

postbus8 - Lbr. 14/005 - Wet Houdbare Overheidsfinancien

Van: VNG <VNG@VNG.NL>
Aan: "'postbus8@schagen.nl'" <postbus8@schagen.nl>
Datum: 21-1-2014 11:20
Onderwerp: Lbr. 14/005 - Wet Houdbare Overheidsfinancien



Stuknummer: 14.001633

Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

GEMEENTE SCHAGEN

ING 21 JAN 2014

AFD:

Ons kenmerk

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

informatiecentrum tel.
 (070) 373 8393

uw kenmerk

bijlage(n)
 1

betreft
 Wet Houdbare
 Overheidsfinancien

ons kenmerk
 ECGF/U201400005
 Lbr. 14/005

datum
 21 januari 2014

Geachte heer, mevrouw,

Op 11 december 2013 is de wet houdbare overheidsfinanciën (wet Hof) officieel gepubliceerd. In die wet worden de Europese normen verankerd voor de hoogte van de overheidsschuld en de jaarlijkse groei van de overheidsschuld. Die normen raken ook gemeenten, omdat de gemeenteschulden en financieringstekorten van gemeenten meetellen in de overheidsschuld van Nederland. Alle gemeenten samen krijgen een plafond voor het totale EMU-tekort van gemeenten in een jaar. Dat plafond wordt volgens de wet na bestuurlijk overleg voor een bepaalde periode overeengekomen. Voor 2014 bedraagt het plafond voor de gezamenlijke gemeenten 0,32% van het bruto binnenlands product. Met het plafond wordt de groei van de netto schuld (volgens de definitie voor het EMU-saldo) van de gezamenlijke gemeenten in een jaar beperkt.

Iedere gemeente krijgt daarnaast een individuele referentiewaarde voor het EMU-tekort in een jaar. Voor het sturen op de ontwikkeling van de gemeenteschuld luidt het devies: Let bij het opstellen van de begroting niet op de individuele referentiewaarde voor het EMU-tekort, maar wel op ontwikkeling van de hoogte van uw gemeenteschuld! Te hoge schulden zijn ook voor de financiële gezondheid van een gemeente niet goed. Pas als het plafond voor het EMU-tekort van de gezamenlijke gemeenten wordt overschreden kan de individuele referentiewaarde voor het EMU-tekort een rol gaan spelen.

Als bijlage bij deze brief zit de handreiking Houdbare gemeentefinanciën. De handreiking legt uit wat houdbare gemeentefinanciën zijn en hoe u zicht kunt krijgen op de ontwikkeling van de hoogte van de gemeenteschuld. De handreiking hoort bij de houdbaarheidstest gemeentefinanciën, die door de VNG is ontwikkeld. Met de houdbaarheidstest kunt u de houdbaarheid van uw gemeentefinanciën meten. Ook kan met de test een indicatie worden verkregen van de minimaal benodigde ombuigingen waar de gemeente de komende jaren voor staat.

Klik op of kopieer onderstaande link om de complete ledenbrief te lezen:

www.vng.nl/onderwerpenindex/gemeentefinancien/financiële-positie-gemeenten/brieven/wet-houdbare-overheidsfinancien



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

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

informatiecentrum tel.
(070) 373 8393

uw kenmerk

bijlage(n)

1

betreft
Wet Houdbare
Overheidsfinancien

ons kenmerk
ECGF/U201400005
Lbr. 14/005

datum

21 januari 2014

Samenvatting

Op 11 december 2013 is de wet houdbare overheidsfinanciën (wet Hof) officieel gepubliceerd. In die wet worden de Europese normen verankerd voor de hoogte van de overheidsschuld en de jaarlijkse groei van de overheidsschuld. Die normen raken ook gemeenten, omdat de gemeenteschulden en financieringstekorten van gemeenten meetellen in de overheidsschuld van Nederland. Alle gemeenten samen krijgen een plafond voor het totale EMU-tekort van gemeenten in een jaar. Dat plafond wordt volgens de wet na bestuurlijk overleg voor een bepaalde periode overeengekomen. Voor 2014 bedraagt het plafond voor de gezamenlijke gemeenten 0,32% van het bruto binnenlands product. Met het plafond wordt de groei van de netto schuld (volgens de definitie voor het EMU-saldo) van de gezamenlijke gemeenten in een jaar beperkt.

Iedere gemeente krijgt daarnaast een individuele referentiewaarde voor het EMU-tekort in een jaar. Voor het sturen op de ontwikkeling van de gemeenteschuld luidt het devies: Let bij het opstellen van de begroting niet op de individuele referentiewaarde voor het EMU-tekort, maar wel op ontwikkeling van de hoogte van uw gemeenteschuld! Te hoge schulden zijn ook voor de financiële gezondheid van een gemeente niet goed. Pas als het plafond voor het EMU-tekort van de gezamenlijke gemeenten wordt overschreden kan de individuele referentiewaarde voor het EMU-tekort een rol gaan spelen.

Als bijlage bij deze brief zit de handreiking Houdbare gemeentefinanciën. De handreiking legt uit wat houdbare gemeentefinanciën zijn en hoe u zicht kunt krijgen op de ontwikkeling van de hoogte van de gemeenteschuld. De handreiking hoort bij de houdbaarheidstest gemeentefinanciën, die door de VNG is ontwikkeld. Met de houdbaarheidstest kunt u de houdbaarheid van uw gemeentefinanciën meten. Ook kan met de test een indicatie worden verkregen van de minimaal benodigde ombuigingen waar de gemeente de komende jaren voor staat.



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Aan de leden

informatiecentrum tel.
(070) 373 8393

uw kenmerk

bijlage(n)

1

betreft
Wet Houdbare
Overheidsfinanciën

ons kenmerk
ECGF/U201400005
Lbr. 14/005

datum
21 januari 2014

Geacht college en gemeenteraad,

Op 11 december 2013 is de wet houdbare overheidsfinanciën (wet Hof) in het Staatsblad (nr. 531, Jaargang 2013) gepubliceerd. Met deze wet worden de Europese begrotingsregels voor de landen die deelnemen aan de euro, in onze nationale wetgeving verankerd. In de wet houdbare overheidsfinanciën zijn waarborgen opgenomen om de Nederlandse overheid te houden aan deze zogenaamde EMU-normen. De EMU-normen stellen een limiet aan de hoogte van de overheidsschuld (EMU-schuld) en aan de jaarlijkse groei van de overheidsschuld (EMU-saldo) van Nederland. De wet vloeit voort uit Europese verplichtingen waarmee Nederland al in een eerder stadium heeft ingestemd. De Europese verplichtingen reiken verder dan alleen de Nederlandse Staat, ook gemeenten vallen er onder.

In deze ledenbrief informeren we u over de betekenis van de wet houdbare overheidsfinanciën (wet Hof) voor gemeenten. We belichten eerst kort de Europese EMU-normen voor landen. Vervolgens verduidelijken we wat de wet houdbare overheidsfinanciën voor gemeenten inhoudt. Tot slot lichten we in het kort toe wat houdbare gemeentefinanciën zijn. Bij deze brief zit als bijlage de handreiking *Houdbare Gemeentefinanciën*, die dieper op het onderwerp houdbare gemeentefinanciën in gaat. In het kort is de boodschap van deze ledenbrief en de handreiking: *Let naast het sluiten van baten en lasten niet op de individuele referentiewaarde voor het EMU-saldo maar op de ontwikkeling van de hoogte van de gemeenteschuld!* De handreiking laat zien hoe u de ontwikkeling van de hoogte van de gemeenteschuld kunt volgen.

De handreiking *Houdbare Gemeentefinanciën* hoort bij de houdbaarheidstest gemeentefinanciën, een rekenmodel dat vrij beschikbaar is op de VNG-site. Deze test is ontwikkeld in het kader van de Financiële Agenda 2013 van de VNG. Met de test kunnen gemeenten de financiële weerstand bij economisch slecht weer in beeld brengen. De uitkomsten van de test kunnen een plaats krijgen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de gemeentebegroting en de

gemeenterekening. Ook kan de houdbaarheidstest worden gebruikt bij het informeren van het nieuwe college en de nieuwe gemeenteraad na de verkiezingen over het meerjarig financiële perspectief voor de komende raadsperiode.

Europese EMU-normen voor landen

Nederland maakt deel uit van de Europese Monetaire Unie. Ons betaalmiddel is de euro. Voor landen die deelnemen aan de Europese Monetaire Unie gelden Europese begrotingsvoorschriften waaronder de zogenaamde EMU-normen. De EMU-normen stellen limieten aan de overheidsschuld van een land. Er geldt een plafond voor de hoogte van de overheidsschuld en er geldt een limiet aan de jaarlijkse groei van de schuld, het zogenaamde EMU-saldo.

Als plafond mag de bruto gevestigde overheidsschuld van een land, de EMU-schuld, niet hoger zijn dan 60% van de omvang van de economie (bruto binnenlands product). De jaarlijkse groei van de netto overheidsschuld, ook wel het financieringstekort of EMU-saldo genaamd, mag in een jaar niet meer bedragen dan 3% van de omvang van de economie (bruto binnenlands product). Bij een toename van de netto overheidsschuld spreekt men in plaats van EMU-saldo vaak over het EMU-tekort. Naast deze twee begrotingsregels over de daadwerkelijke overheidsschuld geldt dat het vooraf geraamde EMU-saldo van de overheid moet uitgaan van een zogenaamde middellange termijn doelstelling die geschoond is voor effecten van conjunctuur. Voor de komende jaren is de middellange termijn doelstelling voor Nederland bepaald op een voor conjunctuur geschoond EMU-tekort per jaar van maximaal 0,5% van de omvang van de economie.

De EMU-normen zijn bedoeld om de landen van de Europese Monetaire Unie te behoeden voor te hoge overheidsschulden. Te hoge overheidsschulden schaden de groei van de economie en de schulden kunnen zoals bijvoorbeeld in geval van Griekenland is gebleken, zelfs uit de bocht vliegen. Te hoge overheidsschulden ondermijnen daarmee ook de stabiliteit van de euro. Naar aanleiding van de schulden crisis heeft Nederland in Europees verband afgesproken de Europese normen in nationale wetgeving te verankeren. Met de wet houdbare overheidsfinanciën (wet Hof) is daar gevolg aan gegeven. Ook gemeenten en hun gemeenschappelijke regelingen vallen onder de Nederlandse overheid. De schulden van de gemeenten en de jaarlijkse groei van deze schulden tellen mee in de EMU-schuld en het EMU-saldo van de Nederlandse overheid. Daarom gaat de wet houdbare overheidsfinanciën ook over de ontwikkeling van de schulden van gemeenten en hun gemeenschappelijke regelingen.

Emu-tekort gezamenlijke gemeenten

De wet houdbare overheidsfinanciën (wet Hof) stelt dat gemeenten, provincies, waterschappen en hun gemeenschappelijke regelingen een gelijkwaardige bijdrage als de staat moeten leveren aan het naleven van de EMU-normen. Die gelijkwaardige bijdrage bestaat uit een limiet aan de jaarlijkse groei van de netto schuld (volgens de definitie van het EMU-saldo) oftewel een limiet aan het jaarlijkse EMU-tekort. Deze limiet wordt na bestuurlijk overleg door de minister van Financiën vastgesteld. Voor 2014 en 2015 is de begrenzing aan het jaarlijks EMU-tekort van de gemeenten,

provincies, waterschappen en hun gemeenschappelijke regelingen vastgesteld op +/- 0,5% van het bruto binnenland product (bbp). Dat komt neer op een groei van de gezamenlijke netto schuld met maximaal 3 miljard euro per jaar.

Dit aandeel van +/- 0,5 % bbp voor gemeenten provincies en waterschappen samen in het totale EMU-tekort van Nederland is verder onderverdeeld naar de gemeenten, provincies en waterschappen. Voor 2014 bedraagt het aandeel van gemeenten +/- 0,32% bbp wat overeenkomt met een EMU-tekort van ruim 1,9 miljard euro per jaar.

Voor latere jaren zijn nog geen afspraken gemaakt over de onderverdeling tussen gemeenten, provincies en waterschappen.

De wet houdbare overheidsfinanciën geeft aan dat het gelijkwaardige aandeel van decentrale overheden in het EMU-tekort van Nederland in redelijke verhouding moet staan tot hun aandeel in de collectieve uitgaven. Daarbij moeten voor het bepalen van het aandeel ook mee worden gewogen:

1. de schuldpositie;
2. de investeringsopgaven;
3. de omvang van aanwezige vermogens.

Deze uitgangspunten spelen ook een rol bij het maken van bestuurlijke afspraken over de onderverdeling van het toegestane EMU-tekort van 0,5% bbp tussen de gemeenten, provincies en waterschappen.

Ramen en meten realisatie EMU-schuld en EMU-saldo gemeenten

Voor de begroting van het Rijk wordt voor het ramen van de EMU-schuld en het EMU-tekort van Nederland gevaren op de macro-economische ramingen van het Centraal Planbureau. Die raming in de rijksbegroting van de EMU-schuld en het EMU-tekort omvat dus ook de EMU-schuld en het EMU-tekort van de decentrale overheden waaronder gemeenten.

Daarnaast maakt het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) een raming van het EMU-tekort van gemeenten (provincies en waterschappen) aan de hand van de zogenaamde EMU-enquête. Gemeenten moeten bij het opstellen van de eigen begroting een EMU-enquête invullen. Deze bevat een raming van het EMU-tekort van de gemeente in het lopende jaar, het komende begrotingsjaar en het daar op volgende jaar. De enquête moet in de gemeentebegroting worden opgenomen en digitaal naar het CBS worden opgestuurd. Het CBS totaliseert alle enquêtes van gemeenten tot een landelijk totaal van het EMU-tekort van de gezamenlijke gemeenten. Aan het begin van het begrotingsjaar zelf worden gemeenten geïnformeerd over de uitkomst van de enquête.

Het daadwerkelijk gerealiseerde EMU-tekort van gemeenten en ook de EMU-schuld wordt eveneens door het CBS bijgehouden. Het CBS berekent de EMU-schuld en het EMU-saldo van

de gezamenlijke gemeenten op basis van de aangeleverde IV-3 door gemeenten over de gemeenterekening. Tussentijds wordt de ontwikkeling van het EMU-tekort door het CBS gevolgd met de kwartaalaanlevering IV-3 door gemeenten.

Geen nationale sanctie voor gemeenten

In de wet houdbare overheidsfinanciën is de mogelijkheid van een sanctie opgenomen als gemeenten hun aandeel in het EMU-tekort (blijvend) overschrijden. Bij behandeling van de wet in de Eerste Kamer heeft de minister van Financiën toegezegd dat hij een wetvoorstel bij de Tweede Kamer indient dat deze sanctie vervangt door een correctiemechanisme. Bestuurlijk is afgesproken de sanctie komende jaren niet toe te passen. Daarmee is er feitelijk geen sprake van een nationale sanctie.

Europa kan Nederland bij herhaaldelijke overschrijding van de EMU-normen ook een sanctie opleggen. In de wet houdbare overheidsfinanciën is de mogelijkheid opgenomen om deze Europese boete door te kunnen vertalen naar onder andere gemeenten. Dit na rato van de bijdrage van de gezamenlijke gemeenten aan het overschrijden de Europese normen. In dat geval vindt er inhouding van een deel van de algemene uitkering van het gemeentefonds plaats. Wel moet er dan ook sprake zijn van een overschrijding van het plafond voor het EMU-tekort van de decentrale overheden samen. Deze mogelijkheid van doorvertaling van een Europese sanctie naar gemeenten bestond ook al onder het oude regiem voor het EMU-tekort in de wet Fido.

Wat vindt VNG van wet Hof

De VNG had tegen het eerste wetsontwerp voor de wet Hof grote bezwaren. In dat ontwerp was een harde EMU-tekortnorm voor individuele gemeenten opgenomen en voor dat toegestane EMU-tekort voor gemeenten werd uitgegaan van een evenredige inspanning als de staat. Dat betekende op termijn een EMU-tekortruimte van 0% van het bbp voor gemeenten. Ook de nationale sanctie was een doorn in het oog van de VNG.

Na intensief overleg door ons met het kabinet en na kamerbehandeling is de harde individuele EMU-tekortnorm voor gemeenten vervangen door een plafond voor het gezamenlijke EMU-tekort van decentrale overheden. En ook is er nu sprake van een gelijkwaardige bijdrage van gemeenten in het terugdringen van het EMU-tekort in plaats van een evenredige bijdrage, waarbij rekening wordt gehouden met belangrijke factoren die juist een beperkte EMU-tekortruimte voor de gezamenlijke gemeenten rechtvaardigen. Het kabinet neemt het initiatief de nationale sanctie uit de wet te halen.

Met deze aanpassingen heeft de VNG geen bezwaar meer tegen de wet. Gemeenten kunnen met deze wet Hof uit de voeten, is ons oordeel. Wel maken wij ons zorgen over een punt. Wij zijn van oordeel dat de gemeenten gegeven de beheerste hoogte van hun gezamenlijke schuld en hun

grote aandeel in de overheidsinvesteringen structureel een EMU-tekortruimte nodig hebben ter grote van het niveau van de afgelopen jaren.

Het kabinet is vooralsnog van mening dat de EMU-tekortruimte voor decentrale overheden en daarmee ook voor gemeenten na 2015 in stappen kan worden verkleind. Die verkleining zal de investeringsruimte van gemeenten klem zetten. Wij verwachten de komende tijd nog een taaie discussie met het kabinet met als inzet ook na 2015 voldoende EMU-tekortruimte voor gemeenten veilig te stellen.

Let bij het begroten niet op de individuele referentiewaarde voor het EMU-tekort

De ruimte onder het plafond voor het EMU-tekort van de gezamenlijke gemeenten wordt onder gemeenten verdeeld met de individuele referentiewaarde. Iedere gemeente heeft met de individuele referentiewaarde een aandeel in de gezamenlijke ruimte voor het EMU-tekort. De individuele referentiewaarde per gemeente wordt gewoonlijk in de septembercirculaire aan gemeenten kenbaar gemaakt.

Het is de bedoeling dat een gemeente in eerste instantie niets doet met de individuele referentiewaarde voor het EMU-tekort. Kortom: **Let bij het opstellen van de gemeentebegroting niet op de individuele referentiewaarde voor het EMU-saldo!**

Daarvoor is het EMU-saldo van een gemeente te bewegelijk. De hoogte van het EMU-saldo van een gemeente hangt zeer sterk samen met het investeringsvolume en de mutatie van de voorraden bouwgrond (inclusief onderhanden werk). En juist het investeringsvolume en de voorraad bouwgrond (inclusief onderhanden werk) van een gemeente vertoont jaar op jaar grote schommelingen. Het EMU-saldo van een individuele gemeente vertoont daarom het ene jaar een overschot en het andere jaar een tekort.

Als alle gemeenten gaan sturen op de individuele referentiewaarde voor het EMU-tekort als limiet voor het jaarlijkse financieringstekort wordt de ruimte onder het gezamenlijke plafond voor het EMU-tekort niet opgebruikt terwijl er wel noodzakelijke investeringen door gemeenten voor worden uitgesteld of afgesteld. Dat heeft een groot negatief economisch effect en is ongewenst. De bedoeling en de praktijk zijn juist dat al de positieve en negatieve EMU-saldi van individuele gemeenten voor een deel tegen elkaar wegvallen. Normaal hebben de gezamenlijk gemeenten door deze plussen en minnen een beheerst EMU-tekort en is er geen probleem.

Pas als het CBS in het voorjaar constateert dat het plafond voor het EMU-tekort van de gezamenlijke gemeenten wordt overschreden, kan aan gemeenten worden gevraagd de begroting en dan vooral het investeringsvolume in dat jaar bij te stellen. Of dit verzoek er in een dergelijk geval komt, hangt af van de bestuurlijke weging op dat moment. Pas bij een dergelijk verzoek gaan de individuele referentiewaarden van gemeenten een rol spelen.

Houdbare gemeentefinanciën

Normaal sturen gemeenten op sluitende baten en lasten. Dit in meerjarig perspectief. Daar komt nu een plafond voor het EMU-tekort van de gezamenlijke gemeenten en een individuele referentiewaarde in dat maximale EMU-tekort voor de gemeente bij. Maar het devies is: *Let niet op de individuele referentiewaarde voor het EMU-tekort*. Moeten gemeenten dan helemaal niet op hun schulden letten? Voor houdbare gemeente financiën is het wel degelijk van belang dat u let op de ontwikkeling van de hoogte van de gemeenteschuld. Te hoge schulden bij een gemeente leggen evenals bij landen door rente en aflossingsverplichtingen een te groot beslag op de inkomsten. Daardoor blijft er niet genoeg geld over voor de instandhouding van de noodzakelijke publieke voorzieningen. En ook ontstaat het gevaar van uit de bocht vliegende schulden. Sturen op alleen sluitende baten en lasten is als waarborg hiertegen niet voldoende.

Hoe u naar de ontwikkeling van de gemeenteschulden kunt kijken, staat in de handreiking *Houdbare gemeenteschuld* uitgelegd. Deze handreiking is digitaal als bijlage bij deze brief gevoegd. Ook zenden wij u een papieren versie van deze handreiking. In het kort roepen wij u op om naast het sturen op sluitende baten en lasten de ontwikkeling van de hoogte van de netto schuld van de gemeente kritisch te volgen.

Houdbaarheidstest gemeentefinanciën

De handreiking *Houdbare gemeenteschuld* hoort bij de houdbaarheidstest gemeentefinanciën. Deze test kunt u vrij van de VNG-site downloaden en is daar te vinden onder het onderwerp *Gemeentefinanciën* bij het dossier *Financiële positie*. Met de test kunt u de houdbaarheid van de financiën van uw gemeente bij een slecht weer scenario in beeld brengen.

De uitkomst van de test kan worden gebruikt om invulling te geven aan de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in de gemeentebegroting en de gemeenterekening.

Er is al geruime tijd sprake van economisch slecht weer in Nederland. De afgelopen jaren heeft de rijksoverheid de economie deels aan de praat gehouden met schuldfinanciering. Dat kan niet eeuwig doorgaan en daarom breekt nu een tijd van overheidsbezuinigingen aan. Die bezuinigingen raken de komende jaren ook uw gemeente fors. Voor het slecht weer scenario in de houdbaarheidstest is gekozen voor een scenario dat in grote lijnen overeenkomt met het scenario dat u staat te wachten. De test kan daarom ook worden gebruikt om een indicatie te krijgen van de minimaal noodzakelijke ombuigingen in de komende raadsperiode.

De noodzakelijke ombuigingen moeten voor een aanzienlijk deel op de nieuwe taken op het gebied van jeugd en verzorging worden gerealiseerd en op de omvorming van de sociale werkplaatsen inclusief re-integratie.

Om een en ander met de test goed in beeld te brengen is het wel nodig in de test de onbenutte belastingcapaciteit met de budgetten voor de nieuwe taken jeugd en verzorging te verhogen,

zodat de houdbaarheidstest ombuigingen op deze budgetten ook meeneemt.
Met de uitkomsten van de test kunnen een nieuw college en nieuwe raad die dit voorjaar na de verkiezingen aantreden, over de financiële perspectieven worden geïnformeerd.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized loop with a smaller loop on top and a long, thin tail extending upwards and to the right.

J. Kriens
Voorzitter directieraad

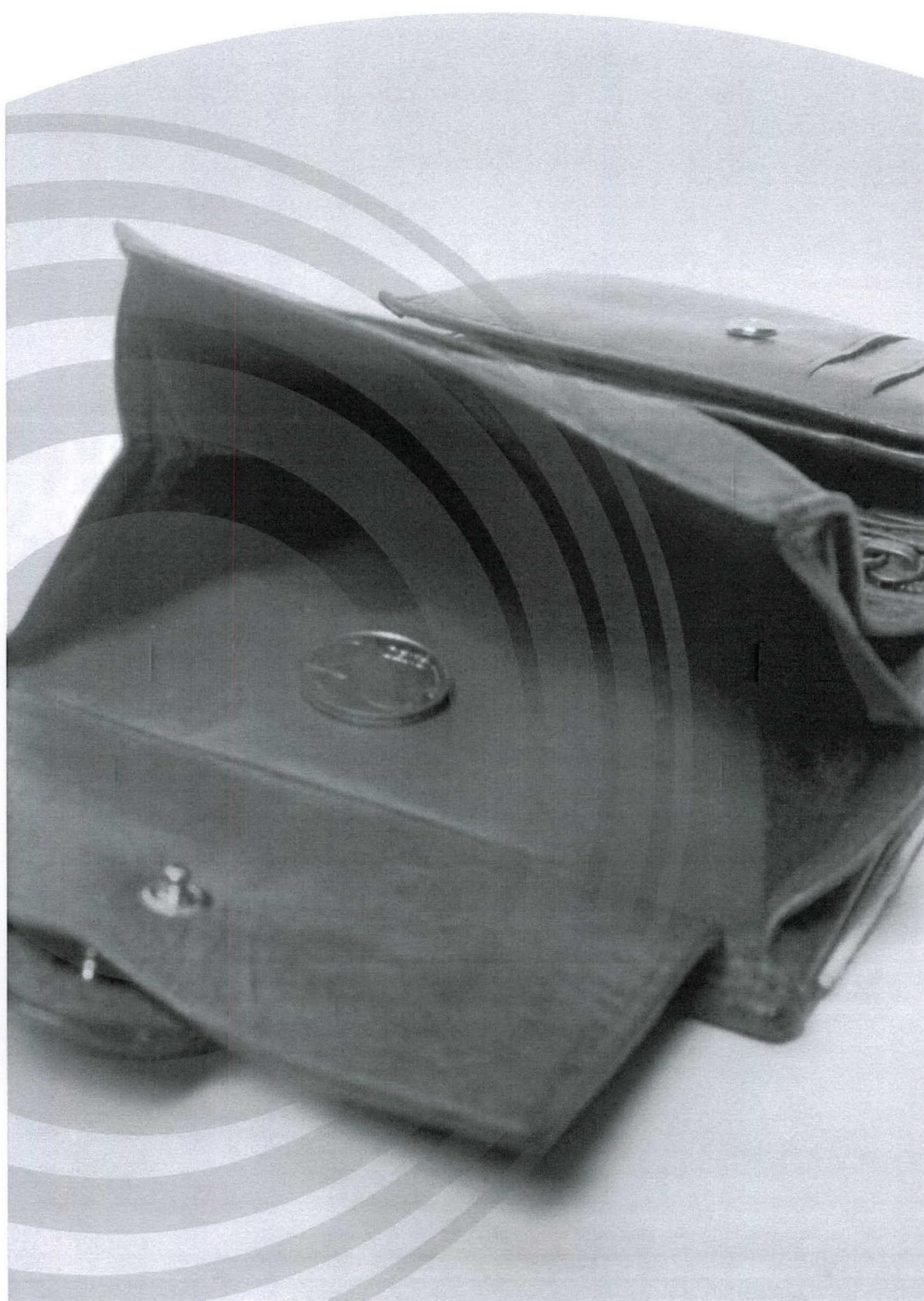
Bijlage: handreiking Houdbare Gemeentefinanciën

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



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Houdbare gemeentefinanciën



Colofon

Auteur

Jan van der Lei, Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Met dank aan

J. Bouma, Gemeente Het Bildt

A. van Tuijl, Gemeente Het Bildt

W. Johannes, Gemeente Noordenveld

P. Hovinga, Gemeente Noordenveld

R. Wiskerke, Gemeente Borssele

S. Jongepier, Gemeente Middelburg

N. Meijer, Gemeente Middelburg

M.A. Allers, Rijksuniversiteit Groningen

Vormgeving

Chris Koning, Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Deze brochure is digitaal beschikbaar op:

www.vng.nl/onderwerpenindex/gemeentefinancien

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag, 2013

Postbus 30435

2500 GK Den Haag



Voorwoord

Voor u ligt de handreiking *Houdbare gemeentefinanciën*. Deze handreiking is vooral bestemd voor raadsleden en wethouders met de portefeuille financiën en medewerkers financiën van gemeenten. De handreiking hoort bij het rekenmodel *houdbaarheidstest gemeentefinanciën* dat vanaf onze site kan worden gedownload. Het thema Houdbare gemeentefinanciën is onderdeel van de Financiële Agenda van de VNG en één van de prioriteiten.

De *houdbaarheidstest gemeentefinanciën* bij deze handreiking is met hulp van vier pilot gemeenten door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten ontwikkeld. De test geeft gemeenten inzicht of hun financiën robuust genoeg zijn om financiële tegenslagen in de toekomst op te vangen. De test kijkt daarvoor naar de geldstromen van de gemeente en de ontwikkeling van de gemeenteschuld bij een slecht weer scenario.

Wat zijn houdbare gemeentefinanciën zult u zich afvragen. We spreken over houdbare gemeentefinanciën als een gemeente ook bij een scenario met economisch slecht weer genoeg geld overhoudt om de schuldverplichtingen te blijven voldoen zonder dat de noodzakelijke publieke voorzieningen in de knel komen. Deze benadering voor een oordeel over de gezondheid van de financiën die veel bij landen en staten wordt toegepast, is voor de Nederlandse gemeenten nieuw.

Voor gezonde gemeentefinanciën is alleen sturen op baten en lasten niet genoeg. Er naast moet de blik op de geldstromen en op de hoogte van de schuld worden gericht, is onze boodschap.

Het invullen van de test kostte elk van de vier pilot gemeenten één financieel medewerker één à anderhalve dag. Dit na instructie. De test is een goed alternatief voor de huidige berekening van het weerstandsvermogen van de gemeente. Met het rekenmodel heeft u een prachtig middel in handen om snel goed geïnformeerd te zijn over de toestand van uw gemeentefinanciën. Ik wens u veel leesplezier en (nieuw) financieel inzicht!

Kees Jan de Vet

Lid directieraad, Vereniging van Nederlandse Gemeenten



Inhoudsopgave

Inleiding	7
Deel 1. Geldstromen en de financiële positie van de gemeente	11
1.1 Inkomsten, uitgaven en schulden	13
1.2 Bezit, financiering en de balans	15
1.3 De hoogte van de schuld is een politieke keuze	19
1.4 De financiële (vermogens-)positie in beeld	23
1.5 De schuldevolutie van een gemeente	31
1.6 Het EMU-saldo en het financieringsresultaat	35
Deel 2 Houdbare gemeentefinanciën, een rekenmodel	37
2.1 Houdbare gemeentefinanciën is kijken naar geldstromen	39
2.2 Filosofie van het rekenmodel houdbare gemeentefinanciën	41
2.3 De drie te onderscheiden financieringstromen	45
2.4 Uitgangspunten voor de houdbaarheidstest gemeentefinanciën	49
2.5 Belangrijke factoren voor houdbare gemeentefinanciën	55
2.6 Tot slot	59
Bijlage: Invulwijzer en gebruik houdbaarheidstest gemeentefinanciën	61





Inleiding

In 2013 is de wet Houdbare Overheidsfinanciën (wet HOf) aangenomen. Deze wet zorgt er voor dat de schulden van de totale Nederlandse overheid niet te hoog worden. Ook gemeenten hebben een plek in deze wet gekregen. Er is een macronorm voor het totale EMU-tekort van de gezamenlijke gemeenten. Het financieringstekort van alle gemeenten tezamen moet onder een plafond blijven. Het is een begrenzing aan het bedrag waarmee de totale schuld van alle gemeenten in een jaar mag groeien. Maar de hoogte van de schulden van gemeenten wordt er niet mee begrensd.

Elke gemeente heeft daarnaast een individuele EMU-referentiewaarde. Deze wordt in de septembercirculaire gemeentefonds aan gemeenten bekend gemaakt. Maar bij het opstellen van de gemeentebegroting is het devies: **Kijk niet naar de individuele EMU-referentiewaarde!** Want het ene jaar vertoont het EMU-saldo van een gemeente een tekort en overschrijdt het de EMU-referentiewaarde. Het andere jaar vertoont het EMU-saldo een overschot en ligt het onder de EMU-referentiewaarde. Dat komt voornamelijk door schommelingen in de hoogte van de investeringen van de gemeente en het saldo van de aan- en verkopen bouwgrond en is onvermijdelijk.

Bij het optellen van de EMU-overschotten en EMU-tekorten van alle individuele gemeenten blijft het totale EMU-saldo van de gemeenten normaal gesproken onder het plafond voor het EMU-tekort. Vandaar dat gemeenten bij het begroten niet op de individuele EMU-referentiewaarde moeten letten. Wordt bij het begroten wel gestuurd op de EMU-referentiewaarde als plafond dan heeft dat een groot negatief economisch effect. In dat geval blijft er nationaal ruimte onder het plafond voor het EMU-saldo van gemeenten over, terwijl in gemeenten noodzakelijke investeringen zijn uitgesteld of afgesteld.

Als het begrote EMU-tekort van alle gemeenten boven het EMU-plafond uitstijgt, krijgen de gemeenten hierover in het voorjaar een bericht. Gemeenten met een EMU-tekort hoger dan de individuele EMU-referentiewaarde kunnen dan gevraagd worden de begroting voor het lopende jaar neerwaarts bij te stellen om de overschrijding van het nationale EMU-plafond weg te nemen. Of een gemeente hoge schulden heeft of juist geen schuld en geld op de bank speelt bij het beheersen van het totale EMU-saldo van gemeenten geen rol.

Maar moet de hoogte van de schuld van een gemeente niet worden beheerd? En wat zijn dan houdbare gemeentefinanciën? Deze brochure geeft een antwoord op deze vragen. Het eerste deel van de brochure bespreekt de logica achter de geldstromen en de financiële positie van een gemeente.

Gemeenten houden hun financiën bij in baten en lasten. Met sturen op baten en lasten is niets mis. Maar op de middellange en lange termijn hangt de houdbaarheid van de gemeentefinanciën af van de vraag of in de toekomst jaarlijks genoeg geld overblijft om naast de noodzakelijke uitgaven voor publieke voorzieningen de schuldverplichtingen in de vorm van rente en aflossingen te betalen. Daarom moet een gemeente naast baten en lasten letten op de geldstromen en de hoogte van de schuld, is de boodschap van deel 1.

Vaak wordt gedacht dat het boekhoudstelsel van gemeenten in baten en lasten niet geschikt is om de geldstromen van de gemeente te volgen. Maar het stelsel van dubbel boekhouden zoals gemeenten sinds 1985 hanteren, is juist bedoeld om naast de baten en lasten ook de financieringstromen van een gemeente te volgen. Daarvoor moet men naar de balansmutaties kijken.

Het eerste deel van de brochure laat zien hoe je dat op hoofdlijnen doet en

is gericht op de financiële woordvoerders uit raadsfracties, wethouders met de portefeuille financiën, financiële ambtenaren en andere geïnteresseerde belanghebbenden.

De houdbaarheid van de gemeentefinanciën hangt naast de hoogte van de schuld ook af van de financiële structuur van de gemeente en van macro-economische variabelen. Deel 2 van de brochure beschrijft een model dat met al deze variabelen rekening houdt. Het is een beschrijving van de *houdbaarheidstest gemeentefinanciën* van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Met dit rekenmodel kan de houdbaarheid van de gemeentefinanciën in beeld worden gebracht. Het rekenmodel kan de financiële conditie van de gemeente bij verschillende scenario's uitrekenen. Het model kan ook de resterende structurele ruimte op de exploitatie van een gemeente in beeld brengen.



Het Bildt, eerste gemeente in Nederland met houdbare gemeentefinanciën

Het model is afgeleid van modellen waarmee landen en staten de houdbaarheid van hun overheidsfinanciën testen. Veel bedrijven gebruiken vergelijkbare methoden om de toekomstige *cash flow* bij verschillende scenario's in beeld te brengen. Deel 2 is bedoeld voor de gemeenteambtenaren die de begroting opstellen en de portefeuillehouder financiën van de gemeente.

En natuurlijk is het ook interessante kost voor de financieel specialisten uit de lokale politiek.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten stelt de *houdbaarheidstest gemeentefinanciën* vrij beschikbaar. Met het rekenmodel kunnen gemeenten op geavanceerde wijze de financiële conditie van de gemeente testen. Heeft de gemeente genoeg weerstand om tegenslagen op te vangen? Het rekenmodel brengt in beeld of de gemeentefinanciën bij een slecht weer scenario zoals de huidige diepe recessie, uit de bocht vliegen of niet. Het houdt daarbij rekening met ombuigingen door de gemeente. Deze worden bij de berekening meegenomen.

Het rekenmodel met de *houdbaarheidstest gemeentefinanciën* is in de vorm van een spreadsheet down te loaden vanaf de website van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten: <http://www.vng.nl>. De spreadsheet is met deze brochure op de site te vinden onder het onderwerp **Gemeentefinanciën** bij het dossier **Financiële positie gemeenten**.

Deel 1. Geldstromen en de financiële positie van de gemeente

WAT je ook stemt: je MOET betalen!

LIJST 1 t/m 26

de

BETAAL-PARTIJ

automatisch lidmaatschap!



1.1 Inkomsten, uitgaven en schulden

Inzicht in de financiën van een gemeente is voor velen een ingewikkeld onderwerp. Zelfs voor de mensen die er dagelijks mee te maken hebben. Toch is het simpeler dan het lijkt. Het wordt alleen ingewikkeld opgeschreven.

Een gemeente krijgt het grootste deel van zijn inkomsten van het rijk. Van het rijk krijgt de gemeente uitkeringen uit het gemeentefonds en specifieke uitkeringen. Daarnaast int de gemeente zelf belastingen waarvan de belangrijkste de Onroerende Zaakbelasting is. Ook vraagt de gemeente gebruikersvergoedingen van zijn inwoners voor bijvoorbeeld het riool en het ophalen en afvoeren van het afval.

Met deze inkomsten doet de gemeente uitgaven. Zijn de uitgaven in een jaar hoger dan de inkomsten dan moet de gemeente aanvullend geld lenen. Er ontstaan schulden. Houdt de gemeente in een jaar een deel van zijn inkomsten over dan kan de gemeente een deel van zijn schulden afbetalen. En hoe je dat dan opschrijft, is een andere zaak. Het bijhouden van de boekhouding in baten en lasten doet niets af aan deze logica. De toename of afname van de schulden in een jaar is het financieringsresultaat van de gemeente. Het wordt ook wel de schuldevolutie genoemd.

De financiële huishouding van een gemeente werkt wat dat betreft niet anders dan de financiële huishouding bij u thuis. Ook u verwerft een inkomen. Daarmee doet u uitgaven. Wilt u in een jaar meer uitgeven dan uw inkomsten, bijvoorbeeld voor het kopen van een huis, dan moet u geld lenen. Tenminste als u niet hebt gespaard. Houdt u vervolgens in een jaar geld over dan kunt u een deel van uw schulden aflossen. Indien u schulden aangaat, worden uw lasten in een jaar hoger door de rentebetalingen. En leningen moeten worden afgelost. Met geld lenen kunnen weliswaar aankopen zoals een nieuwe auto of een huis naar voren worden gehaald. Maar dat legt een beslag op uw toekomstig inkomen. Geld lenen kost geld en dat geldt ook voor een gemeente.

Gemeenten wijken daarmee af van op winst gerichte bedrijven. Bij bedrijven worden kosten gemaakt voor het vervaardigen van producten. De producten worden vervolgens verkocht tegen een prijs. En met deze inkomsten worden de kosten inclusief die van leningen gedekt. Daar bovenop wordt winst gemaakt. Een bedrijf dat geld leent voor de productie, doet dat om met het geleende geld extra winst te maken. In de regel is de verschuldigde rente op de lening lager dan het winstpercentage dat met het geleende geld wordt behaald. Lenen stuwt zo de winst van een bedrijf op. Het rendement op het eigen geld dat in een bedrijf is gestoken, wordt hoger. Er is sprake van een zogenaamde hefboom.

Het hefboommechanisme is bij de meeste activiteiten van een gemeente afwezig. Gemeenten maken op het geleende geld geen rendement. Voor het lenen van geld is een gemeente een prijs verschuldigd in de vorm van rente. Deze rentekosten zijn extra kosten voor een gemeente waar geen extra inkomsten tegenover staan. En een gemeente moet zijn leningen terugbetalen.

Rente en aflossingen leggen een beslag op het toekomstige inkomen. Met lenen neemt een gemeente als het ware een voorschot op de toekomst. Hoe hoger de schulden hoe meer toekomstige inkomsten voor aflossingen en rente worden vastgelegd. Deze uitgaven aan aflossingen en rente kunnen niet aan andere publieke voorzieningen worden besteed. Een gemeente kan een euro maar een keer uitgeven. Op zich is daar niets mis mee. Maar te hoge schulden verdrukken op deze wijze uitgaven aan noodzakelijke publieke voorzieningen en brengen de gemeente in financiële problemen.



1.2 Bezit, financiering en de balans

Gemeenten gebruiken leningen in de regel voor de aanschaf van bezit. De waarde van dat bezit wordt in de boekhouding van een gemeente op een balans bijgehouden. Het bezit van een gemeente wordt aan de linkerkant – de debetzijde – van de balans geadmistreerd. Ook de leningen van een gemeente worden in de vorm van schulden op de balans bijgehouden. Maar leningen zijn geen bezit en staan daarom op de rechterzijde van de balans. Op de rechterzijde van de balans - de creditzijde - staat hoe het gemeentebezit is gefinancierd. Daar staat hoeveel schulden nog open staan voor het financieren van het bezit.

Een balans – de naam zegt het al – moet in evenwicht zijn. Als de schulden op de rechterzijde van de balans lager zijn dan de waarde van de bezittingen op de linkerzijde, ontstaat er op de rechterzijde een sluitpost om de balans in evenwicht te brengen. Deze sluitpost noemen we de reserves of ook wel het eigen vermogen. Het is een fictieve post. Hoewel deze reserves op de balans eigenlijk lucht zijn – ze representeren niets – hebben ze wel een betekenis. Een positief eigen vermogen in de vorm van reserves (en voorzieningen) geeft aan welk deel van het gemeentebezit op de linkerzijde van de balans is afbetaald. Maar deze reserves zelf zijn dus geen geld.

Men zegt wel dat de reserves op de balans van een gemeente vast zitten in het bezit. Bijvoorbeeld in de bakstenen van een schoolgebouw of in het

asfalt en de stoeptegels van de gemeentelijke weg.

Met de reserves van een gemeente kan niets worden betaald. De geldelijke bezittingen van een gemeente staan aan de ander kant van de balans onder bijvoorbeeld de post *Liquide middelen*. De hoogte van het eigen vermogen in de vorm van reserves zegt ook niets over de hoogte van de schuld. Bij een eigen vermogen van 2 miljoen euro kan de schuld 1 miljoen euro bedragen, maar ook 100 miljoen euro. Het is daarom juist zaak de hoogte van de schuld in de gaten te houden. De hoogte van de schuld zegt meer dan het eigen vermogen.

Figuur 1.2.1 geeft de balans van een gemeente weer. Het bezit van een gemeente op de linkerzijde van de balans (groene kader) bestaat uit tastbare zaken zoals gebouwen (materiële activa) en voorraden bouwgrond, en uit waardepapieren zoals kapitaalverstrekkingen (aandelen in gemeentelijke bedrijven), uitgeleend geld, vorderingen (debiteuren), geld op de bank en nog in rekening te brengen vorderingen (overlopende activa).

	Activa	2011		Passiva	2011
	(Im-)materiële vaste activa	134.561		Algemene reserve	72.511
	Kapitaalverstrekkingen	848		Bestemmingsreserves	44.341
	Leningen verbonden partijen	11.365		Voorzieningen	11.848
	Langlopende leningen derden	67.240			
	Langlopende uitzettingen	920		Langlopende leningen	224.623
	Voorraad bouwgrond inclusief onderhanden werk	162.954		Kortlopende schulden	41.411
	Overige voorraden	37		Crediteuren	12.112
	Vorderingen & liquide middelen	40.251			
	Overlopende activa	12.123		Overlopende passiva	23.453
	Balans totaal	430.299		Balans totaal	430.299

Figuur 1.2.1 Balans Nederlandse gemeente ultimo 2011

Op de rechterzijde van de balans staat hoe het bezit is gefinancierd. Daar staat met hoeveel langlopende en kortlopende schulden het bezit is belast (rode kader). Wat overblijft, is een fictieve restpost eigen vermogen in de vorm van de algemene reserve en de bestemmingsreserves (en voorzieningen). Deze fictieve restpost (gele kader) brengt de balans in evenwicht. Op zich genomen stelt de post eigen vermogen dus niets voor. De reserves geven het bedrag aan waarmee het bezit op de rechterzijde van de balans niet met schuld is belast.

Wanneer een gemeente een investering doet, ontvangt het facturen van de leveranciers (crediteuren). Die facturen betaalt een gemeente niet met reserves. Voor het betalen van de crediteuren moet geld op de bank staan of eerstdaags geld op vorderingen van de gemeente worden ontvangen zoals betalingen op belastingaanslagen. Geld op de bank van een gemeente is een bezit. Het staat met de vorderingen op derden van de gemeente op de linkerzijde van de balans bij de balanspost *vorderingen en liquide middelen*.

Als er geen geld op de bank van de gemeente staat, moet voor het betalen van de crediteurfacturen eerst geld worden geleend. Kortom door een investering neemt de schuld op de rechterzijde van de balans toe of nemen de geldelijke bezittingen op de linkerzijde van de balans af. In beide gevallen ontstaat een negatief financieringsresultaat.

Of een aankoop ook de reserves aantast, hangt af van hoe de investering wordt opgeschreven. Wordt de investering als nieuw verworven bezit (bijvoorbeeld als materieel actief) op de linkerzijde van de balans bijgeschreven dan gebeurt er met de reserves (nog) niets. Wordt de aankoop in hetzelfde jaar als last op de exploitatie genomen dan dalen de algemene reserve of de bestemmingsreserves. Ondertussen nemen in beide gevallen de schulden op balans toe of de geldelijke bezittingen op de balans af.

Investeringen hoeven het eigen vermogen in de vorm van reserves dus niet meteen aan te tasten. Maar investeringen leiden wel onmiddellijk tot een negatief financieringsresultaat! Het is de reden waarom een gemeentebestuur naast de baten en lasten juist ook de ontwikkeling van de schulden van de gemeente kritisch moet volgen.

AANPLAKKEN VERKIEZING

CDA

kandidaat voor
Landwijk

Hette Korevaar-den Besten

CDA

Samen Dichtbij

Arjan Kraijo

2

**GELOVEN
DURVEN
DOEN**

GERT LEMS

ChristenUnie
Molenwaard

STEM LIJST 5

PvdA

Investeren in mensen!

Molenwaard sterker en socieler

2

**GELOVEN
DURVEN
DOEN**

GERT LEMS

ChristenUnie
Molenwaard

**WV
D**

Juist nu

Oog voor e

3

SGP
Molenwaard

SGP-Molenwaard

STEM

GEMEENTEBELANGEN
MOLENWAARD

WWW.GEMEENTEBELANGENMOLENWAARD.NL

STEM

GEMEENTEBELANGEN
MOLENWAARD

WWW.GEMEENTEBELANGENMOLENWAARD.NL

STEM

GEMEENTEBELANGEN
MOLENWAARD

WWW.GEMEENTEBELANGENMOLENWAARD.NL



1.3 De hoogte van de schuld is een politieke keuze

Veel mensen in gemeenteland denken dat de gemeente spaart voor de investeringen. Maar dat is bij het merendeel van de gemeenten niet het geval. De meeste gemeenten lossen jaarlijks met het geld dat ze overhouden oude schulden af. Zolang een gemeente per saldo schulden heeft, betekent geld overhouden in een jaar niets anders dan dat de gemeente een deel van de schulden die rusten op het bezit, afbetaald. Doordat de oude schulden dalen, ontstaat ruimte voor nieuwe leningen om nieuwe investeringen te betalen.

Eind 2012 waren er slechts een veertigtal gemeenten in Nederland die geen schulden hadden. Alleen bij dit kleine aantal gemeenten is sprake van sparen voor nieuwe investeringen. De meeste gemeenten moeten voor investeringen dus geld lenen. Maar geld lenen kost geld in de vorm van rente. Dat geld kan niet aan publieke voorzieningen worden uitgegeven. En leningen moeten ooit worden afgelost. Het legt een beslag op toekomstig inkomen. Het roept mogelijk de vraag op: Waarom sparen we niet echt, voordat we als gemeente investeren? Immers zonder schulden heeft een gemeente geen rentekosten en meer ruimte voor andere uitgaven.

Gemeenten gaan schulden aan voor de aanschaf van bezit

Schulden zijn bij gemeenten voor het financieren van het bezit. Het bezit van een gemeente mag ten hoogste volledig met schulden zijn belast. De schulden op de rechterzijde van de balans zijn dan even hoog als de waarde van het bezit op de linkerzijde. Het eigen vermogen is zo'n geval nihil. Gemeenten mogen geen negatief eigen vermogen hebben.

Ontstaat bij een gemeente wel een negatief eigen vermogen doordat de schulden hoger zijn dan de waarde van het bezit op de balans, dan moet die gemeente het negatieve eigen vermogen onder toezicht van de provincie wegwerken.

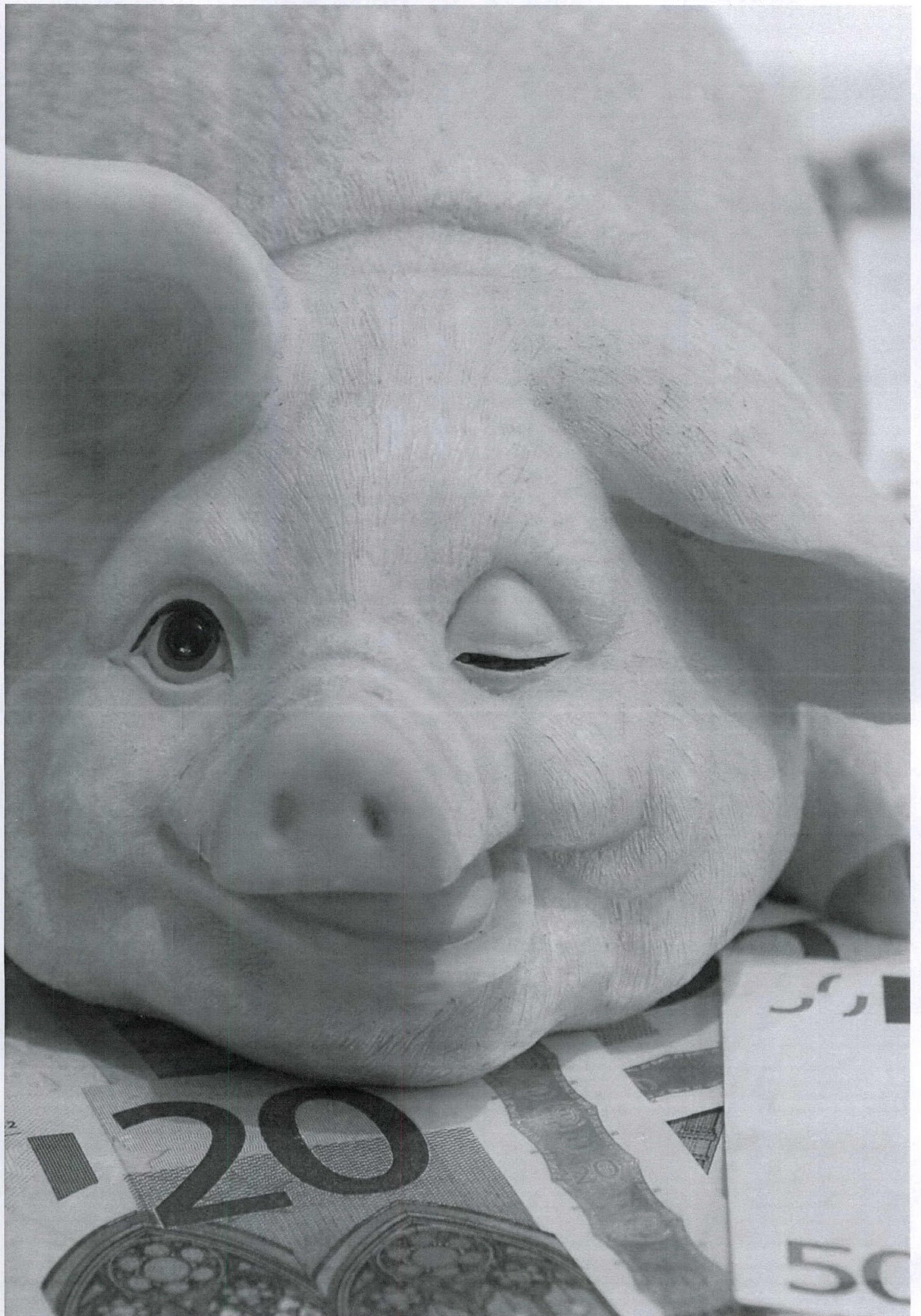
Met lenen verplaatst een gemeente de aanschafkosten van bezit naar de toekomstige gebruikers. Door voor de aanschaf van bezit te lenen worden uitgaven gedaan zonder dat er in dat jaar inkomsten tegenover staan. De aflossingen (en rente) op de lening moeten uit toekomstige belastinginkomsten en gebruikersheffingen worden opgebracht. De last van de aanschaf van het bezit drukt zo op de toekomstige bewoners. En het zijn juist de bewoners van morgen die de vruchten van het gemeentelijk bezit plukken. Wordt in plaats van lenen eerst gespaard voor de aanschaf van het bezit dan betalen de bewoners van gister feitelijk voor het genot dat de bewoners van morgen van de gemeentelijke bezittingen hebben.

Een goed voorbeeld is riolering. Voor de aanleg van riolering wordt geld geleend. Nadat de bewoners zijn aangesloten, brengt de gemeente een gebruikersheffing voor de riolering bij de bewoners in rekening. Met de opbrengst uit deze rioolheffing lost de gemeente ook de lening voor de aanleg af. Daarmee zijn de kosten van de aanschaf van de riolering naar de gebruikers verplaatst.

Het verplaatsen van de kosten van de aanschaf van bezit naar de toekomstige gebruikers is niet gratis voor de gemeente. Lenen heeft een prijs in de vorm van rente. Hoe hoger de schulden hoe hoger de rentekosten. In die zin is de hoogte van de schuld van een gemeente een politiek besluit. Een discussie over de hoogte van de schuld hoort daarom thuis in de beraadslaging tussen de gemeenteraad en het college.

Er is geen vaste norm of streefwaarde voor de hoogte van de schuld van een gemeente. Het ene gemeentebestuur wenst een lage schuld en houdt zo meer ruimte over voor lopende uitgaven op de exploitatie vanwege lagere rentekosten. Het andere gemeentebestuur gaat liever tot op zekere hoogte schulden aan om te investeren in gemeentelijke voorzieningen, maar legt daarmee beslag op toekomstige inkomsten.

Maar de politieke discussie over de hoogte van de schuld van een gemeente kent wel één absolute begrenzing in de vorm van een houdbare schuld. De schuld mag niet zo hoog oplopen dat de financiële positie van de gemeente in de waagschaal wordt gelegd. De gemeentefinanciën horen – ook bij economisch slecht weer – zonder hulp van buitenaf beheersbaar te blijven. Ook daarvoor dragen de gemeenteraad en het college de verantwoordelijkheid. Ze horen borg te staan voor de continuïteit van de gemeente en dus voor een solide financieel beleid.





1.4 De financiële (vermogens-) positie in beeld

In deze paragraaf gaan we in op kengetallen voor het beoordelen van de financiële balanspositie van een gemeente. De financiële balanspositie wordt ook wel de financiële vermogenspositie genoemd. We belichten belangrijke kengetallen die iets over de schuldpositie van de gemeente zeggen.

Om de financiële positie van een gemeente in beeld te brengen, stelt een gemeente jaarlijks de balans en een overzicht van de exploitatie in baten en lasten op. Maar voor een goed oordeel over de financiële positie zijn aanvullend kengetallen nodig. Met kengetallen kan een gemeente goed langs de meetlat van andere gemeenten worden gelegd.

Voor het beoordelen van de baten en lasten op de exploitatie heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een begrotingscan ontwikkeld. Hiermee kunnen de baten en lasten van een gemeente worden vergeleken met die van andere gemeenten. Deze begrotingscan is een uitstekend instrument voor het beoordelen van de exploitatie in baten en lasten en we laten de scan in deze brochure verder buiten beschouwing.

Mate waarmee het balansbezit is belast met schuld

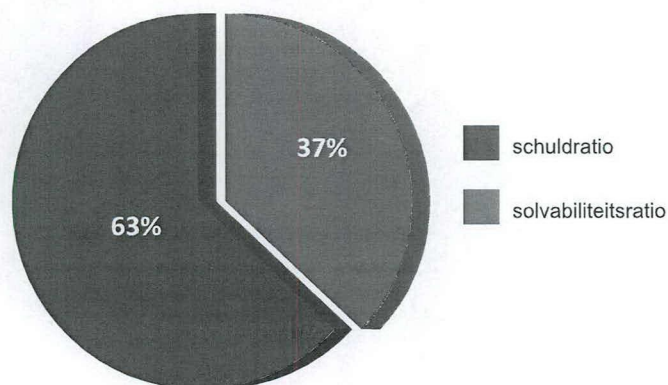
Op de linkerzijde van de balans staan de bezittingen van de gemeente. Ook de bezittingen in de vorm van geld en waardepapieren staan hier weergegeven. Op de rechterzijde staat hoe dit bezit is gefinancierd. Gemeenten gaan, zoals we in de vorige paragraaf hebben gezien, schulden aan voor het financieren van de aanschaf van bezit. Op de rechterzijde van de balans staat hoeveel schuld de gemeente is aangegaan. Met het kengetal *schuldratio* beoordeel je in hoeverre het bezit op de linkerzijde van de balans is belast met schuld. Het kengetal geeft in procenten het aandeel van de schulden in het balanstotaal.

Natuurlijk kun je ook de vraag stellen in hoeverre het bezit op de balans is afbetaald. Dat wordt uitgedrukt met de *solvabiliteitsratio*. Het is het spiegelbeeld van de *schuldratio*. Bij een *schuldratio* van 60% bedraagt de *solvabiliteitsratio* (100% - 60%) = 40%. De formule voor de *schuldratio* luidt:

$$\text{schuldratio} = \frac{\text{langlopende schulden} + \text{kortlopende schulden} + \text{crediteuren} + \text{overlopende passiva}}{\text{balanstotaal}}$$

Een handige wijze om de *schuldratio* in bijvoorbeeld de begroting weer te geven is met een cirkeldiagram. Je hebt dan meteen de *solvabiliteitsratio* in beeld. Figuur 1.4.2 is een dergelijk cirkeldiagram. De cirkel stelt de totale balanswaarde van het bezit van de gemeente Zuiden op 31 december 2012 voor. Van dat bezit is 63% belast met schuld (*schuldratio*). De resterende 37% van het bezit is afbetaald (*solvabiliteitsratio*).

Gemeente Zuiden, schuldratio en solvabiliteitsratio 2012



Figuur 1.4.2 Mate waarmee de balanswaarde van het bezit is belast met schuld

Bij een *schuldratio* groter dan 80% (*solvabiliteitsratio* < 20%) heeft een gemeente zijn bezit zeer zwaar belast met schuld. Het licht staat dan op rood. Normaal bevindt de *schuldratio* van een gemeente zich tussen de 20% en 70%. Bij een *schuldratio* tussen de 70% en 80% springt het licht voor een gemeente op oranje (*solvabiliteitsratio* < 30%). Bij een *schuldratio* lager dan 20% (*solvabiliteitsratio* > 80%) is in de meeste gevallen sprake van een gemeente die per saldo geen schulden heeft.

De hoogte van de schuld

In het kengetal *schuldratio* speelt de bruto schuld de hoofdrol. Maar gemeenten hebben ook geldelijke bezittingen die niet zijn ingezet voor de publieke taak. Bijvoorbeeld in de vorm van geld op de bank om de facturen te betalen. De waarde van deze geldelijke bezittingen verschilt per gemeente. Daardoor is het kengetal *schuldratio* onzuiver. Bij het vergelijken van de hoogte van de schulden tussen gemeenten onderling ontstaat een beter beeld als wordt uitgegaan van de *netto schuld*. Bij de *netto schuld* is de omvang van de geldelijke bezittingen die niet zijn ingezet voor de publieke taak, in mindering gebracht op de bruto schuld.

Bij gemeenten is het gebruikelijk allerlei financiële gegevens uit te drukken per inwoner om ze naast die van andere gemeenten te leggen. Zo kan men ook uitgaan van de *netto schuld per inwoner*. Maar voor het vergelijken van de hoogte van schulden van gemeenten is dit niet de meest geschikte maat. De inkomsten per inwoner lopen tussen gemeenten behoorlijk uiteen. Maar die inkomsten bepalen wel in belangrijke mate hoeveel schulden een gemeente kan dragen. Hoe hoger het inkomen van een gemeente des te meer schuld een gemeente kan dragen.

De *netto schuld per inwoner* is wel goed bruikbaar om de ontwikkeling van de schuld, de zogenaamde schuldevolutie, in beeld te brengen. Door de *netto schuld per inwoner* eind jaar $t-1$ af te trekken van de *netto schuld per inwoner* eind jaar t verkrijgt je de schuldevolutie per inwoner in jaar t . Van jaar op jaar vertoont dit kengetal grote schommelingen. Dat komt doordat de hoogte van de investeringen en de wijzigingen in voorraden grote verschillen tussen jaren vertonen. Voor de middellange termijn is de ontwikkeling van de *netto schuld per inwoner* wel een goede maat.

Is de *netto schuld per inwoner* op de middellange termijn gedaald (*gestegen*)

dan heeft de financiële positie van de gemeente zich verbeterd (*verslechterd*). De druk van de schulden op de exploitatie is afgenomen (*toegenomen*). Soms komt de daling (*stijging*) door een afname (*toename*) van de voorraad bouwgrond of van een afname (*toename*) van de portefeuille uitgeleende gelden. In dat geval is de verbetering (*verslechtering*) zoals we straks zullen zien, deels schijn.

Een goed kengetal om de hoogte van de schulden van een gemeente te beoordelen is de *netto schuld als aandeel van de inkomsten*. De hoogte van de inkomsten bepaalt namelijk in belangrijke mate hoeveel schulden een gemeente kan dragen. Hoe hoger het inkomen des te meer schuld een gemeente kan aangaan. Dit kengetal uitgedrukt in procenten wordt de *netto schuldquote* genoemd. Voor de inkomsten in de noemer moet voor dit kengetal worden uitgegaan van de inkomsten voor de bestemming van de reserves. De inzet van reserves op de exploitatie zijn geen inkomsten. Reserves op de balans zijn immers geen geld. De formule voor de *netto schuldquote* luidt:

$$\text{netto schuldquote} = \frac{(\text{langlopende schulden} + \text{kortlopende schulden} + \text{crediteuren} + \text{overlopende passiva}) - (\text{langlopende uitzettingen} + \text{kortlopende vorderingen} + \text{liquide middelen} + \text{overlopende activa})}{\text{inkomsten voor bestemming reserves}}$$

Voor een gemeente geldt dat het licht op rood springt als de *netto schuldquote* boven de 130% uitkomt. Er is dan sprake van een zeer hoge schuld. Omgerekend komt dit percentage ongeveer overeen met het Europese schuldplafond van 60% van het bruto binnenlands product zoals dat voor de lidstaten van de Europese Unie geldt. Al bij een *netto schuldquote* boven de 100% springt het licht voor een gemeente op oranje. Er blijft dan weinig leencapaciteit over om de gevolgen van financiële tegenvallers door bijvoorbeeld een economische recessie op te vangen.

Normaal bevindt de *netto schuldquote* van een gemeente zich ergens tussen de 0% en 100%. Afhankelijk of een gemeente net grote investeringen achter de rug heeft, is de *netto schuldquote* hoger of lager. Ook kan het voorkomen dat een gemeente nog niet lang geleden een grote meevaller heeft gehad. Bijvoorbeeld door de verkoop van aandelen in een energiebedrijf. Het kan er toe leiden dat een gemeente een tijd lang geen netto schuld heeft.

Zoals gezegd in paragraaf 1.3 is de hoogte van de schuld een politieke keuze, maar mag de schuld niet zo hoog oplopen dat de houdbaarheid van de gemeentefinanciën in gevaar komt.

De genoemde 130% norm voor de *netto schuldquote* is een grove indicatie voor een te hoge schuld. De norm houdt in dat een gemeente een *netto schuldquote* ruim onder de 130% moet hebben om bij een grote investering of voor het opvangen van de gevolgen van een recessie niet boven dit plafond uit te stijgen. Vandaar dat het licht al boven de 100% op oranje staat.

Het kengetal *netto schuldquote* is wel gevoelig voor schommelingen in inkomsten bijvoorbeeld door taakwijzigingen van rijkswege. Er ontstaat dan een noemer effect. Bij een grote stijging van de inkomsten door extra taken voor de gemeente kan tijdelijk een naar beneden vertekend beeld van de *netto schuldquote* ontstaan.

Niet alle schulden drukken op de exploitatie

Het schuldplafond voor de *netto schuldquote* van 130% is zoals opgemerkt een grove indicatie. Voor een goed oordeel over de hoogte van de *netto schuldquote* van een gemeente is een diepere analyse nodig. Twee belangrijke factoren nuanceren het beeld. Ten eerste kan een grote portefeuille uitgeleende gelden aan derden en aan verbonden partijen het beeld vertekenen. Ten tweede kunnen grote voorraden bouwgrond (inclusief bouwgrond in exploitatie) het beeld vertekenen.

Bij de uitgeleende gelden wordt door een gemeente de rente op de schulden die hier tegenover staan, doorberekend. Met de aflossingen op deze uitgeleende gelden kunnen de schulden op hun beurt worden afgelost. Voor het bedrag aan uitgeleend gelden veroorzaken de schulden per saldo geen lasten op de exploitatie. De uitgeleende gelden zijn niet meegenomen in de definitie van de *netto schuldquote*.

De uitgeleende gelden kunnen als een aandeel van de inkomsten worden uitgedrukt. Dat levert het kengetal de *uitleenquote* op. Deze *uitleenquote* laat zich makkelijk verrekenen met de *netto schuldquote* door hem simpelweg er van af te trekken. Wel wordt een risico op deze uitgeleende gelden gelopen. Het zijn in de regel niet de kredietwaardigste partijen aan wie een gemeente geld uitleent. Het is de reden om ze apart van de *netto schuldquote* te houden. Daarbij zijn het geen vrije middelen die behoren tot het werkkapitaal, maar geldmiddelen die zijn ingezet voor de publieke taak.

En een deel is uitgeleend aan verbonden partijen. De gemeente staat in de regel garant voor deze verbonden partijen. Het is bij consolidatie van deze verbonden partijen maar de vraag of de schuld van de gemeente daalt. Die kan bij consolidatie van de verbonden partijen ook stijgen.

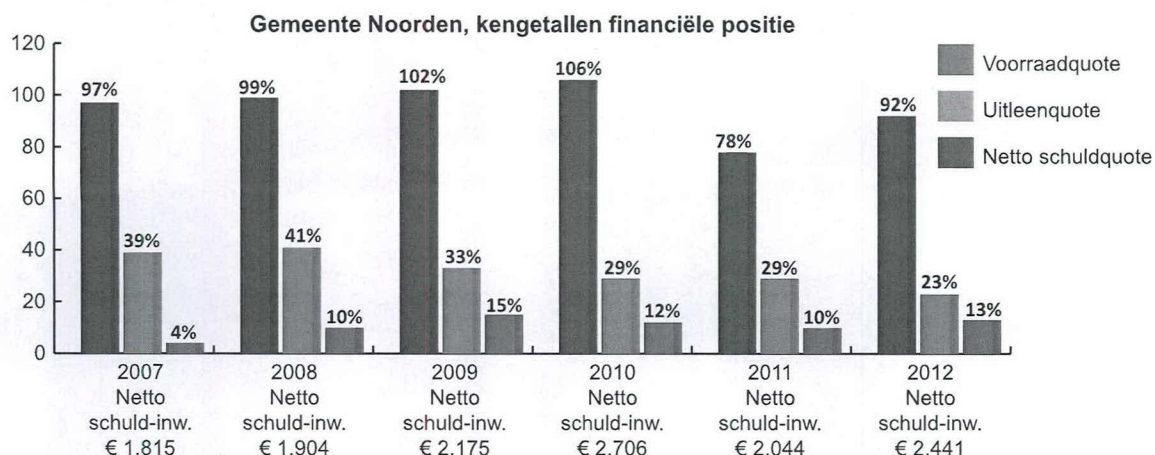
Bij de voorraden bouwgrond wordt onder normale condities de rente van de financiering voor de aankoop bijgeschreven bij de voorraad. De rente drukt zodoende niet op de exploitatie. Bij de verkoop van de kavels worden de rentekosten van deze schulden goed gemaakt. En ook worden met de verkoopopbrengst de leningen afgelost. De schulden aangaande voor de aankoop van bouwgrond veroorzaken bij een winstgevend bouwplan per saldo geen lasten op de exploitatie. De voorraden bouwgrond (inclusief bouwgrond in exploitatie en overige voorraden) kunnen als een aandeel van de inkomsten worden uitgedrukt. Dat levert het kengetal de *voorraadquote* op. Ook deze *voorraadquote* laat zich makkelijk verrekenen met de *netto schuldquote* door hem simpelweg er van af te trekken.

Wel wordt op de voorraden bouwgrond een risico gelopen. Het is altijd maar de vraag of de gemeente te zijner tijd de bouwgrond met winst kan verkopen om de geactiveerde rentekosten goed te maken en de schulden voor de aankoop volledig af te lossen. Als dit niet het geval is, blijft de gemeente na de verkoop met een deel van de schulden zitten.

Bij een meer dan gemiddelde voorraad bouwgrond of een grote portefeuille uitgeleend geld is een *netto schuldquote* hoger dan 130% minder alarme- rend. Omgekeerd springt het licht bij een gemeente zonder uitgeleende gelden en geen voorraden bouwgrond ruim onder de 130% op rood. Een handige wijze om de kengetallen *netto schuldquote*, *uitleenquote* en *voorraadquote* in bijvoorbeeld de begroting of de jaarrekening weer te geven is met een staafdiagram. Door de ontwikkeling in achtereenvolgende jaren achter elkaar te zetten krijg je in een oogopslag goed zicht op het verloop van de financiële vermogenspositie van de gemeente.

Figuur 1.4.2 geeft het verloop van de *netto schuldquote*, de *uitleenquote* en de *voorraadquote* van de gemeente Noorden. De rode balken geven de ontwikkeling van de *netto schuldquote* in de tijd weer. De groene balken geven de ontwikkeling van de *uitleenquote* weer en de blauwe balken de ontwikkeling van de *voorraadquote*. In figuur 1.4.2 is bij de labels van de X-as eveneens

de *netto schuld per inwoner* weergegeven. Daarmee kan een noemereffect als oorzaak van de mutatie van de *netto schuldquote* worden herkend. Neemt de *netto schuldquote* toe (*af*), maar blijft de *netto schuld per inwoner* op peil, dan is de toename (*afname*) van de *netto schuldquote* het gevolg van dalende (*stijgende*) inkomsten.



Figuur 1.4.2 Ontwikkeling netto schuldquote, uitleenquote en voorraadquote van de gemeente Noorden

Door de *uitleenquote* en de *voorraadquote* van de *netto schuldquote* af te trekken krijg je de schuld die werkelijk op de exploitatie drukt. In figuur 1.4.2 bedraagt de *netto schuldquote* in 2012 een 92%. Daarnaast bedraagt de *uitleenquote* 23% en de *voorraadquote* 13%. Je kunt op grond van deze cijfers zeggen dat de effectieve schuldquote van de gemeente Noorden waarvan de lasten daadwerkelijk op de exploitatie drukken, 56% bedraagt.

Vanzelfsprekend geldt voor de effectieve schuldquote niet het eerder genoemde schuldplafond van 130% als kritische grens voor de hoogte van de *netto schuldquote*. Die grens is gebaseerd op een netto schuld inclusief leningen voor een gemiddelde portefeuille uitgeleende gelden en een gemiddelde omvang van de voorraden bouwgrond. Voor de effectieve schuldquote ligt het schuldplafond aanzienlijk lager.

**Levens-
gevaarlijk
terrein
dijfzand !**

**VERBODEN
TOEGANG**

ART. 461 WETBOEK VAN STRAFRECHT



1.5 De schuldevolutie van een gemeente

De hamvraag bij schulden is niet hoe je er aan bent gekomen, maar hoe je er vanaf raakt. Nu gaat bij een gemeente dat aflossen van schulden onder normale omstandigheden ongemerkt. Een gemeente stuurt op sluitende baten en lasten op de exploitatie. Maar alle lasten van een gemeente zijn geen uitgaven. De afschrijvingen zijn wel kosten op de exploitatie, maar veroorzaken geen geldstroom. De inkomsten die er op de exploitatie tegenover staan, vallen daarom vrij voor aflossing van bestaande leningen. Een positief exploitatieresultaat (*saldo van de totale baten en lasten*) speelt extra inkomsten vrij voor het aflossen van bestaande leningen.

Het primair surplus (EBITDA)

De som van de afschrijvingen en het exploitatieresultaat voor bestemming van de reserves laten jaarlijks de schulden die rusten op het bestaande bezit, dalen. Deze som wordt in het bedrijfsleven wel het *EBDA* genoemd. Die afkorting staat voor *earnings before depreciation and amortisation*. Bij overheden heeft dit een andere naam en spreekt men in de regel over het *primair surplus*. Vaak wordt bij dit kengetal ook het renteresultaat (en de te betalen belasting) meegenomen. Bij bedrijven spreekt men dan over het *EBITDA* (*earnings before interest tax depreciation and amortisation*).

Met het *primair surplus* aan inkomsten op de exploitatie worden dus oude schulden die rusten op het bestaande bezit, afgelost. Door deze aflossingen wint een gemeente nieuwe leencapaciteit voor investeringen. Naast het sturen op sluitende baten en lasten hanteert een gemeente een investeringsagenda. Voor nieuwe investeringen moet, als er geen geld op de bank staat, geld worden geleend. Daarmee ontstaan weer nieuwe schulden. De meeste gemeenten sparen niet voor nieuwe investeringen zoals menigeen denkt en veel beleidsnotities van gemeenten, rijk, consultantsbureaus en adviseurs verkondigen. Ze lossen jaarlijks oude leningen op bezit af.

Als in een jaar de investeringen hoger zijn dan het *primair surplus*, ontstaan meer nieuwe schulden dan op oude schulden wordt afgelost. Er is in deze situatie sprake van een negatief financieringsresultaat. De schuld stijgt. Omgekeerd daalt de schuld als in een jaar de investeringen lager zijn dan het *primair surplus*. Er is dan sprake van een positief financieringsresultaat.

Uit de bocht vliegende schulden

Bij te hoge schulden ontstaat door de hoge rentekosten een negatief exploitatieresultaat (voor bestemming reserves). Dit negatieve resultaat soupeert (een deel van) de inkomensruimte die ontstaat door afschrijvingen, op. Daardoor wordt niet voldoende afgelost op de oude schulden. Alleen de hoogst noodzakelijke vervangingsinvesteringen overtreffen het *primair surplus* al en laten zo de schuld van een gemeente verder oplopen. De schuldevolutie belandt in een neerwaartse spiraal. De schulden kunnen daardoor uit de bocht vliegen.

Het gevaar van *uit de bocht vliegende schulden* schuilt voor een gemeente in te hoge investeringen en in dalende inkomsten en stijgende uitgaven. Door een zonnige toekomstverwachting wordt teveel geïnvesteerd. Als vervolgens de inkomsten tegenvallen of zelfs door de gevolgen van een recessie dalen, stijgt de *netto schuldquote*. De *netto schuldquote* neemt dan alleen al toe door een zogenaamd noemereffect. Door het dalen van de inkomsten in de noemer stijgt de *netto schuldquote* zonder dat de schuld zelf toeneemt. Het relatieve aandeel van de schuldverplichtingen in exploitatie gemeten naar inkomsten neemt toe en verdringt zo andere publieke uitgaven of veroorzaakt een negatief financieringsresultaat en dus een nog verder stijgende schuld.

Schuldreductie door balansverkorting

Een noodgreep om de schulden van een gemeente te verminderen is een zogenaamde balansverkorting. Een gemeente kan bezittingen die op de balans staan, verkopen. Met de verkoopopbrengst kunnen de schulden worden afgelost. Daardoor dalen de rentelasten en vallen aflossingsverplichtingen weg. Een voorbeeld van balansverkorting is het verkleinen van de voorraden bouwgrond. Door alleen kavels te verkopen en niet nieuwe posities bouwgrond te verwerven, genereert de gemeente een positief financieringsresultaat. Daarmee daalt de schuld.

Ook als de kavels bouwgrond voor minder worden verkocht dan ze op de balans staan gewaardeerd, dalen de schulden. Er wordt dan weliswaar een verlies geleden in termen van baten en lasten. Maar dat is een papieren verlies. De verkoop van gronden brengt een positieve kasstroom met zich mee. Daarmee kunnen de leningen worden afgelost. Het verlaagt de rentekosten die drukken op de exploitatie.

Andere vormen van balansverkorting verlagen ook de schulden, maar bieden in veel gevallen geen ontsnapping aan financiële problemen. Als bijvoorbeeld gebouwen worden verkocht die nodig zijn voor de publieke taak, dan moet de gemeente vervangende middelen (in-)huren om die taak te blijven vervullen. Weliswaar kunnen met de verkoopopbrengst de schulden worden verlaagd en vallen aflossings- en renteverplichtingen weg. Maar daar komen huurverplichtingen voor in de plaats. Het financieringsresultaat verbetert niet. Overtollige bezittingen daarentegen kunnen wel prima worden verkocht om met de opbrengst de schuld omlaag te brengen.

Snoeien in kosten en investeringen verbetert het financieringsresultaat

Een gemeente met hoge schulden zal in de regel de financiële positie willen verbeteren door te bezuinigen op de lasten en investeringen te schrappen. Door lagere lasten neemt het *primair surplus* toe, waardoor oude schulden sneller worden afgelost. Door het schrappen van investeringen wordt het aangaan van nieuwe schulden beperkt. Ook dalen daarmee op termijn de afschrijvingen wat ook het *primair surplus* verbetert. Beide maatregelen verbeteren het financieringsresultaat.

Herindeling is ook een uitweg

Een gemeente kan ook van hoge schulden afkomen door herindeling. Een gemeente met hoge schulden kan er voor kiezen zich te laten herindelen met een rijkere buurgemeente. De schulden van de gemeente met hoge schulden verwateren daarmee. De hoogte van de schuld van de nieuwe gemeente middelt uit tussen de hoogte van de schulden van elk van de oude gemeenten.

Inflatie en bevolkingskrimp

Bij een schuldsanering wordt een gemeente geholpen door de tijd. Door inflatie verdampt de reële waarde van de schuld. We hebben gezien dat een goed kengetal om de hoogte van de schuld in beeld te brengen de *netto schuldquote* is. Normaal zullen de inkomsten door de inflatie jaarlijks toenemen. Bij een gelijkblijvende netto schuld neemt door de groeiende inkomsten als gevolg van inflatie de *netto schuldquote* af.

In gemeenten waar de inkomsten blijvend dalen door krimp van het aantal inwoners is het effect van een verdampende schuld afwezig. Door bevolkingskrimp dalen de inkomsten en dat heft het positieve effect van de inflatie juist op. Er kan zelfs de situatie ontstaan dat jaarlijks de schuld moet worden teruggedrongen om de *netto schuldquote* niet te laten stijgen. Dat is het geval als door bevolkingskrimp de inkomsten sneller dalen dan ze door inflatie toenemen.



1.6 Het EMU-saldo en het financieringsresultaat

We hebben gezien dat de schulden van een gemeente toenemen bij een negatief financieringsresultaat en afnemen bij een positief financieringsresultaat. We hebben daarbij het financieringsresultaat gedefinieerd als de toename of de afname van de netto schuld. De netto schuld is gelijk aan de bruto schuld minus de geldelijke bezittingen in de vorm van werkkapitaal.

Ook hebben we gezien dat een stijgende netto schuld door grotere voorraden bouwgrond of meer verstrekte leningen aan derden en verbonden partijen in beginsel niet tot een hogere druk van de schuldverplichtingen op de exploitatie van de gemeenten leiden. Wel bestaat er bij uitgeleende gelden en voorraden bouwgrond het risico dat dit alsnog gebeurt. Uitgeleende gelden worden niet altijd terugbetaald. Door gewijzigde marktcondities kunnen de opbrengsten van grondverkoop tegenvallen. De gemeente blijft dan met de schulden zitten.

Reden om deze grootheden met een *uitleenquote* en *voorraadquote* apart in beeld te brengen. Maar hoe verhoudt *de ontwikkeling van de netto schuld* zich tot het EMU-saldo van de gemeente?

Het EMU-saldo van een gemeente is evenals de netto schuld een financieringsresultaat. Maar in de definitie van het EMU-saldo worden aanvul-

lend op onze definitie van de netto schuld de leningen van de gemeente aan derden en aan verbonden partijen meegenomen. Daarbij zijn de kapitaalverstrekkingen door een gemeente zoals het aandelenbezit in de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) in de definitie van dit financieringsresultaat opgenomen. Ook deze bezittingen op de balans worden door Europa als geldelijke bezittingen gezien.

In de Europese definitie van de netto schuld waarmee het EMU-saldo wordt berekend, zijn dus aanvullend op onze netto schuld ook de uitgeleende gelden en kapitaalverstrekkingen van de bruto schuld afgetrokken. En dan is er nog een correctie. Ook moeten boekwinsten en superdividenden buiten het financieringsresultaat worden gehouden, terwijl het wel inkomsten zijn.

Het gevolg van de definitie voor het EMU-saldo is dat het uitlenen van geld aan een derde wel de netto schuld laat stijgen, maar niet het EMU-saldo belast. Zo ook zal een uitbreiding van het aandelenbezit in de BNG de netto schuld van een gemeente laten stijgen, maar niet het EMU-saldo belasten. Boekwinst bij de verkoop van aandelen laat het EMU-saldo van een gemeente niet dalen. Maar de netto schuld wordt er wel lager door. Ook Europa kijkt dus naar het financieringsresultaat van gemeenten, maar met andere ogen.

Het EMU-saldo is dus ook een netto financieringsresultaat in een jaar, maar met een ietwat andere definitie. Het EMU-saldo van een gemeente is daarom te bepalen door de standen van de desbetreffende posten op de balans aan het begin van het jaar af te trekken van de stand aan het eind van het jaar. Aanvullend moet dan nog worden gecorrigeerd voor eventuele boekwinsten uit aandelenverkoop en superdividenden.

Wel is deze uitkomst een benadering van het EMU-saldo van een gemeente. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) voert voor het bepalen van het daadwerkelijke EMU-saldo van een gemeente nog een aantal aanvullende bewerkingen uit. De informatie voor de aanvullende bewerkingen heeft het CBS en is bij gemeenten niet aanwezig.

Deel 2 Houdbare gemeentefinanciën, een rekenmodel

$$(1 + r_D) * D_t + T_t - (L_t - d * ((1 - d) * K_{t-1} + I_{t-1}) + I_t)$$

$$+ \sum_{n=t+1}^{\infty} (1 + r_D)^{-(n-t)} * (1 + f(i, e, ls, y, u,))^{(n-t)} * T_t * (1 - s)$$

$$- \sum_{n=t+1}^{\infty} (1 + r_D)^{-(n-t)} * (L_n - d * ((1 - d) * K_{n-1} + I_{n-1}) + I_n)$$

$$+ S_{t+1} * (1 + g(i, e, ls, y, u))^{(n-1-t)}$$

$$+ \sum_{n=t+1}^{t+6} (1 + r_D)^{-(n-t)} * (L_{t+1} - d * ((1 - d) * K_t + I_t) - Q_{t+1}) * (b * p) * (n - t)$$

$$* (1 + h(i, e, ls, y))^{(n-1-t)}$$



2.1 Houdbare gemeentefinanciën is kijken naar geldstromen

In dit deel belichten we een methode die de houdbaarheid van de gemeentefinanciën meet in geldstromen van een gemeente. De methode meet de houdbaarheid van de gemeentefinanciën met een schatting van de toekomstige schuldevolutie bij een slecht weer scenario. Daarbij wordt rekening gehouden met de totale financiële structuur van de gemeente en met macro-economische en demografische factoren.

De methode is gebaseerd op het concept houdbare overheidsschuld uit de internationale economische literatuur. Dit concept wordt wereldwijd door overheden van landen en staten toegepast. Het Centraal Planbureau maakt houdbaarheidsberekeningen voor de Nederlandse overheidsfinanciën. Het concept is ook de naamgever van de Wet Houdbare Overheidsfinanciën.

Omdat gemeenten een soort van landjes binnen nationale staten zijn, is het concept ook goed bruikbaar voor gemeenten. Kortom, of de gemeentefinanciën houdbaar zijn, kun je net als bij landen en staten meten met een berekening van de toekomstige schuldevolutie.

Overigens wordt de methodiek ook veel bij bedrijven toegepast. Middelgrote en grote bedrijven maken standaard op basis van markt-

verwachtingen en risico's voorspellingen van de *cash flow* op de middellange termijn.

Bij de methodiek voor een onderzoek naar de houdbaarheid van de gemeentefinanciën luidt de vraag: Is de ontwikkeling van de netto schuld van de gemeente in de toekomst houdbaar? Om die vraag te beantwoorden heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een rekenmodel houdbare gemeentefinanciën ontwikkeld, dat is gebaseerd op het concept houdbare overheidsfinanciën.

Reden voor de ontwikkeling van dit model is, dat kengetallen over het actuele financiële vermogen niet alles zeggend zijn. Uiteindelijk hangt de houdbaarheid van de gemeentefinanciën af van de vraag of in de toekomst elk jaar genoeg geld overblijft om naast de noodzakelijke uitgaven voor publieke voorzieningen de schuldverplichtingen in de vorm van rente en aflossingen te betalen. Daarvoor moeten de inkomsten in de toekomst de uitgaven op de gewone exploitatie voldoende overstijgen. Het zogenaamde *primaire surplus* ook wel *EBITDA* genoemd, moet in de toekomst voldoende groot zijn. Macroeconomische en demografische factoren als inflatie en bevolkingsgroei zijn van grote invloed op het toekomstige *primaire surplus*.

En hoe zit het als de inkomsten terugvallen en er tegenvallers bij de uitgaven ontstaan? Kan de gemeente met ombuigingen het tij keren? De mate waarin een gemeente kan ombuigen, hangt af van de financiële structuur. Voor een goed oordeel over de houdbaarheid van de gemeentefinanciën is dus naast een oordeel over de huidige hoogte van de schulden en sluitende baten en lasten een doorkijk naar de toekomst nodig. Bij die doorkijk naar de toekomst moet de financiële structuur van de gemeente en de invloed van macro-economische en demografische factoren in het oordeel worden betrokken. En er moet rekening worden gehouden met de kans op slechte tijden met tegenvallende inkomsten en stijgende uitgaven.



2.2 Filosofie van het rekenmodel houdbare gemeentefinanciën

Het rekenmodel houdbare gemeentefinanciën kijkt naar de geldstromen. Het brengt de toekomstige financieringsstromen (*cash flow*) van een gemeente in beeld. Het model doet dat eerst onder normale economische omstandigheden. De toekomstige financieringsresultaten bij dit scenario – er stroomt geld de gemeentelijke organisatie in of er stroomt geld de gemeentelijke organisatie uit – worden bij de bestaande netto schuld opgeteld.

De hoogte van de netto schuld in toekomstige jaren wordt vervolgens als een aandeel van de inkomsten uitgedrukt in procenten. Het geeft een beeld van de ontwikkeling van de *netto schuldquote* bij een normaal weer scenario. Op dit toekomstige verloop van de *netto schuldquote* worden in het model vervolgens eenmalige en structurele tegenvallers ingeboekt als gevolg van een hevige economische schok. De toekomstige inkomsten worden verlaagd en de toekomstige uitgaven verhoogd. Hierdoor loopt de schuld in het rekenmodel op.

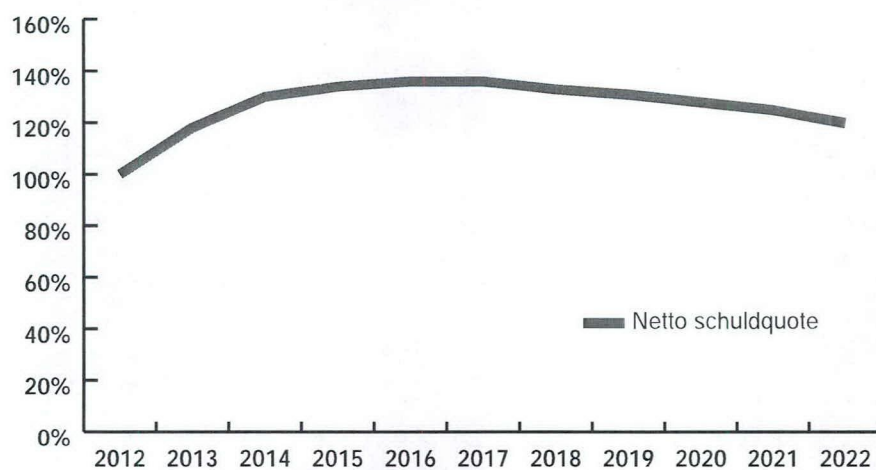
De gemeentelijke organisatie reageert op die tegenvallers met ombuigingen. Maar de mogelijkheden voor ombuigingen door een gemeente zijn door verschillende redenen begrensd. Ook de ombuigingen worden door

het model geraamd. Met de ombuigingen keert de gemeente het oplopen van de schuld. Op deze wijze wordt de weerbaarheid van de gemeente bij een economisch zwaar weer scenario getest. Slaagt de gemeente er met ombuigingen in het oplopen van de schuld voldoende af te stoppen? Het verloop van de *netto schuldquote* dat uit het model volgt, geeft aan of dit het geval is. Het geeft antwoord op de vraag of de gemeentefinanciën houdbaar zijn of niet.

Figuur 2.1.1 toont de grafiek met het verloop van de *netto schuldquote* van de gemeente Noorden bij houdbare gemeentefinanciën. Blijft in het eindplaatje van het slecht weer scenario de *netto schuldquote* stijgen dan is sprake van onhoudbare gemeentefinanciën. Juist als de *netto schuldquote* op de middellange termijn weer daalt, zoals bij de gemeente Noorden, is er sprake van houdbare gemeentefinanciën.

Of de gemeentefinanciën in het model houdbaar zijn, hangt wel in sterke mate samen met de omvang van de ingeboekte tegenvallers van het slecht weer scenario. Het is dus zaak een voldoende hevig slecht weer scenario te definiëren.

Netto schuldquote gemeente Noorden eind 2012-2022 bij economische schok en bezuinigen



Figuur 2.1.1 Ontwikkeling netto schuldquote gemeente Noorden bij economische schok

De mate van houdbaarheid bij een bepaald slecht weer scenario kunnen we uitdrukken met het dalingspercentage van de *netto schuldquote* in het

negende jaar volgend op het lopende begrotingsjaar. Met dit kengetal kan de houdbaarheid van de gemeentefinanciën van verschillende gemeenten bij een slecht weer scenario met elkaar worden vergeleken.





2.3 De drie te onderscheiden financieringstromen

Het rekenmodel voor houdbare gemeentefinanciën brengt de toekomstige financieringstromen van een gemeente in beeld. Het kijkt naar de geldstromen op de middellange termijn. Daarvoor wordt de totale financieringstroom van een gemeente opgedeeld in drie logische brokken. In het model worden de volgende drie geldstromen onderscheiden:

- 1 de financieringstroom van de gewone exploitatie;
- 2 de financieringstroom van de (des-)investeringen inclusief bouwgrondexploitatie;
- 3 de financieringstroom van het financieel bezit en de schulden.

Financieringstroom van de gewone exploitatie – de geldstroom die voortkomt uit de gewone exploitatie, bestaat uit het financieringsresultaat van de inkomsten en de uitgaven die volgen uit de baten en lasten op de exploitatie. De inkomsten omvatten de geldelijke inkomsten exclusief de rentebaten, exclusief de inkomsten uit de verkoop van gemeentebezit en exclusief de verkoopopbrengst van bouwkevels. De uitgaven zijn exclusief de rentekosten en exclusief de investeringsuitgaven in bezit en bouwgrondexploitatie. In deze uitgaven zitten dus ook niet de afschrijvingen, want die vormen geen geldstroom.

Op basis van de huidige inkomsten en uitgaven van de gewone exploitatie van een gemeente raamt het model het toekomstige financieringsresultaat van de gewone exploitatie. Dit is het toekomstige *primaire surplus* exclusief het renteresultaat. Dat wordt ook wel het *EBITDA* genoemd. Het financieringsresultaat van deze stroom is in de regel positief. Het positieve financieringsresultaat is de jaarlijkse structurele financiële ruimte waarmee een gemeente zijn schuldverplichtingen kan betalen.

Financieringstroom van (des-)investeringen – de geldstroom die voortkomt uit vervangings- en uitbreidingsinvesteringen bestaat uit de aanschaf van materiële activa zoals gemeentelijke gebouwen en voertuigen. Ook zijn in dit onderdeel de bouwgrondexploitatie en investeringen in maatschappelijk nut als geldstroom opgenomen. Bij deze geldstromen is voornamelijk sprake van uitgaven. Alleen de verkoop van bouw kavels en de opbrengst van het afstoten van bezit brengt inkomsten met zich mee.

Het model raamt op basis van de materiële activa aan het begin van het lopende begrotingsjaar en de afschrijvingen de toekomstige vervangings- en uitbreidingsinvesteringen. Daarbij wordt rekening gehouden met de investeringsagenda op de korte termijn. Het model raamt op basis van de prognose van de bouwgrondexploitatie eveneens het financieringsresultaat van de bouwgrondexploitatie. Per saldo veroorzaakt de som van deze twee geldstromen in veel gemeenten schulden.

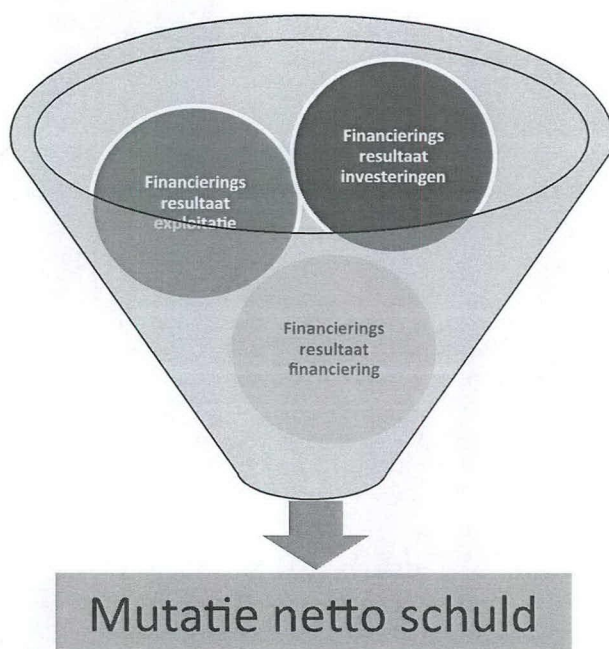
Financieringstroom van het financieel bezit en de schulden – deze geldstroom volgt uit de financiële activa en de financiële passiva op de balans. De geldstroom bestaat uit de rentebaten van de geldelijke bezittingen en de rentebetalingen op de schulden. Ook is hier sprake van herfinanciering van de bestaande financieringsstructuur. De behoefte aan herfinanciering wordt bepaald door de aflossingschema's van leningen en de terugbetaling van uitgezette gelden. Voor de overige balansposten en ook voor de uitgezette gelden en leningen aan derden wordt in het model verondersteld dat door nieuwe transacties de balanswaarde in tact blijft. Bij de meeste gemeenten veroorzaakt ook deze geldstroom schulden.

Financieringsresultaat gemeente

De drie geldstromen vormen samen het financieringsresultaat van de gemeente. Dit is schematisch weergegeven in figuur 2.2.1. Deze schuldevolutie

zelf veroorzaakt extra rentekosten of extra rentebaten. Het totale financieringsresultaat van de gemeente (inclusief rente) veroorzaakt een toename of afname van de netto schuld van de gemeente. Deze wordt gefinancierd met het aangaan of het aflossen van langlopende leningen. Zo wordt de toekomstige schuldevolutie van een gemeente met het rekenmodel in beeld gebracht.

Bij elkaar genomen geven de drie financieringsstromen van het rekenmodel de totale ontwikkeling van de schuld in de toekomst weer. Door de eindstand van de netto schuld in ieder toekomstig jaar te delen door de geraamde inkomsten van dat jaar ontstaat een beeld van de toekomstige ontwikkeling van *netto schuldquote*.



Figuur 2.2.1 De drie financieringsstromen van de houdbaarheidstest gemeentefinanciën

De ontwikkeling van de *netto schuldquote* wordt door het model eerst voor een normaal weer scenario in beeld gebracht en vervolgens voor een slecht weer scenario met ombuigingen. De ontwikkeling van de *netto schuldquote* wordt voor beide scenario's door het rekenmodel in een grafiek weergegeven. Figuur 2.1.1 is een dergelijke grafiek.





2.4 Uitgangspunten voor de houdbaarheidstest gemeentefinanciën

Startpunt van de houdbaarheidstest is de beginbalans van het lopende boekjaar. Hiervan worden alle bezittingen op de linkerzijde van de balans en de schulden op de rechterzijde van de balans in ogenschouw genomen. Daarnaast is een begroting van de inkomsten en de uitgaven van het lopende boekjaar exclusief afschrijvingen en exclusief rente nodig en ook een investeringsagenda inclusief de bouwgrondexploitatie.

Op deze gegevens wordt een normaal weer scenario losgelaten. Het normaal weer scenario is niet gelijk aan het werkelijk verwachte scenario. Voor het normaal weer scenario wordt uitgegaan van de potentiële economische groei van Nederland zoals geraamd door het Centraal Planbureau, en van de inwonergroei van Nederland en van de gemeente zoals geraamd door het Centraal Bureau voor de Statistiek. Voor een aantal variabelen wordt gevaren op gemeentespecifieke factoren als bevolkingsgroei.

Het normaal weer scenario levert een trendmatig beeld op van het toekomstige verloop van de *netto schuldquote* bij potentiële economische groei. Daarop wordt vervolgens een slecht weer scenario los gelaten

waarbij de gemeente op de tegenvallers reageert met ombuigingen. Hieruit volgt het toekomstige verloop van de *netto schuldquote* bij het slecht weer scenario.

Met taakmutaties door decentralisatie of uitbreiding van taken door het rijk of door centralisatie of het opheffen van gemeentelijk taken door het rijk wordt in het model geen rekening gehouden. Er wordt verondersteld dat deze budgetneutraal verlopen en geen aanvullende financieringstroom veroorzaken. De uitgavenrisico's die uit deze taakmutaties volgen, kunnen wel worden meegenomen bij het definiëren van het slecht weer scenario van het model.

Uitgangspunten gewone exploitatie

De inkomsten en de uitgaven die volgen uit de baten en lasten op de gewone exploitatie van een gemeente, worden in het model opgedeeld in categorieën waarvoor uiteenlopende groeivoeten gelden. Voor het bepalen van die groeivoeten van de inkomsten wordt uitgegaan van de logica van de financiële verhouding tussen rijk en gemeenten.

Zo is de omvang van het gemeentefonds gekoppeld aan een afgescheiden deel van de rijksuitgaven. Bij een normaal weer scenario groeien deze rijksuitgaven vanwege het trendmatig begrotingsbeleid van het rijk met inflatie en een percentage voor de verwachte economische groei van de Nederlandse economie. De algemene uitkering uit het gemeentefonds aan een gemeente groeit door de koppeling dus ook met deze groeivoeten.

Het gemeentefonds wordt verdeeld onder gemeenten via verdeelsleutels. Door bevolkingsgroei of krimp in een gemeente neemt het aandeel van die gemeente in de verdeling toe of af. Voor een gemeente is dus ook de relatieve bevolkingsgroei ten opzichte van die van Nederland van invloed op de groei van de inkomsten uit het gemeentefonds. Deze inwonergevoeligheid voor inkomsten uit het gemeentefonds is gemeentespecifiek en moet als variabele in het model worden ingevoerd.

Ook voor de andere inkomsten zijn op deze wijze groeivoeten beargumenteerd. Voor de groeivoeten van de verschillende te onderscheiden uitgaven zijn economische verbanden meestal leidend.

Door zowel alle inkomsten als alle uitgaven van de gewone exploitatie op te rekenen met het gewogen gemiddelde van de groeivoeten worden met het model de toekomstige inkomsten en uitgaven uit de gewone exploitatie geraamd. Door deze vervolgens van elkaar af te trekken wordt de raming van het toekomstige *primair surplus* van een gemeente ook wel *EBITDA* genaamd, in beeld gebracht.

Met het slecht weer scenario worden vervolgens de inkomsten verlaagd en de uitgaven verhoogd, zodat het *primair surplus* kleiner wordt. Tot slot worden hierop voor de duur van vijf jaar ombuigingen ingeboekt die het *primair surplus* in stappen verbeteren.

Uitgangspunten investeringen inclusief bouwgrondexploitatie

Bij de geldstroom die volgt uit de investeringen in bezit als gebouwen, is het vertrekpunt de waarde op de beginbalans van het lopende boekjaar. In de jaren er op wordt verondersteld dat de vervangingsinvesteringen even hoog zijn als de afschrijvingen. Wel wordt een inflatiecorrectie toegepast. Het niveau van de uitbreidingsinvesteringen wordt meegenomen door daarbij een correctie voor de procentuele bevolkingsgroei in de gemeente toe te passen. Voor de eerste jaren kunnen in het model eventueel afwijkende bedragen voor de daadwerkelijke hoogte van de investeringen worden opgenomen.

Bij de bouwgrondexploitatie moeten in het model de aankopen bouwgrond en de lasten en opbrengsten van de bouwgrondexploitaties van het lopende jaar en de komende drie jaar worden ingevoerd. Voor de resterende jaren gaat het model uit van een raming die op de invoer voor deze vier jaar is gebaseerd. Het model kijkt in totaal tien jaar vooruit.

Ook van de investeringbijdragen aan derden en investeringen in maatschappelijk nut die op de exploitatie worden gebracht, moeten de investeringen van het lopende jaar en de komende drie jaar worden ingevoerd. Ook hier gaat het model voor de resterende jaren uit van een raming die op de invoer voor deze vier jaar is gebaseerd.

Samen leveren deze geldstromen een inschatting van het financieringsresultaat uit investeringen op. Deze financieringsstroom is de regel negatief.

Uitgangspunten financieel bezit en schulden

Voor de financieringstroom die volgt uit het financieel bezit en de schulden, is het vertrekpunt de standen van de beginbalans van het lopende boekjaar van de financiële activa en van het vreemd vermogen (exclusief voorzieningen).

Bij het vreemd vermogen wordt uitgegaan van de werkelijke aflosschema's en rentevergoedingen van de bestaande samenstelling van het vreemd vermogen. Bij de financiële activa wordt eveneens uitgegaan van de werkelijke vrijval van uitzettingen en terugbetaling op uitgeleende gelden. Ook wordt uitgegaan van de werkelijke rentevergoedingen op de bestaande portefeuilles. Deze gegevens moeten in het model worden ingevoerd.

Van de uitgeleende gelden en ook de debiteurenvorderingen, liquide middelen, overlopende activa, crediteuren, kortgeld behoefte en overlopende passiva wordt verondersteld dat de actuele balansstanden op de beginbalans van het lopende boekjaar in de toekomst ongewijzigd blijven. Het financieel vermogen veroorzaakt bij deze uitgangspunten een financieringsresultaat dat bestaat uit een renteresultaat en een behoefte aan herfinanciering. Bij de meeste gemeenten is deze financieringsstroom negatief.

Slecht weer scenario

Op het normaal weer scenario worden in het rekenmodel de gevolgen van een economische schok ingeboekt. Daarvoor worden de inkomsten uit gewone exploitatie waarop het gewogen gemiddelde van de groeivoeten wordt toegepast, met een percentage verminderd. De uitgaven uit gewone exploitatie waarop het gewogen gemiddelde van de groeivoeten wordt toegepast, worden met een bepaald percentage verhoogd. Deze tegenvallers werken daardoor structureel door in de groei van inkomsten en uitgaven en dus in het toekomstige *EBITDA*. Voor het inboeken van eenmalige tegenvallers kunnen voor het eerste en het tweede jaar hogere kortingspercentages worden ingegeven. Een andere mogelijkheid is om voor deze twee jaar uit te gaan van de kenbare toekomst.

Bij het financieel vermogen wordt op de uitgeleende gelden aan derden en aan verbonden partijen 10% van de waarde afgeboekt voor het in beeld brengen van wanbetaling. De rente voor nieuwe financiering, herfinanciering en ook nieuwe uitzettingen wordt in jaarlijkse stappen van 1% in drie jaar tijd met totaal 3% verhoogd.

Bij de bouwgrondexploitatie worden de toekomstige opbrengsten in het rekenmodel de eerste jaren gehalveerd. Daarna wordt uitgegaan van een structurele terugval van 30% aan opbrengsten grondexploitatie.

Ombuigingen

Voor de ombuigingen wordt verondersteld dat een gemeente per jaar maximaal 5% kan ombuigen op het deel van de uitgaven en inkomsten waarop kan worden omgebogen. Het ombuigingspercentage van 5% kan handmatig worden verminderd.

De hoogte van de inkomsten en van de uitgaven waarop gemeenten kunnen ombuigen, is gemeentespecifiek. Het bedrag omvat in het rekenmodel aan inkomsten de onbenutte belastingcapaciteit. De onbenutte belastingcapaciteit wordt bepaald door het verschil te berekenen tussen de belastingopbrengst van een gemeente bij de actuele tarieven en opbrengst bij de tarieven die toegang geven tot artikel 12-steun in geval van financiële problemen. Deze onbenutte belastingcapaciteit moet als variabele worden ingevoerd.

Voor het bepalen van de uitgaven waarop kan worden omgebogen, is het vertrekpunt de uitgaven op de gewone exploitatie. Deze bevatten geen rente, geen afschrijvingen en geen investeringsuitgaven. Op deze uitgaven worden de inkomsten uit specifieke uitkeringen in mindering gebracht. Indien op de uitgaven van specifieke regelingen wordt bezuinigd, moet in de regel het bedrag van de specifieke uitkering dat wordt overgehouden, worden terugbetaald. Door uit te gaan van de inkomsten specifieke uitkeringen kan wel worden omgebogen op eventuele meeruitgaven aan specifieke regelingen, zoals bij de bijstand het geval kan zijn.

Vervolgens wordt op het overblijvende deel aan uitgaven op de gewone exploitatie een bedrag voor rioolheffing, afvalstoffenheffing, reinigingsrechten, andere leges in mindering gebracht. Voor deze uitgaven wordt een ten hoogste kostendekkend tarief gevraagd. Bezuinigen op de bijbehorende uitgaven betekent dat ook de inkomsten omlaag gaan. Daarmee worden de *EBITDA* niet vergoot en dus een financieringstekort van de gemeente niet verkleind. Voor zover in een gemeente geen sprake is van kostendekkende tarieven, is bij de grootste gebruikersheffingen rioolrechten en afvalstoffenheffing al een bedrag voor ombuigingen in de onbenutte belastingcapaciteit meegenomen.

Op de vervangingsinvesteringen en uitbreidingsinvesteringen wordt in het rekenmodel bij het slecht weer scenario eveneens 5% omgebogen. Dit percentage kan eventueel handmatig worden aangepast.



2.5 Belangrijke factoren voor houdbare gemeentefinanciën

Het rekenmodel houdbare gemeentefinanciën laat zien of de gemeentefinanciën van een gemeente op de middellange termijn houdbaar zijn of niet. Er is sprake van houdbare gemeentefinanciën als de *netto schuldquote* bij het slecht weer scenario op termijn weer daalt. Een gemeente moet beseffen dat ook bij de uitkomst houdbare gemeentefinanciën bezuinigingen nodig zijn als zich tegenvallers manifesteren.

Of de gemeentefinanciën in het model houdbaar zijn, hangt sterk af van de definiëring van het slecht weer scenario. De zwaarte van dat scenario is van grote invloed op de uitkomst. Het slecht weer scenario is in het rekenmodel vastgezet en niet meer dan een slecht weer scenario. Wel heeft het scenario overeenkomsten met de gevolgen van de huidige diepe recessie voor de gemeentefinanciën. Daarnaast zijn ook de inflatie, de economische groei, de relatieve bevolkingsgroei van de gemeente en de rente van grote invloed op de uitkomst.

Het model blijkt vooral erg gevoelig voor de hoogte van de inflatie (*en prijspeil BBP*). Hoge inflatie doet een schuldenproblematiek sneller verdampen, waardoor bij een slecht weer scenario sneller herstel optreedt. In het model is de inflatie (*en prijspeil BBP*) vastgezet.

Het is een vraag wat de inflatie in de toekomst gaat doen.

Het rekenmodel levert geen exacte voorspelling over de houdbaarheid van de gemeentefinanciën. De uitkomst is goede schatting op basis van kennis. De uitkomst onhoudbare gemeentefinanciën of ter nauwer nood houdbare gemeentefinanciën geeft een duidelijk signaal af aan een gemeente. Er is dan werk aan de winkel. De financiële positie van de gemeente bevindt zich in de gevarezone en moet onmiddellijk worden verbeterd.

Ook bij de uitkomst houdbare gemeentefinanciën kan er werk aan de winkel zijn. Mogelijk verwacht de gemeente toekomstige tegenvallers bij de inkomsten en uitgaven ten opzichte van het trendmatige groeipad.

De uitkomst van het rekenmodel is afhankelijk van de totale financiële structuur van een gemeente. Naast de hoogte van de actuele schulden zijn vooral de actuele hoogte en de groeivoet van het *primair surplus*, het aandeel op de gewone exploitatie waarop kan worden omgebogen en de hoogte van de vervangingsinvesteringen en uitbreidingsinvesteringen van invloed op de uitkomst.

De looptijden van de huidige leningsportefeuille doen er ook toe, maar ze hebben minder invloed gegeven de renteschok van 3% bij het slecht weer scenario.

We kunnen hieruit wel een conclusie trekken voor het aanvullen van de set kengetallen uit deel 1 van deze brochure. Voor gemeenten die varen op kengetallen voor een oordeel over de conditie van de gemeentefinanciën, zijn in aanvulling op kengetallen *schuldratio*, *netto schuldquote*, *uitleenquote* en *voorraadquote* twee aanvullende kengetallen belangrijk. Dit zijn:

- 1 Het *primair surplus (EBITDA)* als aandeel van de inkomsten.
- 2 De hoogte van de onbenutte belastingcapaciteit en de ombuigingsrelevante uitgaven als aandeel van de inkomsten.

Deze twee kengetallen geven belangrijke informatie over de financiële structuur van de baten en lasten en de mogelijkheid van een gemeente om het financieringsresultaat te verbeteren.

Het rekenmodel houdbare gemeentefinanciën voegt aan een goede set kengetallen toe dat het rekening houdt met het verband tussen de financiële structuur van de balans en de financiële structuur van de exploitatie en dat het rekening houdt met de macro-economische ontwikkelingen in toekomst en de risico's . Het rekenmodel geeft daarbij een duidelijke norm voor houdbare gemeentefinanciën. Kan de gemeente de *netto schuldquote* op de middellange termijn weer laten dalen als zich morgen een slecht weer scenario voordoet?

