

Handleiding houdbaarheidstest gemeentefinanciën

Auteur : Jan van der Lei
Datum : Maart 2017
Versie : 2017

Inleiding

Deze handleiding hoort bij de *Houdbaarheidstest gemeentefinanciën, versie maart 2017*. De *Houdbaarheidstest gemeentefinanciën, versie maart 2017* is te vinden op de VNG-site en vandaar te downloaden. De handleiding start met de korte beschrijving van de methodiek van de houdbaarheidstest gemeentefinanciën. Daarna volgt in het tweede deel de invulinstructie. Het derde deel van de handleiding bevat een korte uitleg over de aandachtsgebieden voor gezonde gemeentefinanciën en het vierde deel een korte uitleg over de financiële kengetallen uit de houdbaarheidstest.

De *Houdbaarheidstest gemeentefinanciën 2017* bevat ten opzichte van de *versie 2016* verschillende aanpassingen om recht te doen aan de vernieuwing van het Besluit Begroten en Verantwoorden met ingang van 2017. De bladen *Balansprognose* en *Investerings- & financiering* zijn aangepast doordat *bijdragen in activa van derden* voortaan worden gerubriceerd onder de balanspost *Immateriële activa* en *Niet in exploitatie genomen bouwgronden* voortaan worden gerubriceerd onder de balanspost *Materiële vaste activa*. Voorheen werden deze vermogensbestanddelen gerubriceerd onder respectievelijk de balansposten *Kapitaalverstrekkingen* en *Vorraden*. De indeling van de uitgaven op het blad *Inkomsten en uitgaven* is aangepast om deels recht te doen aan de nieuwe indeling in taakvelden.

Verder zijn de verschillende data geactualiseerd en hier en daar verbeteringen aangebracht.

De houdbaarheidstest onderscheidt naast de houdbaarheid van de gemeentefinanciën voor een oordeel over de financiële conditie van de gemeente, vier aandachtsgebieden voor gezonde gemeentefinanciën. Deze andere vier aandachtsgebieden zijn: Liquiditeit, Solvabiliteit, Exploitatie en Voorzieningsniveau. Deze aandachtsgebieden worden in deze handleiding nader geduid. De houdbaarheidstest levert niet alleen verschillende financiële kengetallen voor een oordeel over de financiële conditie van een gemeente. Het model geeft ook een voorspelling van de toekomstige kasstroom met een tijdshorizon van tien jaar en een balansprognose voor de afsluiting van het lopende jaar. De houdbaarheidstest gemeentefinanciën 2017 zelf is met deze handleiding op de site van de VNG te vinden onder de url:

<https://vng.nl/onderwerpenindex/gemeentefinancien/financiele-positie-gemeenten>

1. Korte beschrijving van de methodiek van de houdbaarheidstest gemeentefinanciën

De houdbaarheidstest gemeentefinanciën is een zogenaamd kasstroommodel. Het model maakt een schatting van de toekomstige kasstromen van een gemeente. De methodiek van de test is gebaseerd op het leerstuk houdbare overheidsschuld uit de economische literatuur. Dit leerstuk wordt wereldwijd door overheden van landen en staten toegepast. Het leerstuk is ook de naamgever van onze nationale Wet Houdbare Overheidsfinanciën.

De houdbaarheidstest gemeentefinanciën is afgeleid van modellen voor het bepalen van de houdbaarheid van de overheidsschuld van landen en staten zoals die onder andere worden toegepast door het Internationaal Monetair Fonds en de Wereldbank. Omdat gemeenten een soort van landjes binnen nationale staten zijn, is het concept goed bruikbaar voor gemeenten. Kortom, of de gemeentefinanciën houdbaar zijn, kan net als bij landen en staten worden gemeten met een berekening van de toekomstige schuldevolutie. De financiële conditie van een gemeente kan met deze methode worden gevangen in een enkel financieel kengetal over het zogenaamde houdbaarheidstekort. De architectuur van de houdbaarheidstest gemeentefinanciën is speciaal toegesneden op de situatie van Nederlandse gemeenten.

Het rekenmodel houdbare gemeentefinanciën kijkt naar de geldstromen. Het brengt de toekomstige financieringsstromen (*cashflow*) van een gemeente in beeld bij ongewijzigd beleid en laat daar vervolgens een slechtweerscenario op los. Op basis van de eindbalans van het boekjaar 2016 en de begroting van de inkomsten en uitgaven in de begroting 2017 voorspelt het model het verloop van de netto schuld als aandeel van de inkomsten bij ongewijzigd beleid. Bij die voorspelling houdt de test rekening met de invloed van demografische, sociale en economische variabelen als inflatie, economische groei, groei bevolking en groei bedrijvenvestigingen op de inkomsten en uitgaven. Op dit toekomstige verloop van de netto schuldquote wordt in het model vervolgens een slechtweerscenario ingeboekt.

Bij het slechtweerscenario worden de toekomstige inkomsten verlaagd, de toekomstige uitgaven verhoogd, de rente op nieuwe leningen verhoogd, en de voorraden en uitgezette leningen afgewaardeerd. Ook wordt een val aan inkomsten uit de grondexploitatie ingeboekt. Hierdoor loopt de netto schuldquote (inclusief uitgeleende gelden) in het rekenmodel op. De gemeentelijke organisatie reageert vervolgens op die tegenvallers met ombuigingen. Maar de mogelijkheden voor ombuigingen door een gemeente zijn door verschillende financieel technische redenen begrensd.

De benodigde structurele ombuigingen zijn met het model in kaart te brengen. Met de ombuigingen keert de gemeente op de middellange termijn het oplopen van de netto schuldquote. Door met de houdbaarheidstest de omvang van de noodzakelijke structurele ombuigingen te bepalen waarbij de netto schuldquote niet meer oploopt, wordt de weerbaarheid van de gemeente bij een economisch zwaar weerscenario in beeld gebracht. In de houdbaarheidstest is een vast slechtweerscenario gedefinieerd, maar er kan ook handmatig een afwijkend scenario worden ingeven.

De houdbaarheidstest kijkt dus hoeveel een gemeente bij een fictief slechtweerscenario structureel moet ombuigen om het oplopen van de netto schuldquote te keren. Een alsmaar oplopende (netto) schuldquote wordt in de economische literatuur gezien als het teken voor een op (middellange) termijn onhoudbare financiële situatie. Bij een licht dalende netto schuldquote is sprake van houdbare gemeentefinanciën. De huidige schuld en de toekomstig verschuldigde rente kunnen in dat geval geheel uit de toekomstige kasstroom uit de exploitatie en investeringen inclusief

grondexploitatie worden terugbetaald. Het model veronderstelt hierbij, dat de gemeente zijn publieke investeringen op gezond peil handhaaft.

Het bedrag aan structurele ombuiging en dat nodig is om de netto schuldquote te stabiliseren, wordt het houdbaarheidstekort genoemd. Hoe lager het houdbaarheidstekort bij het fictieve slechtweerscenario is, hoe gezonder de gemeentefinanciën zijn. Het houdbaarheidstekort uitgedrukt in procenten van de uitgaven heet de houdbaarheidsquote. Met de houdbaarheidsquote kan de financiële conditie van verschillende gemeenten bij een gestandaardiseerd slechtweerscenario worden vergeleken.

Naast een kengetal voor het houdbaarheidstekort levert de houdbaarheidstest ook financiële kengetallen voor een oordeel over de huidige financiële vermogenspositie en de kasstroom uit de exploitatie. Een aantal van deze financiële kengetallen worden door het BBV voorgeschreven. Voorbeelden van deze financiële kengetallen zijn: de solvabiliteitsratio, de netto schuldquote inclusief uitgeleende gelden, de uitleenquote, de voorraadquote (grondexploitatie) en het exploitatieresultaat voor mutatie reserves. Ook levert het model een balansprognose voor het eind van het lopende jaar. Door deze prognose van de balans van eind 2017 wederom als startbalans in een ander exemplaar van de houdbaarheidstest in te voeren kan een balansprognose voor het eind van het jaar 2018 worden verkregen.

De houdbaarheidstest is een goed alternatief voor de huidige berekeningsmethode van het weerstandsvermogen. In de modus handmatig kan een gemeente voor het slechtweerscenario (deels) varen op de uitkomsten van de eigen risico-analyse. Daarnaast kan de houdbaarheidstest worden gebruikt voor simulaties van de gemeentelijke begrotingspolitiek. Bij een gewenste financiële vermogenspositie op de middellange termijn kan de financiële ruimte worden bepaald. Het niveau van de investeringen kan in de test apart worden bijgesteld. Bij een gegeven ruimte voor investeringen berekent het model dan de maximale financiële ruimte voor de exploitatie-uitgaven. Omgekeerd kan het model bij een gegeven ruimte voor de exploitatie-uitgaven ook de maximale de ruimte voor investeringen berekenen. De berekeningen kunnen bij verschillende scenario's worden uitgevoerd.

2. Invulinstructie Houdbaarheidstest gemeentefinanciën 2017

De houdbaarheidstest gemeentefinanciën is geschreven in Excel 2015 en bestaat uit vier tabbladen. Dit zijn de tabbladen:

- Macrogegevens
- Balansprognose
- Investeringen & financiering
- Inkomsten & uitgaven

Op de vier tabbladen moeten alleen de witte velden worden ingevuld. Daar waar bedragen worden gevraagd, moeten de bedragen in euro's worden ingevuld. Ze kunnen niet worden afgekort in duizenden euro's. Een aantal witte invovelden bevatten al gegevens.

Het is dan aan de gemeente om te besluiten of ze deze gegevens wil overschrijven met eigen gegevens, omdat de eigen gegevens accurater zijn. Veel van de witte invoervelden hebben een invulinstructie op detailniveau, welke in beeld verschijnt als de cursor op het desbetreffende veld wordt geplaatst.

Blad *Macrogegevens*

Voor het invullen van de houdbaarheidstest moet worden gestart bij het blad *Macrogegevens*. Op dat blad staat linksboven een scrol-menu waar de gemeentenaam moet worden geselecteerd. Met het selecteren van de gemeentenaam worden meerdere velden van de houdbaarheidstest automatisch met gegevens over de gemeente gevuld. Om een beeld te geven van de ingevulde test bevat het gedownload exemplaar van de VNG-site een fictief cijfervoorbeeld van de gemeente AA en Hunze.

In de kolom *macrogegevens trend* links kan bij nr. 11 en bij nr. 12 het rentetarief in het invoerveld worden aangepast aan het werkelijke rentepercentage van respectievelijk de ontvangen rente op *liquide middelen en uitzettingen kort* en de betaalde rente op *aangetrokken kort geld*. Bij nr. 15, nr. 16 en nr.17 moeten respectievelijk het *tarief OZB woningen eigenaren*, het *tarief OZB niet-woningen eigenaren* en het *tarief OZB niet-woningen gebruikers* voor het jaar 2017 worden ingevuld. De andere macrogegevens in deze kolom staan vast en zijn gebaseerd op openbare bronnen. De cijfers over de bevolking en de bedrijfsvestigingen zijn gebaseerd op de regionale bevolkingsstatistieken en regionale statistieken over bedrijfsvestigingen van het Centraal Bureau voor de Statistiek op CBS-Stateline. De cijfers over de inflatie, economische groei, prijs beloning overheidspersoneel, groei zorgkosten zijn gebaseerd op het gemiddelde van de MLT-raming 2018-2021 van het Centraal Planbureau bij de Meerjarige Economische Verkenning van september 2017. Het percentage van de groei zorgkosten is verminderd met de inflatie en de groei van het aantal inwoners.

In het midden van het blad *Macrogegevens* kan boven met een scrol-menu het slechtweert scenario worden geselecteerd. Er is keuze uit drie scenario's. Het scenario *Trend* is het nul scenario en rekt het model door voor het trendmatig groeipad volgend uit de macrogegevens van de kolom *macrogegevens trend*. Het scenario *Slechtweert* is een vooraf ingesteld slechtweert scenario. Het scenario *Handmatig* is een scenario dat zelf in de kolom met de kop *Handmatig* kan worden gedefinieerd. Dat definiëren doet u door de percentages in de witte velden onder de kop *Handmatig* aan te passen. Daar kunt u onder andere zelf een val aan inkomsten en stijging aan uitgaven ten opzichte van het trendmatig groeipad ingeven.

Het vast gefineerde scenario *Slechtweert* is een fictief scenario, dat overeenkomt met de gevolgen van grote macro-economische schok. Het scenario *Slechtweert* gaat uit van een inkomsterval van 5% met ingang van 2018 en stijging van de lopende uitgaven met 2% met ingang van eveneens 2018. Het scenario *Slechtweert* gaat daarbij uit van een rentestijging in drie stappen die optellen naar totaal 3% en een val aan bruto-opbrengst bouwgrondexploitatie van 10% ten opzichte van de gemiddelde opbrengst van de voorgaande jaren. Op de uitstaande leningen aan verbonden partijen en aan derden wordt 10% afgeschreven als oninbaar.

In de kolom onder het scrol-menu waar het scenario kan worden gekozen, staat bij nr. 13 de onbenutte belastingcapaciteit van de gemeente.

Voor de berekening daarvan is uitgegaan van de maximale belastingcapaciteit van de opbrengst Onroerende Zaakbelasting woningen en niet-woningen die nodig is om in aanmerking te komen voor saneringssteun artikel 12 Financiële verhoudingswet (120% van het gemiddelde tarief OZB van alle Nederlandse gemeenten). Bij die berekening is gebruik gemaakt van de WOZ-waarde woningen en niet-woningen van het jaar 2016.

Het ombuigingspercentage bij nr. 15 op het blad *Macrogegevens* kan pas worden bepaald, als de andere tabbladen volledig zijn ingevuld. Hetzelfde geldt voor het percentage voor de ombuigingen op de toekomstige investeringsruimte bij nr. 17 onder de kolom *Handmatig*.

Na het invullen van het blad *Macrogegevens* - (behalve het ombuigingspercentage en de ombuigingen op de investeringen) - moet vervolgens het blad *Balansprognose* worden ingevuld.

Pas als alle drie andere tabbladen zijn ingevuld, keert u weer terug naar het blad *Macrogegevens* om met het ingeven van het ombuigingspercentage bij nr. 15 het houdbaarheidstekort van de gemeente te bepalen voor net houdbare gemeentefinanciën. Dit kan door zoekende wijs een steeds hoger percentage te typen. Het doel is een ombuigingspercentage te vinden waarbij de netto schuldquote in de grafiek met de ontwikkeling van de netto-schuldquote vanaf het jaar 2023 licht daalt. Of de netto schuldquote licht daalt, kan ook rechtsboven uit de kolom met de percentages van het verloop van de netto schuldquote worden afgelezen.

Bij nr. 17 onder de kolom handmatig kan eveneens een ombuiging op de investeringsruimte voor investeringen in vaste (im-)materiële activa worden ingeboekt. Die ombuiging werkt zowel bij het scenario *Handmatig* als bij het scenario *Slechtweer*, maar niet bij het scenario *Trend*. Bij een ombuiging op ook de investeringsruimte hoeft minder op de lopende exploitatie worden omgebogen.

Met het ingeven van *negatieve* percentages bij nr. 15 en nr. 17 worden juist structurele meeruitgaven voor respectievelijk de exploitatie en de jaarlijkse investeringen ingeboekt. De omvang van de exploitatie in kasstromen en de investeringsruimte kunt u rechtsboven op het blad *Macrogegevens* aflezen. Met het ingeven van een *negatief* percentage voor de val aan opbrengsten bouwgrondexploitatie bij het scenario *Handmatig* kan eveneens het saldo uit de bouwgrondexploitatie in het resultaat naar boven worden bijgesteld. Ook dat effect is rechtsboven van het blad *Macrogegevens* af te lezen.

Bij het bepalen van het ombuigingspercentage bij nr.15 voor het houdbaarheidstekort moet dus een percentage worden gekozen, waarbij de netto schuldquote vanaf het jaar 2023 stabiel blijft of licht daalt. Het kan zijn dat daarvoor een negatief percentage moet worden ingegeven. Er is dan ruimte voor meeruitgaven zonder dat de financiën onhoudbaar worden. Het in te geven percentage moet worden bepaald door *trial* en *error*.

Een andere mogelijkheid is dat u bij nr. 15 het ombuigingspercentage zoekt bij een gewenste netto schuldquote in 2023 en een vooraf ingesteld meerjarige investeringsruimte. Op deze wijze kan het model van de houdbaarheidstest worden gebruikt voor begrotingspolitiek. Er kan worden gestuurd op een gewenste omvang van het financieel vermogen c.q. hoogte van de netto schuld. Let daarbij wel op dat de bedragen rechtsboven onder de kolom *Lopende uitgaven* niet de lasten zijn, maar de uitgaande kasstroom exclusief investeringen in activa.

Blad *Balansprognose*

Op het blad *Balansprognose* moeten ten eerste de lege witte velden van de eindbalans 2016 worden ingevuld. De balansposten moeten worden overgenomen uit de eindbalans van de (concept-) jaarrekening 2016. De indeling van de balans uit de test sluit aan bij de voorgeschreven indeling. Er kan sprake zijn van hier en daar een afwijking met de balans uit de jaarrekening van de gemeente.

Bij afwijkingen moet erop worden gelet dat bij het opnieuw rubriceren alle bedragen van de balans uit de gemeentelijke jaarrekening worden meegenomen.

Na het overnemen van de balans uit de (concept) jaarstukken 2016 moeten rechtsonder de balans op het werkblad de totale baten voor bestemming reserves 2016 en totale lasten voor bestemming reserves 2016 worden ingevuld. Deze gegevens zijn veelal te vinden in het overzicht van de baten en lasten in het jaarrekeninggedeelte van de (concept) jaarstukken 2016 van de gemeente. Ook moeten daar de baten en lasten voor mutatie van de reserves van het jaar 2017 worden ingevuld. Voor deze bedragen moet worden uitgegaan van de bedragen inclusief de mutatie voorzieningen en de bruto baten en lasten uit de grondexploitatie. Voor de begrote totale baten voor bestemming reserves en totale lasten voor bestemming reserves voor het jaar 2017 kan worden gevaren op cijfers van de (bijgestelde) begroting van de gemeente. Tot slot moet hier het saldo van de onttrekkingen aan en toevoegingen aan de balanspost voorzieningen in 2017 worden ingegeven, voor zover dit saldo al in de begrote baten en lasten 2017 is verwerkt.

Linksonder de balans op het werkblad *Balansprognose* moeten vervolgens de begrote afschrijvingskosten 2017 voor de immateriële activa en de materiele activa worden ingevuld. Bij deze afschrijvingskosten moeten ook de afschrijvingen worden meegenomen die worden gedekt uit bestemmingsreserves. Onder de invoervelden voor de afschrijvingen staat een zwart omlijnd blok met witte invoervelden. Vul dit zwart omlijnde blok pas in nadat u het blad *Investerings & financiering* hebt gevuld. De uitleg voor het invullen daarvan staat aan het slot van de invulinstructie van het blad *Investerings & financiering*.

Blad *Investerings & financiering*

Vul op de eerste rij met witte invoervelden van het blad *Investerings & financiering* in: investeringen in *(Im-)materiele activa*; aankoop van *Niet in exploitatie genomen gronden*; investeringen in *Onderhanden werk bouwgrondexploitatie*. Vul bij het veld *Overige voorraden* de verwachte mutatie in van deze voorraden in 2017. En geef bij *Kapitaalverstrekingen* het bedrag in aan nieuwe kapitaalverstrekingen in 2017.

Vul op de tweede rij met witte invoervelden in: de eventuele bruto verkoopopbrengst uit het afstoten van *(Im-)materiele activa*; het bedrag van de overboeking van *Niet in exploitatie genomen grond* naar de voorraad *Onderhanden werk bouwgrondexploitatie*; de verwachte bruto verkoopopbrengsten uit de kavelverkopen bouwgrond van de voorraad *Onderhanden werk bouwgrondexploitatie*; de eventuele bruto-opbrengst uit de verkoop of liquidatie van *Kapitaalverstrekingen*. Let op bij het invullen van het bedrag voor de overboeking van *Niet in exploitatie genomen grond*. Daar moet alleen de afname van de voorraad worden ingeboekt en niet de waardevermindering bij die overboeking.

In het onderste blok van het blad *Investering & financiering* moeten de aflossingen op uitstaande leningen en op de aangetrokken leningen worden ingegeven.

De ingevulde rentepercentages op deze uitstaande en aangetrokken leningen zijn geschat. Bij afwijking met de werkelijke rentepercentages kunnen de percentages worden overschreven.

Nieuw aan te trekken langlopende leningen berekent het model zelf. Nieuwe leningen aan verbonden partijen, nieuwe leningen aan derden en nieuwe langlopende uitzettingen moeten op het blad *Balansprognose* in het zwart omliggende blok linksonder worden ingevuld.

Voor het prognosticeren van de eindbalans kunnen tot slot op het blad *Investeringen & financiering* de mutaties voor de vlottende financiële activa en de vlottende financiële passiva worden ingegeven. Maar meestal zijn deze mutaties tot ver in het begrotingsjaar niet bekend. De velden kunnen dan leeg worden gelaten.

Op het blad *Balansprognose* moeten vervolgens in het zwart omliggende blok linksonder de balans de gemaakte boekwinsten op het afstoten van *(Im-) materiele activa* en *Kapitaalverstrekingen* worden ingegeven. Ook moeten hier de nieuw te verstrekken *leningen aan derden* en *leningen aan verbonden partijen* worden ingegeven en de geplande nieuwe *langlopende uitzettingen*.

Ook moet in het zwart omliggende blok links onderop het blad *Balansprognose* de sprong in waarde bij de overboeking van *Niet in exploitatie genomen bouwgronden* naar *Onderhanden werk bouwgrondexploitatie* worden ingegeven. Tot slot moet voor de eindstand *Onderhanden werk bouwgrondexploitatie* de afname van deze voorraad door verkopen worden ingeven middels het invoeren van *de kostprijs van de verkopen bouwgrondexploitatie* uit de voorraad onderhanden werk bouwgrondexploitatie. Dit is het bedrag zoals dat bij de begroting van de exploitatierekening is opgevoerd als de in 2017 te verantwoorden lasten bouwgrondexploitatie.

Bij bovenstaande mutatie past de opmerking dat het model veronderstelt dat de baten en lasten van de bouwgrondexploitatie bruto in de cijfers van de exploitatie worden meegenomen. Is dit niet het geval dan moeten op het blad *Balansprognose* de ingevulde lasten en baten 2017 met het verschil tussen de netto verantwoording en de bruto bedragen worden opgehoogd.

Blad Inkomsten & uitgaven

Voordat het houdbaarheidstekort kan worden bepaald, moeten als laatste op het blad *Inkomsten & uitgaven* de kasstromen uit de baten en de lasten worden toegedeeld aan de verschillende inkomsten en uitgavencategorieën.

Het totaalbedrag van de kasstroom uit de baten (exclusief rente, boekwinsten en opbrengsten uit de bouwgrondexploitatie) dat nog niet is toegedeeld aan een categorie, staat in de eerste kolom met inkomstencategorieën onder nr. 36. Aan de hand daarvan kan de volledigheid van het categoriseren van de inkomsten worden gecontroleerd.

Het totaalbedrag van de kasstroom uit de lasten (exclusief rente, afschrijvingen en lasten bouwgrondexploitatie) dat nog niet is toebedeeld, staat in de tweede kolom met uitgavencategorieën onder nr. 25. Aan de hand daarvan kan bij het toedelen van de lasten aan de verschillende categorieën eveneens de volledigheid worden gecontroleerd.

Bij de baten is een deel al automatisch toegewezen aan bepaalde inkomstencategorieën. Voor overdrachten van het Rijk zoals de algemene uitkeringen en het budget voor de bijstandsverstrekking is dat gebaseerd op openbare bronnen stand januari 2017. De bedragen voor de belastingen, rechten en leges zijn gebaseerd op de begrotingscijfers 2016 volgens het CBS. Juist het goed en volledig categoriseren van de kasstroom uit de baten is belangrijk. Daarmee wordt indirect ook de omvang van de uitgaven bepaald waarop de gemeente ombuigingen kan realiseren.

Voor de indeling van de uitgaven op het blad *Inkomsten & uitgaven* is aansluiting gezocht bij de indeling in taakvelden. Wel zijn de uitgaven aan lonen en inhuur derden bij nr.1 en nr.2 apart gehouden. Voor de categorisering van de rest van de uitgaven aan de verschillende taakvelden moet daarom worden uitgegaan van de uitgaven exclusief lonen, rente, afschrijvingen, inzet en vorming reserves en voorzieningen en lasten bouwgrondexploitatie.

Nadat de inkomsten en lopende uitgaven op het blad *Inkomsten & uitgaven* zijn gecategoriseerd, kan op het blad *Macrogegevens* het houdbaarheidstekort voor houdbare gemeentefinanciën worden bepaald door het aanpassen van het ombuigingspercentage bij knop nr. 15. Kijk hiervoor bij de beschrijving onder het kopje *Blad Macrogegevens*.

3. Aandachtsgebieden voor gezonde gemeentefinanciën en financiële kengetallen

De houdbaarheidstest berekent naast het toekomstig verloop van de netto schuldquote meerdere financiële kengetallen. De financiële kengetallen van houdbaarheidstest zijn ingedeeld in vijf aandachtsgebieden voor gezonde gemeentefinanciën. Deze aandachtsgebieden zijn:

1. Liquiditeit
2. Solvabiliteit
3. Exploitatie
4. Voorzieningenniveau
5. Houdbaarheid

Liquiditeit – De financiële kengetallen uit het aandachtsgebied liquiditeit richten zich op de vraag of de gemeente genoeg geldmiddelen heeft om op de korte termijn (30 dagen) de facturen, lonen en aflossingen op leningen te betalen zonder dat daarvoor aanvullende financiering moet worden aangetrokken. De financiële kengetallen voor dit aandachtsgebied in de test zijn de *quick ratio* en het *primaire surplus als aandeel van de langlopende leningen*. In geval van Nederlandse gemeenten is de vraag of voldoende liquide middelen achter de hand worden gehouden vandaag de dag niet urgent vanwege de zeer goede toegang tot financiering met vreemd geld.

Solvabiliteit – De financiële kengetallen uit het aandachtsgebied solvabiliteit richten zich op de vraag in hoeverre de (financiële) vermogenspositie voldoende is en of de (financiële) vermogenspositie gezien de mutaties voorraden, de inkomsten, de uitgaven en de investeringen is verbeterd of juist is uitgehold. Financiële kengetallen voor dit aandachtsgebied zijn: solvabiliteitsratio; schuldratio; netto schuldquote inclusief uitgeleende gelden; uitleenquote; voorraadquote; evolutie netto schuld per inwoner.

Exploitatie – De financiële kengetallen uit het aandachtsgebied exploitatie richten zich op de vraag of de exploitatie sluit en voldoende kasmiddelen genereert om de aan de aflossingsverplichtingen op leningen te voldoen. Daarbij richten de kengetallen zich op de vraag hoe gevoelig de exploitatie is voor de aanpassing van overdrachten van het Rijk en op de vraag of de exploitatie makkelijk kan worden aangepast bij tegenvallers of bij een ongunstig beeld.

De vragen bij het aandachtsgebied exploitatie luiden dus: Draagt de exploitatie bij aan verbetering van het financieel vermogen of wordt het financieel vermogen er juist door uitgehold? Spaart de gemeente wel genoeg voor zijn vervangingsinvesteringen door jaarlijks voldoende op aangegane leningen af te lossen? Kan het exploitatieresultaat makkelijk positief worden beïnvloed? Financiële kengetallen voor dit aandachtsgebied zijn: resultaat voor mutatie reserves in % van inkomsten; primair surplus in % van inkomsten; afhankelijkheidsratio, ombuigingsquote; onbenutte belastingcapaciteit in % van de inkomsten, netto rentedruk, bruto rente en afschrijvingen in % van de inkomsten.

Voorzieningsniveau – De financiële kengetallen uit het aandachtsgebied voorzieningsniveau richten zich op de vraag of de gemeentelijke voorzieningen niet onder druk (komen te) staan en de gemeente wel voldoende (vervangings-) investeringen doet. Financiële kengetallen voor dit aandachtsgebied zijn: OZB woningen gemiddeld – OZB per woning Nederland, trendmatige dekking groei uitgaven, afschrijvingen minus ideaal surplus in % van de inkomsten, profijtratio.

Houdbaarheid - De financiële kengetallen uit dit aandachtsgebied kijken naar de financiële weerbaarheid van de gemeente. Kan de gemeente bij een slechtweerscenario snel genoeg ombuigingen realiseren om ontsporende gemeentefinanciën te voorkomen? Daarmee wordt een algeheel omvattend oordeel gegeven over de financiële conditie van de gemeente. Financiële kengetallen voor dit aandachtsgebied zijn: houdbaarheidstekort in % van inkomsten; houdbaarheidstekort in % van het ombuigingsrelevant deel van de exploitatie.

4. De betekenis van de financiële kengetallen

In het navolgende deel van de invulinstructie bij de houdbaarheidstest 2017 worden de verschillende financiële kengetallen uit test kort toegelicht.

Quickratio - Dit kengetal geeft een indicatie over de liquiditeit. Het kengetal wordt gevormd door de som van de kortlopende vorderingen en uitzettingen, de liquide middelen en de overlopende activa te delen door de kortlopende leningen, de crediteurenvorderingen en de overlopende passiva. Normaal ligt dit kengetal tussen 1 en anderhalf. In Nederland zijn echter wettelijke bepalingen opgenomen over de kasgeldlimiet en geldt een drempelbedrag voor schatkistbankieren, waardoor dit kengetal voor de *quickratio* in de regel lager uitkomt.

Primair surplus in % van langlopende leningen - Dit kengetal geeft een indicatie of de gemeente met de exploitatie genoeg kasmiddelen genereert om aan zijn aflossingsverplichtingen op langlopende leningen te voldoen. Het *primair surplus* bestaat uit de som van afschrijvingen en het resultaat voor mutatie reserves. Dit is het bedrag dat jaarlijks als positieve kasstroom vrijkomt uit de exploitatie.

Door dit primair surplus te delen door het totaal van de langlopende schulden en uit te drukken in procenten, ontstaat zicht in hoeveel jaar de huidige langlopende schulden zijn afbetaald. Het kengetal wordt ook wel de *loan coverage ratio* genoemd.

Solvabiliteitsratio – Dit kengetal geeft weer in hoeverre er *geen* schulden op het (balans-) bezit rusten. Daarmee kan een oordeel worden gevormd of bij een onmiddellijke liquidatie van de gemeente genoeg geld over blijft om alle schulden te vereffenen. Het kengetal geeft in een percentage aan welk deel van het bezit op de linkerzijde van de balans niet met schuld is belast en in fictieve zin vrijkomt als al het gemeentebezit vandaag wordt verkocht. In afwijking met eerdere jaren zijn de voorzieningen buiten de definitie van de solvabiliteitsratio gehouden.

De definitie van het kengetal luidt: totaal aan reserves gedeeld door het totale balansvermogen maal 100%. Als signaalwaarde voor de solvabiliteitsratio geldt een percentage van 20%. Bij een solvabiliteitsratio lager dan 20% bevindt de gemeente zich op glad ijs.

Nederlandse gemeenten gaan echter vanwege het artikel 12 vangnet uit de Financiële Verhoudingswet niet failliet en worden nooit geliquideerd. Daarom heeft dit kengetal ondanks deze signaalwaarde maar beperkte waarde. Ook worden investeringen in maatschappelijk nut geactiveerd die niet verkoopbaar zijn, zodat de reserves niet de liquiditeitswaarde weergeven. De vraag of de gemeente de schuld met zijn inkomen kan betalen, is veel daarom belangrijker.

Schuldratio - Dit kengetal geeft juist weer in hoeverre het balansbezit met schuld is belast. Het kengetal wordt berekend door de som van de langlopende schulden, kortlopende schulden, crediteuren en overlopende passiva te delen door het balanstotaal en de uitkomst uit te drukken in procenten. Door van 100% de uitkomst van de solvabiliteitsratio en van de schuldratio af te trekken, ontstaat zicht op het percentage dat de voorzieningen van het balanstotaal uitmaken.

Netto schuldquote (incl. uitgeleend geld) – Dit kengetal geeft een indicatie van de hoogte van de schuld in relatie tot het inkomen. Daarmee kan een oordeel worden gevormd in hoeverre het inkomen van de gemeente toereikend is om de schuldverplichtingen te kunnen voldoen. Het kengetal drukt het saldo van de bruto schuldverplichtingen en de geldelijke bezittingen uit in een percentage van het inkomen.

Bij een netto schuldquote hoger dan 130% van de inkomsten is sprake van een hoge netto schuld. Wel past bij dit percentage enige nuance. Uitgeleende gelden zijn in mindering gebracht op deze netto schuldquote. Bij veel uitgeleende gelden geldt een lagere begrenzing voor het oordeel *hoge schuld*, omdat mogelijk een deel van de uitgeleende gelden niet wordt terugbetaald. Zo ook vertekenen de voorraden bouwgrondexploitatie het beeld. Voorraden strategische gronden en onderhandenwerk bouwgrondexploitatie worden door gemeenten met leningen gefinancierd. Maar bij verkoop vallen de geldmiddelen weer vrij om de leningen af te lossen. Grote voorraden strategische gronden onderhanden werk bouwgrondexploitatie kunnen een goede reden vormen voor een tijdelijk hogere schuldquote.

Tot slot is de hoogte van de rente van invloed op de betaalbaarheid van een hoge schuld. Bij een zeer lage rentestand zoals heden ten dage zijn de schuldverplichtingen die uit de schuld volgen, veel lager.

Uitleenquote – Dit kengetal geeft een indicatie van de hoogte van de uitgeleende gelden. Daarmee kan een oordeel worden gevormd in hoeverre de gemeente leningen is aangegaan om uit hoofde van de publieke taak weer uit te lenen. Op deze uitgeleende gelden loopt de gemeente een risico. Ook zijn meerdere organisaties voor hun levensvatbaarheid afhankelijk van deze leningen, zodat voor een gemeente een drempel geldt om deze leningen te kunnen afbouwen. Indien men het percentage van de *uitleenquote* optelt bij de *netto schuldquote (incl. uitgeleende gelden)* verkrijgt men de **netto schuldquote exclusief uitgeleende gelden**.

Voorraadquote (grondexploitatie) – Dit kengetal geeft een indicatie van de hoogte van de voorraad strategische gronden en de stand van het *onderhanden werk bouwgrondexploitatie*. Daarmee kan een oordeel worden gevormd in hoeverre de gemeente leningen is aangegaan om tijdelijk voorraden bouwgrond aan te houden en te investeren in onderhanden werk. Bij verkoop van de bouwgrond vallen deze gelden (voor een groot deel) vrij en daalt de schuld weer. Een hoge *voorraadquote* kan een goede reden zijn voor een tijdelijk hoge *netto schuldquote*.

Op het kengetal *netto schuldquote* kan de *voorraadquote* in mindering worden gebracht. Daarmee ontstaat het financiële kengetal *effectieve netto schuldquote*. Met dit kengetal kunnen de hoogtes van de schulden van gemeenten beter met elkaar kunnen worden vergeleken dan met de *netto schuldquote*.

Evolutie netto schuld per inwoner 2011 -2015 - Gemeenten lossen jaarlijks oude leningen af met het primair surplus van de exploitatie in baten en lasten waardoor de (netto) schuld daalt. Met nieuwe investeringen gaan gemeenten juist weer nieuwe leningen aan, waardoor de (netto) schuld stijgt. Er naast daalt of stijgt de (netto) schuld door respectievelijk de aankoop en verkoop van voorraden. Omdat de investeringen van jaar op jaar sterk schommelen, zegt de mutatie van de netto schuld per inwoner in een jaar weinig. Over meerdere jaren geeft de mutatie van de netto schuld per inwoner wel redelijk aan of de schuld de afgelopen jaren juist is toegenomen of is gedaald.

De definitie van de mutatie van de netto schuld inclusief uitgeleende gelden is nagenoeg gelijk aan die van het EMU-saldo van de gemeente. Normaal is er bij de evolutie van de netto schuld per inwoner over meerdere jaren ruimte voor een toename van de netto schuld. Dat is ook normaal omdat de uitgaven aan investeringen jaarlijks duurder worden door onder andere inflatie en bevolkingsgroei en gemeenten hoofdzakelijk lenen voor investeringen. De gemeentelijke inkomsten stijgen in de regel over meerdere jaren ook door inflatie en economische groei, zodat de *netto schuldquote* bij een negatieve schuldevolutie niet toe hoeft te nemen.

Profijtratio - Dit kengetal geeft aan in hoeverre de kosten van de productiemiddelen van de gemeenten in de vorm van de (im-)materiele activa en kapitaalverstrekkingen op de toekomstige inwoners die profijt van deze investeringen trekken, worden verhaald. Het kengetal wordt berekend door de *effectieve netto schuldquote* (netto schuldquote minus de voorraadquote) te delen door de som van de balanswaarden van de (im-)materiele activa en kapitaalverstrekkingen. Op de uitkomst wordt het getal 1 afgetrokken. Bij een negatieve uitkomst zijn productiemiddelen niet volledig met schuld belast en hebben de inwoners uit het verleden reeds een deel van de lasten van de investering op de schouders genomen. Bij een uitkomst groter dan nul worden naast de investeringslasten ook lasten van lopende uitgaven naar toekomstige inwoners verschoven.

Resultaat voor bestemming reserves in % van inkomsten - Dit kengetal geeft aan of de gemeente in een jaar aan tekortfinanciering van lopende uitgaven heeft gedaan (negatief percentage) waardoor het netto vermogen krimpt, of dat de gemeente extra op zijn oude leningen heeft afgelost (positief percentage) waarmee het netto vermogen stijgt. Het netto vermogen is dé internationale term (*System of National Accounts 2008 & European System of Accounts 2010*) voor wat in Nederland wel het eigen vermogen van een overheid (inclusief voorzieningen) wordt genoemd. Bij een nihil resultaat lost de gemeente voldoende af op zijn oude schulden die ooit voor de investeringen zijn aangegaan.

Primair surplus in % van de inkomsten - Dit kengetal geeft weer hoeveel de gemeente aflost op oude schulden. Het is een maat voor het huidige aflossend vermogen van de gemeente. Het kengetal bestaat uit de som van het resultaat voor bestemming reserves plus de afschrijvingslasten uitgedrukt in procenten van de inkomsten. Het kengetal hoort in de buurt te liggen van het *ideaal primair surplus*. Indien het (veel) lager is dan lost de gemeente niet genoeg af op oude schulden die zijn aangegaan voor de aanschaf van materiele vaste activa. Daardoor wordt ingeboet aan ruimte voor leningen voor nieuwe vervangingsinvesteringen.

Ideaal primair surplus in % van de inkomsten - Dit kengetal geeft bij benadering het gemiddelde van de jaarlijks benodigde investeringsruimte. De gemiddelde ruimte voor vervangingsinvesteringen van gemeenten hangt samen met het aantal inwoners. Op basis van de gegevens van alle gemeenten in Nederland is een redelijk schatting te maken van dit verband. Uit deze schatting kan als signaalwaarde een *ideaal primair surplus* uitgedrukt in procenten van de inkomsten worden berekend. Met deze signaalwaarde kan een oordeel worden gevormd over de hoogte van het daadwerkelijk *primair surplus*. Het daadwerkelijk *primair surplus* hoort normaal in de buurt te liggen van dit *ideaal primair surplus*.

Dekking trendmatige groei uitgaven - Dit kengetal geeft aan in hoeverre de trendmatige groei van de inkomsten in procenten voldoende is om de trendmatige groei van de uitgaven te dekken. Het kengetal wordt berekend door de groeivoet van de totale inkomsten onderaan op het blad *Inkomsten & uitgaven* te delen door de groeivoet van de lopende uitgaven zoals dat rechts onderaan op het blad *Inkomsten & uitgaven* is te vinden en van de uitkomst van deze deling in procenten 100% af te trekken. Als het eindresultaat in procenten positief is, is de trendmatige groei van de inkomsten hoger dan de trendmatige groei van de lopende uitgaven. Bij een negatieve uitkomst groeien de lopende uitgaven sneller dan de inkomsten en komt het voorzieningenniveau bij het bestaande beleid op de lange termijn onder druk.

Afhankelijkheidsratio - Dit kengetal geeft aan in hoeverre een gemeente voor zijn inkomsten afhankelijk is van overdrachten van het Rijk. Het kengetal wordt berekend door het totaal van de overdrachten van het Rijk te delen door de totale inkomsten voor mutatie van de reserves en de uitkomst daarvan uit te drukken in procenten. Een hoge afhankelijkheidsratio wordt als een nadeel gezien.

Netto rentedruk in % van de inkomsten – Dit kengetal geeft aan hoe zwaar de netto rente-uitgaven op de inkomsten drukken. Het kengetal wordt berekend door van de bruto rente-uitgaven de rente-inkomsten af te trekken. De uitkomst hiervan moet worden gedeeld door de totale inkomsten voor mutatie van de reserves. Het kengetal wordt weergegeven als een percentage.

Bruto rente & afschrijvingen in % van de lasten – Dit kengetal geeft aan in hoeverre niet op de lasten kan worden omgebogen vanwege de rentelasten en afschrijvingen.

Ombuigingsquote – Dit kengetal geeft een indicatie van de ruimte voor ombuigingen op de exploitatie om een structureel financieringstekort terug te dringen. Het kengetal drukt het ombuigingsrelevante deel aan inkomsten en lopende uitgaven van de exploitatie uit in procenten van de totale lasten. Het ombuigingsrelevante deel van de exploitatie bestaat aan de inkomstenkant uit de onbenutte belastingcapaciteit. Aan de uitgavenkant van de exploitatie bestaat het ombuigingsrelevante deel uit de totale uitgaven op de exploitatie vermindert met: de uitgaven bouwgrondexploitatie, het renteresultaat, de afschrijvingslasten, de mutatie voorzieningen, de inkomsten uit specifieke uitkeringen, de inkomsten uit rechten en leges.

Houdbaarheidsquote in % van uitgaven - Dit kengetal geeft een indicatie van de omvang van het bedrag aan structurele ombuigingen dat een gemeente bij een slechtweerscenario moet realiseren voor houdbare gemeentefinanciën. Bij houdbare gemeentefinanciën is de netto schuldquote na de ombuigingen op zijn minst stabiel of licht dalend. Het kengetal drukt de houdbaarheidsopgaaf (= bedrag aan benodigde structurele ombuigingen) uit in % van de totale lasten in 2017.

Houdbaarheidsquote in % van ombuigingsrelevante deel exploitatie - Dit kengetal geeft een indicatie van de inspanning die een gemeente bij een slechtweerscenario moet leveren voor houdbare gemeentefinanciën. Het kengetal drukt de houdbaarheidsopgaaf (= bedrag aan benodigde structurele ombuigingen) uit in % van de uitgaven en inkomsten waarop in 2017 ombuigingen kunnen worden gerealiseerd.