

Indicatoren voor de financiële positie van Nederlandse gemeenten

Achtergrondpublicatie

Rekenkamer Metropool Amsterdam

directeur: dr. Jan de Ridder

onderzoeker: drs. Jurriaan Kooij

Achtergrond

De Nederlandse gemeenten lijken het financieel moeilijk te hebben. De discussie daarover is lastig omdat een standaardinstrument ontbreekt om de financiële ontwikkeling te beschrijven en de gemeenten onderling te vergelijken. Voor een rekenkamer is een dergelijk vergelijkingsinstrument nuttig en daarom hebben we ons verdiept in de mogelijkheid om goede indicatoren te ontwikkelen. Deze analyse is een eerste aanzet hiertoe.

Gebruikte bronnen

Er is gebruik gemaakt van gegevens van het CBS. Het CBS verzamelt veel financiële informatie bij gemeenten en stelt deze voor derden beschikbaar. Gemeenten en gemeentefinanciën zijn onderwerp van diverse studies, onder andere die van het COELO. De artikelen van Jan van der Lei die namens het VNG veel publiceert over de schuldpositie van Nederlandse gemeenten¹ hebben ons denken gestimuleerd en ook van de ideeën van de gemeente Eindhoven² hebben we dankbaar gebruik gemaakt.

Formeel toezicht

Gemeenten worden onder toezicht van de provincie gesteld als er sprake is van een structureel tekort. Als dat niet helpt dan kan het rijk ten laste van het gemeentefonds financiële steun verstrekken.³ In 2013 staan acht gemeenten onder preventief financieel toezicht van de provincie (in 2005: 30) en ontvangen drie gemeenten financiële steun van het rijk (in 2005: 4). Op ruim 400 gemeenten is dit niet veel en het aantal is de afgelopen jaren dus zelfs gedaald.⁴

In formele zin zijn de problemen van de Nederlandse gemeenten dus niet groot. Wij willen echter proberen vast te stellen hoeveel gemeenten een probleemgeval *dreigen* te worden. We gebruiken daarvoor de begrippen *instabiliteit* en *kwetsbaarheid*.

¹ VNG, *Kengetallen schulden Nederlandse gemeenten*, 28 juni 2011, 29 mei 2012 en 23 mei 2013.

² Gemeente Eindhoven, *Financiële positie: sturen op stabiliteit, flexibiliteit, weerbaarheid en wettelijke kaders*, presentatie 3 oktober 2012

³ Dit wordt geregeld in de Financiële verhoudingswet. Dat is geen pijnloos proces. Onder toezicht geplaatste gemeenten verliezen hun beleidsvrijheid. Rijkssteun (artikel 12) is aan voorwaarden gebonden. Belastingen en heffingen moeten op een 'redelijk peil' gebracht worden en 'onnodige' voorzieningen moeten worden geschrapt *Handleiding Artikel 12 Financiële verhoudingswet geldig met ingang van 2013* (mei 2012), p.9

⁴ Ministerie van BZK, *Verslagen over het financieel toezicht op gemeenten 2005 - 2013*

Instabiliteit

Van instabiliteit is sprake als de inkomsten en uitgaven niet in evenwicht zijn. Dat blijkt uit een tekort op de exploitatie, maar ook uit oplopende schulden. Een schuld die hoger is dan de bezittingen met economische waarde en die toeneemt, zal in de toekomst leiden tot structureel hogere uitgaven.⁵ Voor deze hogere uitgaven zal de gemeente in de toekomst aanvullende inkomsten moeten vinden om het evenwicht te behouden.

Operationele definitie instabiliteit

- Instabiliteit = structureel tekort *en/of* evoluerende schuld
 - Structureel tekort = een negatief rekeningresultaat voor bestemming gedurende *drie opeenvolgende jaren*
 - Evoluerende schuld = *stijging* van [netto schuld - bezittingen met economische waarde] *met 20% ten opzichte van voorgaand jaar*
 - Netto schuld = (langlopende schuld + de voorzieningen + overlopende passiva) - (liquide middelen + vorderingen + overige overlopende activa)
 - Bezittingen met economische waarde = materiële vaste activa met economisch nut + financiële vaste activa + voorraden onderhanden werk + (nog) niet in exploitatie genomen bouwgronden
- Het CBS maakt geen onderscheid tussen activa met maatschappelijk nut en activa met een economisch nut. Daarom hebben wij moeten schatten. Daarbij is verondersteld dat 50% van de categorie investeringen in grond-, weg- en waterbouwkundige werken behoort tot de vaste activa met maatschappelijk nut. In de praktijk kan dit wel redelijk variëren tussen gemeenten. Verder zijn niet alle voorzieningen daadwerkelijk als schulden te kwalificeren. In de data van het CBS valt echter geen onderscheid te maken naar type voorziening. Om deze reden hebben wij alle voorzieningen meegeteld bij de netto schuld van een gemeente.*

Kwetsbaarheid

Een gemeente is kwetsbaar als het de risico's die zij loopt niet kan opvangen. Een voorgeschreven methodiek met normering is er niet.⁶ Omdat het risicoprofiel van gemeenten onderling sterkt verschilt, is het lastig om een algemene indicator te ontwikkelen. Wij beperken ons daarom tot specifieke risico's waar elke gemeente mee te maken heeft zoals uitgeleend geld, aandelenparticipaties en investeringen in grondexploitaties. Een gemeente is financieel kwetsbaar als het beschikbare vermogen niet past bij deze eenmalige risico's. Informatie over de verstrekte garanties door gemeenten is helaas niet beschikbaar bij het CBS en daarom niet meegenomen in onze analyse.

Daarnaast loopt een gemeente ook het risico van structurele tegenvallers, zoals nieuwe (rijks)bezuinigingen. Flexibiliteit in de begroting is een belangrijk instrument om dit soort tegenvallers op te kunnen vangen.⁷ De flexibiliteit is ook afhankelijk van de wettelijke mogelijkheid en politieke wenselijkheid om taken niet of minder uit te voeren en daarom lastig te bepalen. Vanuit de overweging dat de belastingen pas zullen worden verhoogd als men geen mogelijkheden ziet om de begroting aan te passen, kijken wij naar de onbenutte belastingcapaciteit per gemeente. Gemeenten die geen onbenutte belastingcapaciteit meer hebben zijn financieel kwetsbaar.

⁵ Deze benadering is vergelijkbaar met het kengetal schuldevolutie zoals dat door de VNG wordt gehanteerd in de jaarlijkse overzichten over de schuldpositie van Nederlandse gemeenten.

⁶ Gemeenten moeten jaarlijks zelf beoordelen of benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit met elkaar in evenwicht is (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, art. 10 met toelichting).

⁷ Zie ook het rapport van de Rekenkamer Amsterdam over de *Informatiewaarde van de begroting* (februari 2013).

Operationele definitie kwetsbaarheid

- Kwetsbaarheid = onvoldoende gedekte risico's en/of geen belastingcapaciteit
- Onvoldoende gedekte risico's = als de totale balanswaarde van de voorraad onderhanden werk en (nog) niet in exploitatie genomen bouwgronden, de uitstaande leningen bij verbonden partijen, overige leningen en participaties in deelnemingen *meer dan 200%* bedraagt van het eigen vermogen.
- Geen belastingcapaciteit = als OZB tarief gelijk of hoger is dan het redelijke peil
- OZB tarief = gewogen gemiddelde van de tarieven = $(\text{OZB opbrengst eigendom woningen} + \text{OZB opbrengst eigendom niet woningen} + \text{OZB opbrengst gebruik niet-woningen}) / (\text{WOZ-waarde woningen} + 2 * \text{WOZ-waarde niet-woningen})$.⁸
- Het redelijke peil = een door het ministerie van BZK gepubliceerd cijfer.

Wij hebben geen rekening gehouden met eventuele tekorten of overschotten in de opbrengsten van het reinigingsrecht, afvalstoffenheffing en rioolrecht of andere gemeentelijke belastingen. Zoals eerder gemeld kan in de CBS data geen onderscheid worden gemaakt naar type voorziening, daarom hebben wij geen rekening kunnen houden met eventueel reeds getroffen voorzieningen voor verwachte waardeverliezen op de voorraad onderhanden werk. Bij de WOZ (voor de bepaling van het OZB tarief) gaat het om de waarde in het direct voorafgaande jaar.

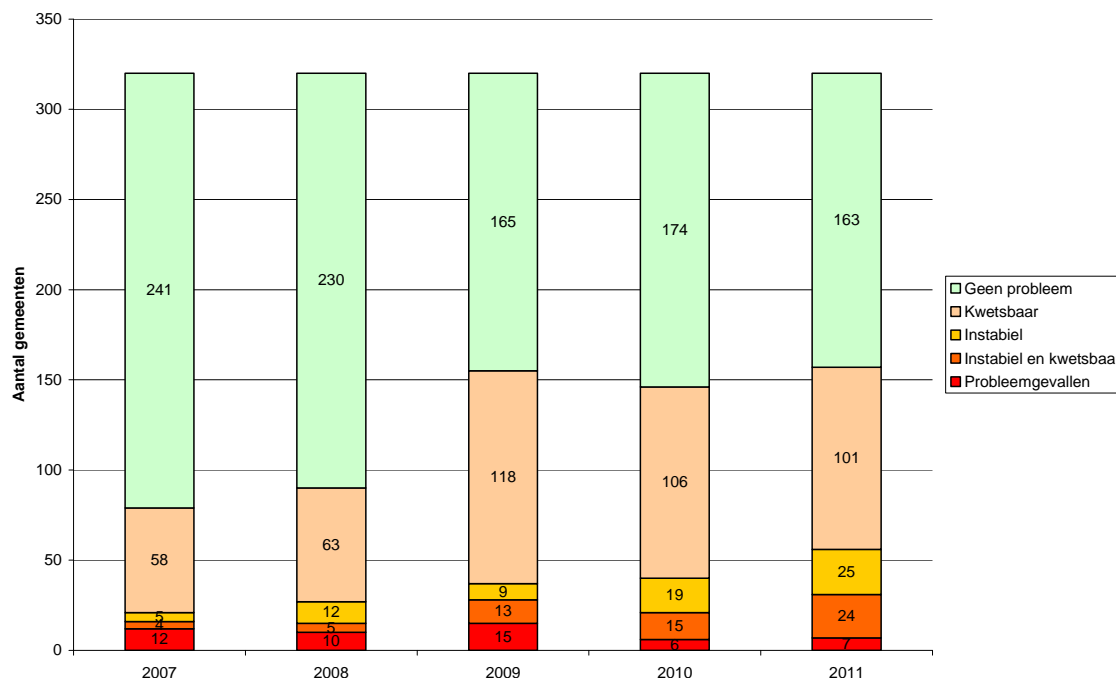
Beperkte van de gegevens en resultaten

Wij hebben op basis van CBS gegevens onze systematiek toegepast om een beeld te schetsen van de financiële positie van de Nederlandse gemeenten. Voor sommige gemeenten ontbraken relevante gegevens. Voor 320 gemeenten hebben we echter de financiële positie in de jaren 2007 tot 2011 kunnen vaststellen. Daarbij moesten op sommige punten schattingen worden gemaakt. Dat betekent dat het niet verantwoord is om typering per gemeente te geven. Soms onderschatten we wellicht de situatie en in andere gevallen zijn we misschien te pessimistisch. Over het exacte aantal gemeenten dat instabiel of kwetsbaar is, is dan ook discussie mogelijk. Dat is ook de bedoeling van deze eerste aanzet. Toch denken wij dat de trend die zichtbaar is, tamelijk robuust is en betekenisvol. De uitkomsten zijn in figuur 1 weergegeven.

De grafiek laat zien dat de financiële positie van gemeenten in deze crisisperiode is verslechterd. Het aantal instabiele gemeenten (alleen instabiel, of instabiel en kwetsbaar) neemt toe van 9 tot 49 gemeenten. Vooral het aantal gemeenten dat in de jaarrekening gedurende drie opeenvolgende jaren een tekort laat zien, stijgt fors van 7 gemeenten in 2007 tot 42 in 2011. Het aantal gemeenten waarvan de netto schuld stijgt en groter is dan de bezittingen met economische waarde neemt toe van 4 in 2007 naar 12 in 2011. De stijging van het aantal (alleen) kwetsbare gemeenten van 58 naar 101, heeft vooral te maken met een toename van het aantal gemeenten zonder onbenutte belastingcapaciteit. Dit aantal neemt toe van 30 in 2007 tot 97 in 2011. Het aantal gemeenten waar in het geheel geen sprake is van instabiliteit of kwetsbaarheid neemt af van 241 tot 163.

⁸ Deze werkwijze is ontleend aan de *Handleiding Artikel 12 Financiële verhoudingswet geldig met ingang van 2013* (mei 2012). Deze handleiding stelt dat het geldende OZB percentage berekend moet worden op basis van de door COELO uitgebrachte monitor *Inkomsten lokale heffingen*. Wij hebben onze uitkomsten op basis van CBS gegevens voor een selectie van gemeenten vergeleken met de uitkomsten van dezelfde berekening op basis van de door COELO gepubliceerde OZB percentages. Hieruit bleken geen noemenswaardige verschillen te ontstaan.

Figuur 1: Analyse van de financiële positie van 320 Nederlandse gemeenten (2007-2011)



Conclusies

De analyse die wij hebben gemaakt is een eerste poging om overzichtelijke indicatoren te ontwikkelen waarmee kan worden geregistreerd of gemeenten in financieel zwaar weer dreigen te komen. Er zijn dus zeker nog wel kanttekeningen bij te maken. Dergelijke analyses zullen overigens ook altijd wat ruw zijn. Dat is inherent aan onderzoek waarbij een grote groep complexe organisaties zoals de Nederlandse gemeenten als geheel wordt bekeken. Het is dan moeilijk recht te doen aan de specifieke omstandigheden die zich ongetwijfeld voordoen bij individuele gemeenten. Ondanks al deze mitsen en maren lijkt het model toch tamelijk robuust. Variaties in de parameters gebruikt bij schattingen, hebben niet zo veel effect op de uitkomsten. Getallen kunnen iets verschillen, maar de trend blijft hetzelfde. De gemeenten zitten in zwaar weer en dat zware weer is voorlopig nog niet over. Het COELO becijfert dat de inkomsten van alle gemeenten samen vanwege de geplande rijksbezuinigingen en de komende decentralisaties in 2017 in vergelijking met 2013 zullen zijn afgenomen met 6 miljard.⁹ COELO trekt daaruit ook de conclusie dat er sprake zal zijn van een gemeenschappelijk tekort van 6 miljard. Dat laatste lijkt wel erg pessimistisch. Gemeenten kunnen immers al wel hebben geanticipeerd op de rijksmaatregelen in hun meerjarenramingen. Desalniettemin komen er veel financiële problemen op de gemeenten af en zal het gegeven de huidige financiële positie voor veel gemeenten niet meevallen om uit de gevarenzone te blijven.

⁹ COELO, *Gemeenten in perspectief* rapport 13-4