

Houdbare gemeentefinanciën



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: Invalwijzer 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 voor- namelijk 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 geadministreerd. 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.

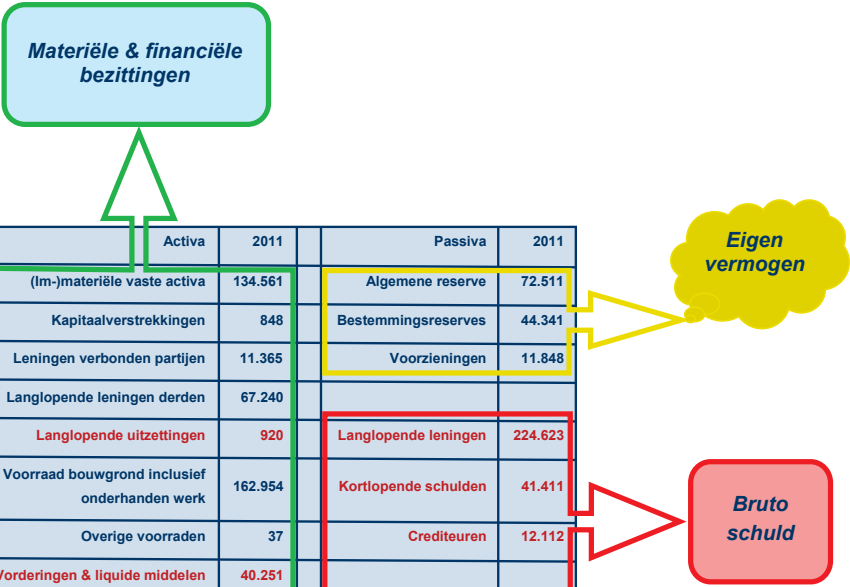
Een balans – de naam zegt het al – moet in evenwicht zijn. Als de schulden op de rechterzijde van de balans lager zijn dan de waarde van de bezittingen op de linkerkant, ontstaat er op de rechterzijde een sluitpost om de balans in evenwicht te brengen. Deze sluitpost noemen we de reserves of ook wel 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 linkerkant 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
	Balanstotaal	430.299		Balanstotaal	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.

Investeringshoeven 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

U kandidaat voor
Brandwijk

Monette Korevaar-den Besten



CDA

Samen Dichtbij

Arjan Kraijo

2

**GELOVEN
DURVEN**



GERT LEMS

DOEN

ChristenUnie
Molenwaard

STEM LIJST 5

PvdA

Investeren in mensen!



PvdA Molenwaard sterker en socialer

2

**GELOVEN
DURVEN**



GERT LEMS

DOEN

ChristenUnie
Molenwaard

VVD

Juist nu



Oog voor el

3

SGP
Molenwaard

SGP-Molenwaard



MOLENWAARD

"eder dorp of stad
oet naar eigen
rakter behouden."

arjke van Hoorne
t. Lijst 6



MOLENWAARD

"Afspraak is
afpraak."

Arie Bisschop
Nr. 1, Lijst 6



MOLENWAARD

"Voor een prettige
en duurzame
leefomgeving."

John Stravers
Nr. 2, Lijst 6

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 schuldbestand 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 aanvullende 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

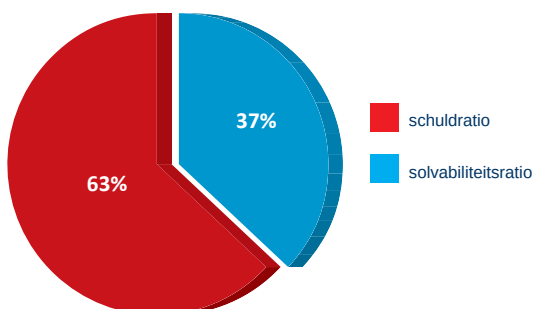
Op de linkerzijde van de balans staan de bezittingen van de gemeente. Ook de bezittingen in de vorm van geld en waardepapieren staan hier weergegeven. Op de rechterzijde staat hoe dit bezit is gefinancierd. Gemeenten gaan, zoals we in de vorige paragraaf hebben gezien, schulden aan voor het financieren 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 men 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.

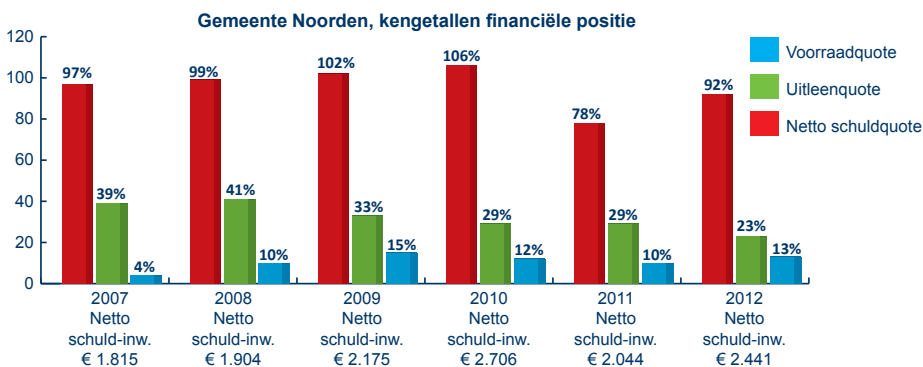
Bij de voorraden bouwgrond wordt onder normale condities de rente van de financiering voor de aankoop bijgeschreven bij de voorraad. De rente drukt zodoende niet op de exploitatie. Bij de verkoop van de kavels worden de rentekosten van deze schulden goed gemaakt. En ook worden met de verkoop-opbrengst de leningen afgelost. De schulden aangegaan 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 menigeeen 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. Macro-economische 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.

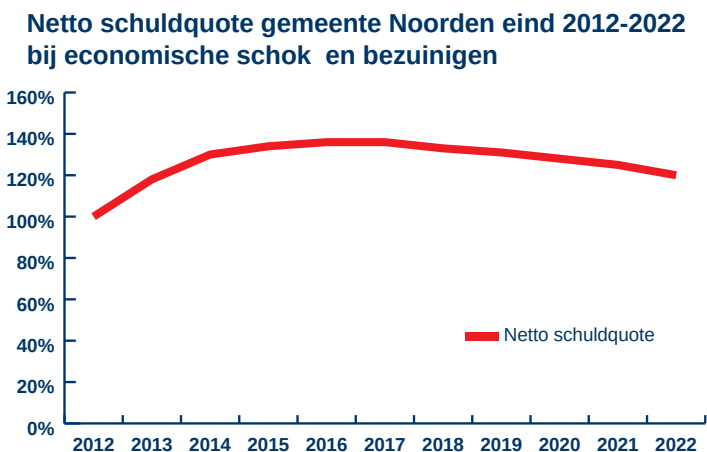
De hoogte van de netto schuld in toekomstige jaren wordt vervolgens als een aandeel van de inkomsten uitgedrukt in procenten. Het geeft een beeld van de ontwikkeling van de *netto schuldquote* bij een normaal weer scenario. Op dit toekomstige verloop van de *netto schuldquote* worden in het model vervolgens 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.



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 bouw kavels. 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.

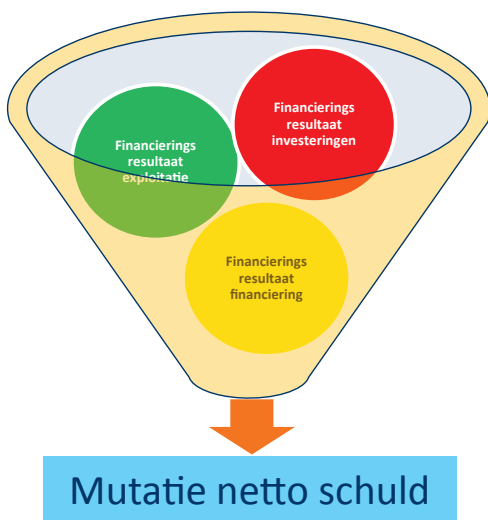
Financieringstroom van het financieel bezit en de schulden – deze geldstroom volgt uit de financiële activa en de financiële passiva op de balans. De geldstroom bestaat uit de rentebaten van de geldelijke bezittingen en de rentebetalingen op de schulden. Ook is hier sprake van herfinanciering van de 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 erop 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 gevarenzone 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?





2.6 Tot slot

De houdbaarheidstest is een goed alternatief voor de huidige berekening van het weerstandvermogen. Het concept voor die berekening rammelt. Dit alleen al doordat het is gebouwd op het eigen vermogen. Voor het slecht weer scenario kan een gemeente (deels) varen op de uitkomsten van de risico-analyse door de gemeente.

Met de houdbaarheidstest kan niet alleen de houdbaarheid van de gemeentefinanciën worden beoordeeld. Na het invullen van de test kan ook worden afgetast hoeveel structurele ruimte de gemeente heeft voordat de financiën onhoudbaar worden. Hiervoor is een aparte knop onder het slecht weer scenario opgenomen. Ook kan daar met een aparte knop worden afgetast hoeveel bezuinigingen nodig zijn voor het resultaat nog net houdbare gemeentefinanciën.

De *houdbaarheidstest gemeentefinanciën* staat samen met deze brochure op de site van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten www.vng.nl. Het model en de brochure zijn te vinden bij het beleidsveld *Gemeentefinanciën* onder het dossier *Financiële positie*. Met het model kan de gemeente zelf de houdbaarheid van de gemeentefinanciën in beeld brengen. De benodigde tijd voor het invullen van de test zelf vroeg bij de pilot-gemeenten één à anderhalve dag van een goed ingewerkte medewerker financiën. Dit na instructie.

In de bijlage van deze brochure is een invulwijzer opgenomen met instructies voor het invullen en het gebruik van de *houdbaarheidstest gemeentefinanciën*. Indien er na het lezen van de bijlage nog vragen zijn over het invullen of over de interpretatie van de uitkomsten, dan kan contact worden opgenomen met het Expertisecentrum Gemeentefinanciën van de VNG.



Bijlage: Invulwijzer en gebruik houdbaarheidstest gemeentefinanciën

Deze bijlage is een handleiding voor het invullen en het gebruik van de *houdbaarheidstest gemeentefinanciën*. Dit rekenmodel is gemaakt in Excel. Het moet worden gevuld met financiële gegevens van de gemeente en met enkele sociaalgeografische en economische gegevens. Het rekenmodel bestaat uit vier Excel-bladen. De bladen zijn genaamd: *Grafieken*; *Macrogegevens*; *Investerings & financiering*; *Inkomsten & uitgaven*. Hiervan bevatten alleen de drie bladen *Macrogegevens*, *Investerings & financiering* en *Inkomsten & uitgaven* invoervelden.

Het blad *Investerings & financiering* bevat witte en rode invoervelden. In de witte velden moeten positieve bedragen worden ingevuld. In de rode velden moeten negatieve bedragen worden ingevuld. Wordt in een rood veld toch een positief getal ingevoerd dan wordt dat bedrag paars en doorstreept weergegeven. Een sein voor foutieve invoer. De bladen *Macrogegevens* en *Inkomsten & uitgaven* bevatten alleen witte invoervelden. Daarin moeten positieve bedragen (of tekst) worden ingevuld. De overige blauwe velden van al de drie bladen zijn geblokkeerd en daarmee tegen overschrijven beveiligd.

Na het invullen van de test kan op het blad *Macrogegevens* worden afgelezen of de gemeentefinanciën houdbaar zijn. In de tabel *Uitkomsten scenario met economische schok en bezuinigen* rechtsonder op dat blad zal het percentage in de kolom *Netto schuldquote* in de laatste jaren dalen. In de staart van de kolom *Mutatie* ernaast verschijnen dan negatieve percentages die de afname van de *netto schuldquote* weergeven.

Bij houdbare gemeentefinanciën vertoont de grafiek *Netto schuldquote eind 2012-2022 bij economische schok en bezuinigen* op het blad *Macrogegevens* in de latere jaren een daling. Dat hoeft niet het geval te zijn bij de grafiek *Netto schuld per inwoner bij economische schok en bezuinigen*. De *netto schuld per inwoner* kan bij houdbare gemeentefinanciën eeuwig stijgen zolang de inkomsten per inwoner maar snel genoeg mee groeien.

Na het invullen van het rekenmodel kunnen extra structurele uitgaven in het blad *Macrogegevens* worden ingevoerd. Zo kan een gemeente de financiële ruimte aftasten voordat de financiën onhoudbaar worden.

Door in het blad *Macrogegevens* onder de kolom met het slecht weer scenario te draaien aan de knop *Benutting ombuigingspotentieel* (nr.17) kan de omvang van de bezuinigingen worden verminderd. Stel het slecht weer scenario voltrekt zich: Hoe groot is dan de minimale bezuinigingsopgaaf voor houdbare gemeentefinanciën? Het model gaat bij het slecht weer scenario - als de knop *Benutting ombuigingspotentieel* op 100% staat - uit van maximaal bezuinigen. Door het percentage te verminderen worden de ombuigingen in het model getemperd en kan een antwoord op die vraag worden gezocht.

Achtereenvolgens worden in deze bijlage de vier Excel-bladen van de houdbaarheidstest gemeentefinanciën beschreven.

Excel-blad Grafieken

Het eerste blad *Grafieken* van de houdbaarheidstest bevat zes grafieken. De eerste grafiek linksboven is een cirkeldiagram van de *schuldratio* en de *solvabiliteitsratio* van de gemeente aan het begin van het lopende boekjaar. De grafiek linksonder is een staafdiagram met de *netto schuldquote*, *uitleenquote*, *voorraadquote* en het *primair surplus* aan het begin van het lopende boekjaar. Deze grafieken geven een indicatie of de huidige schuldpositie van de gemeente gezond of risicovol is.

Voor de interpretatie van deze twee grafieken zie deel 1 van deze brochure.

In het midden zijn twee grafieken opgenomen die een schatting van het verloop van de *netto schuldquote* in de toekomst weergeven. De bovenste grafiek doet dat voor een normaal weer scenario. De onderste doet het voor een slecht weer scenario. Indien bij de grafiek met het normaal weer scenario de *netto schuldquote* blijft oplopen, bouwt de gemeente bij ongewijzigd beleid in de toekomst meer schulden op. Dit is een probleem als de schulden van de gemeente al hoog zijn of als er zich in de toekomst voorziene tegenvallers ten opzichte van het normaal weer scenario voordoen.

Blijft de *netto schuldquote* ook in de grafiek van het slecht weer scenario oplopen dan zijn de gemeentefinanciën onhoudbaar, als het slecht weer scenario zich voltrekt. Een dergelijke uitkomst is een signaal voor de gemeente om meteen aan verbetering van zijn financiële structuur te werken. De weerbaarheid is niet genoeg. De financiële conditie van de gemeente is onder de maat.

Rechts op het blad *Grafieken* staan twee grafieken die het toekomstig verloop van de *netto schuld per inwoner* weergeven. De bovenste doet dat voor een normaal weer scenario. De onderste grafiek doet dat voor een slecht weer scenario. In de regel loopt de *netto schuld per inwoner* in de tijd op. Dat is geen probleem zolang de inkomsten maar mee groeien.

In het blad *Grafieken* hoeft niets te worden ingevuld. Door het invullen van de andere drie bladen worden de grafieken automatisch opgesteld. De grafieken van het blad *Grafieken* kunnen worden gekopieerd om in rapportages te plakken. De grafieken van dit blad kunnen ook worden bewerkt. Dat kan nodig zijn als het automatisch genereren van de grafieken niet geheel goed uitpakt qua schaalbereik van de Y-as. Ook kunnen de kleuren naar eigen smaak worden gewijzigd.

Excel-blad Macrogegevens

Het blad *Macrogegevens* bevat de uitgangspunten voor de houdbaarheidstest. Ook is hier het cijfermatig verloop van de *netto schuldquote* en andere gegevens als het EMU-saldo af te lezen. Onder aan het blad staan ook de grafieken met het verloop van de *netto schuldquote* en het verloop van de *netto schuld per inwoner*.

Het blad bevat slechts twee kolommen waar gemeenten enkele velden moeten invullen. Dit zijn de kolommen *Macrogegevens normaal* en *Slecht weer scenario*. Van de invoervelden onder de kolom *Slecht weer scenario* zijn twee velden bedoeld om de financiële beleidsruimte van de gemeente af te tasten. Dit zijn de ‘knoppen’ *Benutting ombuigingspotentieel* (nr.17) en *Structurele ruimte extra uitgaven exploitatie* (nr. 21).

Met de knop *Benutting ombuigingspotentieel* (nr.17) kan een gemeente aftasten voor welk bedrag minimaal moet worden omgebogen voor nog net houdbare gemeentefinanciën als het slecht weer scenario zich voltrekt. Door het percentage te verlagen van 100% naar minder wordt het maximale bedrag dat jaarlijks structureel kan worden omgebogen, kleiner.

Door verlaging van het percentage gaat de grafiek met het verloop van de *netto schuldquote* bij een slecht weer scenario minder snel dalen of zelfs stijgen. Achter het percentage geeft het model het totaal bedrag aan ombuigingen (in constante prijzen) voor de gehele saneringsperiode (vijf jaar). Het percentage waarbij de *netto schuldquote* in de staart van de grafiek met het slecht weer scenario horizontaal loopt, geeft het totaalbedrag van de minimale bezuinigingsopgaaf (exclusief investeringen) voor houdbare gemeentefinanciën. Dat is dus het bedrag dat bij het slecht weer scenario nodig is aan ombuigingen.

Met de knop *Structurele ruimte extra uitgaven exploitatie* (nr. 21) kan worden afgetast hoeveel structurele ruimte aan extra uitgaven de gemeente heeft, voordat sprake is van onhoudbare gemeentefinanciën. Door hier een bedrag in te vullen, worden de totale uitgaven uit gewone exploitatie onder aan het blad *Inkomsten en uitgaven* opgehoogd. Het bedrag waarbij de *netto schuldquote* in de staart van de grafiek met het slecht weer scenario horizontaal loopt, is het bedrag aan structurele ruimte voor extra uitgaven.

Kolom Macrogegevens trend – Figuur 3.1 op de volgende bladzijde is de kolom *Macrogegevens trend*. De meeste gegevens onder de kolom *Macrogegevens trend* van het Excel-blad *Macrogegevens* zijn vooraf ingevuld. Bovenaan kan de gemeentenaam worden ingevuld. Deze verschijnt hierop ook in de koppen van de grafieken. Bij nr. 6 moet de gemeente de verwachte gemiddelde groei van het aantal inwoners voor de komende tien jaar van de gemeente in procenten ingeven. Dit gegeven kan worden berekend met de gegevens uit

de bevolkingsstatistieken van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het aantal inwoners van de gemeente aan het begin van het lopende boekjaar, dat bij nr.15 moet worden ingevuld kan eveneens bij de bevolkingsstatistieken van het CBS worden gevonden.

Bij nr. 7 moet de inwonergevoeligheid van de algemene uitkering aan de gemeente als percentage worden ingevoerd. De inwonergevoeligheid van de algemene uitkering moet de gemeente zelf bepalen.

Deze is niet de rechtstreekse reactie van de algemene uitkering op de toename van de maatstaf *inwoners* uit het verdeelstelsel van het gemeentefonds. Bij een toename van het aantal inwoners nemen ook de publieke voorzieningen en de omvang van specifieke doelgroepen toe.

Gemeente	Noorden
Macrogegevens trend	
1 Inflatie CPI	2,30%
2 Prijspeil BBP	1,80%
3 Potentiële economische groei	1,30%
4 Loonstijging	2,52%
5 Groei inwoners Nederland	0,35%
6 Groei inwoners gemeente	-0,20%
7 Inwonergevoeligheid Alg.Uitk.	82%
8 Rente nieuw doorgeleend geld	3,60%
9 Rente liquide middelen en uitzettingen kort	1,00%
10 Rente leningen kort	1,50%
11 Rente 10 jaars lening nieuw	3,20%
12 Reële groei budget HH	2,36%
13 Groei bedrijfsvestigingen	0,05%
14 Inkomsten voor bestemming reserves 2012	€ 58.000.000
15 Inwoners ultimo 2012	26.034

Figuur 3.1. Kolom 'Macrogegevens trend' van het blad 'Macrogegevens'.

Het gaat dus om de verhouding tussen voor *inwonergroei gevoelige maatstaven als uitkeringsgerechtigden en woningen*, en voor *inwonergroei ongevoelige maatstaven als oppervlakte land en vast bedrag gemeente*. Om die verhouding te bepalen kan gebruik worden gemaakt van het rekenmodel voor de algemene uitkering dat op www.rijksoverheid.nl staat.

Dit rekenmodel is daar te vinden bij de septembercirculaire en heet: *rekenmodel-septcirc-constanteprijzen[1].xls*

Na het invullen van de gemeentecode in dit rekenmodel neemt men van het tweede blad onder onderdeel B (Uitgaven maatstaven waarop de uitkeringsfactor van toepassing is) het totaal van de bedragen in de laatste kolom en vermenigvuldigd dit met de uitkeringsfactor. Hierop brengt men in mindering het totaal van de bedragen in de laatste kolom onder A (Inkomstenmaatstaven waarop de uitkeringsfactor niet van toepassing is). De uitkomst is het totaalbedrag aan algemene uitkering. Van dat bedrag trekt men vervolgens af de uitkeringsfactor maal het bedrag aan uitkering van de maatstaven die niet inwonersgevoelig zijn. Die bedragen zijn te vinden in de laatste kolom onder onderdeel B (Uitgaven maatstaven waarop de uitkeringsfactor van toepassing is). De uitkomst hiervan deelt men door het totaalbedrag aan algemene uitkering en drukt men uit in procenten. Dit percentage is de inwonergevoeligheid van de algemene uitkering en kan bij nr. 7 worden ingevuld.

De niet inwonergevoelige maatstaven zijn: *kernen met minstens 500 adressen; land; land *bodemfactor gemeente; land *% slechte grond; binnenwater; buitenwater; opp. beb. buitengebied *bf. buitengebied; opp. historische kernen, <40 ha; opp. historische kernen, 40-64 ha; opp. historische kernen, >64 ha; lengte historisch water; bewoonde oorden 1930; hist.woningen in bewoonde oorden; ISV (a); ISV (b); oeverlengte * bodemfactor gemeente; oeverlengte *dichtheid *bf. Gemeente; kernen; kernen *bodemfactor buitengebied; vast bedrag voor iedere gemeente; en overige vaste bedragen.*

Bij nr.13 moet de gemeente de gemiddelde groei van het aantal bedrijfsvestigingen voor de komende tien jaar in procenten worden ingeven, zoals die voor de gemeente wordt verwacht. En tot slot moet bij nr. 14 de inkomsten voor bestemming reserves over het voorgaande jaar worden ingevoerd.

Kolom Slecht weer scenario – Figuur 3.2 is de kolom *Slecht weer scenario* van het blad *Macrogegevens*. Onder de kolom *Slecht weer scenario* kunnen de witte invoervelden bij de nr. 1, nr. 2, nr. 4 en nr. 5 worden gewijzigd. Meestal zijn de inkomsten en de uitgaven in de nabije toekomst al bekend. Met deze vier knoppen kunnen de werkelijke inkomsten en uitgaven op de lopende exploitatie worden ingesteld. Achter de invoervelden staan de bedragen waarmee inkomsten of uitgaven van het blad *Inkomsten en uitgaven* ten opzichte van de trend worden gecorrigeerd.

Slecht weer scenario	In procenten	In euro
1 Val inkomsten 2013 t.o.v. trend normaal	8,0%	€ -1.357.800
2 Val inkomsten 2014 t.o.v. trend normaal	8,0%	€ -2.715.600
3 Val inkomsten 2015 - 2022 t.o.v. trend normaal	8,0%	€ -5.431.200
4 Tegenvallei uitgaven 2013 t.o.v. trend normaal	2,0%	€ -1.268.520
5 Tegenvallei uitgaven 2014 t.o.v. trend normaal	2,0%	€ -1.268.520
6 Tegenvallers uitgaven 2015 - 2022 t.o.v. trend normaal	2,0%	€ -1.268.520
7 Val opbrengst bouwgrondexpl. 2013	50%	
8 Val opbrengst bouwgrondexpl. 2014	50%	
9 Val opbrengst bouwgrondexpl. 2015	40%	
10 Val opbrengst bouwgrondexpl. vanaf 2016 in %	30%	
11 Afschrijving leningen verbonden partijen	10%	
12 Afschrijving leningen derden	10%	
13 Rentestijging 2013	1,0%	
14 Rentestijging 2014 t.o.v. begin 2013	2,0%	
15 Rentestijging 2015 t.o.v. begin 2013	3,0%	
16 Ombuigingspotentieel gewone exploitatie per jaar	5,0%	€ 1.500.000
17 Benutting ombuigingspotentieel	100,0%	€ 7.500.000
18 Onbenutte belastingcapaciteit	€ 800.000	
19 Ombuigingsrelevante uitgaven	€ 29.200.000	
20 Ombuiging investeringen (im)materiële activa vanaf 2014	5%	
21 Structurele ruimte extra uitgaven exploitatie	€ -	

Figuur 3.2, Kolom 'Slecht weer scenario' van het blad 'Macrogegevens'

Bij nr. 16 staat in de laatste kolom het bedrag (in constante prijzen) dat maximaal per jaar gedurende een tijdvak van vijf jaar kan worden omgebogen. Bij nr. 17 kan dit maximale ombuigingspotentieel worden verlaagd door het percentage van 100% naar beneden bij te stellen. In de laatste kolom achter deze knop staat het totaalbedrag (in constante prijzen) dat dan in vijf jaar wordt omgebogen bij het slecht weer scenario.

Bij nr. 18 moet de gemeente de onbenutte belastingcapaciteit invullen. De onbenutte ruimte voor extra inkomsten bestaat uit inkomsten onroerende-zaakbelasting (OZB), afvalstoffenheffingen, reinigingsrechten en rioolrechten. De onbenutte belastingcapaciteit OZB is de opbrengstruimte onder het tarief gewogen gemiddelde OZB-tarieven t-1 plus een opslag van 20%. Dat is het tarief voor toegang tot de zogenaamde artikel 12 steun. De onbenutte belastingcapaciteit van de afvalstoffenheffing, reinigingsrechten en rioolrechten is de onderdekking ten opzichte van kostendeekkende tarieven.

Voor de berekening van de onbenutte belastingcapaciteit kan paragraaf 3.3 **Redelijk peil van de eigen inkomsten van de Handleiding Artikel 12 Financiële-verhoudingswet geldig met ingang van 2013** van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden gevolgd. Bij veel gemeenten is de omvang van de onbenutte belastingcapaciteit wel bekend.

De som van de bedragen bij nr. 18 en nr. 19 is het totaalbedrag van het model waarop de gemeente ombuigingen kan realiseren.

Bij nr. 20 is het percentage waarmee op de investeringen kan worden omgebogen op 5% gezet. Dit percentage kan worden gewijzigd. Tot slot kan bij nr. 21 het bedrag aan structurele ruimte voor extra uitgaven op de exploitatie worden bepaald, waarbij de gemeentefinanciën nog net houdbaar zijn.

Excel-blad *Investeringen & financiering*

Het blad *Investeringen & financiering* bevat de twee blokken te weten *Investeringen* en *Financieringsstructuur*. Bij het blok *Investeringen* moeten in de eerste rij de balansstanden worden ingevoerd van de beginbalans van het lopende boekjaar. Voor de indeling is uitgegaan van de hoofdindeling van de IV-3 zoals die door de gemeente aan het CBS wordt geleverd. In de tweede rij moet bij de (im-)materiële activa het percentage aan afschrijvingskosten worden ingevuld. Dit zijn de afschrijvingskosten in het lopende begrotingsjaar gedeeld door de actuele balanswaarde aan het begin van het jaar uitgedrukt in procenten.

Het model berekent op basis van de invoer zelf de hoogte van de vervangingsinvesteringen en uitbreidingsinvesteringen van de (im-)materiële activa. Voor het lopende begrotingsjaar en de twee opvolgende jaren kunnen de automatisch berekende bedragen voor de vervangingsinvesteringen en uitbreidingsinvesteringen worden overschreven met de bedragen van de werkelijk voorgenomen investeringen. Ook kunnen voor deze jaren eventuele geschatte verkoopopbrengsten van al bekende des-investeringen in materiële activa worden ingegeven.

Bij de kolommen *Bouwgrond en onderhanden werk* en *Investeringsbijdragen aan derden & investeringen in maatschappelijk nut in de exploitatie* moeten de voorziene bedragen uit de investeringsagenda van de gemeente worden ingevuld. Het model berekent op basis van deze invoer een schatting voor de resterende jaren.

Het is zaak bij deze kolommen voor de in te vullen bedragen ook die bedragen mee te nemen, die de gemeente op de exploitatie brengt en niet activeert. Wat hier wordt ingevuld moet dan niet bij het blad *Inkomsten & uitgaven* worden meegenomen.

Bij de kolom *Kapitaalverstrekkingen* moeten de voorziene mutaties in aangehouden aandelenkapitaal uit hoofde van de publieke taak worden ingegeven. Dit kunnen zijn stortingen op aandelen of opbrengsten uit de verkoop van aandelen.

Bij het blok *Financieringsstructuur* moeten in de eerste rij de bedragen van de beginbalans van het lopende boekjaar van de financiële activa en de financiële passiva worden ingegeven. Voor de indeling is de hoofdindeling van de IV-3 aangehouden die gemeenten aan het CBS leveren. Bij de kolommen *leningen aan verbonden partijen, langlopende leningen derden oud* moeten vervolgens de aflossingen voor elk jaar worden ingegeven en het percentage aan te ontvangen rente.

Zo ook moet bij de kolommen *Onderhandse vaste leningen oud* en *Overige vaste schuld oud* per jaar de af te lossen bedragen en het percentage van de te betalen rente worden ingegeven.

Excel-blad Inkomsten & uitgaven

Het blad *Inkomsten & uitgaven* bevat twee kolommen. Aan de linkerkzijde staat de kolom *Inkomsten uit gewone exploitatie* met er achter het jaartal van het lopende begrotingsjaar. Aan de rechterzijde staat de kolom *Uitgaven uit gewone exploitatie* met er achter eveneens het jaartal van het lopende begrotingsjaar.

Onder aan het blad staat onder elk van de twee kolommen het totaalbedrag en de groeivoet van dat totaal bedrag bij een trendmatige groei. Na het invullen van het blad verschijnen deze totaalbedragen. Trekt men na invullen het totaal bedrag aan uitgaven uit gewone exploitatie onder aan de rechterkolom af van het totaal bedrag aan inkomsten uit gewone exploitatie onder aan de linker kolom dan verkrijgt men het huidige *primair surplus (EBITDA)* van de gemeente. Het *primair surplus (EBITDA)* moet voor houdbare gemeentefinanciën voldoende groot zijn.

Is de groeivoet van de totale inkomsten groter dan de groeivoet van de totale uitgaven dan neemt het *primair surplus* in de tijd trendmatig toe. Dit is een normaal beeld. Is de groeivoet van de totale inkomsten kleiner dan kan de gemeente zonder nadere maatregelen op termijn financiële problemen verwachten. Het *primair surplus* krimpt dan in de tijd.

Het brengt het vermogen van de gemeente om schulden te dragen in gevaar. Niet zelden kan de gemeente zelf weinig aan deze situatie doen, omdat ze voortvloeit uit de financiële verhouding met het rijk of het gevolg is van macro-economische onevenwichtigheden.

In het blad *Macrogegevens* is de mogelijkheid opgenomen de structurele uitgavenruimte op de exploitatie te onderzoeken. Heeft men op dat blad een bedrag ingevuld (kolom: *Slecht weer scenario, nr. 21*) dan is het totaalbedrag van de uitgaven uit gewone exploitatie onder aan de kolom met dit bedrag verhoogd. Voor berekening van het *primair surplus* van de gemeente moet deze knop in het blad *Macrogegevens* op nul worden gezet.

Inkomsten uit gewone exploitatie – De kolom *Inkomsten uit gewone exploitatie* bevat negen blokken geletterd a tot en met i. Elk van deze blokken representeert een verzameling inkomsten waarvoor een bepaalde groeivoet geldt. Deze groeivoet staat in de kop van ieder blok en wordt automatisch gegenereerd vanuit het blad *Macrogegevens*. Figuur 3.3 is een uitsnede van de bovenste helft van de kolom *Inkomsten uit gewone exploitatie* en omvat de eerste twee van de negen blokken. Voor het blok a geldt een groeivoet gelijk aan de som van het *prijnspeil bbp*, *economische groei* en de *relatieve groei van het inwonertal* van de gemeente ten opzichte van Nederland. Zo ook staat boven de andere blokken een groeivoet gedefinieerd.

Onder de kop van elk blok staan een aantal inkomstencategorieën gedefinieerd, die thuis horen bij de groeivoet van het blok. Zo bevat blok a de inkomsten *1 Algemene Uitkering*. In het witte invoerveld rechts er van moeten de inkomsten van de algemene uitkering uit het gemeentefonds worden ingevoerd. Dat is dus exclusief integratie- en decentralisatie-uitkeringen. Die hebben andere groeivoeten en horen onder andere blokken van deze kolom thuis.

Inkomsten uit gewone exploitatie (exclusief rente en voor bestemming reserves)		2013
a. Groei inkomsten is gelijk aan prijspeil bbp & economische groei & relatieve groei inwonertal		102,5%
1 Algemene uitkering	€	-
2		-
Totaal a.	€	-
b. Groei inkomsten is gelijk aan inflatie & groei inwoners		101,9%
3 Onroerende zaak belasting woningen	€	-
4 Afvalstoffenheffing	€	-
5 Rioolheffing	€	-
6 Reinigingsrechten	€	-
7 Parkeerbelasting	€	-
8 Forensenbelasting	€	-
9 Hondenbelasting	€	-
10 Sportcomplexen	€	-
11 Huren & pachten	€	-
12 Eigen bijdrage huishoudelijke hulp	€	-
13	€	-
14	€	-
Totaal b.	€	-

Figuur 3.3, Uitsnede kolom 'Inkomsten uit gewone exploitatie' van het blad 'Inkomsten & uitgaven'.

Indien een gemeente bepaalde inkomsten niet heeft, hoeft daarvoor geen bedrag te worden ingevuld. Heeft een gemeente inkomsten die niet onder een van de blokken zijn gedefinieerd, dan moet de gemeente afwegen welke groeivoet van de blokken a tot en met i het meest van toepassing is op deze inkomsten. Dit bij een normaal weer scenario en trendmatige groei. Deze inkomsten kunnen vervolgens in één van de nog lege witte rijen onder het desbetreffende blok worden opgevoerd.

Voor het invullen van de inkomsten in dit blad moet een gemeente uitgaan van de inkomsten in het lopende boekjaar exclusief de inzet van reserves. De inzet van reserves zijn geen geldstroom en blijven in het model buiten beschouwing. Ook moeten de inkomsten uit de verkoop van bezit en van de verkoop van bouwkvavels buiten beschouwing worden gelaten evenals ontvangen investeringsbijdragen. Deze inkomsten uit (des-)investerings moeten op het blad *Investerings & financiering* worden meegenomen. Tot slot moeten bij deze inkomsten geen rente-inkomsten worden opgevoerd. Die berekent het model zelf.

Het rekenmodel bepaalt zelf de totale inkomsten uit gewone exploitatie en het gewogen gemiddelde van de trendmatige groeivoet bij potentiële economische groei. Deze gegevens staan onder aan de kolom vermeld.

Uitgaven uit gewone exploitatie – De kolom *Uitgaven uit gewone exploitatie* bevat zes blokken geletterd a tot en met f. Elk van deze blokken representeert een verzameling uitgaven waarvoor een bepaalde groeivoet geldt. Dit bij een normaal weer scenario en trendmatige groei. Deze groeivoet staat in de kop van ieder blok en wordt automatisch gegenereerd vanuit het blad *Macrogegevens*. Figuur 3.4 is een uitsnede van de bovenste helft van de kolom *Uitgaven uit gewone exploitatie* en omvat de eerste twee van de in totaal zes blokken. Voor het blok a geldt een groeivoet gelijk aan de som van de *loonstijging* en de *groei inwonertal* van de gemeente. Zo ook staat boven de andere blokken een groeivoet gedefinieerd.

Onder de kop van elk blok staan een aantal uitgaven categorieën gedefinieerd, die thuis horen bij de groeivoet van het blok. Zo bevat blok a de uitgaven *1 Loonkosten*. Er naast kunnen in het witte invoerveld de loonkosten van de gemeente worden ingevoerd. Indien een gemeente bepaalde uitgaven niet heeft, hoeft daarvoor geen bedrag te worden ingevuld. Heeft een gemeente uitgaven die niet onder een van de blokken zijn gedefinieerd, dan moet de gemeente afwegen welke groeivoet van de blokken a tot en met f het meest van toepassing is op deze uitgaven. Dit bij een normaal weer scenario en trendmatige groei. Deze uitgaven kunnen vervolgens in één van de nog lege witte rijen onder het desbetreffende blok worden opgevoerd.

Stel de gemeente heeft uitgaven op de exploitatie voor de inhuur van bestuursondersteuning. Die kosten zullen hoofdzakelijk uit lonen bestaan. Daarbij zal de inhuur bij het toenemen van het aantal inwoners ook toenemen, omdat bij trendmatige groei en ongewijzigd beleid het ambtenarenapparaat en de flexibele schil mee groeit met het inwonertal. Deze uitgaven passen daarom onder blok a en kunnen daar in de lege rij achter nummer 7 worden opgevoerd.

Uitgaven uit gewone exploitatie (exclusief afschrijvingen, rente en voor bestemming reserves)		2013
a. Groei uitgaven is gelijk aan loonstijging & groei inwonertal		102,4%
1 Loonkosten	€	-
2 Onttrekking voorziening personeelslasten	€	-
3 Uitkeringen bijstand	€	-
4 Bijzondere bijstand	€	-
5 Sociale werkvoorziening	€	-
6 Exploitatiebijdrage sociale werkplaats	€	-
7	€	-
8	€	-
9	€	-
10	€	-
Totaal a.	€	-
b. Groei uitgaven is gelijk aan inflatie & groei budget HH & groei inwoners		104,3%
11 Uitgaven huishoudelijke hulp	€	-
12	€	-
Totaal b.	€	-

Figuur 3.4, Uitsnede kolom 'Uitgaven uit gewone exploitatie' van het blad 'Inkomsten & uitgaven'.

Voor het invullen van de uitgaven in dit blad moet een gemeente uitgaan van de uitgaven in het lopende boekjaar exclusief de inzet van reserves en exclusief de afschrijvingskosten. Ook moeten dotaties aan voorzieningen buiten beschouwing worden gelaten. Onttrekkingen van voorzieningen moeten daarentegen wel worden meegenomen. De inzet van reserves en de afschrijvingskosten zijn evenals dotaties aan voorzieningen geen geldstroom en blijven in het model buiten beschouwing.

De investeringen in bouwgrondexploitatie, de investeringen in maatschappelijk nut zoals wegen en parken en investeringsbijdragen aan derden, moeten zoveel als mogelijk uit de exploitatie worden gehaald. Deze investeringsuitgaven moeten op het blad *Investeringen & financiering* worden meegenomen. Tot slot moeten op het blad *Inkomsten & uitgaven* geen rentekosten worden opgevoerd. Die berekent het model zelf.

Het rekenmodel bepaalt zelf de totale uitgaven op de gewone exploitatie en het gewogen gemiddelde van de trendmatige groeivoet bij potentiële economische groei. Deze staan onder aan de kolom vermeld.

