

A tall, cylindrical lighthouse with alternating red and yellow horizontal bands. It has a black-framed window near the top and a smaller one lower down. The lighthouse is situated on a grassy hill under a cloudy sky.

Handleiding houdbaarheidstest gemeentefinanciën

Versie : houdbaarheidstest gemeentefinanciën 2019
Auteur : Jan van der Lei
Organisatie : Vereniging van Nederlandse Gemeenten

§ 1. Inleiding

Deze handleiding hoort bij de *Houdbaarheidstest gemeentefinanciën* (versie maart 2019). De *Houdbaarheidstest gemeentefinanciën* zelf is te vinden op de VNG-site en vandaar te downloaden. De handleiding bevat in paragraaf 2 een korte uitleg over de houdbaarheidstest en de aandachtsgebieden voor houdbare gemeentefinanciën. Erna volgt in paragraaf 3 een invulinstructie voor de houdbaarheidstest. Paragraaf 4 geeft een korte beschrijving van de financiële kengetallen voor het in kaart brengen van de houdbaarheid van de gemeentefinanciën.

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

De berekening van het weerstandsvermogen van een gemeente, wat de berekening van de *houdbaarheidsquote* inhoudt, geeft niet onder alle omstandigheden als uitkomst een goede maat voor de houdbaarheid van de gemeentefinanciën. Daarom bepaalt de houdbaarheidstest met behulp van negen aanvullende kengetallen voor de aandachtsgebieden die de toekomstige begrotingsruimte van Nederlandse gemeenten in sterke mate beïnvloeden, de financiële conditie van de gemeente. De totale set van tien kengetallen wordt gebruikt om de uitkomst van een *financiële conditie index* te bepalen. De uitkomst voor de *financiële conditie index* van een gemeente geeft een algeheel oordeel over de houdbaarheid van de gemeentefinanciën.

De houdbaarheidstest is een goed alternatief voor de huidige berekeningsmethode van het weerstandsvermogen die gemeenten veelal hanteren. Daarnaast kan de houdbaarheidstest worden gebruikt voor simulaties van de gemeentelijke begrotingspolitiek. Op de stand handmatig wordt het slechtweer-scenario uitgezet en kunnen verschillende scenario's met een tijdhorizon van tien jaar voor de gemeente in beeld worden gebracht. Bij een gewenste financiële vermogenspositie op de middellange termijn kan de financiële begrotingsruimte worden bepaald. Het niveau van de investeringen kan daarvoor in de test apart worden bijgesteld. Bij een gegeven ruimte voor investeringen berekent het model dan de maximaal aanwezige ruimte voor de exploitatie-uitgaven. Omgekeerd kan het model bij een gegeven ruimte voor de exploitatie-uitgaven ook de maximaal aanwezige ruimte voor investeringen berekenen.

De houdbaarheidstest gemeentefinanciën 2019 zelf is met deze handleiding te vinden onder de url: <https://vng.nl/onderwerpenindex/gemeentefinancien/financiele-positie-gemeenten>

Een uitgebreide onderbouwing van de test is te vinden in de hoofdstukken 5 en 6 van het boek *Houdbare gemeentefinanciën. Het bewaken van de financiële conditie in Nederland*, van J. van der Lei uit 2019.

§ 2. Korte beschrijving van de methodiek van de houdbaarheidstest gemeentefinanciën

Het houdbaarheidstekort

De houdbaarheidstest gemeentefinanciën is in de eerste plaats een kasstroommodel. De basis van dat kasstroommodel wordt gevormd door de zogenaamde schuldaccumulatievergelijking in baten en lasten. Het model maakt daarmee een schatting van de toekomstige kasstromen. De kasstroom wordt daarbij gemeten als de mutatie van het financieel vermogen in een jaar. Dat is hetzelfde als de mutatie van de netto-schuld.

De methodiek van de test om het houdbaarheidstekort te bepalen is gebaseerd op het leerstuk houdbare overheidsschuld uit de economische literatuur. Dit leerstuk wordt wereldwijd door overheden van landen en staten toegepast. Het Internationaal Monetair Fonds en de Wereldbank passen dergelijke testen toe om te bepalen hoe groot de saneringsopgaaf van een overheid met financiële stress is. Het leerstuk is ook de naamgever van onze nationale Wet Houdbare Overheidsfinanciën.

Omdat gemeenten een soort van landjes binnen nationale staten zijn, is het concept goed bruikbaar voor gemeenten. Kortom, de houdbaarheid van gemeenteschuld 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 één financieel kengetal over het zogenaamde houdbaarheidstekort. De architectuur van de houdbaarheidstest gemeentefinanciën is daarvoor speciaal toegesneden op de situatie van de Nederlandse gemeenten.

Het rekenmodel houdbare gemeentefinanciën berekent de toekomstige financieringsstromen (cashflow) van een gemeente bij ongewijzigd beleid en laat daar vervolgens een slechtweerscenario op los. Op basis van de eindbalans van het boekjaar 2018 en de begrote inkomsten en uitgaven uit de begroting 2019 voorspelt het model het verloop van de netto schuld als aandeel van de inkomsten. Bij die voorspelling houdt de test rekening met de invloed van demografische, sociale en economische variabelen zoals inflatie, economische groei, bevolkingsgroei en groei van het aantal bedrijvenvestigingen op de inkomsten en uitgaven. Daardoor houdt de test ook rekening met een eventueel structureel financieringstekort als begrotingsruimte. Op dit toekomstige verloop van de netto schuldquote (= netto schuld uitgedrukt als procentueel aandeel van de baten voor mutatie van de reserves) wordt vervolgens het slechtweerscenario ingeboekt.

Bij het slechtweerscenario worden de toekomstige inkomsten verlaagd, de toekomstige uitgaven verhoogd, de rente op nieuwe leningen verhoogd, en de 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 om verschillende redenen begrensd. De belastingen kunnen maar beperkt worden verhoogd en op bijvoorbeeld rentelasten en afschrijvingslasten kan niet worden omgebogen.

Met het model kan vervolgens de benodigde structurele ombuiging op de exploitatie voor een houdbare gemeenteschuld in kaart worden gebracht. 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 slechtweer-scenario in beeld gebracht.

De houdbaarheidstest kijkt dus hoeveel een gemeente bij een fictief slechtweer-scenario structureel op de baten en lasten 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 dalende netto schuldquote is sprake van een houdbare gemeenteschuld. De huidige schuld en de toekomstig verschuldigde rente kunnen in dat geval geheel uit de toekomstige kasstroom van de exploitatie en de investeringen inclusief grondexploitatie worden terugbetaald. Het model veronderstelt hierbij dat de gemeente zijn publieke investeringen op een gezond peil handhaaft en de belastingen niet verder verhoogd dan een aanvaardbaar niveau.

Het bedrag aan structurele ombuigingen dat nodig is om de netto schuldquote te stabiliseren, wordt het houdbaarheidstekort genoemd. Hoe lager het houdbaarheidstekort bij het fictieve slechtweer scenario is, des te weerbaarder de gemeentefinanciën zijn. Het houdbaarheidstekort uitgedrukt in procenten van de uitgaven waarop ombuigingen mogelijk zijn, wordt de *houdbaarheidsquote* genoemd. Bij een gestandaardiseerd slechtweer-scenario kan met de uitkomst voor *houdbaarheidsquote* de weerbaarheid met andere gemeenten worden vergeleken.

De financiële conditie index

De uitkomst van de *houdbaarheidsquote* geeft niet onder alle economische omstandigheden een oordeel over de houdbaarheid van de gemeentefinanciën. De economische literatuur voorspelt namelijk dat bij een rente lager dan de trendmatige groei van de inkomsten een hogere schuld leidt tot een betere weerbaarheid. Dit is vooral het geval als de rente in de achterliggende periode sterk is gedaald. Bij herfinanciering van de oude leningen dalen dan de rentelasten wat een deel van de benodigde ombuigingen opvangt. Bij een rente lager dan de trendmatige groei van de inkomsten is daarnaast het structureel financieringstekort hoger dan de bijbehorende rentelasten van de schuld.

Uit berekeningen van de houdbaarheidstekorten van Nederlandse gemeenten en de hoogte van de schulden van de laatste jaren blijkt dan ook dat bij relatief hogere schulden inderdaad sprake is van een betere uitkomst voor de *houdbaarheidsquote* en er dus sprake is van een betere weerbaarheid. Om deze reden is de houdbaarheidstest uitgebreid met een *financiële conditie index*. De index kijkt breder naar de houdbaarheid van de gemeentefinanciën door ook een oordeel over de hoogte van de schuld en een oordeel over een aanvaardbaar niveau aan consumptieve uitgaven mee te wegen.

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

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

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

Voor het signaleren van financiële stress maakt de index gebruik van signaalwaarden voor elk van de kengetallen. Indien de uitkomst op een kengetal de signaalwaarde van dat kengetal overschrijdt, is er potentieel sprake van financiële stress op het desbetreffende aandachtsgebied. De *financiële conditie index* die start op tien wordt dan met een punt verlaagd naar negen. Bij het overschrijden van de signaalwaarden op twee, drie of vier kengetallen heeft een gemeente nog steeds een voldoende financiële conditie. De *financiële conditie index* bedraagt dan respectievelijk acht (goed), zeven (ruim voldoende) en zes (voldoende). Bij een goede financiële vermogenspositie kan een gemeente zich bijvoorbeeld exploitatietekorten en hoge investeringen veroorloven zonder dat de financiële conditie in gevaar komt.

Worden echter van meer dan vier kengetallen de signaalwaarden overschreden, dan is er sprake van potentieel onhoudbare gemeentefinanciën. De financiële conditie is dan zwak (vijf) of onvoldoende (vier of lager).

Aanvullend op de uitkomst voor de *financiële conditie index* kan op basis van de uitkomsten op de kengetallen een diagnose over de financiële structuur van de gemeente worden gevelde. De bijbehorende oordelen over ongewenste symptomen (met tussen haken de bijbehorende kengetallen) luiden dan:

1. Hoge rentegevoeligheid op de korte termijn (kortgeldratio)
2. Hoge schuldendruk (netto schuldquote)
3. Hoge schuld (effectieve netto schuldquote)
4. Een hoge schuld die door exploitatietekorten of hoge investeringen verder oploopt
5. Geen structureel positief exploitatieresultaat (exploitatieresultaat)
6. Hoge afhankelijkheid van overdrachten van het Rijk (afhankelijkheidsratio)
7. Hoge belastingtarieven (onbenutte belastingcapaciteit)
8. Hoge of juist lage investeringsuitgaven (netto investeringsquote)
9. Een hoge schuldbelasting van het bezit (solvabiliteitsratio)
10. Hoge of juist lage consumptieve uitgaven (netto consumptieve lasten per inwoner)
11. Slechte weerbaarheid (houdbaarheidsquote)

In paragraaf 4 is een overzicht van de financiële kengetallen voor het bepalen van de *financiële conditie index* opgenomen. Naast een beschrijving van de kengetallen zijn daar ook de gebruikte signaalwaarden voor deze kengetallen te vinden.

§ 3. Invulinstructie Houdbaarheidstest gemeentefinanciën 2019

De houdbaarheidstest gemeentefinanciën 2019 is geschreven in Excel en bestaat uit vier tabbladen. Dit zijn de tabbladen:

- Macrogegevens
- Balansprognose
- Investerings & financiering
- Inkomsten & uitgaven

Op de vier tabbladen moeten alleen de witte velden worden ingevuld. Daar waar bedragen worden gevraagd, moeten de bedragen in hele euro's worden ingevuld. De bedragen kunnen niet worden afgekort in duizenden euro's. De witte velden van de test zijn al voor-ingevuld met informatie over de gemeente uit openbare bronnen. Die informatie is in veel gevallen niet actueel. Daarom moet de gemeente de gegevens van meerdere witte velden van de test aan de hand van actuele informatie van de gemeente zelf overschrijven. Veel van de witte invoervelden hebben daarvoor een invulinstructie op detailniveau, welke in beeld verschijnt als de cursor op het desbetreffende veld wordt geplaatst.

Hierna volgt per tabblad een aanvullende instructie voor het invullen van de houdbaarheidstest.

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 de velden van de houdbaarheidstest automatisch met gegevens over de gemeente gevuld.

De gegevens van de kolom *macrogegevens trend 2019-2023* linksboven van het tabblad 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 CPI, het prijspeil Binnenlands Bruto Product, de trendmatige economische groei, het prijspeil beloning werknemers (overheid), het prijspeil netto materieel (overheid) en het prijspeil intermediair verbruik (overheid) zijn gebaseerd op de raming van het Centraal Economisch Plan van het Centraal Planbureau van maart 2019.

Boven in het midden van het blad *Macrogegevens* kan met een scrol-menu het slechtweert scenario worden geselecteerd. Er is keuze uit twee scenario's. 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 gebeurt door de percentages in de witte velden onder de kop *Handmatig* aan te passen. Daar kan onder andere zelf een val aan inkomsten en stijging aan uitgaven ten opzichte van het trendmatig groeipad worden ingegeven.

Het vast gedefinieerde scenario *Slechtweer* is een fictief scenario dat overeenkomt met de gevolgen van de macro-economische schok van de Grote Recessie 2009-2014. In afwijking daarvan is in de test sprake van een rentestijging met drie procentpunt.

In de kolom onder het scroll-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 belastingcapaciteit van de opbrengst Onroerende Zaakbelasting woningen en niet-woningen die nodig is om in aanmerking te komen voor saneringssteun artikel 12 Financiële verhoudingswet vermeerderd met een opslag van 20 procentpunt (140% van het gemiddelde tarief OZB van alle Nederlandse gemeenten). Voor deze berekening is gebruik gemaakt van de WOZ-waarde woningen en niet-woningen van het jaar 2018, zoals te vinden op CBS-Statline, en de opbrengst onroerendezaakbelastingen volgens de begroting 2019 zoals die door de gemeente met de IV-3 aan het Centraal Bureau voor de Statistiek is opgegeven.

Het benodigde ombuigingspercentage voor een houdbare gemeenteschuld in het witte invoerveld bij nr. 15 op het blad *Macrogegevens* kan pas worden bepaald, als de andere tabbladen volledig zijn ingevuld.

Bij nr. 17 onder de kolom *Handmatig* kan door het ingeven van een positief of een negatief percentage het niveau van de investeringsuitgaven worden bijgesteld. Dit invoerveld werkt ook als de test op het scenario *Slechtweer* is ingesteld.

Na het invullen van het blad *Macrogegevens* - behalve het ombuigingspercentage - moet vervolgens het blad *Balansprognose* worden ingevuld.

Pas als alle drie andere tabbladen zijn ingevuld, moet weer worden teruggekeerd naar het blad *Macrogegevens* om met het ingeven van het ombuigingspercentage bij knop nr. 15 het houdbaarheidstekort van de gemeente te bepalen voor een houdbare gemeenteschuld. Het in te geven percentage moet worden bepaald door *trial* en *error*. Dit kan door zoekendewijs vanaf 0% een steeds hoger (of lager) percentage in te typen. Het doel is een ombuigingspercentage te vinden waarbij de *netto schuldquote* in de grafiek vanaf het jaar 2025 licht daalt. Of de *netto schuldquote* vanaf 2025 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, zoals eerder is opgemerkt, zowel bij het scenario *Handmatig* als bij het scenario *Slechtweer*. Bij ombuigingen op ook de investeringsruimte hoeft minder op de lopende exploitatie-uitgaven worden omgebogen.

Met het ingeven van *negatieve* percentages op de invoervelden 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 kunnen rechtsboven op het blad *Macrogegevens* worden afgelezen.

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 knop nr.15 voor het houdbaarheidstekort moet dus een percentage worden gekozen, waarbij de *netto schuldquote* vanaf het jaar 2025 licht daalt. Het kan zijn dat daarvoor een negatief percentage moet worden ingegeven. Er is dan ruimte voor meeruitgaven op de exploitatie zonder dat de gemeenteschuld onhoudbaar wordt.

Blad *Balansprognose*

Op het blad *Balansprognose* moeten ten eerste de witte velden van de eindbalans 2018 worden overgeschreven. De al ingevulde gegevens betreffende de eindbalans 2017 volgens de opgave van de gemeente met de IV-3 aan het Centraal Bureau voor de Statistiek. De in te vullen gegevens voor de balansposten moeten worden overgenomen uit de eindbalans van de (voorlopige) jaarrekening 2018. De indeling van de balans uit de test sluit aan bij de voorgeschreven indeling uit het BBV. Hier en daar kan sprake zijn van 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 (voorlopige) jaarrekening 2018 moeten rechtsonder de balans op het blad *Balansprognose* de totale baten voor bestemming reserves 2018 en totale lasten voor bestemming reserves 2018 worden ingevuld. Deze gegevens zijn veelal te vinden in het overzicht van de baten en lasten in de (voorlopige) jaarrekening 2018 van de gemeente.

Ook moeten daar de baten en lasten voor mutatie van de reserves van het jaar 2019 worden ingevuld. Voor deze bedragen moet worden uitgegaan van de bedragen inclusief de mutatie voorzieningen en de baten en lasten uit de grondexploitatie. Voor de begrote totale baten voor bestemming reserves en totale lasten voor bestemming reserves voor het jaar 2019 kan worden gevaren op cijfers van de (bijgestelde) begroting van de gemeente. Tot slot moet hier het saldo van de onttrekkingen aan en de toevoegingen aan de balanspost voorzieningen in 2019 worden ingegeven, voor zover dit saldo al in de begrote baten en lasten 2019 is verwerkt.

Linksonder de balans op het blad *Balansprognose* moeten vervolgens de begrote afschrijvingslasten 2019 voor de immateriële activa en de materiële activa worden ingevuld. Bij deze afschrijvingslasten moeten ook de afschrijvingen worden meegenomen die worden gedeckt uit bestemmingsreserves.

Onder de invoervelden voor de afschrijvingslasten op het blad *Balansprognose* 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 van dit blok 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: de investeringen in *(Im-)materiele activa*; de aankoop van *Niet in exploitatie genomen gronden*; de investeringen in *Onderhanden werk bouwgrondexploitatie*.

Vul bij het veld *Overige voorraden* de verwachte mutatie in van deze voorraden in 2019. En vul bij *Kapitaalverstrekingen* het bedrag in van de nieuwe kapitaalverstrekingen in 2019.

Vul op de tweede rij met witte invoervelden van het blad *Investerings & financiering* in: de eventuele bruto verkoopopbrengst van 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 kavelverkoop 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 waardestijging bij die overboeking.

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

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 omlijnde blok linksonder worden ingevuld.

Voor het prognosticeren van de eindbalans kunnen tot slot op het blad *Investerings & 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.

Na het invullen van het blad *Investerings & financiering* moeten vervolgens in het zwart omlijnde blok linksonder op het blad *Balansprognose* 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*.

In het zwart omlijnde blok kan 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 ingegeven 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 2019 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 2019 met de baten en lasten van de bouwgrondexploitatie 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. De al ingevulde gegevens op dit blad zijn gebaseerd op de gegevens uit openbare bronnen voor het begrotingsjaar 2019.

De al ingevulde baten voor overdrachten van het Rijk, zoals de algemene uitkeringen en het budget voor de bijstandsverstrekking, zijn gebaseerd op openbare bronnen stand september 2018. De bedragen voor de belastingen, rechten en leges zijn gebaseerd op de begrotingscijfers 2019 volgens IV-3 aanlevering van de gemeente aan het Centraal Bureau voor de Statistiek. Juist het goed en volledig categoriseren van de kasstroom uit de baten is belangrijk. Daarmee wordt namelijk indirect ook de omvang van de uitgaven bepaald waarop de gemeente ombuigingen kan realiseren. De omvang daarvan heeft een behoorlijke invloed op de uitkomst van het houdbaarheidstekort.

Voor de indeling van de uitgaven op het blad *Inkomsten & uitgaven* is aansluiting gezocht bij de hoofdindeling in taakvelden. Wel zijn de uitgaven aan lonen en inkomstenregelingen, zoals de bijstand en de WSW-oud, apart gehouden. Voor het categoriseren 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.

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. 33. Aan de hand daarvan kan de volledigheid van het categoriseren van de inkomsten worden gecontroleerd.

Het totaalbedrag van de kasstroom uit de lasten (exclusief afschrijvingen, rente 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 exploitatie-uitgaven aan de verschillende categorieën eveneens de volledigheid worden gecontroleerd. Het volledig toedelen van de lasten zal meestal niet haalbaar zijn.

Nadat de inkomsten en lopende uitgaven op het blad *Inkomsten & uitgaven* zijn gecategoriseerd, kan tot slot 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 invulinstructie onder het kopje *Blad Macrogegevens*.

§ 4. De kengetallen van de financiële conditie index

In het navolgende deel van de *Handleiding houdbaarheidstest gemeentefinanciën* worden de definities van de kengetallen van de *financiële conditie index* gegeven en vervolgens kort toegelicht. Daarbij wordt ook de signaalwaarde van elk kengetal gegeven, waarboven (of waaronder) potentieel sprake is van financiële stress op het bijbehorende aandachtsgebied.

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

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

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

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

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

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

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

Een hoge *netto schuldquote* hoeft niet te betekenen dat een gemeente relatief gezien hoge schulden heeft. Mogelijk heeft de gemeente tegenover de schulden hoge voorraden onderhanden werk grondexploitatie staan die op korte termijn worden verkocht. Daarmee daalt de schuld. Ook kan het aandeel uitgeleende gelden in de *netto schuldquote* laag zijn, zodat de gemeente maar een zeer beperkt wanbetalingsrisico op deze uitzetting loopt.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lage *netto consumptieve lasten per inwoner* ten opzichte van vergelijkbare gemeenten zijn een indicatie dat het niveau aan noodzakelijke publieke voorzieningen mogelijk onder druk staat. Hoge *netto consumptieve lasten per inwoner* ten opzichte van vergelijkbare gemeenten kunnen een signaal zijn dat een gemeente op grote voet leeft. Voor het bepalen of sprake is van afwijkende *netto consumptieve lasten per inwoner* is een vergelijking met gemeenten met een vergelijkbare sociale structuur en centrumfunctie nodig. Daarvoor worden drie klassen gemeenten met een vergelijkbare sociale structuur en centrumfunctie onderscheiden. Deze klasse-indeling naar sociale structuur en centrumfunctie steunt op het instrument Begrotingsanalyse van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

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

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

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