

Wordt de gemeenteschuld een last?

In het recessiejaar 2009 is de totale schuldquote van de Nederlandse gemeenten niet gestegen. Door de eenmalige opbrengst uit de verkoop van aandelen in energiebedrijven is de schuldquote van een flink aantal gemeenten zelfs gedaald. Veel andere gemeenten hebben extra geïnvesteerd om het dieptepunt van de recessie te dempen en zo hun schuldquote zien stijgen. Gemeenten met een hoge netto schuldquote hebben vaak een bovengemiddelde voorraad bouwgrond en portefeuille leningen aan derden. Dit is in beginsel niet problematisch, want de netto schuldquote daalt als deze voorraadposities worden afgebouwd. Slechts een klein aantal gemeenten had eind 2009 een (te) hoge netto schuldquote. Ook zonder nadere maatregelen komen daar maar enkele gemeenten bij.

Jan van der Lei Vereniging van Nederlandse Gemeenten

De gezamenlijke balans van gemeenten

Voor de zomer heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) de balans en rekening van elk van de Nederlandse gemeenten ultimo 2009 gepubliceerd. In dit artikel leggen we de ontwikkeling van de financiële vermogenspositie van gemeenten met behulp van schuldposities onder de loep. De samengestelde balans van de Nederlandse gemeenten laat een beperkte toename van de bruto schulden zien van € 1,1 miljard. De bruto schulden (exclusief voorzieningen) bedroegen eind 2009 € 45,1 miljard. Deze beperkte toename ondanks de diepe recessie is toe te schrijven aan de eenmalige opbrengst uit de verkoop van aandelen in energiebedrijven van € 5,7 miljard.

De voorraden bouwgrond (inclusief onderhanden werk) zijn door de stagnatie in de afzet met € 1,5 miljard opgelopen tot € 12,8 miljard. Gemeenten gaven in 2009 gehoor aan de oproep extra te investeren in activa als scholen, riolering en wegen. De omvang van de materiële activa is daardoor met € 2,7 miljard gestegen.

De investeringen hebben de afschrijvingskosten ruimschoots overtroffen. Door de recessie hebben ook derden een groter beroep op gemeenten gedaan als financier. De portefeuille verstrekte langlopende leningen aan derden is met € 1 miljard gestegen naar bijna € 4 miljard. De portefeuille bevat leningen aan instellingen voor bijvoorbeeld cultuur, sport, sociale huisvesting en zorg.

Ook uit de exploitatiecijfers blijkt dat de incidentele opbrengst uit de verkoop van aandelen in energiebedrijven de gevolgen van de recessie voor de financiële positie van de gezamenlijke gemeenten heeft gemaskeerd. In 2009 bedroegen de baten van gemeenten - voor mutatie reserves - door de eenmalige meevaller € 61.344 miljoen. In 2008 waren de baten € 54.863 miljoen. Door de incidentele opbrengst van

Tabel 1. Samengestelde balans Nederlandse gemeenten eind 2008 en eind 2009

Activa	2008	2009	Passiva	2008	2009
(Im-)materiële vaste activa	42.543	45.241	Eigen vermogen	30.019	34.291
Kapitaalverstrekkingen & leningen verbonden partijen	11.048	11.211			
Langlopende leningen derden	2.947	3.989	Voorzieningen	6.959	7.008
Langlopende uitzettingen	1.739	2.171	Langlopende leningen	29.554	30.603
Voorraad bouwgrond & onderhanden werk	11.333	12.812	Kortlopende schuld & overlopende passiva	14.399	14.540
Overige voorraden	155	158			
Vorderingen, liquide middelen & overlopende activa	11.167	10.860			
Balanstotaal	80.931	86.442		80.931	86.442

Bron: CBS

Financiën

bruto € 5,7 miljard konden gemeenten per saldo € 4,3 miljard aan de reserves toevoegen. Dit ondanks verliezen op gemeentelijke activiteiten als de bouwgrondexploitatie en de bijstandverstrekking.

De toename van het eigen vermogen met € 4,3 miljard is nationaal gezien belegd in de groei van de materiële activa, de voorraden bouwgrond en de portefeuille leningen aan derden. Het geld uit de opbrengst van de verkoop van aandelen in energiebedrijven is reeds besteed.

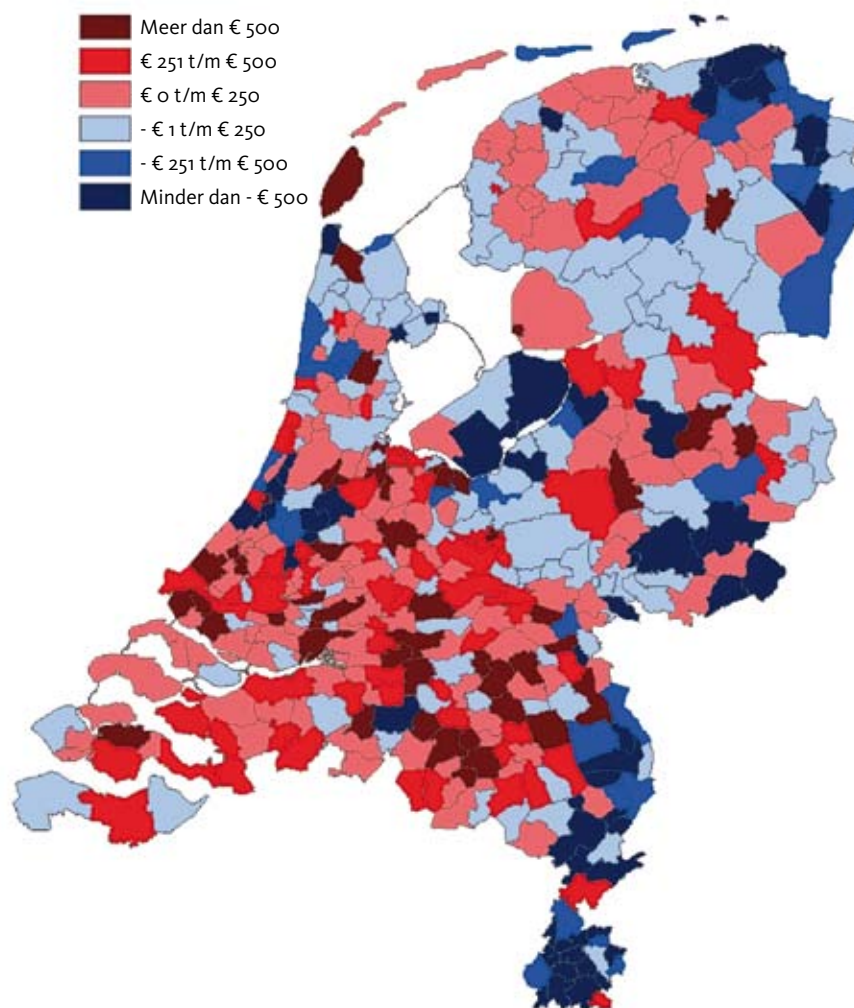
Schuldevolutie Nederlandse gemeenten 2009

De schuldevolutie 2009 per gemeente schijnt een licht op de ontwikkeling van de financiële vermogenspositie per gemeente. De ontwikkeling van het eigen vermogen is daarvoor bij gemeenten ongeschikt (Lei, J van der, 2009). Voor het vergelijken van de schuldevolutie van gemeenten is het kengetal netto schuld per inwoner gebruikt. De schuldevolutie is in beeld gebracht door de netto schuld per inwoner 2008 af te trekken van de netto schuld per inwoner 2009. De netto schuld is daarbij gedefinieerd als de som van de passiva: voorzieningen, langlopende leningen, kortlopende schuld en overlopende passiva minus de activa: langlopende uitzettingen, vorderingen, liquide middelen en overlopende activa.

Figuur 2 geeft de kaart van Nederland met de schuldevolutie 2009 per gemeente. Voor Nederland als geheel bedraagt de schuldevolutie van gemeenten € 51 per inwoner. Daarmee is de netto schuld gestegen naar € 2.357 per inwoner. Maar evenals in 2008 heeft op het niveau van gemeenten een flinke mutatie van de schulden plaats gevonden. De totale mutatie van schulden in 2009 bedroeg € 5,3 miljard tegenover € 5,0 miljard in 2008. In 248 gemeenten nam de netto schuld toe met in totaal € 3.027 miljoen. Dat is een gemiddelde van € 321 per inwoner. In 193 gemeenten nam de netto schuld af met in totaal € 2.241 miljoen, wat een gemiddelde afname is van € 312 per inwoner.

Aan de kaart met de schuldevolutie is te zien dat vooral de gemeenten in Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Brabant hun netto schuld hebben zien groeien. In Noord-Brabant hebben de gezamenlijke gemeenten gericht beleid gevoerd op het

Figuur 2. Kaart schuldevolutie Nederlandse gemeenten 2009 in netto schuld per inwoner



intensiveren van de gemeentelijke investeringen om de gevolgen van de recessie te dempen. De intensivering is ook de oorzaak van de toename van de schuld in gemeenten in Zuid-Holland en Utrecht. In de provincies Groningen, Drenthe, Flevoland, Limburg en Gelderland zijn de schulden van veel gemeenten afgenomen. De afname heeft in de meeste gevallen te maken met de verkoop van aandelen in energiebedrijven.

Uit de verdeling van de schuldevolutie per gemeente blijkt dat een kwart van de gemeenten een afname van de netto schuld had van meer dan -/€ 174 per inwoner. Daar tegenover staat een kwart van de gemeenten met een toename van de netto schuld van meer dan € 265 per inwoner. De overige helft van de gemeen-

ten had een schuldevolutie tussen de -/€ 174 en € 265 per inwoner. In 2008 lag dit interval tussen een afname van -/€ 44 en een toename van € 243. Daarmee zijn de verschillen in schuldevolutie tussen gemeenten toegenomen.

In tabel 3 staat het gemiddelde van de schuldevolutie en de spreiding per grootteklasse gemeente. Kleine gemeenten hebben de grootste spreiding in schuldevolutie. In kleine gemeenten fluctueert het investeringsvolume relatief gezien het meest. Naarmate een gemeente groter is, is er meer sprake van een ideaalcomplex.

Uit tabel 3 blijkt dat vooral gemeenten in de klasse 40.000 tot 70.000 inwoners hun schulden zagen toenemen. Mogelijk speelt de landelijke oproep gericht aan gemeen-

Financiën

Tabel 3. Gemiddelde schuldevolutie 2009 gemeenten naar inwonerklassen

Gemeenteklasse naar aantal inwoners	Gemiddelde schuldevolutie per inwoner	Standaarddeviatie
< 10.000	-/- € 4	€ 553
10.000 – 20.000	-/- € 24	€ 509
20.000 – 40.000	€ 25	€ 473
40.000 – 70.000	€ 131	€ 352
70.000 – 100.000	€ 35	€ 427
> 100.000	-/- € 26	€ 485

ten om een investeringsimpuls voor het dempen van de recessie hierbij een rol. Deze middelgrote gemeenten hadden - anders dan kleine gemeenten - genoeg projecten om te kunnen intensiveren. In tegenstelling tot hele grote gemeenten waren ze beter in staat om een intensivering op korte termijn te realiseren vanwege de relatief kleinere omvang van de projecten en de kortere organisatorische lijnen. Een andere verklaring kan zijn dat in deze klasse relatief minder gemeenten opbrengsten uit de verkoop van aandelen in energiebedrijven hebben gecasseerd.

Schuldpositie gemeenten veranderd

In 2008 zijn de arme gemeenten rijker geworden en de rijke gemeenten armer. Is dit in 2009 ook het geval of zijn gemeenten met een financieel slechte vermogenspositie in 2009 nog armer geworden? Voor het vinden van een antwoord op deze vraag is de netto schuld als aandeel van de exploitatie gebruikt. Dit kengetal is aangeduid als de netto schuldquote. In de netto schuldquote is de omvang van de exploitatie gedefinieerd als de baten voor mutatie reserves.

Het gewogen gemiddelde van de netto schuldquote bedraagt voor de Nederlandse gemeenten samen 63%. In 2008 was dit nog 69%. De daling wordt veroorzaakt door een noemereffect. Door de eenmalige baten uit de verkoop van aandelen in energiebedrijven zijn de inkomsten in de noemer van de schuldquote incidenteel veel hoger. Na een correctie van de omvang van de exploitatie in de noemer voor deze incidentele baten blijkt dat de netto schuldquote met 70% nagenoeg gelijk is gebleven. Figuur 4 toont de kaart van Nederland met de netto schuldquote per gemeente. Een lijst met dit kengetal en andere kengetallen is te vinden op

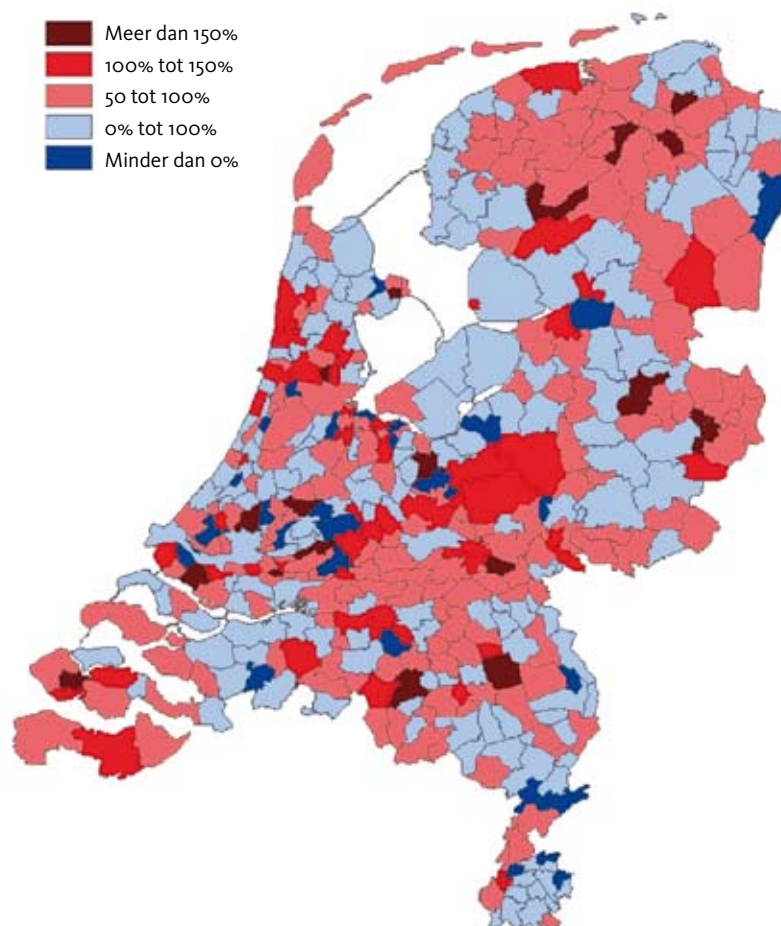
www.vng.nl onder het beleidsveld gemeentefinanciën bij het onderwerp financiële positie.

Op 31 december 2009 hadden dertig gemeenten geen netto schuld. Dat is ten opzichte van eind 2008 een toename met één gemeente. Maar er zitten tussen deze dertig gemeenten maar liefst elf nieuwe gemeenten. Twintig gemeenten hadden

een netto schuldquote van meer dan 150%. Dat is een afname met één gemeente. Hier is sprake van zes nieuwelingen. Bij vergelijking van de ranglijst van gemeenten naar de netto schuldquote van 2009 en 2008, blijkt dat in 2009 de grootste stijgers tussen de 34 en 270 plaatsen zijn gestegen. De grootste dalers zijn tussen de 46 en 235 plaatsen op de ranglijst gezakt.

De netto schuldquote van de helft van de 441 gemeenten rond de mediaan lag tussen de 28% en de 87%. Eind 2008 bedroegen deze cijfers respectievelijk 36% en 89%. Het overall beeld laat zien dat, ondanks het stuivertje wisselen tussen gemeenten onderling, de spreiding van de financiële vermogenspositie gemeten naar de netto schuldquote in 2009 niet noemenswaardig is gewijzigd. Ook de hoogten van de netto schuldquoten zijn min of meer hetzelfde gebleven. Het zijn, alleen

Figuur 4. Kaart netto schuldquote Nederlandse gemeenten ultimo 2009





voor een deel, andere gemeenten die veel of weinig schulden hebben.

Risico's van voorraden bouwgrond, portefeuilles leningen derden en een inkomensval

Zoals aangegeven zijn er verschillende oorzaken voor de stijging van de netto schuldquote bij een flink aantal gemeenten. Ten eerste hebben de investeringen in materiële activa de afschrijvingslasten in 2009 ruimschoots overtroffen. Ten tweede zijn de voorraden bouwgrond (inclusief onderhanden werk) opgelopen en zijn de portefeuilles leningen aan derden toegenomen.

Gemeenten die de investeringen in materiële activa hebben geïntensiveerd, krijgen de komende jaren te maken met hogere afschrijvingskosten waardoor de exploitatie onder druk komt. De afschrijvingskosten weerspiegelen in de gemeentelijke boekhouding (voor een deel) de aflossingen op de aangegane leningen voor de financiering van deze investeringen. De bijbehorende rentekosten van de aangetrokken leningen zullen de komende

jaren eveneens extra op de exploitatie drukken en zo ruimte voor andere uitgaven opsouperen.

Bij de toename van de voorraad bouwgrond en de portefeuille leningen aan derden ligt dit anders. Aangetrokken leningen voor de financiering van deze voorraden kunnen in de toekomst weer worden afgelost met opbrengst van de

Een hoge netto schuldquote is voor een gemeente in beginsel niet erg als daar hoge voorraden in de vorm van bouwgrond en leningen aan derden tegenover staan.

verkoop van kavels bouwgrond en met de aflossingen op de uitstaande leningen. De rentekosten van de aangegane schulden worden bij de voorraad bouwgrond geacti-

veerd en in geval van leningen aan derden doorberekend. Hieruit vloeien dus geen kosten voort. Een hoge netto schuldquote is voor een gemeente in beginsel niet erg als daar hoge voorraden in de vorm van bouwgrond en leningen aan derden tegenover staan.

Toch loopt een gemeente wel risico op deze schuldquote. Namelijk een risico op de voorraad bouwgrond en de portefeuille leningen aan derden. Juist in de nasleep van de recessie is het risico van tegenvallende opbrengsten uit grondverkoop aanwezig. En het niet kunnen terugbetalen van een lening door de plaatselijke voetbalclub is meer dan denkbeeldig. Als de bouwgrond voor minder wordt verkocht dan de waarde op de balans, leidt de gemeente verlies. Zo is er ook verlies als blijkt dat een geldnemer een lening niet aan de gemeente kan terugbetalen. Naast een verlies op de exploitatie blijven dan de door de gemeente opgenomen schulden voor de financiering van deze voorraden bouwgrond en portefeuilles leningen aan derden in tact. Naast de rentekosten moeten de schulden een keer worden afgelost.

Financiën

Grafiek 5 geeft de netto schuldquote en de voorraadquote per gemeente weer. De voorraadquote is hier gedefinieerd als de som van de voorraad bouwgrond (inclusief onderhanden werk) en de portefeuille leningen aan derden gedeeld door de baten voor mutatie reserves. Dit heeft als voordeel dat de voorraadquote direct verrekenbaar is met de netto schuldquote. De netto schuldquote minus de voorraadquote is de netto schuldquote na verrekening van de verkoopopbrengst van de voorraden. De financiering van deze voorraden brengt in beginsel immers geen kosten met zich mee, zodat het resultaat inzicht geeft of daadwerkelijk sprake is van een hoge netto schuldquote.

Tussen de netto schuldquote en voorraadquote bestaat een statistisch verband. Het sterkste verband blijkt uit een kwadratische vergelijking met de gedaante $y = \alpha x^2 + \beta x + \gamma$. Als we de uitbijter qua netto schuldpositie aan zowel de kop als aan de staart weglaten bedraagt de R^2 0,3008. Het verband is in grafiek 5 ingetekend. De conclusie luidt dat gemeenten met een hoge netto schuldquote vaak een bovengemiddelde voorraad bouwgrond of portefeuille leningen aan derden hebben.

Uit de grafiek blijkt hoeveel gemeenten een (te) hoge netto schuldquote hebben. Stel we vinden dat een gemeente bij een rente van 5% ten hoogste een rentedruk van 6% op de exploitatie mag hebben. Bij een voorraadquote van 0% bedraagt de maximale netto schuldquote dan 120%. En bij een voorraadquote van 100% bedraagt de maximale netto schuldquote dan 220%. Immers de financiering van de voorraden bouwgrond en portefeuille leningen aan

derden veroorzaken geen rentedruk op de exploitatie, zodat we deze van de netto schuldquote kunnen aftrekken. We kunnen nu een lijn tussen deze twee punten trekken. Gemeenten die zich rechts onder deze lijn bevinden, hebben dan een (te) hoge netto schuldquote. In grafiek 5 is deze markeringslijn voor een maximale rentedruk van 6% op de exploitatie bij een rente van 5% ingetekend. Een tiental gemeenten bevindt zich rechtsonder deze lijn.

We kunnen vervolgens het risico van waardeverlies in mindering brengen op de voorraadquote vanwege een prijsdaling van de bouwgrond en wanbetaling op de portefeuille leningen aan derden. Hierdoor zal de puntenwolk in de grafiek naar beneden zakken. Een aantal gemeenten dat zich nu nog net boven of op de markeringslijn bevindt, zal daardoor rechtsonder deze lijn belanden. Als andere mogelijkheid kan een terugval in inkomsten in beeld worden gebracht. Zowel de voorraadquote als de schuldquote zullen daardoor stijgen. Maar als de schuldquote groter is dan de voorraadquote stijgt deze meer, waardoor een punt in grafiek 5 dat zich net boven de markeringslijn bevindt, deze lijn schuin omhoog zal passeren en er rechtsonder zal komen te liggen.

In de grafiek zien we dat slechts een beperkt aantal gemeenten zich linksboven in de buurt van de ingetekende markeringslijn bevindt. Door een inkomensval of door waardeverlies van de voorraad bouwgrond en de portefeuille leningen aan derden zal het kleine aantal gemeenten dat eind 2009 een (te) hoge schuldquote had, met maar een beperkt aantal toenemen.



Literatuur

Lei, J. van der (2009) Gemeentelijk bezit is belast met schuld. ESB, 94 (4573), 716-718

Lei, J. van der (2010) Schulden Nederlandse gemeenten in beeld. B&G, 37 (9), 24-28

Lei, J. van der (2011) Tekort gemeente is soms een voordeel. ESB, 96 (4613), 406-408

Rijn, M.J. van (2011) Gemeenten leden in 2009 verlies op bouwgrond. CBS webmagazine, www.cbs.nl

Grafiek 5. Verband tussen netto schuldquote en voorraadquote 2009 Nederlandse gemeenten

