

Financiën



Gijs Oskam VNG/Gemeentefinanciën

# Gemeentefinanciën in zwaar weer

Het staat vast dat de gemeentefinanciën in zwaar weer terecht komen. Of het nu gaat om het gemeentefonds, specifieke uitkeringen of inkomsten uit grondexploitatie, op veel fronten zijn tegenvallers te verwachten. Om in meteorologische termen te blijven: er is alle aanleiding om een weeralarm uit te roepen. Maar zoals dat gaat, het is onzeker waar en wanneer het noodweer precies losbarst. In dit artikel worden de weersvoorspellingen nog eens tegen het licht gehouden en van commentaar voorzien. Daarbij ook enkele aanbevelingen voor de raden en colleges die in het komende voorjaar nieuw aantreden en zich buigen over de beleidskeuzes voor de komende vier jaar.

# Financiën

Er bestaat veel onzekerheid over het toekomstig verloop van de economie en, in het kielzog daarvan, de overheidsfinanciën. De economische data wijzigen doorlopend. Het lijkt er op dat de meest zwarte scenario's langzaam uit het zicht verdwijnen. De voorspellingen van het Centraal Planbureau (CPB) laten in december 2009 een minder somber beeld zien dan in mei en september. Maar er zijn meer cijfers, veel meer cijfers. Het valt op dat in deze sombere tijden élk signaal over veranderende economische vooruitzichten leidt tot nieuwe speculaties over de economische groei en de ontwikkeling van de overheidsfinanciën. In de media buitelen hooggeleerde heren en zelfbenoemde deskundigen over elkaar heen om de nieuwe cijfers te duiden. De groei van de geldhoeveelheid in Duitsland, wat betekent dat voor ons? De autoverkopen in Denemarken trekken wat aan, is dat geen lichtpuntje? En de AEX is gisteren wat opgelopen omdat het wekelijkse (!) overzicht van hypotheekverstrekkingen in de Verenigde Staten enigszins meeviel. Een hogere beurs duidt toch op betere vooruitzichten voor de bedrijven en dus voor meevalende belastinginkomsten?

## Niet weggijken

De cijfers en bijbehorende commentaren vliegen alle kanten op. Dat is soms vermakelijk, maar bergt ook gevaar in zich. Het is aanlokkelijk om selectief te luisteren en weg te kijken van de problemen. In het *Financieel Dagblad* van 2 januari jl. staat een doorkijkje van de verkiezingsprogramma's voor de komende raadsverkiezingen in de vier grote steden. De krant stelt vast dat de programma's financieel onrealistisch zijn. De naderende krapte wordt in veel gevallen genegeerd, onder verwijzing naar de weinig eenduidige voorspellingen.

De lokale lasten mogen niet meer stijgen dan de inflatie. En ach, wanneer het allemaal toch wat tegenvalt dan moet de bureaucratie maar worden beperkt en het aantal ambtenaren omlaag. En weg met de inhuur van personeel! Mocht de nood dan toch nog aan de man komen dan komt er uit Den Haag vast wel wat extra's voor de G4. Tja, wanneer ook krimp gemeenten, groeigemeenten en stationaire gemeenten op wat extra's rekenen, moet de pijn kenmerkend door een handvol niets-aan-de-hand-gemeenten worden gedragen. Zo werkt het natuurlijk niet.

## Vooruitzichten

Kenmerkend voor een crisis is dat het op vele fronten tegelijk verkeerd gaat. De inkomsten uit het gemeentefonds vallen tegen, maar ook de specifieke uitkeringen lopen gevaar. De opbrengsten uit de grondexploitatie blijven achter en ook de onroerende zaakbelastingen vallen lager uit. Is er dan een lichtpuntje door de verkoop van het nutsbedrijf, dan leveren de vele miljoenen weer nauwelijks rente op.

## Kenmerkend voor een crisis is dat het op vele fronten tegelijk verkeerd gaat.

Belangrijk is dat de effecten van al die bewegingen verschillend neerslaan bij gemeenten en dat op voorhand lastig is vast te stellen welke gemeente nu precies wordt geraakt door welke maatregel. We bekijken enkele cijfers en ontwikkelingen. Achtereenvolgens komen aan de orde de prognoses van het CPB, ontwikkelingen

op de rijksbegroting, binnen het gemeentefonds, binnen specifieke uitkeringen en op het terrein van de eigen inkomsten.

## Centraal Planbureau

De ramingen van CPB over enkele belangrijke economische grootheden blijven somber, maar er is wel enige verbetering te zien, sinds de cijfers van juni 2009. De economische groei 2010 is bijv. bijgesteld van -0,5% naar +1,3%.

Het kabinet koerst vooral op het EMU-saldo, het financieringstekort berekend volgens de regels van Brussel. Volgens de laatste raming loopt het tekort in 2010 op naar 5,8% van het Bruto Binnenlands Product. Het BBP beloopt in 2010 ongeveer 580 miljard euro, zodat het geraamde EMU-tekort 35 miljard euro bedraagt. Dat is precies het bedrag dat de twintig ambtelijke werkgroepen in april a.s. aan bezuinigingsvoorstellen op tafel moeten leggen. Vervolgens moet het kabinet in mei zijn opvattingen over de voorstellen kenbaar maken. Om het EMU-saldo op nul te brengen, moet de 35 miljard aan bezuinigingen geheel worden gerealiseerd<sup>2</sup>. Daarbij is de vraag over welke termijn het kabinet de bezuinigingen wil realiseren en in welk jaar de operatie start. Op dit punt zit het kabinet tussen twee vuren. Aan de ene kant mogen de bezuinigingen het nog broze herstel van de economische groei niet belemmeren. Het herstel in Nederland leunt sterk op de overheidsuitgaven, inclusief de door het kabinet ingezette bestedingsimpuls 2009 en 2010 van zes miljard euro. Zolang de bedrijfsinvesteringen en de consumptie achterblijven, mag het herstel niet in de knop worden gebroken. Aan de andere kant rammelt de Europese Centrale Bank met de ketting. De bank ziet het tekort graag snel teruggebracht, in 2013 tenminste naar 3,0%. Dit om de geldvraag van de overheden te beperken en markt meer ruimte te geven. En dan zijn er nog de Kamerverkiezingen, uiterlijk in mei 2011. Juist als er bezuinigingsknopen moeten worden doorgesneden, leggen partijen de laatste hand aan de programma's. In deze situatie zijn de verlokkingen groot om het toekomstig herstel van de economische groei hoger in te schatten. Dit levert hogere belastinginkomsten op en verkleining van het tekort. Alles overziende is het bepaald onzeker tot welke ingrepen het kabinet besluit in de Rijksbegroting 2011 en meerjarenraming.

Tabel 1: Ramingen CPB<sup>1</sup>

	Juni 2009		September 2009		December 2009	
	2010	2010	2010	2010	2010	2010
Economische groei (groei BBP)	- 4,8	- 0,5	- 4,8	0,0	- 4,0	1,3
EMU-saldo (% BBP)	- 4,1	- 6,7	- 4,6	- 6,2	- 4,6	- 5,8
EMU-schuld (% BBP)	59,8	66,3	59,9	65,8	62,2	67,4
Werkloosheid (% beroepsbevolking)	5,5	9,5	5,3	8,0	5,0	6,5
Inflatie (consumentenprijsindex)	1,0	1,3	1,0	1,0	1,3	1,0

Gezien de grootte van de klus lijkt het op voorhand niet waarschijnlijk dat er in de komende jaren 35 miljard euro wordt bezuinigd.<sup>3</sup>

### Gemeentefonds

De algemene uitkering uit het gemeentefonds beslaat ongeveer een derde van de gemeentelijke inkomsten. Ook de specifieke uitkeringen en de eigen inkomsten beslaan voor een gemiddelde gemeente elk een derde. Hoe zal het fonds zich ontwikkelen in de komende jaren? Voor 2010 en 2011 is dat helder. De gelijk trap op, gelijk trap af-methode (de normeringssystematiek) is buiten werking gesteld, waardoor het gemeentefonds in die jaren niet meebeweegt met de rijksbegroting.

## Het is bijna alle gemeenten gelukt om een sluitende begroting 2010 te presenteren.

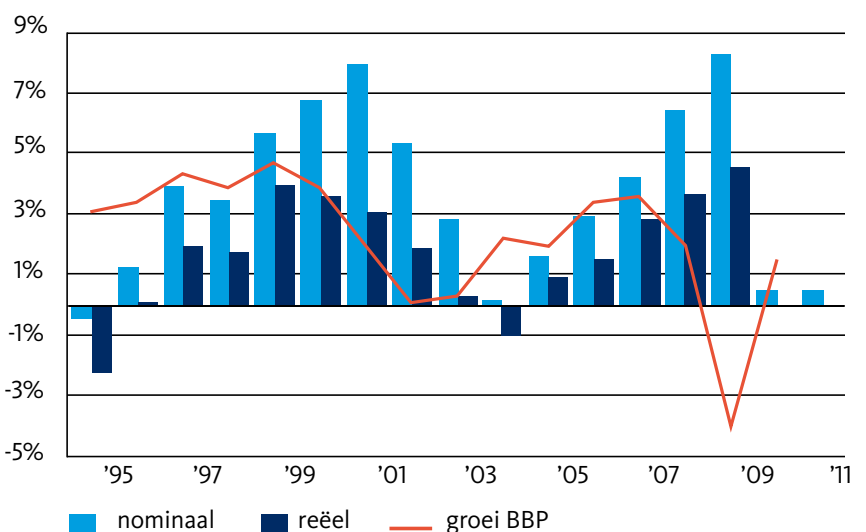
Over het herstel van de systematiek in 2012 moet nog worden gesproken. De groeipercentages van het fonds (de accresen) zijn vastgezet op de stand van de septembercirculaire 2008. In deze onzekere tijden vormen zij een vast baken. Het is bijna alle gemeenten gelukt om een sluitende begroting 2010 te presenteren. Veel meerjarenramingen laten ook voor 2011 een min of meer sluitend beeld zien. Dat geldt zeker niet voor 2012 en later. Voor dat jaar begint het grote gissen naar de ontwikkeling van het gemeentefonds. En ja, nu de nieuwe raden en colleges bijna in de startblokken staan, is er behoefte aan duidelijkheid. Maar helaas, er kunnen op dit moment slechts indicaties worden gegeven.

Het grote gissen begint direct na verschijnen van de meicirculaire 2009. De accresen 2012 en 2013 zijn op 'pm' gezet. Wat betekent dat? De VNG, daartoe aangespoord door de op een ledenvergadering aangenomen motie Haarlemmermeer, vraagt de beheerders van het gemeentefonds om helderheid. Die helderheid komt in de septembercirculaire 2009, maar toch ook weer niet. Gemeenten worden in overweging gegeven om bij het opstellen van de meerjarenraming voor 2012 en 2013

gemeentebegrotingen uit te gaan van een behoedzaam scenario. Dit wordt door de fondsbeheerders vertaald in een bandbreedte van minimaal 0% nominaal accres en maximaal 0% reëel accres. Omdat de inflatie laag is, liggen de scenario's dicht bij elkaar. Bij de scenario's wordt overigens een stevig voorbehoud gemaakt, 'in het licht van de nochtans geldende grote onzekerheden'. Wat gebeurt er vervolgens? De inkt van de septembercirculaire is nog niet droog of directeur Buitendijk van BZK vertelt op 25 september in Utrecht<sup>4</sup> dat de gemeenten in het uiterste geval rekening moeten houden met een korting van 20% op het gemeentefonds in de komende jaren. Dat komt overeen met ongeveer drie miljard euro. Volgens verschillende aanvliegroutes kan dit bedrag worden berekend als het aandeel van het gemeentefonds in de rijksbezuinigingen van 35 miljard, wanneer de normeringssystematiek ongewijzigd wordt toegepast. In welk jaar de drie miljard wordt bereikt, blijft nog even in het midden. Buitendijks drie miljard is in de discussie en de media een eigen leven gaan leiden en geldt nog steeds als een denkbaar, zij het uiterst somber scenario. Hierboven werd al vastgesteld dat het op voorhand niet waarschijnlijk is dat het Rijk in de komende jaren daadwerkelijk 35 miljard euro zal bezuinigen. Dat betekent dat de taakstelling voor de gemeenten dan waarschijnlijk ook lager uitkomt dan drie miljard.

Waar moeten de gemeenten nu mee rekenen? Dat hangt af van de vraag hoe de informatie uit de laatste septembercirculaire in de eigen meerjarenramingen is verwerkt. Gemeenten die één van beide nulscenario's voor 2012 en 2013 al in de meerjarenraming hebben verwerkt (welke maakt niet zoveel uit), hoeven niet ook nog eens een aandeel te nemen in de volledige bezuiniging op het gemeentefonds van *maximaal* drie miljard. Het komt er op neer dat met het verwerken van een nulscenario al een deel van de totale korting is genomen. Dat komt omdat die gemeenten tot en met 2013 op de nullijn gaan zitten, terwijl in de meerjarenraming van het Rijk nog rekening wordt gehouden met een bescheiden groei van het gemeentefonds. Het gaat om 1,5 tot 2,0 procent in de jaren tot en met 2014. Wij weten dat ombuigingen bij het Rijk altijd worden afgezet tegen in de meerjarenramingen opgenomen bedragen. We kunnen het ons als volgt voorstellen: de *eerste* stap in de totale bezuinigingstaakstelling voor het gemeentefonds wordt als het ware ingevuld door het terugbrengen van die groei naar nul procent. Dat is het niveau waar een aantal gemeenten zich dus al bevindt. Met die stap is een bedrag gemoeid van tussen de 200 en 300 miljoen euro per jaar. De *tweede* stap betekent dat de groei daadwerkelijk negatief wordt, maar dan is al een deel van de totale bezuinigingstaakstelling verwerkt. Samenvattend: de gemeenten

Accres gemeentefonds en BBP Stand december 2009



# Financiën

de een scenario uit de septembercirculaire hebben verwerkt, hebben hun aandeel 2012 en 2013 al genomen. Dat geldt natuurlijk niet voor de gemeenten die nog geen rekening hebben gehouden met de scenario's en nog hebben gerekend met een zekere groei van het fonds in die jaren.

Dat de gemeenten een flinke jas moeten uitdoen is ook af te leiden uit onderstaande figuur. Daarin wordt de ontwikkeling van de accessen gemeentefonds sinds de invoering van normeringssystematiek in 1995 afgezet tegen de jaarlijkse economische groei (groei van het BBP). Het is duidelijk dat de accessen met een zekere vertraging reageren op veranderingen in de groei. Ontwikkelingen uit het verleden geven ook hier geen garantie voor de toekomst, maar het beeld is weinig hoopgevend.

## Specifieke uitkeringen

In hoeverre de economische neergang doortikt in bezuinigingen op specifieke uitkeringen laat zich niet eenvoudig voorspellen. Wel staat vast dat de gemeente in de jaren 2009, 2010 en 2011 per jaar ongeveer 160 miljoen euro tekort komen aan het budget voor de algemene bijstand. Dit als gevolg van afspraken die in het bestuursakkoord Rijk-gemeenten in 2007 zijn gemaakt op basis van verwachte volumeontwikkelingen. De effecten van de economische crisis slaan op dit punt verschillend neer in diverse delen van het land. In ambtenarenstad Den Haag is de groei van het aantal bijstandsgerechtigden allicht lager dan in Eindhoven met haar maakindustrie. Het staat op voorhand allerminst vast of het vigerende verdeelmodel voor de bijstand deze dynamiek kan volgen. Verder moeten gemeenten een deel van het ontstane stuwmeer aan re-integratiegelden inleveren. Macro gaat het om 75 miljoen euro in 2010 en 120 miljoen in 2011.

Hoe het ook loopt, gemeenten zijn welhaast gedwongen om bezuinigingen in specifieke uitkeringen te vertalen in beperkingen in de uitvoering. Kortom, als er wordt gekort op de gelden voor openbare orde en veiligheid, dan worden de aanrijtijden van de brandweer langer. Het moet uit de lengte of uit de breedte komen. Van de gemeenten wordt ten slotte ook gevraagd om terughoudend te zijn bij de verhoging van de lokale lasten. Hier geldt dan het omgekeerde regime bij

de toepassing van artikel 2 Financiële-verhoudingswet, het boter-bij-de-vis-artikel. Op basis daarvan is het goed gebruik om gemeenten financieel te compenseren wanneer zij nieuwe taken krijgen, onder het motto geld volgt taak. Bij kortingen op specifieke uitkeringen is het motto juist omgekeerd: taak volgt geld.

## Eigen inkomsten

Gemeenten halen in 2010 ongeveer 7,5 miljard euro op aan belastingen en heffingen. De onroerende zaakbelasting is met voorsprong de belangrijkste gemeentelijke belasting. In 2010 gaat het om ongeveer 3 miljard euro. De inkomsten lijken beperkt gevoelig voor conjuncturele ontwikkelingen. Wel kan het bedrag aan kwijtschelding toenemen. Waardedaling van onroerend goed kan natuurlijk worden goedge maakt door overeenkomstige tariefstijgingen. In februari 2010 worden de nieuwe WOZ-waarden bekend gemaakt aan de huiseigenaren en de eigenaren en gebruikers van niet-woningen.

## Gemeenten halen in 2010 ongeveer 7,5 miljard euro op aan belastingen en heffingen.

Deze waarden zijn gebaseerd op peildatum 1 januari 2009. In veel gemeenten heeft een waardedaling ingezet ná de peildatum. Dit kan op zijn minst tot onbegrip bij de belastingbetaler leiden, die rekent op een lagere waarde en aanslag. Er is daarom alle aanleiding om extra aandacht te besteden aan de inhoud van de bijsluiter. Omdat de waardeverandering per regio verschilt, zal een zekere herverdeling in het gemeentefonds plaatsvinden. Hoe werkt dat? Wel, de WOZ-waarde vormt een negatieve maatstaf bij de verdeling van het fonds. Naarmate de waarde hoger is, kan een gemeente meer OZB ophalen en is er minder uit het fonds benodigd. Wanneer in een gemeente de waarde daalt, daalt tevens het gewicht van de OZB-maatstaf. Wanneer alle andere omstandigheden ongewijzigd blijven, ontvangt de gemeente daardoor een hogere algemene uitkering. Daarvoor

moeten de andere gemeenten bloeden, want de totale omvang van het fonds wijzigt niet.<sup>5</sup> Elke gemeente heeft op één of andere manier te maken met een zgn. eerste orde-effect (de eigen waardeontwikkeling) en een zgn. tweede orde-effect (de waardeontwikkeling in de 430 andere gemeenten). Het komt er op neer dat een gemeente waar de waarde ongewijzigd blijft, meebetaalt aan de hogere algemene uitkering aan de gemeenten met waardedaling. Het eerste orde-effect is in dat geval nul, het tweede orde-effect is negatief. Zolang de verschillen tussen de regio beperkt zijn, gaat het om betrekkelijk geringe herverdeel-effecten. In krimpgemeenten is de waardedaling meestal wat groter. Op die manier ontvangen die gemeenten dus een zekere compensatie voor de kosten van de krimp.

De inkomsten uit de milieueffingen (riool en afval) lijken weinig conjunctuurgevoelig. Volgens goed gebruik bewegen de inkomsten mee met de kosten. Ook hier kunnen de kosten van kwijtschelding toenemen. De inkomsten uit bouwleges staan fors onder druk. In 2008 werd er nog bijna een half miljard opgehaald. De verminderde bouwactiviteit leidt tot fors minder inkomsten, waarbij de afname van gemeente tot gemeente sterk verschilt. Het de vraag of de dalende inkomsten snel goedge maakt worden door lagere kosten van de gemeentelijke dienst.

In de categorie overige eigen inkomsten staan vooral de revenuen uit de grondexploitatie onder druk. Veel gemeenten hebben bouwgrond in eigendom dat zij aan de straatstenen niet kwijt kunnen, terwijl de rentekosten doortikken. Ook hier zijn de verschillen tussen gemeenten groot, afhankelijk van het aantal meters in eigendom.

## Negatieve vooruitzichten

Wij kunnen er niet van weggijken, het financiële perspectief voor de gemeenten is somber. En hoe gaat dat bij een crisis, op alle fronten zijn de vooruitzichten slecht. De pijn zit dus overal, maar bij uitstek bij het gemeentefonds. Hoe groot de pijn is weten we nog precies. Dat hangt van veel factoren af. Welke bedragen boekt het kabinet in op de rijksbegroting en wat tikt daarvan door in gemeentefonds? Wanneer? Laat het huidige kabinet belangrijke besluiten over aan het volgende kabinet?

Wordt de normeringsystematiek in 2012 hersteld en zo ja, onder welke condities? Wat doet de conjunctuur? Er zijn nog veel meer vragen te beantwoorden. Op zijn vroegst komt daarover in komende zomer wat meer duidelijkheid.

Op het eerste gezicht lijkt het niet onredelijk dat gemeenten evenredig meedelen in de bezuinigingstaakstelling van het kabinet, via een herstel van de normeringsystematiek of op een andere manier. Niettemin zijn daar kanttekeningen bij te maken. De gemeentelijke uitgaven, het gemeentelijk takenpakket beroeren de inwoners van Nederland heel direct. Dat betekent dat bezuinigingen rechtstreeks en bijna onmiddellijk de inwoners treft, of het nu om de Wmo gaat, het handhaven van de openbare orde of het onderhoud van het fietspad op de route naar school. De directe impact van gemeentelijke bezuinigingen is eenvoudig groter dan van bezuinigingen op de rijksbegroting. Het gemeentehuis ligt nu eenmaal dichterbij dan het ministerie. Personele krimp op het gemeentehuis wordt daardoor eerder gevoeld dan personele krimp op een ministerie. Een besparing op het gemeentelijk armoedebeleid tikt maatschappelijk harder door dan het afzien van de aankoop van defensiematerieel.

Er is nog een aspect. Anders dan bij het Rijk, bestaat een belangrijk deel van de gemeentelijke uitgaven uit afschrijving op kapitaalgoederen. Gemeenten hebben daardoor een langere remweg in het verwerken van bezuinigingen. Dit geeft aan dat gemeenten zeer gediend zijn met een geleidelijke opbouw van de bezuinigingstaakstelling.

### Meerdere scenario's

Is het al lastig om afspraken te doen over financiële toekomst van de gemeenten gezamenlijk, dat geldt nog veel meer voor individuele gemeenten. Hoe slaan de macro-ontwikkelingen in mijn gemeente neer? En: hoe loopt het met de grondexploitatie in mijn regio? Het heeft niet zoveel zin om als gemeente onbeperkt tijd te stoppen in pogingen om het effect van de crisis exact in kaart te brengen. Er zijn zoveel onzekerheden, dat op voorhand vaststaat dat elke berekening door een ander kan worden vervangen. Het is onmogelijk om de nieuwe raden en colleges tot achter de komma voor te rekenen hoeveel moet worden omgebogen. Het is

op dit moment beter om globaal de positie van de eigen gemeente in kaart te brengen. Dat is al lastig genoeg. Naarmate de tijd voortschrijdt, kunnen de cijfers beter worden ingevuld. Overigens, de term 'globaal' moet niet worden verward met het begrip 'met de Franse slag'.

## Het in kaart brengen van de effecten van de crisis moet serieus gebeuren en er mogen vooral geen witte vlekken bestaan.

Het in kaart brengen van de effecten van de crisis moet serieus gebeuren en er mogen vooral geen witte vlekken bestaan. Een goede start in de analyse helpt bij de beoordeling van de cijfers die in de komende tijd doorsijpelen.

Het ontbreken van precieze cijfers maakt het voor de nieuwe raden en colleges lastig om een koers te bepalen. Wegkijken van de problemen is geen optie. Veel gemeenten zullen mogelijk kiezen voor ombuigingsoperatie op basis van een somber perspectief. Valt het mee, dan kunnen de ombuigingen alsnog worden beperkt, op basis van een vooraf vast te stellen prioriteitsvolgorde. Dit scenario lijkt aantrekkelijker dan het scenario waarin wordt uitgegaan van meer optimistische veronderstellingen. Valt het tegen, dan moet bezuinigingsoperatie op bezuinigingsoperatie worden gestapeld. Dat is geen wenkend perspectief.

Bij alle onzekerheid is het plezierig dat er zekerheid bestaat over de ontwikkeling van het gemeentefonds in 2011. Daarover zijn in april 2009 afspraken gemaakt. Op dit punt wordt de gemeenten enige tijd gegund. Door de tijdelijke inzet van reserves en wellicht de opbrengst van de verkoop van aandelen van het energiebedrijf kan mogelijk een zekere remweg worden ingebouwd bij het realiseren van ombuigingen.<sup>6</sup> Maar gelet op de omstandigheden zal van uitstel geen afstel komen! <<

### Noten:

- 1 Kerngegevens voor Nederland, zoals opgenomen in de CPB Nieuwsbrieven 2009, nrs. 2, 3 en 4. Sommige cijfers zijn afgerond naar één decimaal. De nieuwsbrieven zijn te raadplegen op [www.cpb.nl](http://www.cpb.nl).
- 2 De Wet Tekortreductie Rijk en Medeoverheden wordt door deze operatie in de schaduw gesteld. Overeenkomstig deze wet moet het kabinet het EMU-saldo met 0,5% per jaar terugbrengen. Om die reden blijft de Wet TReM hier verder onbesproken.
- 3 Zie ook M.A. Allers: Rijksbegroting 2010: gemeenten moeten bezuinigen, maar niet allemaal evenveel in tijdschrift voor Openbare Financien 2009, nummer 5.
- 4 Najaarbijeenkomst FAMO in de Jaarbeurs. De presentatie van G.J. Buitendijk, directeur Openbaar Bestuur en Democratie van BZK, is te raadplegen op [www.cggf.org](http://www.cggf.org).
- 5 Dit effect komt tot uitdrukking in een verlaging van de uitkeringsfactor van het gemeentefonds.
- 6 Het is aan te bevelen om bij het vaststellen van de reservepositie ook naar de schuldpositie te kijken. Zie Jan van der Lei Gemeentelijk bezit is belast met schuld in ESB van 27 november 2009, nummer 4573