

GRIEKENLAND AAN DE ROTTE



Door: Joost Smits

www.PolitiekActief.Net

5-9-2012

Vragen en antwoorden over
gemeenteschulden aan de hand van de
casus "Lansingerland"

De eurocrisis weerspiegelt in de gemeenteschulden. Maar de bouwcrisis heeft nauwelijks effect. Gemeenten scoren lager op schulden dan in 2006. Lansingerland erfde schulden, maar gaf onmatig geld uit. In 5 jaar kan de schuldenlast op eigen kracht worden gehalveerd.

SAMENVATTING

De eurocrisis heeft zijn evenbeeld in de Nederlandse gemeenten. Voor wie gelooft in de politieke unie: ondanks de Nederlandse politieke unie kunnen gemeenten door onmatig gedrag grote schulden laten ontstaan. Voor wie vreest voor de politieke unie: ook dan zijn er genoeg mogelijkheden om creatief een bocht af te snijden en de eigen financiën vorm te geven. Lansingerland blijkt een soort Griekenland aan de Rotte te zijn.

Toepassing van Europese rekenregels op gemeenten levert geen goed beeld op van de werkelijke situatie. Hoewel de aanstaande Wet Houdbare Overheids Financiën (Wet HOF) een begrijpelijke poging doet de gemeentefinanciën in de greep te krijgen, is de aanpak onjuist. Als het de bedoeling is dat gemeenten helemaal geen schulden meer mogen maken is het zeer de vraag of gemeenten dan nog wel bouwplannen kunnen uitvoeren.

Al met al is het probleem beperkt tot een kleine groep gemeenten. De helft van de gemeenten presteert prima met hun verhouding tussen schulden en exploitatie. 370 Van de 430 gemeenten hadden in 2010 een kengetal van de netto schuld lager dan 110%. De bouwcrisis heeft nauwelijks invloed daarop. De Top 5 zit op een lager niveau dan in 2006.

Lansingerland erfde uit Berkel en Rodenrijs hoge schulden, waar reeds in exploitatie gebrachte bouwgrond tegenover stond. Uit Bergschenhoek kwam grond met een bouwclaim. De fusie zelf had geen invloed op de grondexploitatie. Dat Lansingerland een groeigemeente is, zit hem niet in de inwoners, maar in de onmatige stijging van uitgaven per inwoner. De gemeente zou eens moeten uitzoeken hoe dat zo gekomen is, en of er misschien een organisatie bijzonder profijt heeft van die stijgingen.

Er zou rond 14 miljoen per jaar kunnen worden bezuinigd, en de activa op de balans bevatten pakweg 22 miljoen meer waarde dan nodig is. Al met al zou Lansingerland de schuld op eigen kracht in 5 jaar kunnen halveren. Enige hulp door het Rijk bij het afschrijven van het onmogelijke bouwproject in Wilderszijde is gewenst, omdat dat anders eeuwig een paar miljoen rente per jaar blijft opsouperen.

Foto voorpagina: JS 1992 (Parlementsgebouw in Athene, aan het Syntagmaplein waar sinds 2010 demonstraties plaatsvinden in verband met de Griekse schulden)

Dit is deel 3 van een drieluik over de staat van het Nederlands lokaal bestuur. Deel 1 is "Wegkijken van de Werkelijkheid" (Smits 2012d), deel 2 is "Ruimte voor Schuld" (Smits 2012c). Lees het niet als een negatief verhaal. We hebben pas goed 100 jaar vrouwenkiesrecht, 70 jaar geleden was er een wereldoorlog, eind jaren zestig begon het einde van de verstikkende verzuiling in Nederland, de Berlijnse Muur viel op 11/9 in 1989, en pas na 9/11 in 2001 werden Nederlandse politieke problemen echt bespreekbaar, ondersteund door vrije media op internet. Nederland staat voorop in de beschaafde wereld als het land waar het het beste geregeld is, met de kanttekening dat het openbaar bestuur nog in de kinderschoenen staat. Elk jaar gaat het beter. Dit drieluik beschrijft de situatie medio 2012.

Na plaatsing op het blog komen meestal reacties binnen ter verbetering. Beschouw dit artikel niet als definitief tot 1 week na de datering.

OVER DE AUTEUR

Joost Smits is bestuurskundige en software-ontwikkelaar. Na een student-assistentschap over public choice geïnteresseerd geraakt in lokale politiek. Politiek actief sinds 1989, schaduwfractie, deelraadslid in Hillegersberg-Schiebroek, deelgemeentelijk wethouder. Sinds 2000 blogger op PolitiekActief.Net, waarbij het minder gaat om "dat vind ik ervan" dan om "wist u dat". Gewoond en gewerkt in Brussel, en gewerkt voor Europese stedennetwerken. Nu bezig met promotieonderzoek aan de Universiteit Twente naar de geografische spreiding van verkiezingen.

jsmits@prize.nl

j.h.f.smits@utwente.nl

www.prize.nl

www.PolitiekActief.Net

Griekenland aan de Rotte

VRAGEN EN ANTWOORDEN OVER GEMEENTESCHULDEN AAN DE HAND VAN DE CASUS "LANSINGERLAND"

INLEIDING | EEN

De verkiezingscampagnes zijn nu volop op gang. Daarin gaat het onder andere over Europa, de euro en de Zuid-Europese staten met hun schulden. En of en wanneer Nederland moet voldoen aan een 3% begrotingstekort of begrotingsevenwicht (0% tekort). Er zijn mensen die discussies voeren of een politieke unie de redding van Europa zal zijn.

Een beetje buiten beeld in de grote media zijn de gemeenteschulden. Deze schulden tellen mee in het begrotingstekort van Nederland. Het afgesproken maximale gemeentetekort is 0,38% van het bruto binnenlands product. Dat beperkt dus de vrijheid van de nationale (en provinciale) overheid. Komt de Nederlandse regering (met overige regionale overheden) uit op 2,8% begrotingstekort, en gemeenten op 0,3%, dan zou een Europese boete volgen vanwege het totaal van 3,1%.

Een oplossing zit in de doelstellingen van de nieuwe Wet Houdbare Overheids Financiën (Wet HOF), die de gemeenten aan banden legt. Daar ontstaat het evenbeeld van de Europese discussie: gemeenten zijn soeverein op hun huishouding, en dat is grondwettelijk vastgelegd.

Maar de in de Wet HOF gekozen berekeningswijze van wat aanvaardbaar gemeentebelief is, laat dermate te wensen over dat gemeenten een punt hebben in hun weerstand.¹ Wat tegelijk dus uitstel betekent voor het nodige schuldenplafond. Wie denkt dat een Europese politieke unie snel zal leiden tot aanpak van de schulden, kan eens kijken naar de vrijheid die gemeenten nemen als het om schulden gaat, en hoe moeilijk dat te bedwingen is.

Lansingerland is een mooie case study. Een van de grootste Vinex-locaties van Nederland, fusiegemeente in 2007, 12e plaats van gemeenten met grootste schulden volgens de VNG in mei 2012², creatief boekhoudend (gebruikmakend van uitzonderingen op de regelgeving). Kortom, genoeg aanleiding om te kijken of de "crisis", de bouwvoorraad, de fusie, de factor "groeigemeente", of de wijze van boekhouden de oorzaak is van de schuldenproblemen. Ook in vergelijking met andere gemeenten.

Ik ga proberen het verhaal op te breken in vragen en antwoorden. De eerste vraag:

ZIJN DE SCHULDEN VAN LANSINGERLAND EEN ERFENIS VAN DE VOORMALIGE GEMEENTEN BERGSCHENHOEK, BERKEL EN RODENRIJS EN BLEISWIJK?

Als dat zo is, dan moet er een invloed meetbaar zijn van de situatie vóór 1 januari 2007 op de situatie ná 1 januari 2007.

De concept-Wet HOF hanteert een definitie voor schulden die ter discussie staat. Voor deze analyse ga ik uit van de onder Nederlandse gemeenten meer geaccepteerde definitie: de verhouding tussen de netto schuld en de gemeentelijke exploitatie (het totaal van de gemeentelijke functies vóór bestemming, wat ook beschouwd kan worden als een maat voor het gemeente-inkomen). De Wet HOF is een reactie op de schuldsituatie, als gezien in de bestaande definitie.

De netto schuld wordt berekend als de som van de vaste schuld, vlottende passiva (waaronder kortlopende schulden) minus een aantal financiële activa (vorderingen op anderen, liquide middelen, enz.). Het CBS heeft gegevens vanaf 2005, en daar zien we:

¹ Zie bijv. van der Lei (2012)

² Zie "Kengetallen schulden Nederlandse gemeenten per eind 2010" (2012)

TABEL 1: NETTO SCHULD IN DE 3B-GEMEENTEN

	Bergschenhoek		Berkel en Rodenrijs		Bleiswijk	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
<i>(alle bedragen x1000)</i>						
Exploitatie	46447	62707	141729	135046	67389	29508
Financiële activa	16256	47384	15858	18119	14541	9808
Vaste schuld	32005	48727	150356	135315	45098	30811
Vlottende passiva	7718	7139	18165	24998	17527	7494
Netto schuld	23467	8482	152663	142194	48084	28497
Kengetal	51%	14%	108%	105%	71%	97%

De netto schuld als aandeel van de exploitatie is het gangbare kengetal voor de gemeenteschuld. Opvallend is het lage kengetal bij Bergschenhoek, vooral in 2006. Zijn ze in 2005 en 2006 vergeten schulden op de balans te zetten? Met de Jaarrekening 2007 kunnen we de 3B-gemeenten optellen voor 2005, de tabel voor 2006 herscheppen met de gegevens uit 2007, vergelijken met die het CBS heeft, en de kolom voor 2007 bouwen. Als volgt:

TABEL 2: NETTO SCHULD 2005-2007

<i>(alle bedragen x1000)</i>	2005 CBS	2006 CBS	2006 Jaarreko7	2007 Jaarreko7
Financiële activa	46655	75242	74998	34962
Vaste schuld	227459	214853	214854	187209
Vlottende passiva	43410	39631	51604	78037
Netto schuld	224214	179242	191460	230284

De Jaarrekening 2007 komt dus met een 20 miljoen hogere schuld voor 2006, en maar 6 miljoen hoger dan in 2005. Er lijkt dus iets niet te kloppen met de CBS-cijfers over 2006.³ In het vervolg zal ik onzekere getallen grijs in de tabellen weergeven.

Kunnen we dan iets zeggen over de verhouding tussen gemeentegrootte en netto schuld? Gezamenlijk hadden de drie gemeenten eind 2006 47.927 inwoners, en de gezamenlijke netto schuld per inwoner in 2006 was volgens de Jaarrekening 2007 3,99 euro. Nemen we 2005 als uitgangspunt voor de individuele 3B-gemeenten. Volgens het CBS had Bergschenhoek eind 2005 16.606 inwoners, Berkel en Rodenrijs 19.184 en Bleiswijk 10.231. We kunnen nu de schuld per inwoner uitrekenen voor de 3B-gemeenten in 2005: Bergschenhoek 1,41 euro, Berkel en Rodenrijs 7,96 euro, en Bleiswijk 4,70 euro.

De schuldenratio van de 3B-gemeenten lijkt dus het meest uit Berkel en Rodenrijs te komen. Zowel wat betreft de verhouding ten opzichte van de exploitatie, als per inwoner.

Volgens de houtskoolschets van een model voor gemeenteschulden (Smits 2012c) is de bouwvoorraad de belangrijkste factor voor gemeenteschuld. De bouwvoorraad van de 3B-gemeenten is in de volgende tabel te zien:

TABEL 3: BOUWVOORRAAD IN DE 3B-GEMEENTEN

	Bergschenhoek		Berkel en Rodenrijs		Bleiswijk	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
<i>(alle bedragen x1000)</i>						
Langlopende leningen	0	0	49	47	302	288
Niet in exploitatie genomen bouwgronden	40064	44223	1191	1194	12548	12773
Onderhanden werk (incl. bwgr. in expl.)	19589	19306	152941	135387	37934	19706
Bouwvoorraad	59653	63529	154083	136534	50180	32191
<i>(tenzij anders vermeld is in dit artikel het aantal inwoners steeds bepaald op het eind van het jaar, net als in het schuldenoverzicht van de VNG)</i>						

³ Maar hoe is de vraag. Bij Bergschenhoek en Bleiswijk is het getal voor de baten en lasten van het totaal van de gemeentelijke functies gelijk. Bij Berkel en Rodenrijs zit er een gat, waarbij de baten in 2005 40,3 miljoen lager zijn, wat niet zo hoort te zijn. Dat heeft dan weer geen invloed op dat kengetal van Bergschenhoek. Van Berkel en Rodenrijs zouden we het kunnen controleren, maar de Jaarstukken staan onvolledig online. De lasten van de gezamenlijke programma's, op de algemene dekkingsmiddelen na, tellen op tot 141,913 miljoen voor 2005, en 88,275 miljoen voor 2006. Voor 2005 is dat meer dan de totale exploitatie zoals gemeld aan het CBS. Waardoor het gat met de gemelde baten nog eens stijgt. Het is mogelijk dat er ook bij Bergschenhoek en Bleiswijk iets mis is gegaan. Zie: "Jaarstukken 2006, gemeente Berkel en Rodenrijs". Uit de "Programmारेkening 2007", de eerste van Lansingerland, kunnen schuldgegevens en bouwvoorraadgegevens voor 2006 worden gehaald. De netto schuld wijkt 12 miljoen af ten opzichte van wat uit de CBS-cijfers volgt. De juiste totale exploitatie uit 2006 is niet te achterhalen.

"Niet in exploitatie genomen bouwgronden" in Bergschenhoek betreffen vooral Wilderszijde. Volgens de Jaarrekening 2007 stond die eind 2006 voor 42,1 miljoen in de boeken. Het is ongeveer 131 hectare, en op de balans tegen verkrijgingsprijs, dan wel lagere marktwaarde. En met bijschrijving van rente op de boekwaarde, eind 2006 met een waarde van 32,15 euro per m². Het onderhanden werk in Bergschenhoek is, volgens de Jaarrekening 2007, vooral Parkzoom. Dat stond eind 2006 voor 19,3 miljoen op de balans. Het was al in exploitatie genomen, waarbij de vervaardigingsprijs telt, verminderd met afschrijvingen en waardeverminderingen.

Hieruit blijkt dat de goede schuldsituatie van Bergschenhoek vooral komt doordat de exploitatie van Parkzoom nog maar net begonnen was (weinig investeringen, lage vervaardigingsprijs), en Wilderszijde nog tegen de verkrijgingsprijs in de boeken stond. Berkel en Rodenrijs had al veel meer geïnvesteerd in bouwplannen, wat vanzelfsprekend niet uit de lopende begroting kon worden betaald, en dus moest worden geleend.

Een bloglezer wijst erop dat er nog een ander verschil is tussen Bergschenhoek en Berkel en Rodenrijs. Wilderszijde en Parkzoom zouden zijn verkregen met een bouwclaimconstructie⁴. Bij een bouwclaimconstructie heeft de gemeente het eigendom van de grond voor een schappelijke prijs gekregen. De pijn komt als de commerciële partner de markt achteruit ziet gaan. Een prijsverlaging van de woningen leidt tot een prijsverlaging van de grond (vaak met een hoger percentage), en de gemeente is daar niet toe bereid (of toe in staat). Dan treedt stagnatie op. Voor de korte termijn is een bouwclaimconstructie gunstig.

Berkel en Rodenrijs werkte veel met openbare inschrijvingen en aanbestedingen leidend tot publiek-private samenwerking (PPS). Dan zitten gemeente en ontwikkelaar in hetzelfde schuitje, en gaan sneller en inventiever naar oplossingen zoeken. Op langere termijn is een PPS-model gunstig.

In 2006 informeerde het Ministerie van VROM, de Vereniging van Nederlandse gemeenten en twee verenigingen van projectontwikkelaars gemeenten over die verschillen in het rapport "De prijs van kwaliteit" (ECORYS-Vastgoed 2006, zie vooral de tabel bovenaan blz. 14). Eerder al kwamen bezwaren tegen bouwclaimconstructies aan de orde in de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid (Vos 2002, vooral genummerde blz. 258).

De erfenis van de voormalige 3B-gemeenten is dus ongeveer 190 miljoen euro netto schuld, een bouwvoorraad van ongeveer 65 miljoen euro "nog niet in exploitatie genomen" bouwgrond, en ongeveer 166 miljoen bouwgrond die wel in exploitatie is. Uit Bergschenhoek erft Lansingerland gronden die belast zijn met een bouwclaimmodel. Uit Berkel en Rodenrijs erft Lansingerland hoge schulden, waar reeds in exploitatie gebrachte bouwgrond tegenover stond. Het kengetal van de netto schuld als aandeel van de exploitatie van de drie gemeenten samen is te berekenen op 84% in 2006. Dat is riant te noemen voor een groeigemeente.

KOMT HET DOOR DE FUSIE?

Heeft het fusieproces zelf gezorgd voor een trendbreuk? Dat er schaalvoordelen zijn, de werkwijze anders is, en de financiële verslaglegging op een andere leest gestoeld maakt dat cijfertjes moeilijk vergelijkbaar zijn tussen 2006 en 2007. Mij is verteld dat met de samenvoeging van de 3B-gemeenten tot Lansingerland per 1 januari 2007 de boekhouding professioneler werd aangepakt.

De vraag of de fusie verstorend heeft gewerkt kunnen we beantwoorden door te kijken hoe de gemeente het fusieproces zelf beoordeelde in de financiële verslaglegging. Om te kijken of het tegenviel of meeviel kunnen we kijken naar de Begroting 2007, te vinden in de Jaarrekening 2007:

⁴ Een bouwclaim houdt in dat de projectontwikkelaar de grond koopt van derden en de grond dan doorverkoopt aan de gemeente tegen een redelijke prijs. Hiervoor krijgt de projectontwikkelaar dan het recht van de gemeente om daar woningen te gaan bouwen en kan de gemeente ervoor zorgen dat de kosten van de aanleg van de gemeenschapsvoorzieningen voor een deel gedekt kunnen worden door de grondprijs die de gemeente in rekening brengt bij de projectontwikkelaar. De gemeente is namelijk verantwoordelijk voor de aanleg van wegen en groen.

TABEL 4: JAARREKENING 2007

Omschrijving	Raming begrotingsjaar voor wijziging			Realisatie begrotingsjaar		
	Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo
Programma's:						
Bestuur en Burger	3.461	617	-2.844	2.586	938	-1.648
Actief in Lansingerland	5.825	944	-4.882	5.858	1.071	-4.787
Opgroeien in Lansingerland	7.114	656	-6.458	7.235	772	-6.464
Integrale Veiligheid	1.669	77	-1.592	2.734	173	-2.561
Maatschappelijke Ondersteuning	4.360	1.066	-3.294	5.700	1.136	-4.564
Werk en Inkomen	7.025	5.965	-1.060	7.097	6.562	-535
Economie en Glastuinbouw	13	84	71	24	53	29
Bereikbaarheid en Mobiliteit	564	13	-551	284	4	-280
Ontwikkelingsbedrijf / Grondzaken	0	0	0	85.623	83.740	-1.883
R.O., Volkshuisvesting en Milieu	3.156	4.739	1.583	3.282	5.632	2.350
Beheer Openbare Ruimte	13.636	10.063	-3.573	15.987	12.049	-3.939
Subtotaal programma's	46.823	24.225	-22.598	136.410	112.129	-24.281

De lasten van het programma Bestuur en Burgers namen met bijna een miljoen euro af. De programma's Integrale Veiligheid en Maatschappelijke Ondersteuning namen met een miljoen toe. Beheer Openbare ruimte zelfs met meer dan 2 miljoen. Grondzaken is de grootste post, en die was op "0" begroot, omdat uiteindelijk dit budgettair neutraal moet zijn. De grondexploitatie is immers geen direct bestanddeel van de exploitatie. Zij is een aparte administratie binnen de gemeenteadministratie, en er vindt wisselwerking plaats met de reserve grondexploitatie, die moet werken als een buffer.

Maar nu weten we dus nog niets. De Jaarrekening 2007 zelf daarover: *"De begroting 2007 was een platte optelling van de begrotingen van de afzonderlijke 3B-gemeenten. Iedere gemeente hanteerde zijn eigen systematieken, welke in de begroting 2007 niet zijn geharmoniseerd. Gesteld kan worden dat de begroting 2007 nog niet voldeed aan het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV). De jaarrekening 2007 is wel BBV-proof en de werkelijke lasten en baten zijn conform de huidige wet- en regelgeving verantwoord. Dit maakt een goede analyse erg lastig. De begroting 2007 is niet zoals gebruikelijk in gemeenteland in november 2006 vastgesteld, maar pas in maart 2007. Hierdoor is bewust de keuze gemaakt om voor de begroting 2007 geen harmonisatieslag met terugwerkende kracht door te voeren, maar deze harmonisatieslag voor de begroting 2008 op te pakken."*

De grondexploitatie is hoe dan ook onderwerp van enige boekhoudkundige variatie. De CBS-gegevens over de grondexploitatie 2007 wijken af van wat in de Jaarrekening staat, maar komen overeen met wat in de concept-jaarrekening 2007 staat (zie de literatuurlijst met links achterin dit artikel). Een verschil van 24,2 miljoen euro. Die is blijkbaar doorgebeeld naar het CBS.

In de Jaarrekening 2007 schreef de gemeente verder: *"Het startjaar 2007 en de gevolgen van de fusie hebben geringe invloed gehad op de voortgang van de projecten. De realisatie van reeds in uitvoering genomen projecten is gecontinueerd. Daarnaast is een aantal belangrijke contracten gesloten die weer uitzicht bieden op productie in de komende jaren."*

Dat is een positieve evaluatie van de fusie. Kijken we toch even in de cijfers:

TABEL 5: NETTO SCHULD IN LANSINGERLAND 2005-2007

(alle bedragen x1000)	2005	2006	2007
Gemeente-inkomsten	255565	227261	168643
Financiële activa	46655	74998	34962
Vaste schuld	227459	214854	187209
Vlottende passiva	43410	51604	78037
Netto schuld	224214	191460	230284
Kengetal	88%	84%	137%

De "gemeente-inkomsten" (inclusief grondzaken) dalen met 58,6 miljoen euro, en de netto schuld stijgt met 38,8 miljoen ten opzichte van 2006. De schuld houdt wel min of meer gelijke tred met de cijfers van 2005. Als we hogere gemeente-

inkomsten (door het hogere bedrag voor de grondexploitatie) uit de concept-jaarrekening van 2007 gebruiken is het kengetal 123% in plaats van 137%.

Op basis van de cijfers is er geen uitspraak te doen over de invloed van de fusie. De gemeente zag zelf niet veel problemen.

KOMT HET DAN DOOR DE CRISIS?

Over het algemeen wordt aangenomen dat de bewustwording van de huidige financiële crisis begon met de val van Lehman Brothers in september 2008. Icesave viel op 6 oktober 2008. Als de crisis effect heeft zouden gemeenten een hogere schuld hebben ten opzichte van de exploitatie in 2010 dan in 2006 of 2007.

Zoals gezegd, volgens de houtskoolschets van een model voor gemeenteschulden is de bouwvoorraad de belangrijke factor voor gemeenteschuld. Eigenlijk een open deur. De investeringen die nodig zijn om van grond bouwgrond te maken, en vervolgens een reeks verkochte woningen te maken, kunnen gemeenten niet uit de lopende begroting betalen. Gemeenten lenen dat geld. Naarmate er verkocht wordt, daalt de bouwvoorraad, en kunnen gemeenten normaal gesproken de schuld aflossen en enige winst bijschrijven.

Uit publicaties over gemeenteschulden kunnen we afleiden dat de bouwcrisis als een groot probleem wordt gezien voor de gemeenten met een grote bouwvoorraad. De rente op de leningen loopt immers door, maar de rest stagneert. Vooral bij bouwclaim-projecten.

Gemeenteschulden trekken nu meer de aandacht dan ooit, omdat aan de ene kant veel gemeenten op de nominatie staan om onder curatele te komen (artikel 12 van de Financiële Verhoudingswet), wat normaal gesproken geldinjecties met zich meebrengt, maar waar het Rijk nu de middelen niet voor heeft. En aan de andere kant dreigen Europese boetes als Nederland de 3% schuldgrens overschrijdt, waarin gemeentelijke schulden meetellen.

Opvallend in het model is dat de coëfficiënten voor 2006 (vóór de crisis) en 2010 (tijdens de crisis) vrijwel gelijk zijn. Wat als we nu eens voor de hele periode 2006-2010 de kengetallen van de netto schuld als aandeel van de exploitatie berekenen voor de gemeenten die volgens de lijst van de VNG in de gevarenzone zaten (VNG 2012)?

De VNG berekende, naast de kengetallen die ik hier hanteer, ook de bruto schuld ten opzichte van de inkomsten. De Brusselse 60%-norm voor schuld in de Europese Monetaire Unie (EMU) bedraagt omgerekend naar een kengetal bruto schuld als aandeel van de inkomsten 130%. Zo kwamen 41 gemeenten te hoog uit, waarvan één, Reeuwijk, inmiddels niet meer zelfstandig is. Ik presenteer nu een tabel van gemeenten op volgorde van de EMU-schuldscore. Ik gebruik dat EMU-kengetal dus alleen voor de selectie en voor de volgorde, maar verder alleen het in dit artikel gebruikelijke kengetal van de netto schuld als aandeel van de inkomsten. De norm van 130% heeft dus verder geen verband met onderstaande cijfers.

TABEL 6: KENGETALLEN TOP40 SCHULDENGEMEENTEN + VERGELIJKING

	2006	2007	2008	2009	2010	Bouwgrond	Inwoners
Bernisse	213%	211%	185%	235%	245%	0	12404
Gemert-Bakel	135%	166%	189%	209%	222%	++	28906
Ten Boer	177%	142%	209%	192%	214%	++	7454
Borne	210%	175%	176%	228%	223%	++	21557
Hengelo	180%	191%	165%	171%	210%	++	80747
Urk	214%	155%	98%	124%	162%	+	18678
Meerssen	268%	257%	257%	98%	158%	--	19495
Reeuwijk	122%	151%	183%	186%	197%	++	13296
Barneveld	169%	221%	241%	126%	190%	++	53026
Stede Broec	222%	229%	204%	168%	178%	++	21402
Leek	130%	120%	131%	153%	183%	++	19333
Lansingerland	84%	137%	107%	175%	165%	++	54090
Hendrik-Ido-Ambacht	193%	169%	185%	192%	178%	++	27616
Middelburg	204%	200%	164%	175%	189%	++	48030
Spijkenisse	-	152%	130%	139%	162%	+	72244
Hellendoorn	145%	151%	153%	153%	158%	+	35747
Zwartewaterland	101%	104%	105%	120%	158%	++	22018
Geldermalsen	-2%	7%	26%	53%	112%	++	26224
Oirschot	132%	139%	95%	154%	157%	+	17845
Kaag en Braassem	-	-	-	59%	156%	++	25744
Amersfoort	169%	145%	175%	162%	156%	++	146592
Rijnwaarden	162%	223%	183%	107%	155%	+	11010
Heusden	-	63%	80%	138%	149%	++	43119

	2006	2007	2008	2009	2010	Bouwgrond	Inwoners
Oegstgeest	134%	151%	195%	86%	146%	++	22767
Culemborg	103%	108%	110%	95%	106%	--	27584
Haaksbergen	138%	144%	144%	137%	149%	+	24448
Heerenveen	119%	113%	126%	141%	148%	++	43454
Duiven	144%	148%	155%	127%	142%	++	25550
Gorinchem	190%	170%	126%	123%	140%	++	34895
Utrechtse Heuvelrug	72%	79%	93%	125%	125%	0	48726
Nieuw-Lekkerland	50%	59%	60%	41%	76%	-	9541
Castricum	154%	147%	129%	116%	135%	-	34593
Liesveld	112%	86%	132%	140%	126%	+	9746
Weststellingwerf	145%	123%	109%	128%	129%	+	25846
Bergen (NH.)	135%	141%	129%	102%	122%	--	30868
Diemen	-	103%	103%	81%	121%	++	25012
Maasdonk	7%	30%	23%	81%	127%	++	11254
Rijswijk	33%	64%	84%	98%	130%	++	46671
Goes	100%	111%	96%	119%	148%	++	36665
Oostzaan	276%	242%	235%	162%	127%	0	9114
Vlissingen	170%	138%	139%	129%	129%	++	44536
Haren	122%	135%	148%	175%	150%	+	18515
Schiedam	58%	43%	78%	71%	138%	-	75718
Zevenaar	57%	67%	88%	70%	128%	++	32234
Westvoorne	127%	97%	101%	125%	126%	++	13992
Hardinxveld-Giessendam	108%	94%	99%	85%	123%	+	17535
Pijnacker-Nootdorp	82%	63%	71%	77%	85%	++	49286

Wat zien we in de tabel:

- Top 40 van gemeenten die meer dan 130% scoorden in de kolom "Bruto (EMU)-schuld /inkomsten", gesorteerd op de hoogte van dat kengetal (maar dat kengetal gebruiken we verder niet in de tabel)
- Wie kijkt naar het kengetal "Netto schuld / inkomsten" mist de dan hoger scorende gemeenten Haren, Schiedam, Zevenaar, Westvoorne en Hardinxveld-Giessendam. Die heb ik onderaan cursief toegevoegd.
- Als vergelijking staat onderaan Pijnacker-Nootdorp, buurgemeente van Lansingerland, eveneens horend tot de groep gemeenten met de grootste bouwvoorraad per inwoner.
- In de kolommen 2006-2010 staat de netto schuld als aandeel van de inkomsten, gebaseerd op CBS-gegevens. Lansingerland is berekend uit zowel CBS als jaarrekeningen.
- Onder Bouwvoorraad is een indicatie aangegeven van de bouwvoorraad ten opzichte van het aantal inwoners. De hele verdeling is in 10 stukken gehakt (decielen). De onderste twee groepen hebben "--", daarna twee stukken "-", daarna "0" (rond de mediaan), daarna "+" en daarna "++".
- Vervolgens heb ik het aantal inwoners op 31 december van 2010 opgenomen, zodat de lezer een beeld krijgt van de gemeentegrootte.

We zien op de eerste plaats dat de EMU-norm een "false positive" oplevert (naast de vijf genoemde "false negatives"): Nieuw Lekkerland. Een gemeente met weinig bouwvoorraad, die al jaren keurig scoort op de netto schuld.

We zien dat veel gemeenten ook in 2006 al een hoge schuld hadden. Dat er gemeenten zijn waar de schuld juist aan het dalen is. Dat er gemeenten zijn met een hoge schuld in 2006 en 2010, maar vrij laag tussen 2007 en 2009. Om meer zekerheid hierover te krijgen kunnen we kijken naar de verdeling van de kengetallen:

TABEL 7: VERDELING VAN KENGETALLEN

	2006	2007	2008	2009	2010
Minimum	-342%	-266%	-175%	-244%	-282%
2e deciel	6%	9%	12%	10%	15%
4e deciel	34%	38%	42%	37%	47%
Mediaan	48%	48%	51%	51%	60%
6e deciel	61%	63%	63%	61%	71%
8e deciel	93%	87%	88%	83%	96%
Maximum	276%	257%	257%	235%	245%

Een negatief kengetal betekent dat deze gemeenten een overschot hebben in plaats van een schuld. We zien dat gemeenten met de beste schuld/inkomsten verhouding (minimum-2^{de} deciel) iets slechter zijn gaan presteren. De groep daarna is ook geleidelijk iets meer schuld gaan maken. Maar de mediaan is over 2006-2009 stabiel, wat betekent dat

de helft van de gemeenten sinds 2006 keurig scoort wat betreft de schulden. Gelijk aan wat Van der Lei constateerde (van der Lei 2012). In 2010 is de mediaan opgelopen naar 60%, wat nog steeds prima is, maar mogelijk een verkeerde trend. De groep 6^{de}-8^{ste} deciel presteert maar net slechter dan in 2006, maar blijft uiteindelijk nog onder 100%. De probleemgroep zou tussen het 8^{ste} deciel tot het maximum zitten, maar daar zien we juist een daling van het maximum sinds 2006. Waardoor de verkeerde trend met de mediaan er weer wat positiever uitziet.

Wie nog niet overtuigd is zou kunnen kijken naar de top 5 van schuldgemeenten:

TABEL 8: TOP 5 KENGETALLEN

	2006	2007	2008	2009	2010
1	276%	257%	257%	235%	245%
2	268%	242%	241%	228%	223%
3	222%	229%	235%	209%	222%
4	214%	223%	209%	192%	214%
5	213%	221%	204%	192%	210%

Het zijn wisselende gemeenten die dat scoren. Ik wil ermee laten zien dat er elk jaar gemeenten hogere schulden blijken te hebben dan anderen, en dat de top 5 in 2010 op een lager niveau ligt dan in 2006.

Al met al is "de crisis" niet echt een factor in de gemeenteschulden, op het beginnetje van een mogelijk verkeerde trend na. Gemeenten maken schulden, en sommige gemeenten maken meer schulden dan anderen. De bouwvoorraad is de belangrijkste factor daarin, maar was dat ook in 2006, en zal dat vermoedelijk opnieuw in 2015 zijn. Bouwende gemeenten maken nu eenmaal schulden. Het enige dat ik kan bedenken is dat door de crisis gemeenten langer rente moeten betalen over schulden, en dat de winsten uit de grondopbrengst langer op zich laten wachten. Gemeenten die gewend zijn aan die inkomsten kunnen in de problemen komen. Voor gemeenten met bouwclaimconstructies kan het een extra lang traject worden, maar dat past bij die gekozen constructie.

De enige "crisis"-factor die ik nog kan bedenken is die van de afschrijvingen die horen bij de met een crisis verbonden prijscorrectie. Als de geplande huizen goedkoper moeten worden, moet ook de grondprijs dalen. Aan de andere kant is het toch vooral een correctie, aangezien jarenlang huizenprijzen stegen, en gemeenten daarvan meeprofiteerden. In de periode 2006-2010 is niet te zien dat afschrijvingen op de grond een grote rol speelden.

KOMT HET DOORDAT LANSINGERLAND EEN GROEIGEMEENTE IS?

Als dat zo is, dan moet de groei van gemeenten een negatieve invloed hebben op de schuldsituatie. Hoe ontwikkelt Lansingerland zich?

TABEL 9: NETTO SCHULD TEN OPZICHTE VAN GEMEENTE-INKOMEN 2005-2011

(alle bedragen x1000)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gemeente-inkomsten	255565	227261	168643	210942	150379	159826	125652
Financiële activa	46655	74998	34962	37299	22294	42912	23157
Vaste schuld	227459	214854	187209	217219	188713	249724	253728
Vlottende passiva	43410	51604	78037	45945	96828	57503	50209
Netto schuld	224214	191460	230284	225865	263247	264315	280780
Kengetal	88%	84%	137%	107%	175%	165%	223%

Lansingerland stijgt met het kengetal van 223% uit 2011 met stip naar de Top 3, als de Top 5 in dezelfde orde van grootte is als in 2009 en 2010.

De ontwikkeling van de bouwvoorraad:

TABEL 10: BOUWVOORRAAD LANSINGERLAND 2005-2011

(alle bedragen x1000)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Langlopende leningen	351	25	24	21	40	371	368
Niet in exploitatie genomen bouwgronden	53803	64979	64913	7738	6277	5722	34641
Onderhanden werk (incl. bwgr. in expl.)	210464	166064	190990	196038	204220	189571	156444
Totaal:	264618	231068	255927	203797	210537	195664	191453

In 2007 werd geïnvesteerd in Wilderszijde, dat nog niet in exploitatie was genomen. Volgens een bloglezer gaat het om de afspraak tussen de gemeente en een loon- en grondverzetbedrijf, die in december 2007 de pers haalde. Dat bedrijf moest een kwartslag worden gedraaid, er zou grondruil zijn, en het bedrijf zou geluidsschermen krijgen zodat de geplande woningen er geen last van zouden hebben. De kosten van die operatie zouden als investering zijn toegevoegd aan de waarde van de grond. Terwijl hier ook gesproken zou kunnen worden van kosten, in plaats van investeringen. De Jaarrekening 2007 meldt een investering van 16 miljoen euro in Wilderszijde en 2 miljoen desinvestering. De tabel hierboven laat die investering niet zien, omdat een ander bouwplan (Leeuwenhoekweg) van werd overgeboekt naar "in exploitatie".

In 2008 wordt plotseling bijna alle "niet in exploitatie" genomen bouwgrond opgevoerd als "in exploitatie". Naar verluidt (mede) omdat de gemeente dan ambtenarenuren mag schrijven op die bouwgrond.

We zien de Münchhausentruuk die Lansingerland in 2011 uithaalde, en waarbij grond weer "uit exploitatie" werd gehaald.⁵

Laten we ook de grondzaken eens uit de exploitatie halen in de tabellen. Dan ontstaat een ander kengetal, dat niet meer vergelijkbaar is met het voorgaande. Ik zal het aanduiden met "ratio": de verhouding tussen de netto schuld en de gemeentelijke exploitatie behalve grondzaken.

TABEL 11: NETTO SCHULD TEN OPZICHTE VAN GEMEENTE-INKOMEN BEHALVE GRONDZAKEN

(alle bedragen x1000)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gemeente-inkomsten behalve grondzaken	79546	97386	83020	86017	91215	91439	90982
Financiële activa	46655	74998	34962	37299	22294	42912	23157
Vaste schuld	227459	214854	187209	217219	188713	249724	253728
Vlottende passiva	43410	51604	78037	45945	96828	57503	50209
Netto schuld	224214	191460	230284	225865	263247	264315	280780
Ratio	282%	197%	277%	263%	289%	289%	309%

We zien, grondzaken buiten beschouwing latend, dat Lansingerland 8 miljoen meer te besteden had sinds 2007, tot een lichte daling in 2011 (4,5 ton). De netto schuld steeg naar verhouding sneller sinds 2008: 55 miljoen erbij. De Jaarrekening 2009 noemt een paar keer de prestatie dat er 185.000 euro is bespaard aan rente. Hoezo? *"De rente over kortlopende geldleningen was in 2009 historisch laag. Binnen de grenzen die de wet Fido stelt heeft de gemeente zogenaamde kasgeldleningen aangetrokken tegen een lager rentepercentage dan hiervoor is geraamd waardoor ten opzichte van de begroting € 185.000 aan lasten is bespaard."* Het gaat om een toename van 53 miljoen euro. Dat mag onder uitzonderingscondities, aangezien het maximum onder de Wet Financiering decentrale overheden (Fido) voor kasgeldleningen maar 15 miljoen is. Een jaar later moest het kort geld weer worden omgezet naar een gewone lening, en dat zien we in de tabel.

Het hoge kengetal in 2011 is dus eigenlijk een teken aan de wand: wat de gemeente te besteden heeft blijft achter bij de schuldengroei. In 2011 is de stijging van de netto schuld bovendien te wijten aan een daling van de vorderingen op anderen (financiële activa) ten opzichte van het hoge niveau van 2010. De vaste schuld en vlottende passiva daalden met 3,2 miljoen na een stijging tussen 2008 en 2010 met 44 miljoen euro.

Maar waar bleef dat geld dan? Wat zouden we verwachten bij groeigemeenten? In het algemeen is er bij een grotere bevolking er kans op schaalvoordelen. De vaste kosten nemen naar verhouding minder toe, en met elke nieuwe inwoner zijn er vooral variabele kosten. Maar bij groeigemeenten zullen de vaste kosten ook toenemen, omdat er allerlei voorzieningen uit de grond moeten worden gestampt. De vaste kosten nemen dus ook toe. Laten we uitgaan van de verwachting dat het bestedingsniveau per inwoner ongeveer gelijk blijft of door schaalvoordelen iets daalt. Eerst even checken bij vergelijkbare gemeenten. Uit de 430 gemeenten van 2010 selecteer ik gemeenten die sinds 2007 de bevolking met minstens 10% zagen toenemen, die maximaal 15.000 inwoners groter of kleiner zijn dan Lansingerland, en die als kengetal netto schuld als aandeel van de exploitatie lager scoren dan 110%. Dat laatste om te voorkomen dat specifieke gemeentelijke problemen opduiken in de selectie. Uiteindelijk scoorden 370 gemeenten lager dan 110%, dus die keus is ruim genoeg.

⁵ Verder werd vreemd vermogen omgekat tot eigen vermogen, via een uitzondering in de regelgeving (Smits 2011).

Uit de selectie komen Aalsmeer (kengetal 16%, zeer kleine bouwvoorraad), Horst aan de Maas (kengetal 53%, fusiegemeente in 2010, vandaar de bevolkingstoename, gemiddelde bouwvoorraad) en Pijnacker-Nootdorp (kengetal 85%, zeer grote bouwvoorraad). Al met al is alleen Pijnacker-Nootdorp goed vergelijkbaar, maar dat maakt de selectie wel erg mager. Welke uitgaven per inwoner deden deze gemeenten op de belangrijkste beleidsprogramma's tussen 2007 en 2010, grondzaken buiten beschouwing latend (cijfers van het CBS):

TABEL 12: BESTEDING VERGELIJKINGSGEMEENTEN 2007-2010

Regio's Perioden Inwoners	Aalsmeer				Horst aan de Maas				Pijnacker-Nootdorp			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Inwoners	26386	28006	29187	30189	28975	29286	29426	41814	43762	45900	48013	49286
Algemeen bestuur	136	144	169	210	156	159	157	94	103	106	96	108
Openbare orde en veiligheid	45	62	61	69	70	76	77	55	60	57	74	74
Verkeer, vervoer en waterstaat	441	162	206	169	220	232	171	147	295	214	217	131
Economische zaken	7	7	5	5	145	128	132	75	14	15	17	16
Onderwijs	83	97	136	139	93	97	99	116	253	226	252	150
Cultuur en recreatie	183	194	217	195	310	303	293	156	230	191	215	189
Soc. voorz. en maatsch. dnstverl.	365	360	377	394	469	661	648	528	270	320	357	387
Volksgezondheid en milieu	227	240	264	245	255	258	272	204	225	226	224	236
Ruimtelijke ord. en volkshuisv., behalve grondzaken	111	103	151	169	102	120	119	42	50	51	47	42
Totaal	1599	1370	1586	1595	1819	2034	1968	1418	1500	1405	1501	1333

We zien dat deze gemeenten een vrij stabiel bestedingsniveau per inwoner hebben, met uitzondering van 2008 voor Aalsmeer, en 2010 voor Horst aan de Maas en Pijnacker-Nootdorp.

Hoe verging het Lansingerland (cijfers uit de jaarrekeningen):

TABEL 13: BESTEDING LANSINGERLAND 2007-2011

Inwoners	2007	2008	2009	2010	2011
Inwoners	49411	51019	52565	54090	55259
1. Bestuur en Burger	125	182	170	175	175
2. Actief in Lansingerland	119	141	171	155	136
3. Opgroeien in Lansingerland	146	184	252	290	275
4. Integrale Veiligheid	55	72	74	69	78
5. Maatschappelijke Ondersteuning	115	153	160	168	174
6. Werk en Inkomen	144	200	230	230	234
7. Economie en Glastuinbouw	0	7	13	11	12
8. Bereikbaarheid en Mobiliteit	6	18	17	17	18
10. Ruimtelijke Ordening, Volkshuisvesting en Milieu	66	144	203	142	141
11. Beheer Openbare Ruimte	324	430	399	366	384
Totaal	1101	1530	1689	1621	1626

Programma 9, "Grondzaken" is weggelaten. Let op dat het hier niet gaat om de uitgaven zelf, maar om de uitgaven per inwoner. Te zien is dat Lansingerland na de fusie het bestedingsniveau per inwoner met 50% liet toenemen, en dat dat sinds 2008 stabiliseerde. Op "Bestuur en Burger" was tussen 2008 en 2011 geen stijging te zien. Wel op "Opgroeien in Lansingerland", "Integrale veiligheid", "Maatschappelijke Ondersteuning", "Werk en Inkomen", en "Economie en Glastuinbouw".⁶ "Ruimtelijke Ordening" en "Beheer Openbare Ruimte" leveren in.

Is dit de oorzaak van de schuld? Als we aannemen dat het niveau van 1100 euro uit 2007 maatgevend is, dan gaat het om maximaal 500 euro per inwoner maal 55.000 is 27,5 miljoen euro per jaar "overbesteding". Als de "waarheid" in het midden ligt: 14 miljoen per jaar.

Laten we dan eens kijken naar de totale balanswaarde, het totaal van activa en passiva in de vergelijkingsgemeenten (cijfers CBS):

⁶ De vreemde ontwikkeling van het hoofdstuk Economie en Glastuinbouw had ik al geanalyseerd in een blogartikel (Smits 2012a). De aspiraties reiken inmiddels wereldwijd, was te lezen in juli 2012 (redactie 3B-Krant 2012).

TABEL 14: BALANSTOTAAL PER INWONER VERGELIJKINGSGEMEENTEN 2007-2010

	Aalsmeer				Horst aan de Maas				Pijnacker-Nootdorp			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Inwoners	26386	28006	29187	30189	28975	29286	29426	41814	43762	45900	48013	49286
Balanstotaal	2802	2671	3243	3112	3112	3095	3940	3476	4603	5088	4958	5065
Langlopende leningen	0	0	0	0	0	0	0	6	171	192	102	100
Niet in exploitatie	0	0	0	0	6	82	186	90	27	49	59	384
Onderhanden werk	0	0	0	0	329	318	402	461	1188	1660	1648	1530
Totaal bouwvoorraad	0	0	0	0	335	401	587	558	1386	1902	1809	2014
Balanstotaal exclusief bouwvoorraad per inwoner	2802	2671	3243	3112	2777	2694	3352	2919	3217	3186	3149	3051

Weer hetzelfde redelijk stabiele beeld, met hier en daar een zwieper.

En Lansingerland (cijfers uit de jaarrekeningen):

TABEL 15: BALANSTOTAAL PER INWONER LANSINGERLAND 2007-2011

(alle bedragen x1000)	2007	2008	2009	2010	2011
Inwoners	49411	51019	52565	54090	55259
Balanstotaal	8316	7369	7532	7562	7395
Langlopende leningen	0	0	1	7	7
Niet in exploitatie	1314	152	119	106	627
Onderhanden werk	3865	3842	3885	3505	2831
Bouwgrond	5180	3995	4005	3617	3465
Balanstotaal exclusief bouwvoorraad per inwoner	3136	3374	3527	3945	3931
Toe- of afname		+238	+153	+427	-14

Let op dat het gaat om de waarde van activa per inwoner per jaar, niet om uitgaven per jaar. De jaarlijkse toe- of afname van de waarde per inwoner heb ik in de onderste rij gezet.

In twee stappen (2008 en 2010) zijn de investeringen per inwoner flink gestegen. Uitgaande van het niveau van 2007 gaat het om maximaal 800 euro per inwoner maal 55.000 is 44 miljoen euro per jaar "overinvestering". Als de "waarheid" in het midden ligt zou de gemeente misschien terug kunnen naar het niveau van 2009: 3.527 euro per inwoner. Dat komt neer op een desinvestering van 22 miljoen euro, en jaarlijks bij de Begroting zicht houden op een balanstotaal van maximaal 3.527 euro per inwoner, waardoor geld vrij kan vallen voor aflossingen.

Welke activa zijn te veel in waarde gestegen? Artikel 59 van het "Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten" (BBV) beschrijft het onderscheid tussen investeringen met uitsluitend maatschappelijk nut in de openbare ruimte en investeringen met een (beperkt) economisch nut. Investerings die op enige wijze kunnen leiden tot, of bijdragen aan, het verwerven van inkomsten zijn investeringen met economisch nut. Voor de classificatie is niet relevant of de investering geheel kan worden terugverdiend. Lansingerland splitst de activa naar die indeling uit. Dat kunnen we relateren aan het aantal inwoners:

TABEL 16: ACTIVA PER INWONER LANSINGERLAND 2006-2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Inwoners	47927	49411	51019	52565	54090	55259
Investerings met een economisch nut	1691	1870	2035	2482	2509	2802
- gronden en terreinen	193	189	209	363	390	382
- woonruimten	6	5	2	1	1	0
- bedrijfsgebouwen	1120	1235	1165	1340	1310	1571
- grond-, weg- en waterbouwkundige werken	239	283	334	376	406	456
- vervoermiddelen	10	4	3	9	11	13
- machines, apparaten en installaties	21	18	21	18	14	11
- overige materiële vaste activa	101	135	300	376	377	369
Investerings openbare ruimte met uitsluitend maatschappelijk nut	197	286	351	383	422	503
- gronden en terreinen	1	0	0	0	0	0
- grond-, weg- en waterbouwkundige werken	187	267	321	349	378	440
- machines, apparaten en installaties	0	0	0	0	0	0
- overige materiële vaste activa	9	19	29	34	44	63

De investeringen met een economisch nut stegen per inwoner (!) met 66% sinds 2006, waar de investeringen met maatschappelijk nut meer dan verdubbelden (135%). Opvallend is de stijging in de niet verder gespecificeerde "overige materiële vaste activa". In de jaarrekeningen staat wel wat erover, en is het een vergaarbak-categorie, maar wel eentje die fors stijgt. In absolute zin is de stijging van de investeringen met een economisch nut tussen 2006 en 2011 het dubbele van de maatschappelijke investeringen op het hoogste niveau in 2011.

Het lijkt erop dat Lansingerland lijdt aan een van de zeven hoofdzonden: Onmatigheid. Overbestedingen en overinvesteringen samen tellen op tot naar schatting 36 miljoen euro. En dat is maar net minder dan het renterisico (rente plus aflossingen) van 2011 van 39,2 miljoen euro.

Orson Welles zei ooit dat dat geen zonde is die geheim kan worden gehouden. Omdat onmatigheid vaak samengaat met die andere hoofdzonde, Hebzucht, zou de gemeenteraad eens kunnen onderzoeken hoe dit nou zo is gegroeid. Is er een specifieke organisatie die profijt heeft van de onmatigheid? Hoe gaan de aanbestedingen in zijn werk? Wordt het werk allemaal naar tevredenheid opgeleverd?

HOE KAN LANSINGERLAND VAN DE SCHULD AF KOMEN?

Het is evident dat de bouwcrisis Lansingerland geld kost. Rente en aflossingen lopen gewoon door, terwijl inkomsten uitblijven. Toch zou met 14 miljoen per jaar matiging op de bestedingen, en een pad naar 22 miljoen euro desinvesteringen op de activa, geld kunnen worden bespaard. Daarmee is de netto schuld in pakweg 5 jaar gehalveerd, waarmee Lansingerland zich weer in de middenmoot van de VNG-lijst bevindt.⁷ Op langere termijn kunnen de lasten voor burgers en bedrijven, die tot de hoogste van Nederland horen, omlaag worden gebracht. Uit het model van gemeenteschulden blijkt dat Lansingerland mogelijk via het Gemeentefonds iets te weinig geld krijgt.

Er is discussie over wat te doen met de bouwgrond in Wilderszijde. De rente op de vastzittende bouwclaimgrond is klein bier vergeleken met wat er op de beleidsprogramma's en activa doorheen gaat. Groter probleem is dat de bouwplannen op Wilderszijde langs een onlogische en onverklaarbare weg tot stand kwamen (Smits 2012b). Daar bouwen is vanwege de ongunstige ligging van het terrein (in de geluidszones van Rotterdam-The Hague Airport, HSL, N209) in het verleden alleen door overheden in overweging genomen bij wijziging van die geluidszones. Dat zal nu niet meer gebeuren, sterker, het vliegveld beoogt meer vluchten in de toekomst. Het ligt voor de hand dat het project grotendeels zou moeten worden afgeschreven, omdat je het particuliere kopers niet zou moeten willen aandoen daar te investeren in vastgoed. De bouwclaims compliceren dat, en daar kan de gemeente niet alleen uit komen. Op dit moment betaalt de gemeente voor de eeuwigheid rente op de grond, en dat is zonde van het geld. Hulp van het Rijk kan dat misschien lostrekken.

Voor het deel van Wilderszijde dat nog bebouwd zou kunnen worden, en andere bouwplannen bestaan in de lokale politiek wensen om kleine starterswoningen te bouwen. Mijn houtskoolschets van een model (Smits 2012c) zegt dat

⁷ Ja, ja, ik weet het: met een daling van de exploitatie loopt het kengetal weer op. Maar elke euro die wordt afgelost levert ook vermindering op aan rente en aflossing.

gemeenten met grote schulden beter grotere woningen kunnen bouwen dan kleine. Gemiddeld gesproken. Hoe zit dat met Lansingerland?

We kunnen proberen dat precies uit te rekenen. De gemeente Lansingerland publiceerde een aantal gegevens over de plannen in Wilderszijde: totaal 110 hectare (waaronder 3 hectare voorzieningen), 2.650 woningen, 2,8 bewoner gemiddeld per woning. Dus pakweg 7.420 bewoners in het originele plan.

Wat weten we van hoe Lansingerland ervoor staat op de 8 variabelen van het schuldenmodel? We kunnen Lansingerland scoren door alle gemeenten op een rijtje te zetten. Als Lansingerland bij de onderste 20% hoort schrijven we "--", bij de volgende 20% "-", bij de 10% net onder en net boven het midden van de verdeling (mediaan) een "0", bij de volgende 20% een "+", en daarna een "++". De variabelen: de totale hoeveelheid land in hectare per inwoner, het bebouwde gedeelte van het grondgebied in hectare per inwoner, alleen het bebouwde gedeelte in de gemeentekern in hectare per inwoner, het aantal huishoudens met lage inkomens (2^{de} t/m 4^e deciel), het aantal jongeren per inwoner en de bouwvoorraad in euro's per inwoner, het aantal uitkeringen per inwoner, en het aantal minderheden (niet-westerse migranten) per inwoner.

Vervolgens kunnen we het effect inschatten van starterswoningen in plaats van de geplande ruimere woningen:

Variabele	Score L'land	Effect starters tov gepland	Effect schuld	Effect exploitatie	Effect score
Land totaal ha/inw	-	0	429	766	↑
Bebouwing ha/inw	-	↓	-107269	-56007	↑
Bebouwing kern ha/inw	0	↓	63535	221209	↑
Huish. lage inkomens %	--	↑	25077	3087	↑
Uitkeringen %	-	↓		36892	↑
Jongeren %	++	↑	11082	-2345	↑
Minderheden %	+	0		9528	0
Bouwvoorraad €/inw	++	↑	0,95	0,28	↑

Lansingerland hoort wat betreft land per inwoner tot de gemeenten waar dat wat lager is (met andere woorden: er wonen naar verhouding meer mensen per vierkante meter). Echte plattelandsgemeenten scoren hier hoger. Maar met een bouwopgave kun je daar weinig aan doen, en de bouwvoorraad is nu eenmaal zeer hoog.

Ook wat betreft "bebouwde hectares per inwoner" bouwen ze wat kleiner dan in echte plattelandsgemeenten. Amsterdam, Rotterdam, maar ook Breda, Tilburg en Pijnacker-Nootdorp scoren twee minnen. Kaag en Braassem scoort gemiddeld. Zuidplas zit in dezelfde categorie.

Met de bebouwing in de kern is Lansingerland heel gemiddeld. Pijnacker-Nootdorp heeft weer twee minnen, Zuidplas een "-". Een toename van de woonkern van 2.119 naar 2.229 hectare, en een toename van het aantal inwoners met 7.420 dan wel 10.000 zal niet substantieel uitmaken.

De hoeveelheid land is gelijk in beide varianten. Maar er komen meer mensen per vierkante meter te wonen, dus het aantal hectares per inwoner daalt. Dat heeft meer neergaand effect op de exploitatie dan op de schuld, waardoor per saldo het kengetal stijgt.

Met het aantal bebouwde hectares per inwoner is iets soortgelijks aan de hand. Het aantal hectares blijft gelijk, maar het aantal inwoners stijgt. Dat heeft meer effect op de schuld dan de exploitatie, maar omdat de coëfficiënten negatief zijn stijgt het kengetal toch weer.

De bebouwing staat in de woonkern, zelfde verhaal: meer inwoners. Het effect is nu groter op de exploitatie dan de schuld, maar nu zijn de coëfficiënten positief: de exploitatie daalt meer dan de schuld, dus is het effect weer een stijging van het kengetal.

In starterswoningen zullen wat meer mensen wonen met lage inkomens. De coëfficiënten liggen ver uit elkaar, en dus is het effect vrij groot: de schuld stijgt veel sneller dan de exploitatie. Het kengetal stijgt.

Starters moeten hard werken om hun woning te bekostigen, dus het percentage uitkeringsgerechtigden daalt iets, wat bij gevolg minder geld in de exploitatie oplevert.

Er komen meer jongeren te wonen in de starterswoningen. De omgekeerde coëfficiënt bij de exploitatie maakt hier dat de schuld hard stijgt, en de exploitatie hard afneemt: een fors stijgend effect op het kengetal.

Het percentage minderheden kan stijgen of dalen, ik stel het effect op 0.

Als je starterswoningen bouwt, dan stijgt het aantal inwoners iets, maar de bouwvoorraad daalt minder dan gepland, omdat starterswoningen een lagere totaalwaarde hebben. Het schuldkengetal stijgt.

Het bouwen van starterswoningen ten opzichte van ruimere woningen levert een stijging op van het kengetal netto schuld als aandeel van de inkomsten. Met wat probeerwaarden leverde het een geschatte daling van het Lansingerlandse kengetal van 27% op bij de bouw van ruimere woningen, en +18% als wordt gekozen voor een deel starterswoningen.

Uiteindelijk is de waarde van de bouwvoorraad het grootste probleem. Die is in euro's berekend op de soort woningen die gepland is. Als je starterswoningen gaat bouwen, gaat daar dus minder vanaf dan gepland, maar de grond is niet meer beschikbaar voor andere woningen. Je moet dus ook nog op je bouwvoorraad afschrijven. Omdat de gemeente geen reserves heeft moet de gemeente lenen, of het krijgen van het Rijk of de provincie.

CONCLUSIE

Voor mensen die de Euro-crisis volgen kan dit artikel interessant zijn. Nederland is een politieke unie. Er is allerlei regelgeving om de gemeentefinanciën in goede banen te leiden: o.a. de Financiële Verhoudingswet (FVW), de Wet Financiering decentrale overheden (Fido) en het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV). Het is maar de vraag of de Europese politieke unie, als die er al komt, zo ver gaat. En toch zijn gemeenten in staat om door onmatig gedrag de schulden hoog te laten oplopen. En toch kunnen gemeenten met creatief boekhouden hier en daar een bocht afsnijden. Het is zeer de vraag of er Europees een politieke unie kan worden gesmeed die de landen in toom houdt als de landen het zelf niet willen.

Voor de eurosceptici is er ook winst: stel dat de Europese politieke unie er komt, er blijft genoeg soevereiniteit over om zelf de financiën vorm te geven. Zelfs als Nederland niet meer dan een soort Europese gemeente zou worden, kan er nog van alles.

Toepassing van Europese rekenregels op gemeenten levert geen goed beeld op van de werkelijke situatie. Vijf "false negatives", en minstens één "false positive" in mijn Top 40 van schuldengemeenten. Hoewel de aanstaande Wet Houdbare Overheids Financiën (Wet HOF) een begrijpelijke poging doet de gemeentefinanciën in de greep te krijgen, is de aanpak onjuist. Als het de bedoeling is dat gemeenten helemaal geen schulden meer mogen maken is het zeer de vraag of gemeenten dan nog wel bouwplannen kunnen uitvoeren.

Al met al is het probleem beperkt tot een kleine groep gemeenten. De helft van de gemeenten presteert prima met hun verhouding tussen schulden en exploitatie. 370 Van de 430 gemeenten hadden in 2010 een kengetal van de netto schuld lager dan 110%. De bouwcrisis heeft nauwelijks invloed daarop. De Top 5 zit op een lager niveau dan in 2006.

Lansingerland erfde uit Berkel en Rodenrijs hoge schulden, waar reeds in exploitatie gebrachte bouwgrond tegenover stond. Uit Bergschenhoek kwam veel grond met een bouwclaim. De fusie zelf had geen invloed op de grondexploitatie. Dat Lansingerland een groeigemeente is, zit hem niet in de inwoners, maar in de onmatige stijging van uitgaven per inwoner. De gemeente zou eens moeten uitzoeken hoe dat zo gekomen is, en of er misschien een organisatie bijzonder profijt heeft van die stijgingen.

Er zou rond 14 miljoen per jaar kunnen worden bezuinigd, en de activa op de balans bevatten pakweg 22 miljoen meer waarde dan nodig is. Al met al zou Lansingerland de schuld op eigen kracht in 5 jaar kunnen halveren. Enige hulp door het Rijk bij het afschrijven van het onmogelijke bouwproject in Wilderszijde is gewenst, omdat dat anders eeuwig een paar miljoen rente per jaar blijft opsouperen.

LITERATUUR

- redactie 3B-Krant. 2012. "Van Vliet tipt China!" *3B-Krant | dé Weekkrant*.
http://www.deweekkrant.nl/artikel/2012/juli/31/van_vliet_tipt_china_.
- ECORYS-Vastgoed. 2006. *De prijs van kwaliteit - Handreiking voor gemeentelijk grondprijnsbeleid bij woningbouw in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Verenigingen van Ontwikkelaars NEPROM en NVB, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*. Den Haag: ECORYS-Vastgoed.
<http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/brochures/2006/04/01/de-prijs-van-kwaliteit-handreiking-voor-gemeentelijk-grondprijnsbeleid-bij-woningbouw/w103.pdf>.
- van der Lei, J. 2012. "Pleidooi voor emu-schuldplafond". *Tijdschrift B&G van de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG)*, maart.
- Smits, J.H.F. 2011. "Huzarenstukje in Begroting 2012 is tikkende tijdbom". *PolitiekActief.Net*.
<http://www.politiekactief.net/artikelen/1110tijdbom.shtml>.
- . 2012a. "De horti-avonturen van onze burgemeester". *PolitiekActief.Net*.
<http://www.politiekactief.net/artikelen/1201hortiavonturen.shtml>.
- . 2012b. "Wilderszijde: heeft Ed Nijpels het gedaan?" *PolitiekActief.Net*.
<http://www.politiekactief.net/artikelen/1204slagomlansingerland4.shtml>.
- . 2012c. *Ruimte voor Schuld - Een houtskoolschets voor een model van gemeentelijke schulden*. Berkel en Rodenrijs.
<http://www.politiekactief.net/artikelen/1208ruimtevoorschuld.shtml>.
- . 2012d. *Wegkijken van de Werkelijkheid - Over de toestand van de gemeentelijke democratie en risicogedrag*. Berkel en Rodenrijs. <http://www.politiekactief.net/artikelen/1209democraticaudit.shtml>.
- VNG. 2012. "Kengetallen schulden Nederlandse gemeenten per eind 2010". *Vereniging van Nederlandse Gemeenten*.
<http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=115913>.
- Vos, M. 2002. *Eindrapport Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28244-6.pdf>.

En de volgende financiële rapportages:

- "Jaarstukken 2006", Gemeente Berkel en Rodenrijs,
www.lansingerland.nl/document.php?m=1&fileid=13534&f=aea0ed93f4459c2fde83e0d54dc2c4e1&attachment=0&c=10053
- Concept-jaarrekening 2007 (mei), <https://e-loket.lansingerland.nl/document.php?m=1&fileid=13495&f=dd0193a3f6016b6bd1b87057b0a719cf&attachment=0&c=10047>
- "Programmarekening 2007", Gemeente Lansingerland,
www.lansingerland.nl/document.php?m=1&fileid=8204&f=afdf1e5d182f25d27473bbb8e2e08385&attachment=0&a=130
- "Programmarekening 2008", Gemeente Lansingerland,
www.lansingerland.nl/document.php?m=1&fileid=30517&f=d36bf558704bb642fa74fedb72666913&attachment=1&c=19911
- "Programmarekening 2009", Gemeente Lansingerland,
www.lansingerland.nl/document.php?fileid=32459&m=1&f=fe06c7649fd1103f704ddc3bae2314ef&attachment=0&a=363
- "Jaarstukken 2010", Gemeente Lansingerland,
www.lansingerland.nl/document.php?m=1&fileid=49681&f=9c158aa2494d437736e0f4a7b4c5e222&attachment=&a=581
- "Jaarstukken 2011", Gemeente Lansingerland,
www.lansingerland.nl/document.php?m=1&fileid=69969&f=7af6726284c58f253d5bfd49484d2448&attachment=0&a=785