

Veel gemeenten kunnen met inzet onderuitputting en reserves ravijn oplossen

Gemeenten spreken over een financieel ‘ravijnjaar’ – ze worden vanaf 2026 gekort op de Gemeentefondsuitkering. De financiële positie van gemeenten biedt echter verschillende mogelijkheden om de aankomende inkomstendaling op te vangen.

IN HET KORT

- Driekwart van de gemeenten schrijft sinds 2020 zwarte cijfers en laat middelen onbenut die elders kunnen worden ingezet.
- Het gegroeide eigen vermogen van gemeenten in de afgelopen jaren biedt ruimte om voorziene tekorten te compenseren.
- De afspraak dat gemeenten algemene reserve mogen aanwenden dient te worden verbreed naar bestemmingsreserves.

TJERK BUDDING

Hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam (VU)

RAYMOND GRADUS

Hoogleraar aan de VU

ANDRÉ MOL

Promovendus aan de VU

Gemeenten worden gefinancierd uit het Gemeentefonds, waarvan de hoogte bepaald wordt door de Rijksoverheid. Sinds 1995 wordt de zogenoemde trap-op-trap-af-systematiek gehanteerd, waarmee de omvang van het Gemeentefonds jaarlijks wordt aangepast aan de ontwikkeling van de (genormeerde) rijksuitgaven. Nadeel van deze systematiek is dat deze ondoorzichtig is en dat de exacte omvang van de uitkering per gemeente pas laat bekend wordt. Het kabinet-Rutte IV stelde daarom voor om de groei van het Gemeentefonds te koppelen aan de stijging van het bruto binnenlands product (bbp). Dit leidt tot een stabiel en voorspelbaar budget. Hoewel de bbp-systematiek initieel in 2026 ingevoerd zou worden, is bij de Voorjaarsnota 2024 besloten om de bbp-systematiek al in 2024 in te voeren.

Omdat gemeenten in de periode 2022–2025 bij ongewijzigd beleid profiteren van de extra rijksuitgaven aan defensie, landbouw en onderwijs, is tevens het besluit genomen om in 2026 de uitkering met drie miljard euro te korten.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) spreekt nu van een ‘ravijnjaar’ in 2026. Dit komt doordat gemeenten vanaf dat jaar te maken krijgen met een structurele korting van drie miljard euro op het Gemeentefonds. Doordat een geplande beuining op gemeenten – de opschalingskorting – is geschrapt, is dit bedrag tot 2,3 miljard euro teruggebracht. Het ravijn is, uitgedrukt in een

percentage van de totale uitkeringen uit het Gemeentefonds (circa 44,1 miljard euro in 2024), circa 5,2 procent, en uitgedrukt als een percentage van de totale begroting 3,7 procent.

De VNG is nog in gesprek met het kabinet over een verzachting van deze korting en geeft aan dat anders ruim driekwart van de gemeenten afstevent op een fors financieel tekort (FD, 2025).

In dit artikel plaatsen we de ravijndiscussie in perspectief. We onderzoeken aan de hand van financiële data hoe de recente ontwikkelingen in het Gemeentefonds zich verhouden tot de ontwikkeling van het afgelopen decennium, en we belichten de mogelijkheden voor gemeenten om de aankomende lagere uitkering op te vangen.

Financiële positie van gemeenten

Over de periode 2015–2023 is het Gemeentefonds gestegen van 27,3 miljard naar 42,2 miljard euro, en de verwachting is dat deze door zal stijgen naar 49,1 miljard euro in 2029 (figuur 1). Over de hele periode 2015–2029 is de gemiddelde (verwachte) stijging per jaar 1,6 miljard euro. Met name tussen 2020 en 2024 is de omvang relatief sterk gestegen.

Vanwege de positieve saldi de afgelopen jaren is het eigen vermogen van gemeenten gegroeid van 29,5 miljard euro eind 2019 tot 41,4 miljard euro eind 2023. Dankzij het opgebouwde eigen vermogen hebben veel gemeenten ruimte om voorziene financiële tekorten op te vangen, maar er zijn grote verschillen tussen gemeenten.

Gemiddeld was het gemeentelijk eigen vermogen per inwoner in Nederland eind 2023 2.307 euro, zo'n twee derde van de gemiddelde begrote kosten per inwoner op gemeentelijk niveau in 2023 (3.822 euro).

Er zijn grote gemeentelijke verschillen in de grootte van financiële reserves. Ultimo 2023 hadden 36 gemeenten minder dan 1.000 euro per hoofd aan vermogen (figuur 2). Er zijn 28 gemeenten met meer dan 3.000 euro per hoofd. Overigens zijn er in 2023 geen gemeenten met minder dan 500 euro aan vermogen per hoofd. In 2019 waren dit er nog 21.

Amsterdam is koploper met een eigen vermogen van 8,1 miljard euro eind 2023. Dit bedrag is nagenoeg gelijk aan de totale uitgaven van deze gemeente in 2023 (8,0 miljard euro). Rotterdam heeft met 2,7 miljard euro de op een na grootste reserve, maar dit bedrag is circa de helft van de totale uitgaven van deze gemeente (4,9 miljard euro). Ook uitgedrukt in een bedrag per inwoner is Amsterdam koploper (8.671 euro per hoofd ultimo 2023), maar opvallend

is dat de gemeente Ameland met ruim 3.800 inwoners en iets meer dan 6.500 euro tweede is. Het eigen vermogen per inwoner van kleine en grote stedelijke gemeenten en plattelandsgemeenten vertoont de afgelopen jaren een vergelijkbaar patroon.

De reserves zijn vastgelegd in de algemene reserve of in een of meer bestemmingsreserves. In 2019–2022 zijn de totale bestemmingsreserves met bijna zeven miljard euro gestegen en de algemene reserves met drie miljard euro. Voor 215 gemeenten (dit is 63 procent) is de bestemmingsreserve groter dan de algemene reserve. Vaak gaat het om aanzienlijke bedragen van meer dan 1.000 euro per inwoner.

Aan bestemmingsreserves heeft de gemeenteraad, in tegenstelling tot aan de algemene reserves, een bepaalde bestemming meegegeven (art. 43 lid 2 BBV). Dat is het enige verschil. Het kan als politiek gewenst worden gezien om vermogen in een bestemmingsreserve aan te houden vanwege een bepaald commitment, maar zowel bestuurlijk als juridisch kan daar evengoed een algemene reserve voor worden gehanteerd. Ook de bestemmingsreserves kunnen dus worden ingezet om financiële tekorten op te vangen.

Hoge reservevorming onwenselijk

De huidige reserves lijken relatief hoog en kunnen dus worden ingezet om voorziene financiële tekorten op te vangen. Het is echter lastig te zeggen wanneer een gemeente te veel eigen vermogen heeft, want hierover is beperkt literatuur beschikbaar. In een van de beperkte bronnen, het proefschrift van Gerritsen (2007), wordt gesteld dat het aanhouden van eigen vermogen voor andere functies dan het opvangen van financiële tegenvallers minder gewenst is, behoudens een beperkte hoeveelheid reserves in verband met het egaliseren van gemeentelijke heffingen. Ook geeft Gerritsen (2007) aan dat gemeenten met overtollig eigen vermogen sneller onrendabele uitgaven zullen doen en de risico's van het eigen beleid negeren of niet volledig afdekken.

Er zijn wel diverse richtlijnen over de gewenste solvabiliteitsratio, veelal bepaald door het eigen vermogen te delen door het totale vermogen. Een solvabiliteitsratio van minder dan twintig procent wordt als risicovol gezien (VNG, 2020) en 21 gemeenten (6,1 procent van het totaal) vallen binnen deze groep. Een algemene vuistregel is dat een gewenste solvabiliteit tussen de twintig en veertig procent moet liggen. Er zijn in 2023 168 gemeenten (49,1 procent) die aan deze eis voldoen; 153 (44,7 procent) gemeenten hebben een hogere solvabiliteit dan veertig procent, hetgeen hoger is dan nodig (figuur 3).

Financiële mogelijkheden

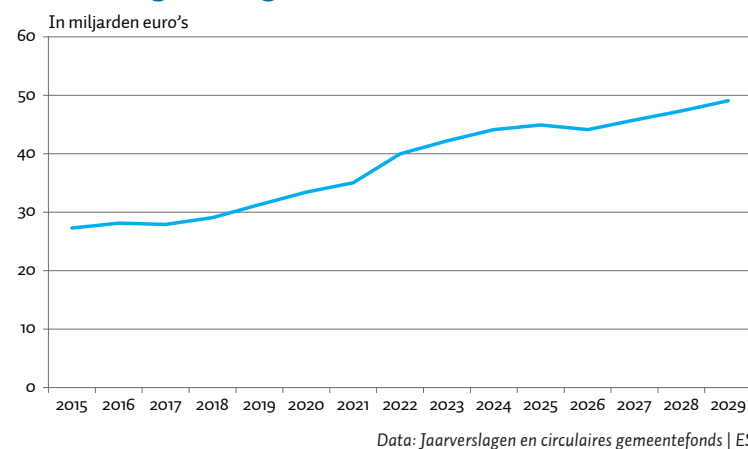
Voor veel gemeenten zijn verschillende opties beschikbaar om de verwachte inkomstendaling op te vangen, afhankelijk van hun financiële situatie.

Inboeken op de onderuitputting

Door meer realistisch te begroten, kunnen gemeenten de meerjarige onderuitputting inboeken. Hoewel gemeenten in de begrotingen van de afgelopen jaren aangaven aanzienlijke verliezen te verwachten, is het uiteindelijke resultaat bij de jaarrekening steeds positief. Bij de begroting over

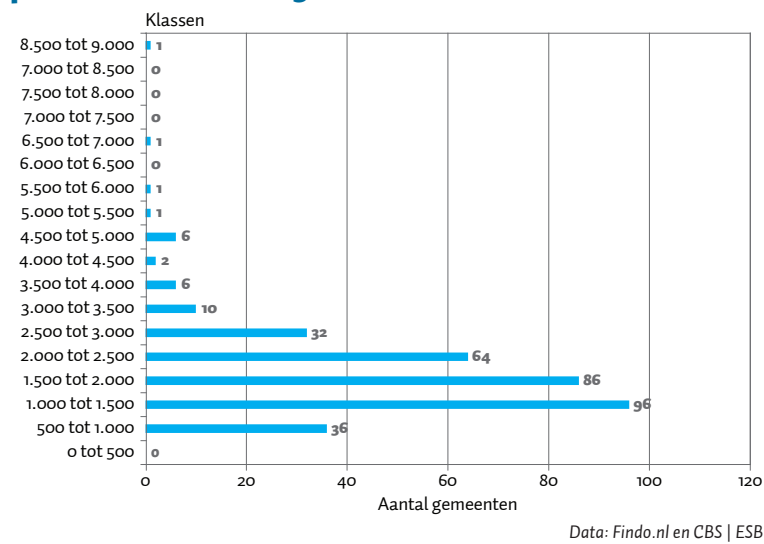
Omvang Gemeentefonds stijgt tussen 2015 en 2029

FIGUUR 1



Aantal gemeenten met eigen vermogen per inwoner eind 2023

FIGUUR 2



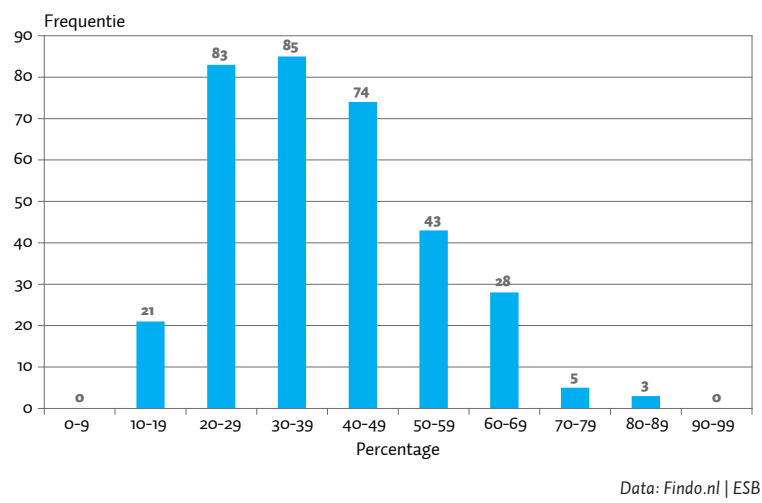
2020 verwachtten gemeenten nog een tekort van 1 miljard euro, maar uiteindelijk hadden ze een overschot van 1,6 miljard. In 2021, 2022 en 2023 hielden gemeenten respectievelijk 2,1 miljard, 3,3 miljard en 2,4 miljard euro over. Bij de begroting verwachtte men een tekort van respectievelijk 1,3 miljard euro in 2021, 0,9 miljard in 2022 en 0,4 miljard in 2023. Voor de periode 2020–2023 is het resultaat totaal 13 miljard euro beter dan verwacht.

Ook voor 2024 raamden veel gemeenten negatieve resultaten, maar in december werd bekend dat in veel gemeenten de jaarrekening van rood naar zwart is gegaan (Vos, 2024). Op het totaal van lasten in 2020–2023 is de onderuitputting 3,7 procent. Drie kwart van de gemeenten heeft sinds 2020 een positief exploitatieoverschot gehad.

Interen op de eigen reserves

Voor veel gemeenten is het mogelijk om de komende jaren op reserves in te teren, want de reservepositie is de afgelopen jaren aanzienlijk verbeterd. Bovendien heeft bijna de helft van de gemeenten een hogere solvabiliteit (meer dan veertig procent) dan nodig is.

Spreiding solvabiliteitsratio's gemeenten in 2023 FIGUUR 3



In het Bestuurlijk Overleg over de Financiële verhoudingen (BOFv, 2023) is de afspraak gemaakt dat gemeenten vanaf 2024 maximaal tien procent van de algemene reserve mogen aanwenden voor het dekken van structurele exploitatielasten, onder de voorwaarde dat de solvabiliteit van de gemeente groter of gelijk aan twintig procent is en blijft, en dat naar het oordeel van de toezichthouder (de provincie) het weerstandsvermogen voldoende is.

Er is al de afspraak gemaakt dat gemeenten onder condities de algemene reserve mogen aanwenden, en wij pleiten ervoor om dit te verbreden naar ook de bestemmingsreserves, omdat het onderscheid tussen beide beperkt is en het niet realistisch is dat deze bestemmingen de komende jaren volledig tot besteding komen. Gegeven het grote aantal gemeenten (153) met een solvabiliteit hoger dan veertig procent, geldt dat voor deze gemeenten het tijdelijk interen op het eigen vermogen inclusief bestemmingsreserves wenselijk kan zijn.

Verhogen gemeentelijke belastingen en heffingen

In de jaren 2019–2023 stegen de gezamenlijke belastingen en heffingen van 10,5 miljard euro in 2019 naar 12,2 miljard in 2023. Het gaat hierbij om een stijging van 3,8 procent per jaar. Een optie om de korting op te vangen, zou een verdere verhoging van de gemeentelijke belastingen kunnen zijn. Een indicator die behulpzaam kan zijn om te bepalen of er daarvoor ruimte is, vormt de ratio gemeentelijke belastingcapaciteit. Dit kengetal wordt bepaald door de OZB-lasten, de rioolheffing en de afvalstoffenheffing voor een gezin bij de gemiddelde WOZ-waarde in een bepaald jaar te delen door de woonlasten van het landelijke gemiddelde voor een gezin in het laatst bekende begrotingsjaar.

Er zijn 171 gemeenten met een kengetal lager dan 100 en zij kennen dan ook een relatief lage belastingdruk. Van 21 gemeenten met een solvabiliteit lager dan twintig procent zijn er acht met een ratio lager dan 100. Zij kunnen dus de belastingen verhogen. Daarbij is het van belang dat gemeenten deze mogelijkheid daadwerkelijk kunnen benutten en er zouden geen restricties moeten worden opgelegd, zoals dat het Rijk een maximale stijging van de gemeentelijke woonlasten voorschrijft.

Doorvoeren bezuinigingen

Een vierde optie is om bezuinigingen door te voeren. Een beperking daarbij is echter dat gemeenten op veel gebieden wettelijke verplichtingen hebben om bepaalde taken uit te voeren. De vraag komt dan op in welke mate ze daadwerkelijk beleidsvrijheid hebben. ROB (2019) geeft aan dat de mate van beleidsvrijheid valt af te leiden uit de mate waarin gemeenten zich moeten houden aan regels op het vlak van besluitvorming en uitvoering, welke mogelijkheden ze hebben om zelf aanvullende regels te bepalen en of ze keuzevrijheid hebben in het aangaan van samenwerkingsverbanden. Aan de hand van deze criteria is voor de diverse taakvelden en clusters van gemeentelijke activiteiten een indicatieve score opgesteld. Zo is aan het cluster Inkomen en participatie een score van een 2 toegekend en aan Cultuur en ontspanning een 9 (ROB, 2019, p. 18).

Sommige gemeenten hebben beleidsvrijheid om bezuinigingen door te voeren. Conform de systematiek die BMC (2023) heeft gehanteerd in hun voor de VNG opgestelde rapport, hebben wij een berekening gemaakt van de financiële omvang van de mate van beleidsvrijheid voor alle individuele gemeenten op basis van de jaarrekeningcijfers 2023. De enige aanpassing die we hebben gedaan, is dat we voor de overheadactiviteiten en overige baten en lasten een hogere mate van beleidsvrijheid reëel achten dan in genoemd rapport. We komen daarbij op een bedrag van 21,0 miljard euro waarvoor gemeenten beleidsvrijheid hebben, waarvan 4,4 miljard aan overhead. Uitgedrukt in een percentage van de totale lasten varieert dit tussen de 18,0 en 36,0 procent. Gemiddeld genomen is de mate van beleidsvrijheid dan 26,3 procent, waarbij overigens de 21 gemeenten met een solvabiliteit kleiner dan twintig procent een iets hogere mate van beleidsvrijheid kennen (27,1 procent) dan de andere gemeenten.

Tot slot

Voor veel gemeenten staan er diverse opties open om de gevolgen van de korting op het Gemeentefonds op te vangen. Daarbij geldt wel dat de mogelijkheden uiteenlopen tussen gemeenten. Veel gemeenten dienen kritisch naar hun uitgaven te kijken en kunnen hun (bestemmings)reserves inzetten; een aantal dient de belastingen te verhogen. Bezuinigen zijn niet uit te sluiten maar kunnen beperkt zijn.

Literatuur

BMC (2023) *Taken en middelen in balans*. BMC Rapport, 9 augustus. Te vinden op vng.nl.

BOFv (2023) *Notitie incidenteel/structureel voor het najaars BOFv 2023*. Bestuurlijk Overleg Financiële verhoudingen. Te vinden op www.rijksverheid.nl.

FD (2025) *Driekwart van de gemeenten stevent af op fors financieel gat van gezamenlijk €5,2 mrd*. *Het Financieel Dagblad*, 21 januari.

Gerritsen, E. (2007) *Vermogensstructuur van decentrale overheden: Theorie en empirie*. Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Economie en Bedrijfskunde, Proefschrift, 8 maart.

ROB (2019) *Beleidsvrijheid geduid*. Raad voor het Openbaar Bestuur Advies, 14 maart.

Vos, S. (2024) *Te vroeg bezuinigd? Raden twijfelen door overschotten: In veel gemeenten is de jaarrekening de afgelopen maanden van rood naar zwart gegaan*. Binnenlands Bestuur Nieuwsbericht, 24 december.

VNG (2020) *Handleiding houdbaarheidstest gemeentefinanciën*. Den Haag: VNB.