



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Brief aan de leden
T.a.v. het college en de raad

informatiecentrum tel.
(070) 373 8020

uw kenmerk

bijlage(n)

1

betreft

Gevolgen van de economische
recessie

ons kenmerk

ECGF/U200802225
Lbr. 08/200

datum

17 december 2008

Samenvatting

Wereldwijd zijn de economische vooruitzichten in een snel tempo verslechterd. Ook de sterke economie van Nederland ontkomt niet aan neerwaartse bijstelling van de groeicijfers. Het Centraal Planbureau (CPB) heeft op 8 december jl. nieuwe ramingen bekend gemaakt over de ontwikkeling van de Nederlandse economie. Het beeld dat het CPB schetst is niet rooskleurig en bepaald somberder dan de prognoses die op Prinsjesdag 2008 zijn gepubliceerd. De economische groei voor 2009 wordt thans geraamd op min 0,75%, waar in september jl. nog werd gerekend met plus 1,25%. De werkloosheid neemt toe, terwijl de inflatie juist weer lager uitkomt. Overigens merkt het CPB op dat de onzekerheden rond de nieuwste ramingen zeer groot zijn.

De verslechterde economische vooruitzichten hebben consequenties voor de gemeentelijke inkomsten en uitgaven. In deze ledenbrief worden de mogelijke consequenties geïnventariseerd en kort beschreven. Aan de orde komen bijv. de mogelijke gevolgen voor het accres van het gemeentefonds, de eigen inkomsten van gemeenten en de bijstandsuitgaven. De inventarisatie is meer kwalitatief dan kwantitatief van aard. Het uitdrukken van de effecten voor de gemeentefinanciën in concrete bedragen is in dit stadium slechts in beperkte mate mogelijk. Genoemde bedragen moeten in alle gevallen met de nodige voorzichtigheid worden gebruikt, zij kunnen over enkele maanden weer anders zijn.



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Aan de leden

informatiecentrum tel.
(070) 373 8020

uw kenmerk

bijlage(n)

1

betreft

Gevolgen van de economische
recessie

ons kenmerk

ECGF/U200802225

datum

17 december 2008

Lbr. 08/200

Geacht college en gemeenteraad,

0. INLEIDING

Wereldwijd zijn de economische vooruitzichten in een snel tempo verslechterd. De groei prognoses zijn herhaaldelijk verlaagd. Opmerkelijk is met welke snelheid de groei in veel landen afneemt en de intensiteit waarmee de neergang doorwerkt in het bedrijfsnieuws van elke dag. Veel bedrijven stellen investeringprogramma's uit en laten personeel afvloeien. Ook de sterke economie van Nederland ontkomt niet aan neerwaartse bijstelling van de groeicijfers. Op 8 december jl. heeft het Centraal Planbureau (CPB) nieuwe ramingen gepresenteerd. De Nederlandse economie komt in 2009 in een recessie. Er wordt een krimp verwacht van 0,75%. Ter illustratie; drie maanden geleden, op Prinsjesdag, raamde het CPB nog een economische groei voor 2009 van plus 1,25%. In 2010 volgt licht herstel. De werkloosheid zal fors oplopen. Eind 2010 worden 200.000 meer werklozen verwacht dan op dit moment. Enig lichtpuntje is de inflatie; die daalt. Hierdoor is er in 2009 nog sprake van koopkrachtverbetering voor de huishoudens. Het CPB merkt daarbij op dat de ramingen zijn omgeven met zeer grote onzekerheden. Het lijkt bij de prognoses om dagkoersen te gaan, die elk moment kunnen worden bijgesteld. Het is onzeker hoe intens de neergang is en hoelang hij duurt.

In deze ledenbrief wordt een inventarisatie gemaakt voor de mogelijke gevolgen van een economische recessie voor de gemeentelijke inkomsten en uitgaven. De inventarisatie is meer kwalitatief dan kwantitatief van aard. Het is al niet eenvoudig om uitspraken te doen over de aard en richting van de gevolgen voor de gemeenten. Het uitdrukken van die gevolgen in concrete bedragen is in dit stadium echt onmogelijk. Daarom moeten de in deze brief genoemde bedragen met de nodige voorzichtigheid worden gebruikt. Deze bedragen zijn gebaseerd op de ramingen zoals we die op dit moment kennen. Gezien de ontwikkelingen kunnen zij over enkele maanden anders zijn.

I. GEMEENTELIJKE INKOMSTEN.

De gemeentelijke inkomsten zijn onder te verdelen in gemeentefonds, specifieke uitkeringen en eigen middelen. De eigen middelen zijn weer onder te verdelen in belastingen, heffingen en overige eigen middelen (rente, dividenden, grondopbrengsten etc.). In de volgende paragrafen geven wij een kwalitatieve indicatie van de gevolgen van de recessie voor deze inkomstenbronnen.

Gemeentefonds

Sinds 1995 is de groei (het accres) van het gemeentefonds gekoppeld aan de groei van de rijksuitgaven volgens de normeringssystematiek of de systematiek van gelijke trap op, gelijke trap af. Het gaat daarbij niet om de totale rijksuitgaven, maar om de zgn. netto gecorrigeerde rijksuitgaven. Om te beginnen is de omvang van de zgn. niet-belastinginkomsten van het Rijk van belang. Hoe groter de omvang, hoe lager het accres. Het gaat om alle begrotingsontvangsten van het Rijk die niet tot de belastingen worden gerekend, zoals ontvangen dividenden. Een hogere winstuitkering van De Nederlandsche Bank leidt daarom tot een lager accres. Verder doet een aantal uitgavenposten op de rijksbegroting niet mee bij de berekening van het accres, bijvoorbeeld uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking, bijdragen aan Europa en bijstandsuitgaven. Een lagere bijdrage aan Brussel heeft daarom geen effect op het accres.

De ontwikkelingen op de rijksbegroting zijn dus bepalend voor de groei van het gemeentefonds. Daarbij zijn de afspraken die bij het regeerakkoord zijn gemaakt van belang. Bij aantreden heeft het kabinet afgesproken te werken met een strikte scheiding tussen rijksuitgaven en -inkomsten. Voor de uitgaven gelden uitgavenkaders die werken als een plafond. Tegenvallers in uitgaven moeten onmiddellijk worden opgevangen door compenserende besparingen elders in de uitgavensfeer. Voor de inkomstenkant werkt het kabinet daarentegen met zogenaamde richtpunten. Zijn er tegenvallers in de rijksinkomsten dan hoeft niet direct te worden gecompenseerd via bezuinigingen of belastingverhogingen. Tegenvallers in de belastingeninkomsten worden in eerste instantie opgevangen door verhoging van het financieringstekort. Dit wordt de automatische stabilisatie genoemd. Automatische stabilisatie betekent dat het kabinet geen aanvullend beleid voert als het conjunctureel tegen zit. Dit is echter niet onbeperkt. Volgens afspraken moet het kabinet in actie komen als het financieringstekort hoger wordt dan 2,0% van het Bruto Binnenlands Product (BBP). Het gaat hier om de zgn. signaalwaarde van het financieringstekort: bij een tekort van 2,0% zal het kabinet tekortverkleinende maatregelen nemen of voorbereiden. Voor 2008 gaat het CPB nog uit van een financieringsoverschot van 1,3 %. Hierdoor kan de rijksbegroting en stootje hebben. Het BBP wordt in 2009 geraamd op ruim € 600 miljard. Tussen een overschot van 1,3% en een tekort van 2,0% zit een bedrag van bijna € 20 miljard. Het kabinet heeft zo gezien de nodige financiële speelruimte. Op grond van de afspraken is het kabinet dus niet gedwongen om aanvullende bezuinigingsmaatregelen te nemen. Tot op dit moment wijst ook niets in die richting.

Verwachting 2009:

Dit betekent dat naar verwachting de uitgavenkaders van de rijksbegroting in 2009 niet zullen wijzigen. Betekent dit ook dat de groei van het gemeentefonds ook ongewijzigd blijft? Nee. De uitgavenkaders van de rijksbegroting zijn reële kaders. Deze worden aangepast aan de ontwikkeling van de lonen en prijzen. Dat gebeurt op twee momenten.

De eerste keer bij Prinsjesdag voorafgaand aan de het begrotingsjaar en de tweede keer bij de Voorjaarsnota tijdens het begrotingsjaar. Voor de loon- en prijsontwikkeling hanteert het kabinet de prijsontwikkeling van het Bruto Binnenlands Product (pBBP). Bij Prinsjesdag was de pBBP voor 2009 3,58% (zie september-circulaire 2009, pagina 2). Het CPB raamt nu voor 2009 een pBBP van 1,75%.

Dat betekent dat de nominale uitgavenkaders van de rijksbegroting naar beneden worden bijgesteld. De nominale groei van de rijksbegroting wordt kleiner en dus de nominale groei van het gemeentefonds ook. Hoeveel? Gebaseerd op de huidige inzichten berekenen wij een daling van € 300 miljoen.

Dit is als volgt te berekenen. In de septembercirculaire is uitgegaan van een reële groei van 4,54% en een inflatie van 3,58%. Dit levert een accrespercentage op van 8,28%, namelijk $1,0454 * 1,0358 = 1,0828$. Zoals verwacht wijzigen de reële kaders op de rijksbegroting niet, wel de inflatie. Dat levert een accres op van 6,35%, namelijk $1,0454 * 1,0175$.

Ondanks dat het kabinet in 2009 waarschijnlijk niet bezuinigt, zal door de dalende inflatie het gemeentefondsaccres, gebaseerd op de huidige cijfers die in maart zeker anders zullen zijn, dalen met bijna 2%. Dit komt overeen met € 300 miljoen. Zoals opgemerkt heeft deze daling heeft slechts nominale achtergronden. Of gemeenten dit merken in hun huishoudboekje hangt af van de mogelijkheden die ze hebben om de dalende prijzen ook daadwerkelijk in hun uitgaven door te laten werken. Voor de materiële uitgaven moet dit zeker lukken. Onzeker is hoe de salarissen van het gemeentepersoneel zich zullen ontwikkelen. De onderhandelingen over een nieuwe CAO per 1 juni 2009 starten in maart.

Verwachting 2010.

Voor het jaar 2010 zijn de verwachtingen erg onduidelijk. Het CPB raamt nu een licht herstel van de economische groei. Niettemin stijgt het financieringstekort naar -2,4%. Er is geen enkele voorspelling te doen of door het kabinet in 2010 aanvullend zal worden bezuinigd.

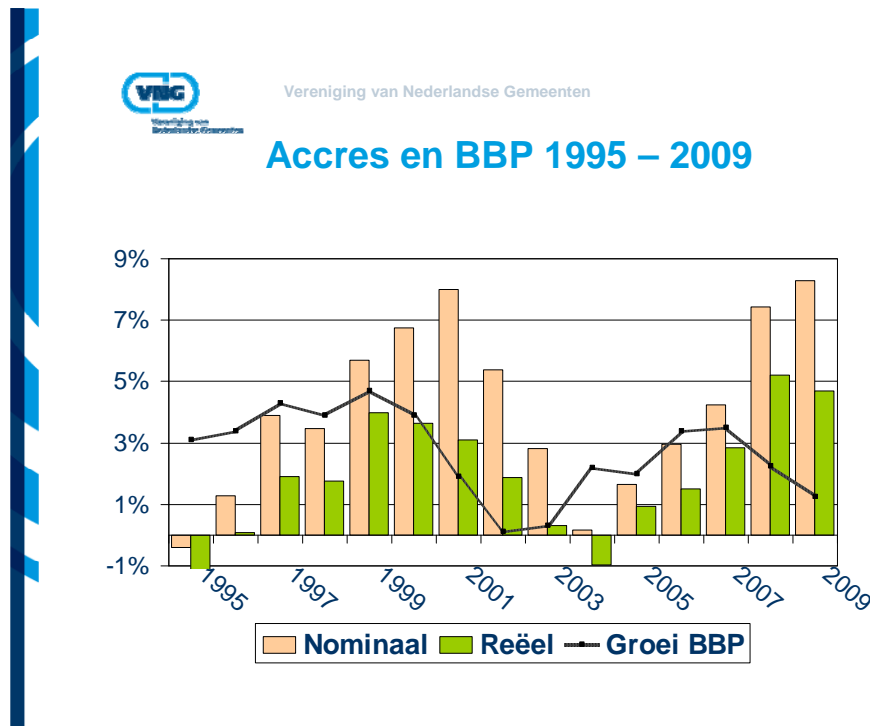
Factoren die een rol spelen zijn:

- Hoe ontwikkelt zich de economie?
- In 2011 zijn er verkiezingen gepland voor de Tweede Kamer. Kiest het kabinet ervoor om hieraan voorafgaand te bezuinigen?
- Hoe sterk zal de Europese Commissie hechten aan de criteria van Maastricht (maximaal financieringstekort van 3,0 %) in het licht van de huidige economische situatie?

Voor de ontwikkeling van het gemeentefonds in 2010 en latere jaren zal de meicirculaire 2009 moeten worden afgewacht.

De ervaring leert overigens wel dat de groei van het gemeentefonds een aantal jaren na-ijlt bij de groei van de economie. In onderstaande grafiek wordt het verloop van het nominale en reële accres gegeven sinds de start van de normeringssystematiek in 1995. Het nominale accres is het werkelijk ontvangen meerbedrag in euro's. Het reële accres is wat overblijft na bekostiging van de loon- en prijsstijgingen. Tussen nominaal en reël zit de prijsontwikkeling van het Bruto Binnenlands Product. De werkelijke loon- en prijsstijgingen vallen voor de gemeenten meestal wat hoger uit. Verder moet uit het reële accres de groei van het areaal van de gemeenten worden bekostigd (groei bevolking, groei wegnen etc.). Dat kost jaarlijks ongeveer een half procent van het accres.

In de grafiek wordt verder de groei van het Bruto Binnenlands Product weergegeven. Deze cijfers worden gebruikt als we spreken over de economische groei van Nederland. Uit de grafiek blijkt dat tijdens de vorige economische neergang (rond de eeuwwisseling) de daling van accres in tijd achterliep bij de daling van de economische groei. Het is niet onmogelijk dat deze beweging zich opnieuw zal voordoen. Dat zou betekenen dat het accres 2010 en latere jaren fors lager uitkomt dan in 2008 en 2009.¹ In de grafiek is voor 2009 overigens nog gerekend met een economische groei van 1,25%.



In dit kader is verder belangrijk dat in het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen van 21 oktober jl. met het kabinet is afgesproken dat alle uitgaven en inkomsten die samenhangen met het oplossen van de financiële crisis (kapitaalinjecties voor financiële instellingen, rente-uitgaven van de hiervoor noodzakelijke leningen, rente-inkomsten, dividenden en premies voor garantstellingen) buiten de berekening van het gemeentefondsaccres blijven (zie ook de bijlage bij deze ledenbrief).

Inmiddels heeft het kabinet besloten tot het treffen van aanvullende beleidsmaatregelen. Op 21 november jl. heeft de minister-president in een brief aan de Tweede Kamer inzicht gegeven in het totaalpakket aan maatregelen dat het kabinet heeft genomen². Tot dat pakket behoort bijv. de mogelijkheid voor bedrijven tot vervroegde afschrijving op investeringen en meer soepelheid bij toepassing van de regeling arbeidstijdverkorting. Hoewel in de brief geen totaalbeslag op de rijksbegroting is genoemd, staat dit pakket inmiddels bekend als 'het pakket van zes miljard.'

¹ In de septembercirculaire gemeentefonds 2008 worden voor 2010 en later fors lagere accrespercentages voorspeld, terwijl de gevolgen van de economische neergang nog niet zijn verwerkt in de meerjarenraming van het Rijk. Lagere accresen voor latere jaren is een gebruikelijk beeld in circulaire. Naarmate het begrotingsjaar dichterbij komt, gaan de accresen meestal verder omhoog. Het is nu de vraag of dit verschijnsel zich ook zal voordoen in 2010 en later.

² Brief van 21 november 2008, stuk 31 371, nr. 54.

In het pakket zitten overigens geen uitgaven of niet-belastinginkomsten die via de normeringssystematiek doorwerken in het accres gemeentefonds (zie bijlage).

Nog een laatste opmerking in deze paragraaf. Budgettaire krapte bij het Rijk kan er toe leiden dat discussies over toepassing van artikel 2 Financiële-verhoudingswet (het boter bij de vis-artikel bij taakwijzigingen voor gemeenten) moeizamer gaan lopen.

Specifieke uitkeringen

In hoeverre de economische neergang doortikt in de specifieke uitkeringen is op voorhand niet eenvoudig te bepalen, met uitzondering van het inkomensdeel van de Wet werk en bijstand (daarover straks meer). Bezuinigingen worden in 2009 nog niet voorzien, maar dat beeld kan in latere jaren natuurlijk omslaan. In de tijd aflopende specifieke uitkeringen worden mogelijk niet verlengd en de bedragen komen niet via een ander kanaal (gemeentefonds) naar de gemeenten. Nieuwe uitkeringen of verhoging van bestaande bedragen zullen achterwege blijven. Gemeentelijke claims zullen niet eenvoudig worden gehonoreerd (bijv. voor een verhoging van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing). Initiatieven vanuit de Tweede Kamer voor nieuw beleid en nieuw geld voor de gemeenten zullen afnemen, omdat het voor de Kamer lastiger wordt om dekking voor hun voorstellen aan te geven.

Voor de ontwikkeling van het macrobudget inkomensdeel Wet werk en Bijstand zijn in het Bestuurakkoord Rijk – VNG afspraken gemaakt op basis van verwachte volumeontwikkelingen. Daarin is het macrobudget voor de algemene bijstand vastgelegd, op basis van de in het najaar van 2007 gepubliceerde middellangetermijn-cijfers van het CPB. Het door het CPB geraamde WWB-volume ziet er als volgt uit. Het gaat om jaargemiddelden, voor de leeftijdscategorie jonger dan 65 jaar.

Tabel. WWB-volume basis voor meerjarenbudgetten (volume x 1000)

	2007	2008	2009	2010	2011
Volume	292	276	267	260	259

Er is in het Bestuursakkoord afgesproken dat de cijfers niet meer worden aangepast voor de realisaties van gemeenten.³ Hierdoor wordt de winst (maar ook het eventuele verlies) als gevolg van gemeentelijke inspanningen macro niet afgeroomd. Verder is afgesproken dat er gedurende de looptijd geen correcties op de aantallen worden toegepast, tenzij het bijstandsvolume *door conjuncturele ontwikkelingen* meer dan 12.500 bijstands-huishoudens (plus of min) afwijkt van de verwachting die is opgesteld op basis van de CPB-raming. Alleen de overschrijding van de bandbreedte wordt gecorrigeerd in het budget. Is de door de conjunctuur bepaalde volumeontwikkeling bijv. 13.500 bijstandshuishoudens hoger dan in de tabel genoemd, dan wordt het budget dus verhoogd met 1.000 bijstandshuishoudens.

Bij een jaarbedrag van € 13.000 per uitkering bedraagt het eigen risico voor de gemeenten € 163 miljoen (12.500 x € 13.000). Belangrijk is dat in een evt. discussie over het eigen risico goed onderscheid wordt gemaakt tussen effecten op het volume door de conjunctuur en door gemeentelijke uitvoering van de bijstand (bijv. bevordering uitstroom).

³ De aantallen worden wel aangepast wanneer afwijkingen op aanpalende beleidsterreinen leiden tot een hoger of lager bijstandsvolume (bijv. toegang WSW, WW). Verder worden de budgetten jaarlijks aangepast aan de inflatie.

Bedacht moet worden dat een verminderde werkgelegenheid met enige vertraging doorwerkt in de volumes, omdat dikwijls andere, tijdelijke vangnetten bestaan (zie daarover ook hoofdstuk 3). Om de gedachten te bepalen: het bijstandsvolume bedraagt per 1 augustus 2008 circa 265.000. Omdat het budget 2008 wordt berekend op een volume van 276.000 gemiddeld, behalen de gemeenten in dit dossier dit jaar een voordeel. Zoals het er nu naar uitziet zullen gemeenten zowel in 2009 als 2010 geconfronteerd worden met het eigen risico van € 163 miljoen bij het inkomensdeel van de bijstand.

Eigen inkomsten: belastingen en heffingen

Belastingen

Gemeenten halen in 2008 € 3,5 miljard op aan belastingen. In het plaatje hieronder wordt het bedrag uitgesplitst over de verschillende belastingen.



Opbrengst gemeentelijke belastingen 2006-2008 (mln euro)

	2006	2007	2008
Onroerendezaakbelastingen	2.563	2.635	2.739
Parkeerbelasting	416	445	467
Toeristenbelasting	110	113	119
Hondenbelasting	53	54	56
Overige belastingen	121	122	128
Totaal belastingen	3.386	3.369	3.509

De onroerende zaakbelasting is met voorsprong de belangrijkste gemeentelijke belasting. De inkomsten zijn beperkt gevoelig voor conjuncturele ontwikkelingen. Een eventuele waardedaling van onroerend goed kan worden goedge maakt door overeenkomstige tariefstijgingen. De te ontvangen bedragen blijven daarmee gelijk. Hier passen twee opmerkingen:

- In februari 2009 zullen de nieuwe WOZ-waarden bekend worden gemaakt aan de huiseigenaren en de eigenaren en gebruikers van niet-woningen. Deze waarden zijn gebaseerd op peildatum 1 januari 2008. Nu de prijzen van onroerend goed her en der beginnen te dalen, zal er onbegrip kunnen ontstaan over de hoogte van de taxaties. Een goede communicatie is van belang.
- De OZB-tarieven 2009 zijn in veel gemeenten opgehoogd met een inflatiepercentage. De inflatieverwachting voor 2009 is inmiddels fors lager dan bij de opstelling van de begroting nog werd verondersteld. Ook dit kan tot onbegrip bij de belastingbetaler leiden.

Gemeenten worden bij de heffing van OZB beperkt door de zgn. macronorm: het totaal aan OZB-opbrengsten in enig jaar mag een zeker bedrag niet overschrijden.

Waardedaling van onroerende zaken levert hier geen extra problemen op, omdat de norm wordt berekend aan de hand van de opbrengst van een voorgaand jaar.

De norm wordt jaarlijks verhoogd aan de hand van de groei van het Bruto Binnenlands Product (een reële index) en van de prijsstijging Nationale Bestedingen (een nominale index). Voor 2009 gaat het om resp. 2,00% en 2,99% (opgeteld dus 4,99%⁴) op basis van cijfers uit het Centraal Economisch Plan 2008 van het CPB. Voor 2009 voorzien wij geen probleem. Als het kabinet echter de macronorm ook in 2010 wil toepassen zou die wel eens bijzonder laag kunnen uitvallen (lage groei, wellicht negatief, en een lage inflatie).

De economische neergang zal mogelijk leiden tot grotere leegstand. Een toename in leegstand leidt tot lagere opbrengsten uit de gebruikersheffing voor niet-woningen. Een leegstand van 5% kost de gemeenten al gauw een bedrag van tussen de €25 en €30 miljoen per jaar. Verder geldt dat de kosten van kwijtschelding kunnen toenemen, omdat de particuliere inkomens kunnen dalen in tijden van economische slapte.

Voor de toeristenbelasting en parkeerbelasting verwachten wij geen grote effecten. De inkomsten uit de toeristenbelasting kunnen wat stijgen voor binnenlandse vakantiebestemmingen omdat Nederlanders in de vakantie dichter bij huis blijven. De internationale toeristencentra leveren waarschijnlijk in, evenals de steden met congresfaciliteiten.

Heffingen

De opbrengst aan gemeentelijke heffingen bedraagt in 2008 €3,7 miljard. In het plaatje hieronder wordt het bedrag uitgesplitst over de verschillende heffingen.



Opbrengst gemeentelijke heffingen en rechten 2006-2008 (mln euro)

	2006	2007	2008
Afvalstoffenheffing / reinigingsrechten	1.652	1.685	1.711
Rioolrechten	997	1.093	1.162
Bouwleges	406	438	482
Secretarieleges	206	224	248
Overige retributies (nieuw in 2008)			123
Totaal heffingen en rechten	3.260	3.440	3.726

⁴ In dit percentage is geen rekening gehouden met het effect op de macronorm van de afschaffing van de precariobelasting op nutskaabel- en leidingen. Inclusief dit effect is de norm 6,11%.

De inkomsten uit de milieueffingen (riool en afval) zijn weinig conjunctuurgevoelig. Minder afval leidt gedeeltelijk tot minder kosten. Ook hier geldt dat de kwijtschelding kan toenemen en dus de inkomsten minder worden.

Bij de leges gaat de belangstelling vooral uit naar de bouwleges. Het gaat om grote bedragen. In 2007 is in totaal € 438 miljoen aan bouwleges opgehaald, de raming voor 2008 bedraagt € 482 miljoen. Tien jaar geleden (1998) ging het nog om € 187 miljoen. Sindsdien stijgt de opbrengst met gemiddeld 10% per jaar. Dit zijn macrocijfers. Per gemeente kunnen inkomsten van jaar op jaar fluctueren, omdat de bouwactiviteiten dat ook doen. Economische teruggang leidt ongetwijfeld tot verminderde bouwactiviteit en minder inkomsten uit bouwleges. Dit kan grote effecten hebben. In hoeverre deze lagere opbrengsten kunnen worden gecompenseerd door minder kosten bij de gemeentelijke dienst-, bouw- en woningtoezicht is afhankelijk van de situatie in de gemeente.

Eigen inkomsten: overige eigen inkomsten

Onder de overige eigen inkomsten vallen alle inkomsten die niet in de hiervoor genoemde categorieën vallen. Grote posten zijn bijvoorbeeld rente, dividend, grondexploitatie, verkoop van aandelen en ander bezit.

De ontwikkeling van de rente is heel belangrijk voor de gemeentefinanciën. Per saldo hebben de gemeenten grote bedragen opgenomen, waardoor een procentpunt hogere of lagere tarieven al grote effecten heeft. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt in het renteniveau voor kort geld (looptijd maximaal een jaar) en lang geld. Een renteverandering voor kort geld tikt al snel door in de begroting. Voor elk geleend miljard betekent 1% stijging of daling van de rente € 10 miljoen meer of minder inkomsten en uitgaven. Ultimo tweede kwartaal 2008 hadden de gemeenten € 28 miljard aan lang geld opgenomen en € 3 miljard uitgezet. De kortlopende schuld bedroeg € 6 miljard. Aan 'kortlopende vorderingen en uitzettingen' stond € 11 miljard in de boeken.⁵ Het is niet gemakkelijk om de renteontwikkeling te voorspellen. De Centrale Banken voeren een goedkoop geldpolitiek, maar de banken lijken niet erg bereid om de lage tarieven door te berekenen. Wanneer de conjunctuur weer aantrekt, is er het risico van inflatie en hoge rente omdat er recent veel liquiditeiten in de markt zijn gevloeid. Er kan dan spoedig een grote koopkrachtige vraag ontstaan.

Het staat wel vast dat de netto-inkomsten uit de bouwgrondexploitatie fors zullen dalen als gevolg van de economische neergang. De vraag naar koopwoningen stagneert. Dat tikt door in de ontwikkeling van nieuwbouwlocaties. Ook de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen zal vertragen. Het is niet eenvoudig om in kaart te brengen wat hiervan de financiële consequenties voor de gemeenten zijn.

Er lopen hier twee lijnen; via de balans en via de exploitatie. In de begroting worden de verwachte baten en lasten van dat jaar opgenomen. In 2007 ging het om € 5,9 miljard aan baten en € 5,4 miljard aan lasten. Per saldo bedroegen de baten dus € 0,5 miljard. Voor 2008 is eenzelfde saldo geraamd.

En dan is er de lijn via de balans. Veel gemeenten hebben gronden in bezit om deze te ontwikkelen. De waarde daarvan is op de balans terug te vinden. Wanneer de bouw stopt, zijn eerder verwachte opbrengsten niet realistisch meer. Verder leidt uitstel van ontwikkeling tot hogere rentekosten. Ultimo tweede kwartaal staat er 'gronden en terreinen' € 7,8 miljard op de gemeentelijke balansen.

⁵ Het gaat hier om meer posten dan uitgezette kort geldleningen. Ook belastingdebiteuren van de gemeenten vallen hier bijv. onder.

In deze post zitten ook de in erfpacht uitgegeven gronden (het is niet eenvoudig te achterhalen voor welk deel, waarschijnlijk voor meer dan de helft van het bedrag).

Ook lijkt het realistisch te veronderstellen dat dividenden van publiek bezit in 2009 zullen tegenvallen. Ook de bedrijven waarvan gemeenten aandeelhouder zijn, zullen in 2009 de economische crisis aan den lijve ondervinden en dat zal een negatief effect hebben op de winst.

2. GEMEENTELIJKE UITGAVEN

De economische recessie heeft ook gevolgen voor gemeentelijke uitgaven. Op deze plaats wordt geprobeerd om de uitgavenposten te onderscheiden, die geraakt worden door de recessie. In veel gevallen geldt dat de uitgaven zullen stijgen, maar er doen zich naar verwachting ook uitgavendalingen voor. Het gaat niet om een complete inventarisatie, wel om posten die het eerste in het oog springen. Het is te vroeg om in dit stadium bedragen (plus of min) aan de posten te koppelen. Die zijn ook sterk afhankelijk van de intensiteit en de duur van de recessie. Ontwikkelingen die zich niet onmiddellijk vertalen in geldbedragen worden hier niet genoemd. Het gaat bijv. om het effect op de luchtkwaliteit doordat het autopark gemiddeld verouderd. De inventarisatie gaat aan de hand van drie thema's: afnemende werkgelegenheid, afnemende bouwactiviteit en overige ontwikkelingen.

Effecten afnemende werkgelegenheid

Op dit moment is de arbeidsmarkt nog steeds gespannen, maar dat zal waarschijnlijk niet lang meer duren. Ondanks genomen maatregelen op het punt van de werkgelegenheid (bijv. flexibele omgang met regels rond arbeidstijdverkorting) zal de werkloosheid toenemen. Het CPB raamt een stijging van 200.000 werklozen eind 2010. De dalende werkgelegenheid maakt het moeilijker om mensen van werk naar werk te helpen, zonder een tussenstop in baanloosheid of bijstand. Op dit punt ligt er een belangrijke rol voor UWV en CWI, maar ook voor het reïntegratiebeleid van gemeenten. In ongeveer de helft van de gemeenten wordt het reïntegratiebudget (het werkdeel van de Wet werk en bijstand) uitgeput.

Met welke snelheid en intensiteit de groei van de werkloosheid doortikt in een groei van het bijstandsvolume laat zich niet eenvoudig becijferen. Dat hangt af van de vraag in hoeverre de nieuwe werklozen gebruik kunnen maken van de geldende WW-regelingen (de basisuitkering WW, de verlengde WW-uitkering en de onlangs ingestelde bijzondere regeling werktijdverkorting). Het is bijna zeker dat de bijstandsvolume fors zal toenemen. Dat heeft niet alleen gevolgen voor de bijstandsuitgaven (zie hierover ook hoofdstuk I), maar ook voor de uitvoeringskosten van de bijstand. De gemeenten zullen deze kosten moeten opvangen uit de gemeentefondsuitkering. Ondanks het feit dat de gemeentefondsuitkering reëel gelijk blijft (hoofdstuk I) zal door het eigen risico in de bijstandsuitgaven en de gestegen uitgaven voor de uitvoering van de bijstand mogelijk niet ontkomen kunnen worden aan bezuinigingen op andere beleidsterreinen.

Doordat mensen eerder in de bijstand komen worden ze geconfronteerd met de eisen die de bijstand stelt ten aanzien van eigen vermogen (bijvoorbeeld het bezit van een eigen woning). Dit kan leiden tot toenemende aanspraken op bijzondere bijstand/armoedebeleid en schuldhulpverlening. Door mondiale ontwikkelingen kan de asielproblematiek toenemen, met stijgende uitgaven voor inburgering en reïntegratie. Door een toename in de armoede kan het algemeen welbevinden van de burgers afnemen, waardoor de gang naar gemeentelijke loketten toeneemt (bijv. voor Wmo-voorzieningen).

Vanuit financieel oogpunt heeft een ontspannen arbeidsmarkt ook voordelen. Gemeentelijke vacatures zijn eerder te vervullen en er kan afscheid worden genomen van dure interim-krachten. Dat is goed nieuws, nu het ambtenarencorps vergrijsd. Wel kunnen de pensioenpremies stijgen door mindere beleggingsresultaten van pensioenfondsen, het ABP voorop. De kosten voor huishoudelijke verzorging kunnen in de hand worden gehouden en het potentieel aan mantelzorgers en vrijwilligers groeit. De personeels- en huisvestingskosten voor gesubsidieerde instellingen groeien niet meer of nemen af.

Effecten van verminderde bouwactiviteit

Minder bouwen betekent minder woningen. Het kan zijn dat de publieke voorzieningen in een dorp of stadsdeel reeds zijn ingericht met het oog op de stijgende inwoneraantallen. Het draagvlak voor de voorzieningen is dan te klein (al dan niet voorlopig) en de kosten lopen op. Herstructurering van wijken kan vertraging oplopen en het is mogelijk dat operaties die parallel zouden lopen met die herstructurering apart moeten worden aangepakt (bijv. vervanging riolering) en duurder uitpakken.

De regio-afspraken die het ministerie van VROM op dit moment maakt over de woningbouwproductie in de komende jaren zullen vertraging oplopen. Het zal vooral gaan om projecten waarover nog schriftelijke afspraken moeten worden gemaakt. Met de nodige creativiteit en aanpassingsvermogen van gemeente en ontwikkelaar moet het mogelijk zijn om veel projecten toch uit te voeren. Veel hangt ook af van de beschikbaarheid van hypotheek en de uitkomst van de lopende discussie op aanpalende terreinen, zoals de hoogte van de overdrachtsbelasting, de verhoging van de kostengrens voor het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (met € 20.000 naar € 220.000) voor de Nationale Hypotheek Garantie (met € 85.000 naar € 350.000).⁶

Er kleven ook goede kanten aan de verminderde bouwactiviteit. De bouw van scholen wordt wellicht goedkoper, alsmede de bouw van sport- en cultuurvoorzieningen. Ook rekeningen voor het onderhoud van de wegeninfrastructuur komen lager uit.

Overige ontwikkelingen

Op het terrein van sport, cultuur en recreatie zal de druk op de gemeenten voor uitgavenverhogingen toenemen. Veel activiteiten (festivals, concerten, sportevenementen etc.) die door de gemeenschap (vaak particuliere verenigingen en stichtingen) worden georganiseerd zijn naast een gemeentelijke subsidie afhankelijk van sponsoring door bedrijven en vaak van landelijke en provinciale fondsen (zoals het VSB-fonds en het Prins Bernhardfonds). Een aantal donerende fondsen heeft een groot deel van hun vermogen de afgelopen maanden zien verdampen. De verwachting is dat de bijdragen van derden (ook bedrijven) voor allerlei activiteiten in de gemeenten zullen droog vallen in 2009. Dat legt een druk op de gemeenten die dan voor de vraag komen te staan hun subsidies te verhogen om de activiteit alsnog doorgang te laten vinden of te kiezen voor verschraving van het culturele en sportieve aanbod.

Er zijn tal van gemeentelijke uitgavenposten die worden beïnvloed door de recessie. Stimuleringsgelden van het Rijk voor de ontwikkeling van nieuw beleid of pilots zullen schaarser worden. Hetzelfde kan gelden voor de beschikbaarheid van cofinancieringsgelden. Dan is de

⁶ De verhoging van de kostengrens voor de Nationale Hypotheek Garantie kan in de ogen van de VNG niet plaatsvinden zonder een fundamentele discussie over de hoogte van de premie die het Waarborgfonds Eigen Woningen hanteert. De VNG pleit al jaren voor een verhoging van de premie, omdat die al bij de huidige kostengrens ontoereikend is om de risico's te dekken.

vraag hoe moet worden omgegaan met convenanten die gemeenten met Rijk of provincie hebben afgesloten. Worden gemeenten gehouden aan de uitvoering daarvan, ook als dat financieel bezwaarlijk is? De vraag geldt te meer voor de afspraken die in het Bestuursakkoord Rijk-gemeenten zijn gemaakt over de inzet van het accres gemeentefonds voor de gezamenlijk vastgestelde beleidsprioriteiten (jeugd en gezin, armoedebeleid en onderwijs). Wat als de accressen over deze gehele kabinetsperiode achterblijven bij de eerdere prognoses?

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



mr. R.J.J.M. Pans,
voorzitter directieraad

Deze ledenbrief staat ook op www.vng.nl onder brieven.