

# Tekort gemeente is soms een voordeel

De wettelijke begrotingsnorm voor gemeenten dat de begroting in evenwicht moet zijn, is voor krimpgemeenten te ruim en voor de meeste andere gemeenten waar de nominale inkomsten blijven groeien, te beklemmend. Uit de klassieke vergelijking voor de evenwichtsschuld van E.D. Domar (1944) blijkt dat bij een constante schuldquote krimpgemeenten structureel een financieringsoverschot nodig hebben en gemeenten met groeiende nominale inkomsten structureel schuldfinanciering kunnen toepassen. Voor een begrotingsnorm kan dus beter worden uitgegaan van de schuldquote. Dit met het oog op de verwachte inkomsten.

Voor het financieren van uitgaven van gemeenten neemt schuldfinanciering een aparte plaats in: het zijn geen inkomsten. Schuldfinanciering dient als buffer om het verschil tussen uitgaven en inkomsten te overbruggen. Men kan als buffer ook banktegoeden aanspreken, maar dan moeten deze er wel zijn. In de Nederlandse situatie hebben nagenoeg alle gemeenten een nettoschuld (Van der Lei, 2010). Vanwege de rentekosten kan men niet onbeperkt schulden aangaan, want te hoge rentekosten verdringen uitgaven aan noodzakelijke publieke voorzieningen. De rentekosten kunnen zo hoog oplopen dat een gemeente aanvullende schulden moet aangaan voor het betalen ervan. Een gemeente kan daardoor in een spiraal belanden, waarin de groei van de schulden onhoudbaar wordt. Voor een Nederlandse gemeente is het dan tijd om een zogenaamde artikel 12-aanvraag te doen.

De Amerikaanse econoom Evsey D. Domar vroeg zich ten tijde van de Tweede Wereldoorlog af, wanneer de overheidsschuld van een land naar evenwicht convergeert. Hij zocht daarmee indirect een antwoord op de vraag wanneer de overheidsschuld nog te hanteren zou zijn. Hij kwam uit op de stelling dat bij een constante belastingdruk de schuldquote niet onhanteerbaar wordt als het overheidstekort constant is in verhouding tot het bruto binnenlands product (bbp). In dat geval convergeert de schuldquote naar de verhouding tekortquote gedeeld door de nominale groeivoet. Kortom, bij een jaarlijks overheidstekort van twee procent van het bbp en een nominale groei van het bbp van vier procent convergeert de schuldquote naar 2/4, ofwel 50 procent van het bbp.

## Gemeentelijke schuldquote

Gemeenten zijn voor hun inkomsten grotendeels afhankelijk van overdrachten van de nationale over-

heid. Een confrontatie met het nationale bbp of het gemeentelijke aandeel daarin ligt niet voor de hand. Het aandeel van een gemeente in de overdrachten van het Rijk aan gemeenten wijkt in de regel af van het aandeel van een gemeente in de nationale belastingen die worden opgehaald bij inwoners en bedrijven uit de gemeenten. Er vindt via de overdrachten van het Rijk aan gemeenten herverdeling plaats. Voor het definiëren van een schuldquote voor gemeenten kunnen beter de gemeentelijke inkomsten als referentiepunt worden genomen. De schuldquote is dan gedefinieerd als de schuld als aandeel van de gemeentelijke inkomsten. Voor de nominale groeivoet luidt in dat geval de definitie: de nominale groei van de inkomsten als aandeel van de gemeentelijke inkomsten. Voor de tekortquote geldt: de schuldevolutie in een jaar als aandeel van de gemeentelijke inkomsten. Domars vergelijking voor de evenwichtsschuld levert voor gemeenten dan op:

*schuldevolutie als percentage van inkomsten gedeeld door inkomstengroei als percentage van inkomsten is gelijk aan evenwichtsschuld als percentage van inkomsten.*

Groeien de gemeentelijke inkomsten met nominaal 3 procent per jaar en is er sprake van een jaarlijks tekort dat met schulden wordt gefinancierd van 1,5 procent van de inkomsten, dan convergeert de schuldquote van de gemeente naar 50 procent.

## Bij groei vermindert een tekort de rentedruk

Een gemeente heeft een consumptiehuishouden. Voor een gemeente geldt evenals voor een consument dat geld lenen geld kost. Met het gemeentebezit wordt in de regel geen winst gemaakt. Het gemeentebezit kost geld in de vorm van aanschaf-, exploitatie- en onderhoudskosten. En als voor de aanschaf van het bezit geld is geleend, komen daar de rentekosten bovenop. Deze rente-uitgaven kunnen gemeenten niet besteden aan publieke voorzieningen (Van der Lei, 2009).

Aan de andere kant levert schuldfinanciering bij een nominale groei van de inkomsten en een constante schuldquote juist ruimte op voor uitgaven. In die zin ontstaat door structurele schuldfinanciering een vermindering van de rentedruk op de uitgaven. Stel, de gemeentelijke inkomsten groeien structureel met 2,5 procent per jaar en de jaarlijkse schuldfinanciering bedraagt structureel 2 procent van de inkomsten. In dat geval convergeert de schuld naar

JAN VAN DER LEI

Senior beleidsmedewerker  
bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

80 procent. Bij een rentevergoeding van 5 procent bedragen de jaarlijkse uitgaven aan rente dan:  $0,8 \text{ maal } 5 \text{ procent} = 4 \text{ procent}$  van de inkomsten. De uitgaven van deze gemeente aan publieke voorzieningen, dus exclusief rentebetalingen, bedragen in dit geval niet 96 procent maar 98 procent van de inkomsten. Door de jaarlijkse schuldfinanciering ontstaat bovenop de 96 procent structureel 2 procent meer ruimte voor uitgaven. Ondanks dat de schulden daardoor nominaal groeien, blijft de schuldquote vanwege structureel groeiende inkomsten ongewijzigd steken op 80 procent.

Bij dalende inkomsten is het resultaat tegengesteld. Als de nominale inkomsten gemiddeld met 2,5 procent per jaar dalen, dan is voor een constante schuldquote van 80 procent een jaarlijks overschot nodig van 2 procent. Naast de rente moet ook een deel van de schuld worden afgelost om de schuldquote constant te houden. Exclusief de rentebetaling op de schuld is bij 5 procent rente dan zelfs een kasoverschot van 6 procent per jaar nodig. Bovenstaande twee voorbeelden laten zien dat het gevaar voor een gemeente zit in de omslag van een structurele groei aan inkomsten naar een structurele daling. Bij structurele groei lijkt geld lenen minder te kosten vanwege de vermindering van de rentedruk op de uitgaven door de structurele schuldfinanciering. Deze korting verhoogt de aantrekkelijkheid van schuldfinanciering. Maar bij een omslag loopt door het noemereffect – de inkomsten in de noemer van de schuldquote dalen – de schuldquote zelfs al op zonder dat aanvullende schuldfinanciering plaatsvindt. Vanwege dit noemereffect stijgt ook de rentedruk op de uitgaven juist extra. Bij een omslag moet een gemeente dus omschakelen van een structureel leengedrag naar structurele overschotten om de schuldquote niet te laten ontsporen. Er is sprake van een aanvullende bezuinigingsopgave.

### Tekort met een absoluut voordeel

Bij groei levert het structureel financieringstekort bij een constante schuldquote een verlichting van de rentedruk op de uitgaven. Maar in de voorgaande voorbeelden was er zonder schuld en rentekosten meer ruimte voor uitgaven geweest. Is er nu ook een situatie denkbaar, dat een structureel financieringstekort bij een constante schuldquote per saldo meer ruimte voor uitgaven oplevert dan geen schuld?

Stel, de gemeentelijke inkomsten groeien structureel met  $x$  procent en het jaarlijks financieringstekort is  $y$  procent. De schuldquote convergeert dan naar  $y/x$  maal 100 procent. Bij een rentevergoeding voor de schuld van  $z$  procent bedraagt de rente op deze evenwichtschuld:  $z$  procent maal  $y/x$ . De vraag uit de vorige alinea luidt dus: voor welke  $z$  en  $x$  geldt  $zy/x \leq y$ . Hieruit volgt dat als  $z$  kleiner is dan  $x$ , een

## Bij een lage rente op schulden en een hoge inkomstengroei is schuldfinanciering voor een gemeente voordelig. Dit geldt ook voor landen

gemeente met een structurele groei aan nominale inkomsten een absoluut voordeel heeft bij tekortfinanciering. Als dus het te betalen rentepercentage op de schuld lager is dan de structurele groei van de nominale inkomsten in procenten dan levert structurele schuldfinanciering meer bestedingsruimte op dan zonder schuldcreatie.

Bij een lage rente op schulden en een hoge inkomstengroei is schuldfinanciering voor een gemeente voordelig. Dit geldt ook voor landen. Deze situatie kan zich voordoen bij een ruimgeldpolitiek van de Europese Centrale Bank (ECB) in de vorm van een zeer laag gehouden herfinancieringrente waardoor geld lenen erg goedkoop wordt. Als dan ook nog de groei aan inkomsten en inflatie behoorlijk zijn, ontstaat, al dan

niet tijdelijk, een absoluut voordeel. Dit is al enige maanden het geval voor de Nederlandse staat. Bij een gemeente kan deze situatie langere tijd aanhouden als er sprake is van een groeikern en de inkomsten extra groeien door de voortdurende toename van het inwonertal.

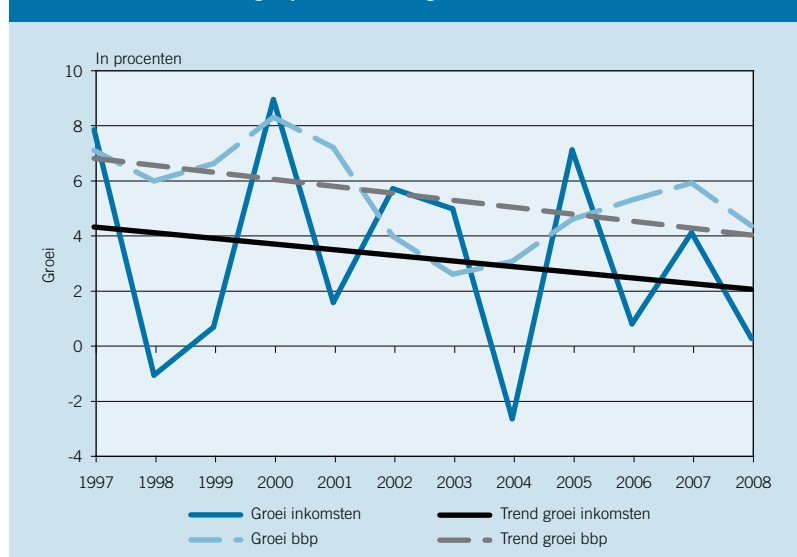
### Evenwichtschuld in de gemeentelijke praktijk

De belangrijkste inkomsten van gemeenten zijn: algemene uitkering uit het gemeentefonds, specifieke uitkeringen van het Rijk, onroerendezaakbelasting, rioolrecht, afvalstoffenheffing en grondverkoop. Behalve grondverkoop volgen deze gemeentelijke inkomsten vanwege institutionele factoren voor de middellange termijn min of meer de inflatie en de reële economische groei van de Nederlandse economie. De Raad voor de financiële verhoudingen becijferde voor het jaar 2006 het aandeel van het gemeentefonds, specifieke uitkeringen, onroerendezaakbelasting en heffingen en rechten op tachtig procent van de totale inkomsten (Raad voor de financiële verhoudingen, 2007).

Wel reageren de inkomsten uit overdrachten van het Rijk, zoals de algemene uitkering, enigszins verlaat op een recessie. Pas als het Rijk omhoog gaat realiseert als reactie op een recessie, vertaalt dat zich door naar minder groei van deze inkomsten van gemeenten. Daarentegen neemt tijdens een recessie juist de specifieke uitkering van het Rijk aan gemeenten voor bijstandsuitkeringen toe. Blijvende afwijkingen in de ontwikkeling van de inkomsten van gemeenten ten opzichte van het bbp komen voor de middellange termijn voor het merendeel voort uit taakwijzigingen van gemeenten en de daarmee samenhangende wijziging in de bekostiging door het Rijk (figuur 1). Ook verstoren omvangrijke eenmalige verkoopopbrengsten in een jaar, zoals de verkoop van aandelenbezit, het beeld.

Figuur 1

Ontwikkeling bbp en inkomsten gemeenten 1997–2008.



Bron: CBS Statline

Gegeven de inflatiedoelstelling van de ECB is een inflatieverwachting voor de middellange termijn van 2 procent een reële verwachting. Het CPB gaat voor de komende jaren uit van een reële groei van de Nederlandse economie van 1,25 procent. De nominale groeiverwachting voor het bbp voor de middellange termijn komt daarmee uit op 3,25 procent. Bij het buiten haken plaatsen van de omvangrijke taakwijzigingen die voor gemeenten op stapel staan en een marge voor behoedzaamheid van 1 procent, bedraagt de verwachte groei van de nominale inkomsten van gemeenten voor de middellange termijn 2,25 procent. De brutoschuld (exclusief voorzieningen) als aandeel van de inkomsten van alle gemeenten samen bedroeg op 31 december 2009 86 procent. Voor het handhaven van deze schuldquote is bij een nominale inkomensgroei van 2,25 procent ruimte voor een jaarlijkse groei van de nominale schulden van bijna 2 procent. Maar niet alle gemeenten profiteren in gelijke mate van de groei aan nominale inkomsten. Er zijn groeigemeenten die een groter aandeel in de groei aan inkomsten hebben. Daarentegen wordt voor een aantal gemeenten de komende jaren een krimp van de bevolking verwacht en heeft ook een aantal gemeenten de komende jaren te maken met sterk terugvallende opbrengsten uit grondverkoop. Deze gemeenten krijgen juist te maken met dalende inkomsten. Het verschijnsel krimp vertaalt zich voor een gemeente in lagere opbrengsten uit heffingen en belastingen. Via de verdeling van het gemeentefonds en specifieke uitkeringen komt bij een dalend aantal inwoners ook minder geld naar deze gemeenten toe. Bij minder inwoners hoeft een gemeente minder publieke voorzieningen in stand te houden. Afgezien van na-ijlende kosten door een tragere afbouw van voorzieningen, dalen de uitgaven van krimpgemeenten. De Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen (2008) concludeerden dat op grond van dit argument er geen aparte voorziening voor krimpgemeenten in de verdeling van het gemeentefonds nodig is. Maar krimpgemeenten moeten door de dalende inkomsten juist de schulden afbouwen om de schuldquote constant te houden. Daarvoor zijn jaarlijks overschotten aan kasstromen nodig, naast de uitgavenruimte voor rentebetalingen. Dit betekent structureel extra minder ruimte voor uitgaven. Dit kan worden gezien als een vorm van de in dit verband door de Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen aangehaalde kostenremanentie. Alleen zijn het geen na-ijlende kosten maar aflossingen op schulden. Het bovenstaande geldt ook voor gemeenten met sterk dalende inkomsten uit het grondbedrijf.

## Evenwichtschuld en de gemeentelijke boekhouding

Kunnen gemeenten zelf sturen op een evenwichtschuld? Gemeenten voeren een boekhouding volgens een gemodificeerd baten-lastenstelsel. Maar de gemeentelijke evenwichtschuld grijpt aan op kasstromen. Bij een baten-lastenstelsel verschijnen naast uitgaven ook afschrijvingen op de exploitatie. Uitgaven aan investeringen die worden geactiveerd, blijven in het jaar van realisatie juist buiten beeld op de exploitatie. Ook vinden balansmutaties plaats die tot uitgaven of ontvangsten leiden, maar zich slechts voor een deel vertalen in een resultaat op de exploitatie.

Toch is een evenwichtschuld voor gemeenten hanteerbaar. Een gemeente kan de afschrijvingen uit de exploitatiecijfers halen en de investeringsuitgaven toevoegen om inzicht in het uitgavenpatroon te krijgen. Ook balansmutaties, zoals mutaties van de voorraden, kunnen hierin worden verwerkt. Het uitgavenpatroon kan vervolgens worden afgezet tegen de inkomsten. Een dergelijk inzicht heeft een gemeente ook nu al nodig voor het bepalen van de financieringsbehoefte. De uitgaven zelf kunnen vervolgens worden gesplitst in uitgaven aan publieke voorzieningen en rente-uitgaven aan schulden. Het concept gemeentelijke evenwichtschuld is vooral geschikt voor projecties voor de middellange termijn. Voor de korte termijn verstoren fluctuaties in het investeringsvolume en de voorraden het beeld.

Maar er is nog een belemmering. Artikel 189 Gemeentewet bevat de begrotingsnorm, dat de begroting van een gemeente in evenwicht moeten zijn en als ze dat niet is, het evenwicht in de eerstvolgende jaren tot stand moet worden gebracht. Artikel 203 Gemeentewet bepaalt dat de provincie toezicht uitoefent op de

naleving van deze begrotingsnorm. Uitgaande van een ideaalcomplex – de jaarlijkse investeringen zijn even hoog als de afschrijvingen – houdt dit in dat er geen structureel financieringstekort mag zijn dat met schulden wordt gefinancierd. Maar bij een structurele groei van de nominale inkomsten is er ruimte voor een jaarlijks tekort zonder dat de schuldquote wijzigt.

## Conclusie

In een land - of muntunie - waar sommige gemeenten, respectievelijk landen, groeien en anderen juist krimpen, zijn de inzichten van Domar nog steeds relevant voor de gemeente- dan wel overheidsfinanciën. De norm begrotingevenwicht is voor gemeenten met een structurele groei van de inkomsten te strak. Omgekeerd zijn bij krimpgemeenten met dalende inkomsten juist jaarlijks overschotten nodig om de schuldquote niet te laten stijgen. Dit naast de uitgavenruimte voor rentebetalingen. De norm begrotingevenwicht laat deze gemeenten juist te veel ruimte. De schuldquote is een beter uitgangspunt voor een begrotingsnorm voor gemeenten, dit met het oog op de verwachte inkomsten.

## LITERATUUR

Domar, E.D. (1944) *The burden of the debt and the national income*. *American Economic Review*, 34, 798–827.

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.

Raad voor de financiële verhoudingen (2007) *Tien jaar financiële verhoudingen. Een evaluatie van de Financiële-verhoudingswet 1997–2007*. Uitgave op [www.rfv.nl](http://www.rfv.nl).

Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen (2008) *Bevolkingsdaling; gevolgen voor bestuur en financiën*. Rapport op [www.rfv.nl](http://www.rfv.nl).