



Rekenkamercommissie

Rekenkamerbrief over de “Economische recessie”

0 Inleiding

Het nieuws wordt al wekenlang gedomineerd door slechte economische vooruitzichten. Het begon met de kredietcrisis, maar inmiddels is Europa en ook Nederland in een economische recessie terecht gekomen. De ingrepen in de financiële sector hebben helaas niet kunnen voorkomen dat de reële economie buiten schot bleef. Het is zonder meer zorgwekkend te noemen dat de cijfers waarmee het Kabinet en het CPB naar buiten treden keer op keer, in negatieve zin, worden aangepast.

Het is evident dat ook gemeenten te maken krijgen met de gevolgen van deze economische recessie. De rekenkamercommissie gaat met dit schrijven nader in op de mogelijke gevolgen voor de gemeente en geeft daarbij ook een voorbeeld van een aanpak om deze in kaart te brengen (paragraaf 1). Er wordt in de tweede paragraaf nader ingegaan op aspecten die in een analyse bijzondere aandacht moeten krijgen. Het is uiteraard heel goed mogelijk dat dergelijke analyses al in de maak zijn en in dat geval biedt de notitie wellicht nog enkele aanvullingen of kan dienen als een soort van controle op de volledigheid.

1 Aanpak

Om een goed beeld te krijgen van de gevolgen van de recessie voor de gemeente is de suggestie om te starten bij de basis. Wat zijn nu eigenlijk de kenmerken van een recessie en welke mogelijke invloed hebben deze op het gemeentelijke beleid en de begroting? Er wordt van een recessie gesproken als de economie een aangesloten periode van tenminste 6 maanden krimpt. De kenmerken/effecten zijn onder andere:

- dalend consumentenvertrouwen, consumptie stagneert
- krapte op de arbeidsmarkt neemt af, werkloosheid loopt op (daling inkomen)
- kleine zelfstandigen krijgen het moeilijker
- bedrijfsinvesteringen vallen terug
- inflatie loopt terug
- rente daalt
- banken zijn terughoudend met het verstrekken van krediet
- daling van de prijzen (w.o. onroerend goed)
- een mogelijke daling van de uitkering gemeentefonds (specifiek gemeente)

stap 1

De volgende stap in de aanpak zou kunnen zijn om de deelprogramma's van de gemeentelijke begroting af te zetten tegen deze effecten. Het is vervolgens mogelijk om per deelprogramma de risico's in kaart te brengen. Een voorbeeld:

Deelprogramma welzijn: thema: gemeentelijke subsidies.

“Een stagnatie van de consumptie kan bijvoorbeeld betekenen dat het bezoekersaantal van een door de gemeente gesubsidieerde instelling drastisch terugloopt. Een hogere toegangsprijs heeft een averechts effect op het bezoekersaantal. Gevolg: de gemeente wordt om een hogere subsidie gevraagd. De subsidie van de gemeente is noodzakelijk voor een sluitende exploitatie”.

stap 2

Na het benoemen van het *soort* risico kan vervolgens worden bekeken of daar een financiële vertaling van kan worden gemaakt, desnoods in verschillende scenario's. In dit voorbeeld:

- daling van bezoekersaantal: 5,0% effect: nihil
- daling van bezoekersaantal: 7,5% effect: verlies € 50.000 voor instelling
- daling van bezoekersaantal: 10,0% effect: verlies € 75.000 voor instelling
- enzovoorts

stap 3

Als laatste stap kan worden onderzocht welke beïnvloedings- of interventiemogelijkheden de gemeente nog heeft. In dit voorbeeld:

- verhogen van subsidie
- gezamenlijk zoeken naar andere subsidiemogelijkheden (bv Europees)
- samenwerking met andere gemeenten
- meedenken in kostenreductie (bv inzet vrijwilligers)

De omvang van het mogelijke risico is uiteraard van invloed op 'hoe gedetailleerd' bepaalde vervolgstappen moeten worden uitgewerkt. In het hierboven uitgewerkte voorbeeld is de noodzaak misschien niet groot, in andere gevallen weer wel.

2 Aandachtsgebieden

2.0 Balansposten

2.01 Waarde en waardering van bezittingen en verstrekte leningen

Wanneer de marktwaarde van de op de balans aanwezige bezittingen afneemt tot onder de boekwaarde is de gemeente volgens het BBV verplicht extra afschrijvingen te doen om de balanswaardering in lijn met de waarde in het economisch verkeer te brengen. Deze extra afschrijvingen zullen ten laste komen van het exploitatieresultaat en daarmee van het eigen vermogen van de gemeente. Dit risico is zeer klein, omdat de vastgoedbezittingen van gemeenten tegen historische kostprijs zijn gewaardeerd en deze is veel lager dan de economische waarde. Risicoprofiel: laag. De beïnvloedingsmogelijkheden zijn er niet (of nauwelijks).

2.02 Verkoop van vastgoed ter dekking van investeringen

Waar de waardevermindering van gemeentelijke vastgoedbezittingen niet direct gevolgen heeft voor de balanswaardering kunnen wel gevolgen worden verwacht voor de realiseerbaarheid van sommige nieuwe investeringen. Het wil bij gemeenten nog wel eens voorkomen dat een verwachte boekwinst op de verkoop van een bezitting, onderdeel uitmaken van de financiering van een nieuwe investering. Op termijn zullen dergelijke boekwinsten wel eens fors kunnen tegenvallen. Het risico moet hier niet als hoog worden gekwalificeerd. Het is alleen een punt van aandacht als een transactie aan de orde is.

Risicoprofiel: afhankelijk van de situatie, laag.

2.03 Leningen aan derden & garantstellingen

Het komt voor dat gemeenten leningen hebben verstrekt aan derden, bijvoorbeeld aan stichtingen met een maatschappelijk nut of woningbouwcorporaties. In dat geval is het van belang om het risico (een risico kan worden geduid als: kans x effect) in kaart te brengen. Het effect van het wegvallen van bijvoorbeeld rente en aflossing kan best groot zijn ingeval de gemeente veel leningen aan derden heeft verstrekt. De rentebaten hebben invloed op de exploitatie, de aflossingen op de cashflow (kasstroom). Het risico is groter als de gemeente de verstrekte leningen zelf heeft gefinancierd met vreemd vermogen.

Ingeval van verstrekte garantstellingen geldt dat in deze tijd het risico dat een derde partij hier een beroep op gaat doen, groter wordt (kans x effect, de kans neemt toe).

Risicoprofiel: afhankelijk van de situatie. De gemeente kan zijn rol als toezichthouder (nog) serieuzer gaan invullen.

2.04 Verbonden partijen (gemeenschappelijke regeling)

Indien een gemeente deelneemt aan een gemeenschappelijke regeling dan is er sprake van een financieel en bestuurlijk belang.

Het financiële belang wordt uitgedrukt in een percentage. Als een gemeenschappelijke regeling exploitatieverliezen gaat leiden dan zullen de deelnemende bestuursorganen hiervoor worden aangeslagen. Het is evident dat bijvoorbeeld een Sociale Werkvoorziening (ondanks de modernisering) wat onzekere tijden tegemoet kan zien. Het is aan het bestuur van de regeling, waar bestuurders van de deelnemende bestuursorganen in zijn vertegenwoordigd, om goed de vinger aan de pols te houden door bijvoorbeeld om risicoanalyses te vragen, extra rapportages etc.

Risicoprofiel: afhankelijk van de situatie. De gemeente kan zijn rol als toezichthouder (nog) serieuzer gaan invullen.

2.05 Grondexploitatie

Renteontwikkeling:

Na een aanvankelijke stijging van de rente, leidt de recessie ertoe dat de rentes dalen (laag blijven). Op zich is dat een gunstig effect, omdat hierdoor goedkoper geld kan worden geleend voor investeringen door ontwikkelaars en het financieren van woningen door particulieren. Of deze ontwikkeling positieve gevolgen heeft voor de vastgoedontwikkeling hangt af van het vertrouwen van ontwikkelaars en beleggers en consumenten in de economie (de afzetbaarheid van vastgoed, resp. het behoud van inkomen en waarde van woningen). Dat vertrouwen lijkt vooral snog ver te zoeken.

Financierbaarheid voor particulieren:

Particulieren hebben op dit moment last van het feit dat de banken kritischer naar de af te sluiten hypotheek kijken. Dit gaat ten koste van de afzetbaarheid (en doorstroom) van woningen. Hierdoor zal de bouw van koopwoningen vertragen en gaat de druk op de huurwoningmarkt toenemen.

Financierbaarheid voor ontwikkelaars:

Op dit moment hebben ontwikkelaars last van de recessie indien ze voor de nog te starten projecten financiering moeten aangaan, maar er wordt niet ontwikkeld voor leegstand. Met de overgang van de kredietcrisis naar de recessie is er vraaguitval ontstaan in de diverse programma's (van woningmarkt tot retail, kantoren en bedrijfshuisvesting).

2.06 Gevolgen van de kredietcrisis voor de ontwikkeling van vastgoed

Gevolgen op korte termijn (1 tot 2 jaar):

Niet-financierbare vraag naar woningen en financieringsproblemen voor ontwikkelaars: de terughoudende houding van banken ten aanzien van het verstrekken van krediet kan leiden tot vertraging van de bouwproductie. Als de recessie niet doorzet zal de woningmarkt weer aantrekken en zullen de banken weer makkelijker kredieten verlenen.

Gevolgen op de langere termijn:

Wegvallen van het consumentenvertrouwen: indien het vertrouwen van de consument voor een langere periode wegvalt, kan dat betekenen dat ook de vraag naar koopwoningen voor een langere periode gaat afnemen. De consument durft het kooprisico niet meer aan te gaan. Dit betekent dat de projectontwikkelaars ook niet meer gaan investeren. Als afgeleide hiervan kunnen er ook problemen ontstaan in de retail en bedrijvenlocaties. De afzetbaarheid van bedrijven- en winkellocaties komt ook onder druk te staan.

2.07 Mogelijke gevolgen voor het gemeentelijk grondbedrijf

Financiële gevolgen van het uitstel van de bouwproductie: uitstel van het ontwikkelen van locaties kan leiden tot hogere rentelasten voor de projecten, waardoor de resultaten van de projecten onder druk komen te staan.

Gevolgen van de recessie op projecten in ontwikkeling: marktpartijen kunnen de marktomstandigheden aangrijpen om lagere grondprijzen te bedingen bij de gemeente.

Gevolgen van een recessie voor nieuwe projecten: vraaguitval, vertraging van de bouwproductie en lagere uitgifteprijzen. Anderszins zal recessie ook leiden tot een daling van de bouwkosten.

2.08 Relevante parameters voor de inschatting van de risico's

Fase in het onderhandelingsproces: voor projecten waar al prijsafspraken zijn gemaakt liggen de zaken anders dan voor de projecten die nog in de onderhandelingsfase zitten dan wel.

Ontwikkende partijen: projecten met veel koopwoningen, kantoren en winkels hebben mogelijk meer last van de recessie dan projecten met veel huurwoningen (vaak corporaties)

Kwaliteit van de locatie: de kwaliteit van de locatie is mede bepalend voor de afzetbaarheid. Goede locaties zullen sneller verkopen dan de mindere locaties.

Rentelasten locatie; projecten met een (hoge)boekwaarde krijgen, indien de fasering uitloopt, een hogere rentelast wat het projectresultaat negatief beïnvloed.

Risicoprofiel: afhankelijk van de situatie.

2.09 Interventies van de overheid

Het kabinet beraadt zich op het nemen van passende maatregelen om de economie te stimuleren. Het investeren in grote projecten staat hoog op het lijstje. Ook de provincies willen hun steentje bijdragen.

2.1 Exploitatieposten en thema's

2.1.1 Salariskosten

De salariskosten kunnen worden gesplitst in CAO-lonen en sociale lasten. Op het gebied van de CAO-lonen hoeven geen serieuze ontwikkelingen te worden verwacht voor de begrotingen 2009 en 2010. Anders is dat bij de sociale lasten, waar twee risico's in het oog springen: de pensioenpremie en de WW-premie. De beleggingen van het ABP zijn in 2008 veel minder waard geworden. Hierdoor is het dekkingspercentage van het ABP (bezittingen vs. pensioenverplichtingen) op een laag niveau gekomen. Een stijging van de pensioenpremies is niet uit te sluiten, waarbij de werknemer en de werkgever worden aangeslagen. Daarnaast is per 2009 het werknemersdeel van de WW (en dus de pseudo WW) vervallen. Bij een significante stijging van de werkloosheid bestaat de kans dat deze heffing weer wordt ingevoerd (wat geen directe gevolgen heeft voor de bruto loonsom van de gemeente), maar ook kan besloten worden de werkgeverspremie (die in 2009 juist is verlaagd) te verhogen. Het is de vraag in hoeverre een stijging van de sociale premies via de uitkering uit het gemeentefonds worden vergoed, temeer vanwege mogelijke bezuinigingen (zie paragraaf 2.1.7) op het fonds.

Risicoprofiel: middel.

2.1.2 Te betalen rente

Bij de betaling van rente wordt bij gemeenten onderscheid gemaakt tussen extern te betalen rente aan banken (door de afdeling financiën/treasury) en de interne omslagrente die de organisatie-onderdelen betalen over het kapitaal dat door treasury beschikbaar is gesteld. De omslagrente, die deel uitmaakt van de kapitaallasten, wordt door de gemeente zelf vastgesteld en is een weerslag van (het gemiddelde van) de aan de banken te betalen rente. Bepalend is dus de aan banken te betalen rente over door hen verstrekte geldleningen. De rente is als gevolg van de kredietcrisis in eerste instantie gestegen, waarop overheden en centrale banken grote hoeveelheden geld in het bankwezen hebben gepompt om de rente te verlagen en de kredietverlening op gang te houden. Toch is de door de banken in rekening gebrachte rente niet noemenswaardig gedaald vanwege de hogere risico-opslagen die banken berekenen bij het uitlenen van geld. Deze opslagen worden verdedigd met verwijzing naar de economische crisis, waardoor het voor bedrijven moeilijker wordt aan hun betalingsverplichtingen te voldoen. Gemeenten wordt een iets lagere risico-opslag in rekening gebracht dan het bedrijfsleven, maar ook hier geldt een relatief hoge opslag. Om een stijging van rentekosten tegen te gaan is het een strategie om leningen af te sluiten met looptijden van niet meer dan 2 of 3 jaar. Deze strategie kan de gemeente niet heel lang toepassen in verband met wettelijke beperkingen ten aanzien van het aantrekken van leningen voor herfinanciering van de balans.

Risicoprofiel: afhankelijk van de situatie.

2.1.3 Arbeidsmarkt

Het aantal werklozen gaat enorm toenemen. De cijfers ten tijde van de opstelling van dit document liegen er niet om. Er wordt een getal van 675.000 genoemd en de directeur van het CPB sloot een aantal van 800.000 werklozen eind 2010 niet uit. De gemeenten zijn uiteraard niet verantwoordelijk voor uitvoering van de WW (dat is het werkbedrijf, de fusie tussen het CWI en UWV), maar wel voor de WWB (Wet Werk en Bijstand). Weliswaar verdragd, zal een aantal van dit bestand op termijn, na het verlopen van het recht op WW, aankloppen voor een bijstandsuitkering bij de gemeente. Aangaande het WWB-volume (bestand) zijn afspraken gemaakt tussen het Rijk en de VNG. In dit bestuursakkoord is het macrobudget tot en met 2011 op basis van cijfers van het CPB vastgelegd. In de vaststelling van het budget is rekening gehouden met een bestandsdaling, zoals door het CPB is becijferd. Gedurende de looptijd worden geen correcties toegepast, tenzij het volume door conjuncturele ontwikkelingen met meer dan 12.500 bijstandshuishoudens (landelijk) afwijkt dan waarmee rekening is gehouden. Tot een groei van 12.500 bijstandshuishoudens (landelijk), lopen de gemeenten zelf financieel risico. De kans dat dit scenario uit gaat komen is heel groot.

De gemeenten ontvangen naast de middelen om uitkeringen te kunnen betalen ook een budget dat kan worden aangewend om bijstandsklanten naar arbeid te re-integreren. Veel gemeenten hebben hier in het verleden veel geld op overgehouden. Daarnaast is er de laatste tijd veel negatieve berichtgeving over de effectiviteit van dergelijk trajecten. De kans bestaat dat het Kabinet fors gaat bezuinigen op dit budget.

Dit kan voor individuele gemeenten nadelige gevolgen hebben voor instrumenten als loonkostensubsidies, het verlonen van bijstand (een beetje oneigenlijk, maar het vindt wel plaats) enzovoorts. Soms wordt zelfs een deel van de formatie uit dit werkdeel betaald of is er sprake van uitbesteding aan derden. Een laatste punt van aandacht is dat een groei in de aanvragen ook ambtelijke capaciteit kost.

Risicoprofiel: groot, er kan zeker door het eigen risico zoals is beschreven zeer snel een nadeel op de WWB ontstaan. Het gaat hier om grote bedragen. Een slimme strategie zou kunnen zijn om meer te gaan investeren in gesubsidieerde arbeid. Indien (en de kans is groot) er door het kabinet op het werkdeel gaat worden bezuinigd, is het nog maar de vraag of deze weg kan worden ingeslagen. Een andere strategie kan zijn om de EZ ambtenaren aan te sporen om met bedrijven in gesprek te gaan en de risico's en bedreigingen in kaart te brengen, maar om ook de mogelijkheden te inventariseren. Ook de provincie kan hierin iets betekenen en een scan op EU subsidies kan worden uitgevoerd.

2.1.4 Zorg en Welzijn

Veel zorgproducten worden verleend op basis van indicaties. De kans is dus niet zo groot dat door de economische recessie een groei zal ontstaan in deze zorgvraag. De demografische ontwikkeling (vergrijzing) is hierin een veel belangrijker factor. Theoretisch gezien is het wel mogelijk dat een druk op het inkomen van zorggenieters ertoe bij kan dragen dat eigen bijdragen (inkomsten voor gemeenten) naar beneden toe worden bijgesteld.

De gemeenten dragen via subsidies bij aan welzijnsorganisaties en andere instellingen met een maatschappelijk nut in de gemeente. Hier is de vraag in hoeverre de gemeente bereid zijn om hun bijdragen (en daarmee uitgaven) te verhogen, indien deze organisaties in financieel zwaar weer terecht komen. Het is slim om van te voren alle bijdragen goed op een rij te zetten en net als bij Verbonden Partijen te beginnen met het verscherpen van toezicht.

Risicoprofiel: bij de zorg vrij klein, bij de gesubsidieerde partijen is dat afhankelijk van de situatie. Inzicht en toezicht* zijn belangrijke begrippen geworden.

2.1.5 Publieke dienstverlening

Ten aanzien van de verstrekking van reisdocumenten, rijbewijzen en uitreksels wordt een lichte afname verwacht, alhoewel er ten aanzien van de rijbewijzen een nuance kan worden gemaakt. Tegenover een lagere afname staat uiteraard ook een daling van de omzet. De verwachting is wel dat het beroep op het ambtelijk apparaat zal groeien. Een groei in de vraag naar producten sociale zekerheid zal in veel gevallen worden voorafgegaan met een vraag van de burger. Het "aankloppen" bij de overheid zal in tijden van onzekerheid vaker gaan gebeuren, dus ook bij de gemeente.

2.1.6 Belastingen

Een eventuele daling van de waarde van woningen en ander onroerend goed hoeft niet of nauwelijks van invloed te zijn op de hoogte van de opbrengst uit de OZB. De gewenste belastingopbrengst OZB bepaalt het belastingtarief voor het jaar. Een afname van de getaxeerde waarde betekent een stijging van het tarief om op de gewenste inkomsten uit te komen. Deze waardeontwikkeling is redelijk nauwkeurig te bepalen op basis van landelijke en gemeentespecifieke informatie. Per saldo betaalt een burger een constant of licht stijgend bedrag per jaar. De kans is wel aanwezig dat meer inwoners bezwaar gaan maken tegen de waarde van hun woning of bedrijf. Ambtelijk gezien betekent dit overigens wel dat de afhandeling van bezwaren capaciteit (en daarmee) geld kost. Ook kan er door de recessie een andere betalingsmoraal ontstaan.

Er ligt mogelijk nog wel een ander mogelijk risico op de loer (zie Binnenlands Bestuur nr 8) en dat is dat de zogenaamde macronorm van het Rijk (Som Bruto Binnenlands Product en de prijsontwikkeling nationale bestedingen) gaat dalen. Dit kan betekenen dat gemeenten hun tarieven, conform de gemaakte afspraken hieromtrent, naar beneden moeten aanpassen.

Risicoprofiel: gering, zelf te beïnvloeden door tarief te laten stijgen. De politieke bereidwilligheid is daar dan wel voor nodig. Er is nog wel een risico dat tarieven moeten dalen i.v.m. de macronorm.

2.1.7 Uitkering uit het gemeentefonds

De uitkering uit het gemeentefonds is gekoppeld aan de Rijksuitgaven. Een toe- of afname van deze uitgaven zal dus van invloed zijn op de hoogte van de uitkering. Echter, met deze recessie moet een bezuiniging op het gemeente- en provinciefonds niet worden uitgesloten. Topambtenaren van financiën bereiden scenario's voor waar deze bezuinigingen ook onderdeel van uitmaken. Ook een bezuiniging op het WWB-werkdeel staat op deze shortlist.

Het consultancybureau BMC heeft aangegeven dat gemeenten rekening moeten houden met een druk op de exploitatie van z'n 60 euro per inwoner.

Risicoprofiel: zeer hoog.

2.1.8 Mogelijke voordelen voor de gemeente

De economische crisis kan voor de gemeente ook positieve gevolgen hebben. De spoeling op de markt voor infrastructurele werken wordt dunner als gevolg van afnemende bedrijvigheid in de bouw, waardoor de ontwikkelaars en aannemers(combinaties) elkaar sterker gaan beconcurreren voor de opdrachten die nog wel beschikbaar zijn of komen. De toenemende concurrentie kan leiden tot lagere prijzen bij de aanbesteding, wat voor de gemeente het gevolg kan hebben dat geplande projecten goedkoper kunnen worden uitgevoerd dan begroot. Bij sterke prijsdalingen kan de situatie zich zelfs voordoen dat moeilijk of niet realiseerbare geachte projecten ineens toch haalbaar worden.

In de aanbesteding van nieuwe infrastructurele werken is het zaak om goed te letten op de mogelijke prijsvoordelen die te behalen zijn.

Naast de wat grotere werken kan de gemeente in geval van prijsdaling ook op andere terreinen goedkoper inkopen. Ook zal blijken dat het gemakkelijker wordt om aan nieuw personeel te komen en zal het verloop afnemen. Dit zal als gevolg hebben dat minder, veelal duur, personeel moet worden ingehuurd.

3 Advies

Het advies luidt om op basis van de programmabegroting en de specifieke aandachtspunten eens een grondige analyse te maken, waarbij wij als rekenkamercommissie niet de pretentie hebben volledig te zijn in onze aandachtspunten. Deze zijn bovendien algemeen gesteld en de mogelijke impact is afhankelijk van de situatie. Ook is het lastig om de mogelijke impact te kwantificeren (in geld uit te drukken). Vervolgens is het ook erg moeilijk in te schatten hoe lang deze recessie gaat duren. Moeten ingrepen een incidenteel karakter krijgen of een meer structureel karakter? Het antwoord kunnen wij als commissie ook niet geven.

Wat wel belangrijk is dat er een denkproces wordt gestart en er een soort van "sense of urgency" gaat ontstaan bij ambtenaren, het college en ook de raad, zeker in de aanloop naar de begroting. Meer wordt misschien wel minder. Daarnaast kan een grondige analyse ertoe leiden dat je als gemeente niet wordt overvallen met een probleem, maar dat er al is nagedacht over mogelijke oplossingen. Als laatste advies geldt om analyses te verrijken met zogenaamde what/if scenario's en dat bepaalde gebieden waar op kan worden bezuinigd alvast in kaart worden gebracht, liefst met een rangorde.

Wij hopen dat u uw voordeel met deze notitie kunt doen.

Met vriendelijke groet,
Rekenkamercommissie Voorst

Eric Giesbers
voorzitter