

Toezicht op gemeentefinanciën heeft blinde vlek

Het toezicht op de Nederlandse gemeentefinanciën richt zich op de eis van een sluitende begroting in baten en lasten. Ondanks deze eis kunnen de schulden door uitholling van het primair surplus hoog oplopen zodat de gemeentefinanciën onhoudbaar worden in tijden van recessie. Toezicht gericht op de ontwikkeling van schulden kan dit probleem voorkomen.

JAN VAN DER LEI
Senior beleidsmedewerker bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

In het buitenland kijken gemeenten en toezichthouders voor de houdbaarheid van de gemeentefinanciën naar de ontwikkeling van de schulden. Meerdere landen hebben wettelijke begrotingsregels voor gemeenten in de vorm van schuldplafonds en andere schuldrestricties. Sommige landen, zoals de Verenigde Staten en Zwitserland, omarmen als regulerend principe zelfs een gestructureerd faillissement van een gemeente wanneer die haar schuldverplichtingen niet kan nakomen. Gemeenten stellen in die landen zelf begrenzings aan schulden. Ook zijn er tussenvormen, zoals coördinatie tussen decentrale overheden en de centrale overheid over de verdeling van schuldruimte (Singh en Plekhanov, 2006).

FOCUS OP SLUITENDE BATEN EN LASTEN

Nederland richtte zich in de vorige eeuw voor het beheersen van de gemeentefinanciën ook op de schuldontwikkeling. Maar na invoering van het dubbel boekhouden in 1985 moeten gemeenten voldoen aan de eis van sluitende baten en lasten en de aanwezigheid van eigen vermogen. Deze nieuwe invalshoek is mede ontstaan door invoering van elementen uit het *New public management* bij gemeenten, een meer bedrijfsmatige benadering. Met de aanpassing van de Gemeentewet

en de boekhoudregels in 2004 is deze nieuwe kijk volledig gestold in wet- en regelgeving. De ontwikkeling van de schuld is hiermee buiten beeld geraakt.

Gemeenten stellen naast een begroting in baten en lasten voor het komende jaar een meerjarenraming op voor nog drie jaar. Om te zorgen dat de gemeentefinanciën niet ontsporen, geldt de wettelijke eis uit de Gemeentewet (art. 189 en 203) dat de begroting structureel en reëel in evenwicht moet zijn. Als de begroting voor het komende jaar niet in evenwicht is, moet dit in de meerjarenraming bereikt worden. Structurele lasten moeten gedekt worden door structurele baten, en de ramingen van de baten en lasten moeten realistisch zijn, meldt de Memorie van Toelichting bij de laatste bijstelling van het criterium in de Gemeentewet (Tweede Kamer, 2013). De wetsgeschiedenis spreekt over de eis van een sluitende begroting.

De gemeenteraad is verantwoordelijk voor het vaststellen van een sluitende begroting en het vaststellen van de gemeenterekening, en oefent hiermee horizontaal toezicht uit. Aanvullend houdt de provincie verticaal toezicht op het naleven van het wettelijke begrotingscriterium. De provincie plaatst een gemeente onder preventief toezicht als de begroting of meerjarenraming niet sluit. Wat het criterium van een 'sluitende begroting' uiteindelijk inhoudt, bepalen de boekhoudregels uit het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV, 2003) en het gemeenschappelijk toezichtkader (GTK) van de provincies en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Ministerie van BZK, 2008).

De boekhoudregels voor gemeenten schrijven een gemodificeerd stelsel van baten en lasten voor. Vanwege 'eigenheid van gemeenten' gelden er afwijkingen ten opzichte van een zuiver stelsel dubbelboekhouden. Zo is het toegestaan om rente over het eigen vermogen als baat op te voeren en bestemmingsreserves te vormen voor het dekken van (afschrijvingen op) investeringen.

In het GTK is de eis van structureel en reëel evenwicht

uit de Gemeentewet verder uitgewerkt. Het GTK bepaalt evenals de wet dat structurele lasten worden gedekt door structurele baten en daarnaast dat incidentele lasten kunnen worden gedekt door structurele baten of door incidentele baten. Zolang de lasten worden gedekt door baten zijn de financiën in orde, is het adagium.

Investerings worden bij het dubbel boekhouden als vermogensmutatie op de balans geadministreerd en zijn daardoor niet meteen zichtbaar als lasten. Daarom wordt aanvullend door de provincie met een schuin oog gekeken of een gemeente nog eigen vermogen heeft. Een negatief eigen vermogen moet de gemeente van de provincie wegwerken, maar een wettelijke grondslag hiervoor ontbreekt (Raad voor de financiële verhoudingen, 2011). Veel gemeentebegrotingen bevatten geen balans.

INKOMENSBESTEDENDE ORGANISATIES

De vraag is of een sluitende begroting in baten en lasten een positief eigen vermogen bij het opstellen van de begroting de schuld onder controle houden. Gemeenten zijn inkomensbestedende organisaties. Met de inkomsten doet een gemeente uitgaven. Ze wijken daarmee af van bedrijven die met uitgaven juist inkomsten creëren en zo de uitgaven terugverdienen. Een hefboomwerking waar met geleend geld een positief rendement wordt gemaakt als het rentepercentage lager is dan het resultaat als percentage van het vermogen, is bij de meeste activiteiten van gemeenten afwezig. Omdat inkomensbestedende organisaties geen winst kennen, geldt de simpele logica: geld lenen kost geld in de vorm van rente, en leningen moeten worden afgelost.

Rente en aflossing van leningen leggen beslag op toekomstige inkomsten. Hoe hoger de schulden, hoe meer de inkomsten door rente en aflossingen worden beklemd. Bij hoge schulden verdrukken de rente en aflossing uitgaven aan noodzakelijke publieke voorzieningen. De schulden kunnen zelfs oplopen door het voldoen van de lopende schuldverplichtingen; er is dan sprake van een schuldspiraal. Daarom is in het buitenland en ook vanuit Europa het financieel toezicht op gemeenten gericht op de ontwikkeling van de schuld.

Er zijn twee redenen waarom de eisen van een sluitende begroting en positief eigen vermogen geen waarborg vormen tegen een te hoge schuld. Ten eerste kan de schuld, ondanks het voldoen aan de eisen, door investeringen dermate hoog oplopen dat deze bij een inkomensval, bijvoorbeeld door een recessie, niet snel genoeg kan worden omgebogen, wat leidt tot een schuldspiraal. Ten tweede hollen de modificaties op het dubbel boekhouden het criterium van een sluitende begroting uit, waardoor het primair surplus structureel tekortschiet en de schuld sluipenderwijs hoog kan oplopen.

ONVOLDOENDE WAARBORG BIJ RECESSIE

Bij dubbel boekhouden zijn niet alle uitgaven in een jaar lasten op de exploitatie. Alleen uitgaven die het vermogen aantasten, zijn lasten. Uitgaven voor investeringen in bijvoorbeeld gebouwen of in voorraden als bouwgrond veranderen alleen de samenstelling van het vermogen op de balans. Voor de aanschaf van nieuwe investeringen moet er geld op de bank staan. Als dat er niet is, moet geld worden geleend. Daarmee stijgt de schuld, maar het eigen vermogen blijft onaangetaast. Tegenover het eigen vermogen kan een lage of hoge schuld staan.

Met lenen voor investeringen groeit het beslag van de schuldverplichtingen op het toekomstige inkomen. Maar zolang de begroting meerjarig sluit, is de gemeente in staat de lasten inclusief rentebetalingen te dekken met baten, en geven hoge schulden geen problemen. De gemeente kan haar schuldenlast dragen en creëert voldoende ruimte voor vervangingsinvesteringen.

Bij dubbel boekhouden in baten en lasten zijn alle baten geldstromen. Maar niet alle lasten zijn dat vanwege de afschrijvingen. De afschrijvingen in een jaar plus het resultaat van baten en lasten vormen het zogenaamde primair surplus. Bij het criterium van een sluitende begroting is het resultaat van baten en lasten op zijn minst nihil en valt jaarlijks minimaal het bedrag aan afschrijvingen in geld vrij voor het aflossen van oude leningen. Zo blijft geen restschuld van afgeschreven investeringen achter als nieuwe leningen voor de vervangingsinvesteringen worden aangetrokken.

het criterium houdt bij het opstellen van de begroting en meerjarenraming geen rekening met onverwachte tegenvallers, zoals de financiële gevolgen van een recessie

Daarnaast zitten in de lasten van de begroting niet alle rentekosten. Gemeenten boeken de rente van financiering van voorraden bouwgrond namelijk als vermogen op de balans bij deze voorraad. De verkoop van bouwgrond is een vermogensmutatie, waarbij onder normale marktcondities met de opbrengst na aflossing van de schulden ook de bijgeschreven rente wordt goedge maakt. Ook dit vormt dus geen probleem als het toezicht alleen kijkt naar het sluiten van de begroting.

Tot zover geeft het criterium van een sluitende begroting ook bij balansmutaties voldoende comfort. De lasten worden gedekt door baten en er wordt genoeg afgelost op oude leningen zodat de schuld bij nieuwe investeringen niet structureel stijgt. Maar het criterium houdt bij het opstellen van de begroting en meerjarenraming geen rekening met onverwachte tegenvallers, zoals de financiële gevolgen van een recessie. Een recessie laat de inkomsten dalen en de uitgaven stijgen. En ook rijst dan de vraag of de voorraden met voldoende opslag kunnen worden verkocht om de rente en aflossing goed te maken.

Door dalende inkomsten en stijgende uitgaven neemt de positieve kasstroom uit baten en lasten, het primair surplus, af. Het primair surplus neemt ook af doordat de rente van leningen voor de voorraden niet goed wordt gemaakt tijdens de verkoop, en daarmee nu een extra last is. Intussen leggen de schuldverplichtingen door de dalende inkomsten relatief een groter beslag op die inkomsten. Het primair surplus smelt zo nog verder weg.

Doordat niet meer voldoende wordt afgelost op oude

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

leningen, staat er bij vervanging van versleten bezit, zoals onderwijsgebouwen en bruggen, nog een restschuld open. De hoogte van de schuld en de bijbehorende schuldverplichtingen nemen daardoor bij vervangingsinvesteringen structureel toe. Het primair surplus kan zelfs omslaan in een financieringstekort. Dit ondanks het sluiten van de meerjarenraming en de aanwezigheid van eigen vermogen bij het opstellen van de begroting. Een dergelijke schuldspiraal wordt niet met eigen vermogen onder controle gebracht. Eigen vermogen is geen geld, maar zit vast in de stenen van het publiek bezit, zoals onderwijsgebouwen.

Er zijn juist ombuigingen nodig. Met het verlagen van de lasten en verhogen van de inkomsten moet het primair surplus worden hersteld. Daarbij geldt: hoe hoger de schuld hoe minder ruimte voor ombuigingen door rente en aflossingen. Bij een flinke inkomensval en uitgavenstijging is het de vraag

of de schuld niet sneller oploopt dan kan worden omgebogen. Deze vraag komt, met de eisen van een sluitende begroting in baten en lasten en het hebben van positief eigen vermogen, te laat in beeld.

BOEKHOUDREGELS HOLLEN PRIMAIR SURPLUS UIT

Gemeenten hanteren voor hun administratie de methode van dubbel boekhouden. Vanwege zogenaamde eigenheid van gemeenten zijn er afwijkingen ten opzichte van een zuiver stelsel van dubbel boekhouden. Er mag een rentevergoeding over het eigen vermogen als baat worden opgevoerd (artikel 2, lid 4, BBV). En er mogen bestemmingsreserves worden gevormd voor toekomstige investeringen. De afschrijvingen van geactiveerde investeringen mag men vervolgens dekken uit deze bestemmingsreserves (artikel 17, letter d, BBV). Maar door deze modificaties zijn niet alle baten daadwerkelijk inkomsten.

Rente over het eigen vermogen mag als baat worden opgevoerd. De redenering is dat als er geen leningen nodig zijn voor financiering van het bezit op de balans, ter grootte van het eigen vermogen, de gemeente geen rentekosten maakt en er dus sprake is van bespaarde rente. Maar geld niet uitgeven is wat anders dan geld ontvangen. Deze rente over het eigen vermogen is dus geen geldstroom. Het opvoeren van rente over eigen vermogen als baat verkleint hiermee, door de afwezigheid van een kasstroom, het werkelijke primair surplus. Dit ondanks het hebben van een sluitende begroting.

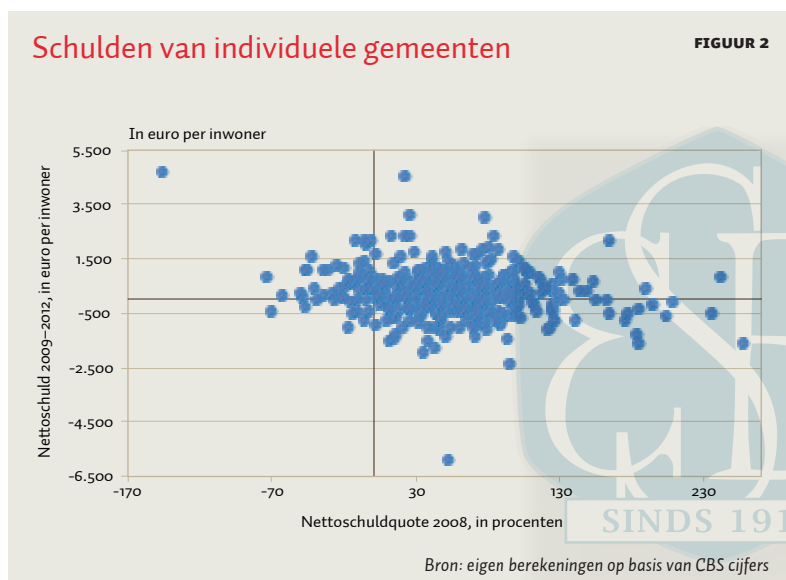
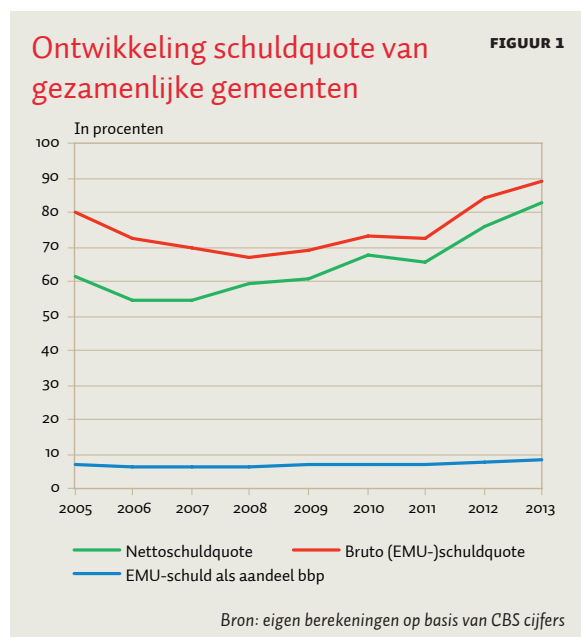
Daarnaast blijft een deel van de lasten buiten de berekening van het resultaat, omdat afschrijvingen worden gedekt uit bestemmingsreserves. Deze inzet van bestemmingsreserves wordt door het GTK ook geaccepteerd als baat. Maar eigen vermogen in de vorm van reserves is geen geld. Een deel van het resultaat wordt met de inzet van bestemmingsreserves al bestemd voordat het exploitatieresultaat wordt bepaald. Dit verkleint bij een sluitende begroting eveneens het werkelijke primair surplus.

Door deze stelselmatige uitholling van het primair surplus wordt niet genoeg afgelost op oude schulden. Als het bezit is afgeschreven door gebruik, resteert nog een restschuld. Bij vervanging van het bezit worden nieuwe schulden aangegaan die bovenop de restschuld komen. De gemeenteschuld en schuldverplichtingen stijgen daarmee structureel. Het criterium van een sluitende begroting is derhalve niet waterdicht.

GEMEENTESCHULD LOOPT OP

Nederland beleeft sinds het uitbreken van de kredietcrisis een flinke conjuncturele dip. Veroorzaakt de recessie nu ook meer financiële problemen bij gemeenten? Uit de bijlage bij de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 10 januari 2014 (Tweede Kamer, 2014) blijkt dat het aantal gemeenten dat onder verscherpt financieel toezicht van de provincie staat, is gedaald van dertig in 2005 naar negen in 2014. Van meer financiële problemen lijkt dus geen sprake.

Maar omdat het toezicht een blinde vlek voor de gemeenteschulden heeft, rijst de vraag of dit beeld juist is. Figuur 1 toont met de rode lijn de ontwikkeling van de bruto schuld als aandeel van de inkomsten van de gezamenlijke gemeenten in procenten. De brutoschuld komt overeen met de definitie van de EMU-schuld. De groene lijn geeft de ont-



De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

wikkeling van de nettoschuld als aandeel van de inkomsten in procenten weer. De nettoschuld is hier de brutoschuld plus crediteurenvorderingen en overlopende passiva minus banktegoeden, debiteurenvorderingen en overlopende activa. Bij deze definitie van de nettoschuld zijn de voorzieningen en de leningen aan derden en aan verbonden partijen buiten beschouwing gelaten.

Figuur 1 laat zien dat de schulden van gemeenten uitgedrukt als aandeel van de inkomsten na 2007 flink oplopen. Eind 2013 bedraagt de brutoschuld uitgedrukt als aandeel van de inkomsten 89 procent. Ter vergelijking: in 2013 komt het Europese schuldplafond van 60 procent bbp voor Nederland overeen met 128 procent van totale overheidsinkomsten. De nettoschuld lag eind 2013 met 43,3 miljard euro ruim boven het niveau van eind 2005 toen de nettoschuld 26,9 miljard euro bedroeg.

Bij gemeenten vervlakken normaliter over meerdere jaren gemeten de pieken in schuldontwikkeling. De verschillen in jaarlijkse investeringen middelen zich uit. Figuur 2 laat zien dat desondanks de schuldontwikkeling van gemeenten over de afgelopen vier jaar flink uiteenloopt. De schuldontwikkeling is gedefinieerd als de mutatie van de nettoschuld per inwoner. Op de x-as staat de nettoschuld als aandeel van de inkomsten eind 2008. Op de y-as staat de schuldontwikkeling per inwoner over het tijdvak 2009–2012.

Over de periode 2009–2012 hebben 142 van de 403 gemeenten de nettoschuld per inwoner ondanks de recessie zien dalen. Dat betekent dat andere gemeenten hun schulden veel sneller hebben zien stijgen dan de gemiddelde stijging in figuur 1. Bij maar liefst 46 gemeenten is de nettoschuld in vier jaar met meer dan 1000 euro per inwoner gestegen. Het valt op dat verscheidene gemeenten met een bovengemiddelde schuld per eind 2008 in de vier jaar erna nog meer schulden zijn aangegaan. Bij dit beeld verwacht men eerder een toename van het aantal gemeenten dat onder verscherpt toezicht staat van de provincie.

Ook werpt het de vraag op hoeveel gemeenten nu met erg hoge schulden te kampen hebben. Figuur 3 toont de kaart van Nederland met de nettoschuldquote per gemeente eind 2012. De 46 donkerrode gemeenten hebben een nettoschuldquote hoger dan 130 procent. Deze gemeenten hebben een schuld die uitstijgt boven het Europese schuldplafond, uitgedrukt in schuld als aandeel van de inkomsten. Nederland moet van de Europese Unie zijn schuld afbouwen omdat deze met 74 procent bbp per 2013 hoger is dan het Europese schuldplafond. Ongetwijfeld vallen meer dan de huidige negen gemeenten onder verscherpt toezicht van de provincie als het toezicht de blik richt op de ontwikkeling van de gemeenteschulden.

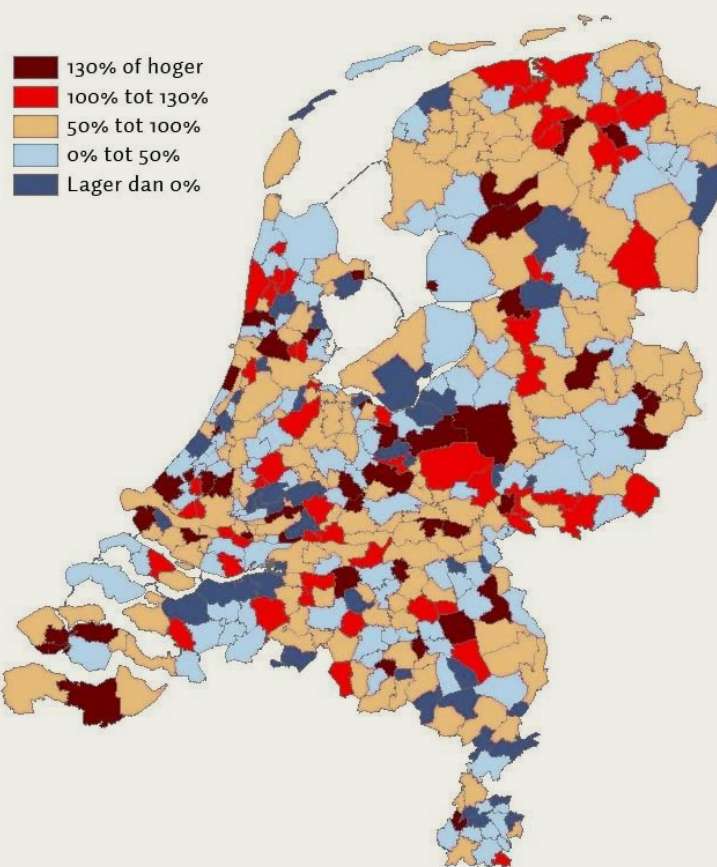
CONCLUSIE

Er is voor de toezichthouder en wetgever werk aan de winkel. Het toezicht op de gemeentefinanciën ziet met zijn oriëntatie op sluitende baten en lasten en de aanwezigheid van eigen vermogen niet op tijd of de schulden te hoog oplopen en of er voldoende wordt afgelost op oude schulden. Bij een recessie wrekt zich een te hoge schuld en een te grote uitholling van het primair surplus. Door de rente, aflossingsverplichtingen en noodzakelijke investeringsopgaven ontstaat een gereede kans op een schuldspiraal. Toezicht gericht op de ontwikkeling van de schulden kan dit probleem voorkomen.

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

Nettoschuldquote gemeenten eind 2012

FIGUUR 3



Bron: eigen berekeningen op basis van CBS cijfers

LITERATUUR

- BBV (2003) *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. Besluit inclusief wijzigingen*. Besluit op www.wetten.overheid.nl.
- Ministerie van BZK en IPO (2008) *Gemeenschappelijk financieel toezichtkader: zichtbaar toezicht*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Interprovinciaal Overleg. Document op www.rijksoverheid.nl.
- Singh, R. en A. Plekhanov (2006) How should subnational government borrowing be regulated? Some cross-country empirical evidence. *IMF Staff Papers*, 53(3), 426–552.
- Raad voor de Financiële verhoudingen (2011) *Advies consultatie modernisering financieel toezicht*. Advies op www.rfv.nl.
- Tweede Kamer (2013) *Wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met het aanpassen van enkele bepalingen inzake het financieel toezicht op gemeenten en provincies, Memorie van Toelichting*. 33 302 (3).
- Tweede Kamer (2014) *Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Bijlage 2. Historisch overzicht aantal gemeenten onder financieel preventief toezicht*. 27 581 (48).