



Memo

Datum vrijdag 17 mei 2019
Aan Audit-commissie
Kopie aan
Van André van der Veer
Betreft Houdbaarheidstest gemeentefinanciën
Ons kenmerk 19.025490

Algemeen

De houdbaarheidstest gemeentefinanciën is in de eerste plaats stresstest. Met de houdbaarheidstest wordt de ombuigingsopgaaf die minimaal bij een gestandaardiseerd slechtweer-scenario nodig is, in kaart gebracht. Voor het slechtweer-scenario zijn de gevolgen van de Grote Recessie 2008-2014 voor de gemeentefinanciën van Nederland het uitgangspunt. Daarnaast gaat het slechtweer-scenario uit van een stijging van de rente met 3 procentpunten. Voor het in beeld brengen van de omvang van deze ombuigingsopgaaf wordt het financiële kengetal de *houdbaarheidsquote* gebruikt. Daarmee kunnen de ombuigingsopgaven van gemeenten onderling worden vergeleken.

De financiële conditie index wordt bepaald aan de hand van de uitkomsten van een gemeente op tien financiële kengetallen. Naast de *houdbaarheidsquote* zijn dat negen aanvullende kengetallen voor aandachtsgebieden van de financiële structuur van een gemeente die in hoge mate de toekomstige begrotingsruimte bepalen. Voor elk van deze aandachtsgebieden berekent de houdbaarheidstest de uitkomst van een bijbehorend financieel kengetal. Voor de bepaling van de *financiële conditie index* wordt daarbij nog een elfde criterium op basis van de uitkomsten op vijf van de kengetallen toegevoegd. Dat criterium behelst een hoge schuld die verder oploopt.

De aandachtsgebieden van de financiële structuur waar de kengetallen van de *financiële conditie index* licht op schijnen zijn:

1. De gevoeligheid op de korte termijn voor renteverhogingen;
2. De druk van de schuldverplichtingen op de exploitatie;
3. De hoogte van de effectieve schuld;
4. De mate waarin de uitkomst van de exploitatierekening structureel positief is;
5. De afhankelijkheid van overdrachten van het Rijk;
6. De ruimte voor verhoging van de eigen belastinginkomsten;
7. De hoogte van de investeringsuitgaven;
8. De schuldbelasting van het bezit;
9. De hoogte van niet-taakgebonden consumptieve uitgaven op de exploitatie; en
10. De weerbaarheid bij een slechtweer-scenario.

Jaar	Score financiële conditie	2017	2018	2019
Liquiditeit				
Kortgeldratio		5,6%	6,4%	6,3%
Solvabiliteit				
Hoge oplopende schuld				Nee
Netto schuldquote incl. uitgeleend		39,3%	40,1%	46,4%
Uitleenquote		3,3%	3,4%	3,3%
Voorraadquote (grondexploitatie)		4,1%	4,2%	5,9%
Effectieve netto schuldquote		36,8%	37,6%	42,7%
Exploitatie				
Resultaat v. mutatie reserves in % van inkomsten		-2,5%	3,1%	-2,3%
Afhankelijkheidsratio				65,7%
Onbenutte belastingcapaciteit in % van inkomsten		3,6%	4,7%	4,2%
Voorzieningsniveau				
Netto investeringsquote		-2,2%	-3,1%	0,8%
Solvabiliteitsratio		47,6%	42,4%	38,9%
Netto lasten per inwoner				€ 1.434
Weerbaarheid				
Houdbaarheidsquote		16,7%		17,5%
Financiële conditie index		8		

De kengetallen van de financiële conditie index

Kortgeldratio - $100\% \times ((\text{Kortlopende aangetrokken leningen} + \text{Rekeningcourant kredieten}) : \text{Baten voor mutatie reserves})$

Bij de Nederlandse gemeenten is het herfinancieringsrisico door artikel 12 Financiële-verhoudingswet en de aanwezigheid van twee sectorbanken voor het verstrekken van leningen aan decentrale overheden verwaarloosbaar. Om die reden lopen gemeenten op de aangetrokken financiële middelen van banken en andere vermogensverschaffers alleen een renterisico.

De *kortgeldratio* meet het risico van sterk stijgende rentelasten op de korte termijn door herfinanciering bij een stijgende marktrente. De ratio geeft weer of de kortlopende schulden hoog of laag zijn. Bij hoge kortlopende schulden is de gevoeligheid voor stijgende rentelasten door een renteschok op de korte termijn groot. Van de hele kortlopende schuld wordt binnen een jaar de rente herzien. Voor de *kortgeldratio* geldt dezelfde signaleringswaarde van 20% als de wettelijke kasgeldlimiet.

Bij een overschrijding van de signaalwaarde voor de *kortgeldratio* heeft een gemeente een hoge rentegevoeligheid op de korte termijn.

Netto schuldquote (inclusief uitgeleende gelden) - $100\% \times ((\text{Langlopende leningen} + \text{Overige langlopende schuldverplichtingen} + \text{Kortlopende leningen} + \text{Rekeningcourant kredieten} + \text{Crediteuren} + \text{Overlopende passiva} - \text{Langlopende leningen aan verbonden partijen} - \text{Langlopende leningen aan derden} - \text{Langlopende uitzettingen} - \text{Kortlopende leningen} - \text{Kortlopende uitzettingen} - \text{Debiteuren} - \text{Liquide middelen} - \text{Overlopende activa}) : \text{Baten voor mutatie reserves})$

De *netto schuldquote* geeft indirect antwoord op de vraag of met het inkomen blijvend de schuldverplichtingen kunnen worden gedragen. Een hoge *netto schuldquote* geeft aan dat bij een recessie de druk van de schuldverplichtingen op de exploitatie-uitgaven hoog kan oplopen. De signaalwaarde voor de *netto schuldquote* bedraagt 130%. Bij een overschrijding van deze signaalwaarde is sprake van een relatief hoge schuldendruk.

Effectieve netto schuldquote - $\text{Netto schuldquote} + (\text{risico op wanbetaling uitgeleende gelden} \times \text{Uitleenquote}) + (\text{voorraadrisico bouwgrondexploitatie} \times \text{Voorraadquote}) - \text{Voorraadquote}$

Een hoge *netto schuldquote* hoeft niet te betekenen dat een gemeente relatief gezien hoge schulden heeft. Mogelijk heeft de gemeente tegenover de schulden hoge voorraden onderhanden werk grondexploitatie staan die op korte termijn worden verkocht. Daarmee daalt

de schuld. Ook kan het aandeel uitgeleende gelden in de *netto schuldquote* laag zijn, zodat de gemeente maar een zeer beperkt wanbetalingsrisico op deze uitzetting loopt.

Uit de *netto schuldquote* kan tezamen met de uitleenquote en de voorraadquote het kengetal *effectieve netto schuldquote* worden gedefinieerd, dat een ander licht op de hoogte van de schulden schijnt. De uitleenquote is daarbij de omvang van de uitgeleende gelden gedeeld door de baten voor mutatie van de reserves. De voorraadquote wordt berekend door de omvang van de voorraden te delen door de baten voor mutatie van de reserves.

Een hoge *effectieve netto schuldquote* geeft aan dat er mogelijk al sprake is van een risico op financiële stress door hoge schulden. Een lage *effectieve netto schuldquote*, ondanks een hoge *netto schuldquote*, geeft aan dat er geen sprake is van te hoge schulden.

Voor het berekenen van de *effectieve schuldquote* wordt uitgegaan van een wanbetalingsrisico op uitgeleende gelden van 12%. Daarnaast wordt ervan uitgegaan dat bij financiële stress de bouwplannen van de voorraad onderhanden werk voor 70% van de waarde waartegen ze op de balans staan, kunnen worden verkocht. Het voorraadrisico bedraagt daarmee 30%.

De signaalwaarde voor de *effectieve netto schuldquote* van de gezamenlijke gemeenten bedraagt 112,4%. Omdat de omvang van de uitgeleende gelden en de omvang van de voorraden van gemeenten uiteenlopen, is deze signaalwaarde voor individuele gemeenten niet bruikbaar. Voor individuele gemeenten wordt daarom voor het bewaken van dit aandachtsgebied uitgegaan van een geïndividualiseerde signaalwaarde voor de *netto schuldquote*. Voor de berekening van deze geïndividualiseerde signaalwaarde wordt van het percentage van 112,4% eerst 0,12 maal de uitleenquote van de desbetreffende gemeente afgetrokken en vervolgens 0,70 maal de voorraadquote van deze gemeente bij opgeteld. Deze geïndividualiseerde signaalwaarde wordt vervolgens geconfronteerd met de *netto schuldquote* van de gemeente.

Voor de gezamenlijke Nederlandse gemeenten komt de individuele signaalwaarde voor de *netto schuldquote* uit op 119%. Deze individuele signaalwaarde voor de *netto schuldquote* ligt daarmee voor een gemeente met meer uitgeleende gelden en kleinere voorraden dan het Nederlandse gemiddelde lager dan 119% en omgekeerd juist hoger. Als de *netto schuldquote* de individuele signaalwaarde overschrijdt, heeft een gemeente een hoge schuld.

Hoge oplopende schuld - Om te signaleren of een gemeente een hoge schuld heeft die daarbij verder oploopt door exploitatietekorten of hoge investeringen, gebruikt de test voor het bepalen van de *financiële conditie index* een aanvullend criterium. Als sprake is van een overschrijding van de signaalwaarde van een van de kengetallen *netto schuldquote*, *effectieve netto schuldquote* of *solvabiliteitsratio*, dan veronderstelt de test voor dit criterium dat sprake is van een hoge schuld. Als daarnaast sprake is van een overschrijding van de signaalwaarde voor het *exploitatieresultaat* of van de signaalwaarde (hoog) van de *netto investeringsquote*, dan veronderstelt de test dat er sprake is van een hoge oplopende schuld.

Exploitatieresultaat - $100\% \times ((\text{Algemene reserve ultimo} + \text{Resultaat van de rekening ultimo} - \text{Algemene reserves primo (inclusief saldo van de rekening)} + \text{Bestemmingsreserves ultimo} - \text{Bestemmingsreserves primo}) : \text{Baten voor mutatie reserves})$

Dit kengetal beantwoordt de vraag of een gemeente zijn bezit zwaarder met schuld belast doordat het exploitatieresultaat negatief is. Bij structureel negatieve exploitatieresultaten wordt de schuldbelasting van de bezittingen op de balans op termijn hoger dan 100%. Er worden dan kosten van lopende consumptieve uitgaven op een toekomstige generatie inwoners afgewenteld. Vanwege dit argument zijn structureel negatieve exploitatieresultaten bij gemeenten ongewenst.

De signaalwaarde voor het kengetal *exploitatieresultaat* bedraagt daarom 0%. Juist een exploitatietekort kan een signaal zijn voor het ontstaan van financiële stress. Deze signaalwaarde van 0% voor het *exploitatieresultaat* geldt dan ook voor gemeenten die structureel geen exploitatieresultaat van nihil of hoger behalen.

Dit uitgangspunt is in de test vertaald naar de norm dat de signaalwaarde van 0% wordt overschreden als er sprake is van minimaal één negatieve uitkomst voor het kengetal *exploitatieresultaat* in de twee rekeningjaren voorafgaand aan het lopende begrotingsjaar en in het begrotingsjaar zelf.

Bij een overschrijding van de signaalwaarde voor het kengetal *exploitatieresultaat* heeft een gemeente niet een structureel positief exploitatieresultaat.

Afhankelijkheidsratio - $100\% \times ((\text{Inkomsten uit het gemeentefonds} + \text{Inkomsten uit specifieke uitkeringen}) : \text{Baten voor mutatie reserves})$

Dit kengetal geeft aan in hoeverre een gemeente voor zijn inkomsten afhankelijk is van overdrachten van het Rijk en geeft daarmee de gevoeligheid weer voor kortingen op overdrachten van de centrale overheid bij een recessie. Een hoge *afhankelijkheidsratio* wordt internationaal als een nadeel voor de financiële conditie gezien. De *afhankelijkheidsratio's* van gemeenten lopen ver uiteen. De signaalwaarde voor de *afhankelijkheidsratio* bedraagt 70%. Als een gemeente deze signaalwaarde overschrijdt, dan is de afhankelijk van overdrachten groot.

Onbenutte belastingcapaciteit OZB - $100\% \times ((140 : 120) \times \text{Redelijk tarief OZB} \times (\text{waarde woningen} + 2 \times \text{waarde niet-woningen}) - (\text{tarief OZB woningen} \times \text{waarde woningen} + \text{tarief OZB eigenaren niet-woningen} \times \text{waarde niet-woningen} + \text{tarief OZB gebruikers niet-woningen} \times \text{waarde niet-woningen gebruikers})) : \text{Baten voor mutatie reserves})$

Dit kengetal geeft aan hoeveel een gemeente zijn inkomsten kan verhogen bij een slechtweerscenario. Een negatieve uitkomst geeft aan dat een gemeente geen ruimte voor ombuigingen op zijn baten heeft. Een negatieve uitkomst voor het kengetal betekent ook dat de belastingdruk hoger is dan wat als een aanvaardbaar belastingtarief wordt gezien. Daarmee is het kengetal ook zelf een signaal voor het ontstaan van financiële stress. Bij een negatieve uitkomst is sprake van een hoge belastingdruk, wat het politieke draagvlak voor de bijbehorende uitgaven ondermijnt. Een hoge belastingdruk kan ook een teken zijn dat de lopende uitgaven aan publieke voorzieningen onder druk staan.

Het redelijk tarief voor een aanvraag van artikel 12 saneringssteun bedraagt 120% van dit gewogen gemiddelde tarief onroerende-zaakbelastingen van alle gemeenten in het voorgaande jaar. Bij de berekening van het houdbaarheidstekort wordt echter een percentage van 140% als maat genomen, omdat de belastingtarieven bij ombuigingen niet in één jaar maar in meerdere jaarlijkse stappen worden verhoogd, en de tarieven van alle gemeenten in de tussentijd jaarlijks worden geïndexeerd. De signaalwaarde voor belastingopbrengst onroerende-zaakbelastingen in de teller, waarbij sprake is van een onbenutte belastingcapaciteit OZB van 0%, is daarom gezet op 140% van het gewogen gemiddelde tarief onroerende-zaakbelastingen van alle gemeenten in het voor-voorgaande jaar.

Bij een overschrijding van de signaalwaarde voor het kengetal *onbenutte belastingcapaciteit* heeft een gemeente een hoge belastingdruk.

Netto investeringsquote - $100\% \times ((\text{Immateriële activa ultimo jaar } t + \text{Materiële activa ultimo jaar } t) - (\text{Immateriële activa ultimo jaar } t-4 + \text{Materiële activa ultimo jaar } t-4)) : (4 \times \text{Baten voor mutatie reserves jaar } t)$

De *netto investeringsquote* is geschikt om te beoordelen of een gemeente voldoende investeert voor het behoud van een aanvaardbaar voorzieningenniveau. Gemeenten kunnen op de investeringen bezuinigen om de schuldquote door exploitatietekorten niet te laten oplopen.

Te lage investeringen kunnen een signaal zijn dat een gemeente een probleem heeft om de lopende consumptieve uitgaven te beheersen. Bij te lage investeringen zijn op termijn inhaalinvesteringen nodig.

Te hoge investeringen zorgen voor het oplopen van de *netto schuldquote* en daarmee voor het oplopen van de schuldverplichtingen. Ook leggen de hogere afschrijvingslasten van de investeringen dan een groter deel van de exploitatierekening vast, waardoor de ruimte voor ombuigingen op de lopende uitgaven van de exploitatie kleiner is.

De *netto investeringsquote* kent dan ook twee signaalwaarden. Een signaalwaarde voor lage investeringen en een signaalwaarde voor hoge investeringen. De signaalwaarde voor de *netto investeringsquote* voor een laag investeringsniveau bedraagt 1%. De signaalwaarde voor een hoog investeringsniveau bedraagt 5%. Het kengetal kijkt daarbij alleen naar de achterliggende periode.

Solvabiliteitsratio - $100\% \times ((\text{Algemene reserve} + \text{Bestemmingsreserves} + \text{Resultaat van de rekening}) : \text{Balanstotaal})$

De *solvabiliteitsratio* meet in hoeverre het bezit op de balans niet met schulden is belast. Bij een uitkomst lager dan 0% zijn de schulden hoger dan de balanswaarde van de bezittingen. Het gemeentehuis staat dan financieel onder water. Er is in dat geval sprake van een negatief eigen vermogen. Een lage *solvabiliteitsratio* is een teken dat een gemeente met zijn exploitatieresultaten weinig tot niet spaart voor de financiering van investeringen. Bij een negatieve *solvabiliteitsratio* heeft een gemeente met negatieve exploitatieresultaten geleend voor lopende consumptieve uitgaven en vindt geen ontmoediging plaats van macro-economische stabilisatie met lopende consumptieve uitgaven. Dat is juist een exclusieve taak van het Rijk. Lopende consumptieve uitgaven worden bij een negatief eigen vermogen een toekomstige generatie inwoners afgewenteld.

Om enige speling te hebben voor het ontstaan van deze negatieve verschijnselen is voor de signaalwaarde van de *solvabiliteitsratio* enige ruimte aangehouden. De signaalwaarde voor het kengetal *solvabiliteitsratio* bedraagt 5%. Bij een lagere uitkomst heeft een gemeente een hoge schuldbelasting van het bezit.

Netto consumptieve lasten per inwoner - $(\text{Lasten voor mutatie reserves} - \text{Rentelasten} - \text{Afschrijvingslasten} - \text{Lasten bouwgrondexploitatie} - \text{Inkomsten uit heffingen en leges} - \text{Inkomsten uit specifieke uitkeringen} - \text{Inkomsten uit decentralisatie-uitkeringen}) : \text{Inwonertal gemeente}$

Dit kengetal belicht evenals het kengetal *onbenutte belastingcapaciteit* de flexibiliteit van de exploitatierekening van een gemeente voor het realiseren van ombuigingen. Het kengetal *netto consumptieve lasten per inwoner* geeft daarnaast ook informatie over de hoogte van de uitgaven aan de niet-taakgebonden lopende consumptieve uitgaven. Daarmee geeft dit kengetal ook een signaal af voor erg lage of juist erg hoge lopende consumptieve uitgaven per inwoner ten opzichte van vergelijkbare gemeenten.

Lage *netto consumptieve lasten per inwoner* ten opzichte van vergelijkbare gemeenten zijn een indicatie dat het niveau aan noodzakelijke publieke voorzieningen mogelijk onder druk staat. Hoge *netto consumptieve lasten per inwoner* ten opzichte van vergelijkbare gemeenten kunnen een signaal zijn dat een gemeente op grote voet leeft. Voor het bepalen of sprake is van afwijkende *netto consumptieve lasten per inwoner* is een vergelijking met gemeenten met een

vergelijkbare sociale structuur en centrumfunctie nodig. Daarvoor worden drie klassen gemeenten met een vergelijkbare sociale structuur en centrumfunctie onderscheiden. Deze klasse-indeling naar sociale structuur en centrumfunctie steunt op het instrument Begrotingsanalyse van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Voor gemeenten uit de klasse laag met een goede sociale structuur en geen centrumfunctie ligt de lage signaalwaarde op 1.227 euro. De hoge signaalwaarde bedraagt 1.751 euro. Voor gemeenten uit de klasse midden met een redelijke of matige sociale structuur en een redelijke tot geen centrumfunctie ligt de onderste signaalwaarde op 1.378 euro en de bovenste signaalwaarde op 2.135 euro. Voor gemeenten uit de klasse hoog met een zwakke of matige sociale structuur en een sterke centrumfunctie ligt de onderste signaalwaarde op 1.803 euro en de bovenste signaalwaarde op 2.983 euro. Bij een onderschrijding van de lage signaalwaarde heeft een gemeente lage *netto consumptieve lasten per inwoner*. Bij een overschrijding van de bovenste signaalwaarde heeft een gemeente hoge *netto consumptieve lasten per inwoner*.

Houdbaarheidsquote - Dit kengetal geeft een indicatie van de ombuigings-inspanning die een gemeente bij een slechtweerscenario moet leveren voor houdbare gemeentefinanciën. Het kengetal is daarmee de maat voor de weerbaarheid van de gemeenten en drukt de houdbaarheidsopgave (= bedrag aan benodigde structurele ombuigingen) uit in % van de lasten en baten waarop ombuigingen kunnen worden gerealiseerd.

De definitie van het kengetal wordt in feite gevormd door de architectuur van de houdbaarheidstest en de zwaarte van het slechtweerscenario. De signaalwaarde voor de *houdbaarheidsquote* bedraagt 26,0%. Deze signaalwaarde houdt in dat vijf jaar lang structurele ombuigingen van 5,2% per jaar van het ombuigingsrelevante deel van de exploitatierekening nodig zijn als het genormeerde slechtweerscenario zich voordoet. Bij een *houdbaarheidsquote* die de signaalwaarde overschrijdt, heeft een gemeente een slechte weerbaarheid.

Conclusie:

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft een nieuwe houdbaarheidstest om de gezondheid van de gemeentefinanciën in beeld te brengen. De nieuwe VNG-tool kijkt naar de schulden. Het model werkt op basis van inkomsten en uitgaven. De concrete geldstromen dus, in plaats van posten als baten en lasten en reserves.

Op basis van de uitkomsten kan worden geconcludeerd dat Schagen een ruime voldoende scoort. Een punt van aandacht is het exploitatieresultaat. In 2019 is dit negatief. Daarnaast is de netto investeringsquote over 2019 negatief, dit wordt echter in 2020 en verder weer goedge maakt door hogere investeringen.

Zoals u kunt zien in de grafiek is er voor de gemeente Schagen van houdbare gemeentefinanciën.