

Sturen op de financiële houdbaarheid van gemeenten

De financiële posities op de lange termijn zijn in veel gemeenten kwetsbaar en de onzekerheden op het sociaal domein groot. Een instrument om hier inzicht in te krijgen en op te sturen is de financiële houdbaarheidstest van de VNG. In dit artikel worden ervaringen met de toepassing van het instrument besproken en aangegeven hoe het meerwaarde kan hebben voor monitoring en sturing op de financiële positie door gemeenteraden en provincies.

Ard Schilder en Peter Bouwmeester

Na een paar moeilijke jaren lijkt het weer iets beter te gaan met de financiële positie van gemeenten. Begin 2015 stonden nog 16 gemeenten onder preventief toezicht, begin 2016 nog maar 10. Geen reden meer tot zorg? Toch wel; er is alle reden de financiële houdbaarheid van gemeenten meer aandacht te geven: de financiële posities op de lange termijn zijn in veel gemeenten kwetsbaar.

Toenemende aandacht

Sinds het begin van de grote recessie in 2009 is de aandacht voor de financiële houdbaarheid van gemeenten aan het toenemen. De VNG heeft daarin het voortouw genomen, door structurele aandacht te geven aan het onderwerp schulden en een financiële houdbaarheidstest te ontwikkelen, ook wel bekend als 'stresstest'. Deze test is vanaf het begrotingsjaar 2013 beschikbaar en is een in Excel aangeboden rekenmodel, dat na invulling zicht geeft op dertien indicatoren die te maken hebben met financiële houdbaarheid. De belangrijkste maatstaven zijn:

1. Netto schuldquote: totale schuld als percentage van de jaarlijkse inkomsten.
2. Solvabiliteitsratio: eigen vermogen als percentage van de balans.

Een belangrijke pijler voor de toekomst van een gemeente is de financiële houdbaarheid. De VNG heeft afgelopen jaren veel aandacht besteed aan dit onderwerp en een financiële houdbaarheidstest ontwikkeld. Ervaringen met de toepassing van de VNG-stresstest laten zien dat de houdbaarheidstest waardevol inzicht biedt aan raadsleden. Er is daarvoor wel een vertaalslag nodig van het relatief hoge technische gehalte van de test naar strategische keuzes die gemeenten op grond daarvan kunnen maken. Naast inzicht voor gemeenten zelf biedt de houdbaarheidstest ook mogelijkheden voor een meer gedifferentieerd toezicht door provincies.

In de stresstest worden deze – en andere – indicatoren niet statisch bekeken, maar dynamisch: er is een trendscenario en een slechtweersscenario, met daarnaast de mogelijkheid zelf een handmatig scenario te kiezen. Bij het trendscenario blijven de inkomsten vanuit het rijk en de bouwgrondexploitatie op een constant niveau evenals de uitgaven van de gemeente, de rentestand en de afschrijvingen. Bij het slechtweersscenario is er zowel een val van inkomsten en een toename aan uitgaven. Bij het handmatige scenario kan er naar wens gekozen worden wat tegenvallers en meevallers zijn qua inkomsten en uitgaven.

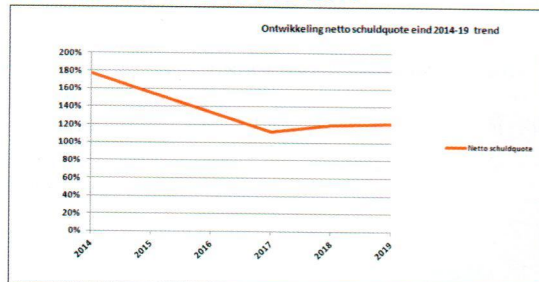
Nauw aansluitend bij de indicatoren van de stress-test heeft de rijksoverheid recent de bepalingen in het BBV aangescherpt (Staatsblad 2015, nummer 206). Vanaf begrotingsjaar 2016 moeten de volgende kengetallen worden opgenomen in zowel de begroting als de bijbehorende jaarrekening:

- netto schuldquote,
- netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen,
- solvabiliteitsratio,
- indicatoren met betrekking tot grondexploitatie,
- structurele exploitatieluimte,
- (onbenutte) belastingcapaciteit.

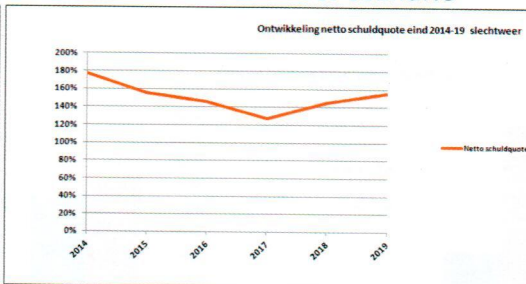
Indicatoren geven inzicht

De stresstest van de VNG krijgt steeds meer aandacht, maar is nog geen standaardinstrument dat breed wordt toegepast door gemeenten. Bij een deel van de gemeenten is financiële houdbaarheid geen onderwerp waar expliciet over wordt gespro-

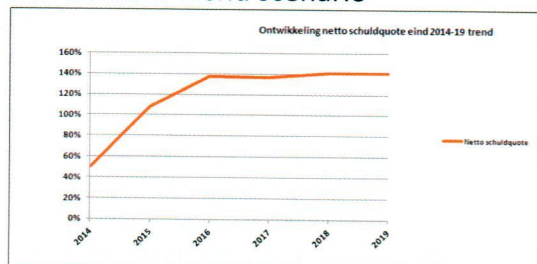
Gemeente A trend scenario



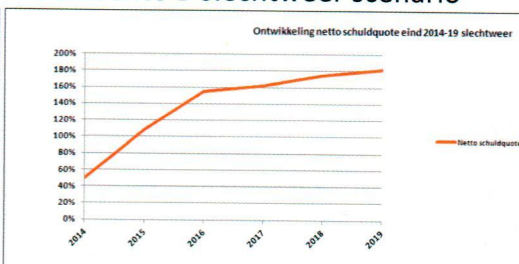
Gemeente A slechtweer scenario



Gemeente B Trend scenario



Gemeente B Slechtweer scenario



Figuur 1: Ontwikkeling netto schuldquote in scenario's

ken of nagedacht en een deel van de gemeenten maakt/gebruikt van eigen analyses of alternatieve methoden die zijn ontwikkeld door adviesbureaus. Voordeel van de VNG-stresstest is dat deze relatief snel kan worden ingevuld, dynamisch van karakter is en brede vergelijkingen tussen gemeenten mogelijk maakt. Een handige bijkomstigheid is dat er met het invullen van de test meteen zicht is op de indicatoren die verplicht zijn gesteld in het aangepaste BBV.

De stresstest geeft raden beter zicht op de financiële uitgangspositie van de eigen gemeente

Uit recente ervaringen met de toepassing van de VNG-test in enkele gemeenten concluderen wij dat de test meerwaarde heeft voor raden om beter zicht te krijgen op de financiële uitgangspositie van de eigen gemeente, hoe het toekomstperspectief is en hoe gevoelig dit is voor tegenvallende ontwikkelingen. Huidige informatie in de jaarstukken over de financiële positie blijkt vaak lastig toegankelijk en moeilijk te begrijpen voor raadsleden, meer nog dan de informatie over jaarlijkse lasten en baten. De informatie uit de financiële houdbaarheidstest geeft met een beperkt aantal indicatoren meteen zicht op de financiële positie en helpt raadsleden in de praktijk dit te vertalen naar keuzes voor de toekomst. De belangrijkste indicatoren zijn, zoals eerder genoemd,

de netto schuldquote en de solvabiliteitsratio, die standaard in een aantal figuren worden getoond. In figuur 1 zijn, voor de netto schuldquote, voorbeelden voor twee gemeenten opgenomen in zowel het trendscenario als het slechtweerscenario.

De grafieken in figuur 1 laten zien dat in het trendscenario de netto schuldquote op de middellange termijn stabiliseert bij beide gemeenten, maar dat in het slechtweerscenario de netto schuldquotes snel verslechteren. Daarom is het voor gemeenteraden zaak om te bedenken, welke strategische keuzes zij kunnen maken om de schuld niet verder op te laten lopen en crisismanagement in de nabije toekomst te voorkomen.

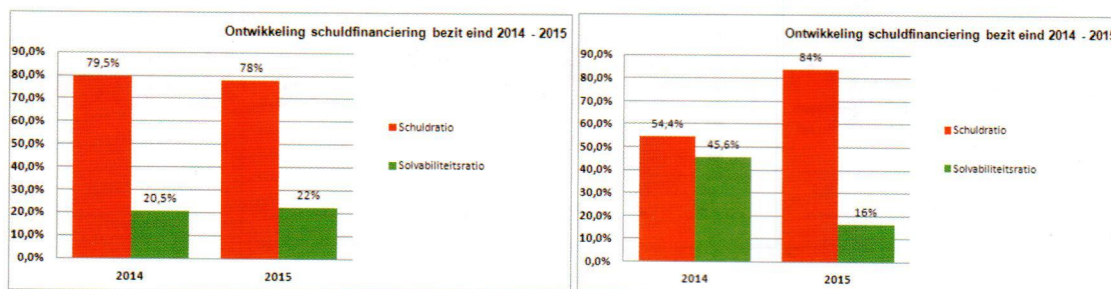
De standaardfiguren die worden opgeleverd in de stresstest over de solvabiliteitsratio zijn opgenomen in figuur 2, waarin naast de solvabiliteitsratio standaard ook de tegenhanger daarvan wordt gepresenteerd: de schuldratio (zie volgende pagina).

De figuren zoals getoond in figuur 1 en 2 hadden in de betreffende gemeenten het effect dat raadsleden naar eigen zeggen beter inzicht kregen in de ontwikkeling in financiële positie van hun gemeente, de achtergronden daarvan en de gevolgen naar de toekomst toe. In een van de twee gemeenten leidde dit ertoe dat men de uitkomsten van de analyse wilde meenemen in op handen zijnde besluiten over investeringen zoals in lokale voorzieningen.

Een aandachtspunt bij het gebruik van de VNG-test is de wijze waarop de resultaten ontsloten zijn en in een breder kader geplaatst worden. Het cijfermatig rekenmodel met de vele indicatoren vergt een vertaalslag voordat raadsleden ermee uit de voeten kunnen. Met dat doel voor ogen hebben wij de hoofdonderdelen van de VNG-test omgezet naar een strategisch keuzemodel. Dit is afgebeeld in figuur 3.

Gemeente A

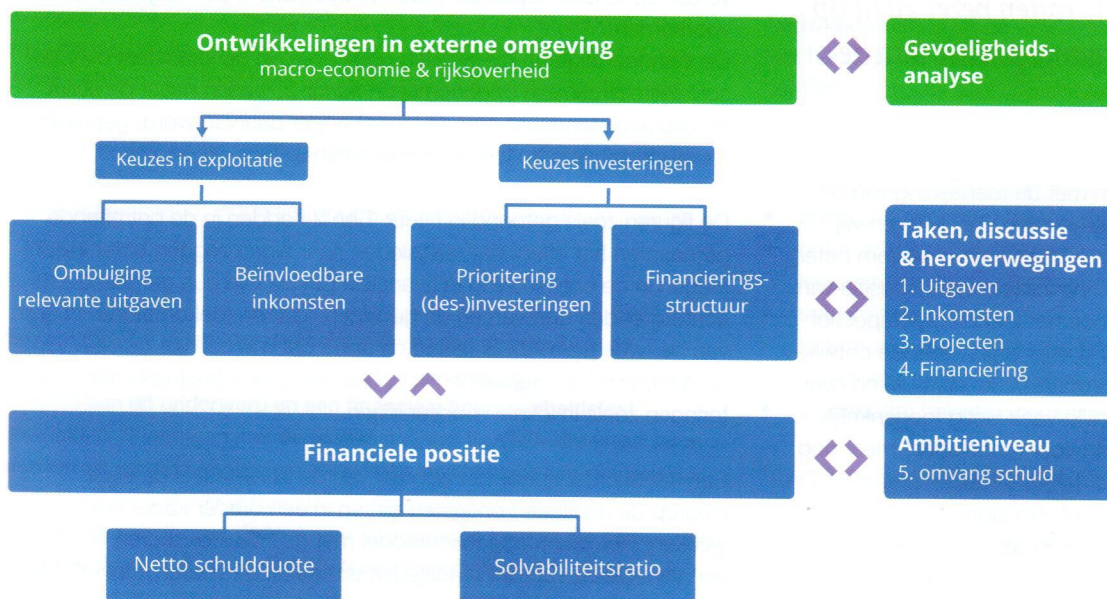
Gemeente B



Figuur 2: Ontwikkeling solvabiliteits- en schuldratio

Het strategisch keuzemodel laat zien dat er een aantal grootheden zijn (groene balk met daarin macro-economische ontwikkelingen en beleid van de rijksoverheid) die lastig zijn te beïnvloeden voor gemeenten en voor hen extern zijn. Wel kan de gemeente strategische keuzes maken ten aanzien van de eigen exploitatie en investeringen (middelste deel van figuur 3) of een norm stellen ten aanzien van de financiële positie (onderste deel van figuur 3). De strategische keuzemogelijkheden van de gemeente op deze onderdelen zijn in de figuur genummerd van 1 tot en met 5 en houden het volgende in:

1. Keuzes ten aanzien van de uitgaven. In de VNG-stresstest wordt gekeken naar de 'ombuigingsrelevante uitgaven'. Deze grootheid houdt rekening met uitgaven waar de gemeente geen of weinig invloed op heeft vanwege langetermijnverplichtingen en voorwaarden (bouwgrondexploitatie, het renteresultaat, de afschrijvingslasten, specifieke uitkeringen en kostendekkendheid van rechten en leges).
2. De beïnvloedbare inkomsten, die, als het om de exploitatie gaat, betrekking hebben op de onbenutte belastingcapaciteit.
3. De keuzes omtrent het voorbereiden en ontwikkelen van grote projecten. Het gaat hier om de vraag hoe actief de gemeente daarin wil zijn, inclusief het verwerven en verkopen van bouwgronden. Voor de meeste gemeenten geldt dat de activiteiten hierin sinds 2009 flink zijn terug gebracht, vanwege de sterk verslechterde marktomstandigheden.
4. Keuzes omtrent de financiering van grote projecten en aanschaf van bouwgronden:
 - a. Keuzes in hoeverre de gemeente direct (subsidies) of indirect (lage tarieven, beperkte doorberekening eigen kosten, garanties) een bijdrage levert aan de totstandkoming van een project of bouwgronden verwerft met het oog op toekomstige projecten.
 - b. Welke financiering de gemeente voor de eventuele bijdrage aan projecten of de ver-



Figuur 3: Strategisch keuzemodel op basis van de VNG-stresstest

- werving van bouwgronden regelt, en onder welke voorwaarden (rente en aflossing).
- c. Op welke wijze grote projecten worden geactiveerd (maatschappelijk of economisch) en afgeschreven (termijn).
 5. Ambities ten aanzien van de omvang van de schuld, die doorwerken in de omvang van zowel de solvabiliteitsquote als de netto schuldquote.

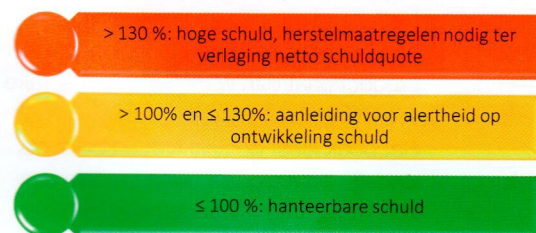
Stresstest als basis

Naast ondersteuning voor gemeenteraden biedt de stresstest van de VNG de mogelijkheid te worden gebruikt als handvat voor het provinciaal toezicht. In het kader van hun toezichthoudende rol stellen provincies zich in toenemende mate de volgende vragen:

1. Is het criterium structureel en reëel evenwicht – waar zij vooral op letten – nog steeds adequaat?
2. Moet er niet meer differentiatie in de toezichtsvormen komen? Nu zijn er slechts twee vormen: repressief en preventief toezicht.

Naar onze overtuiging vraagt het criterium structureel en reëel evenwicht om aanvulling en is meer differentiatie gewenst dan alleen het onderscheid tussen repressief of preventief toezicht. Een structureel evenwicht kan verhullen dat de onderliggende financiële houdbaarheid langzaam verslechtert en dat die de gemeente erg kwetsbaar maakt voor tegenvallers in de toekomst. De marges om nog keuzes te kunnen maken worden te klein en dan zal het voor de gemeente in de nabije toekomst vooral gaan om crisismanagement.

In de VNG-stresstest worden een aantal grenswaarden voor de indicatoren van financiële houdbaarheid gehanteerd, die naast code 'groen' of 'rood' een code 'oranje' onderscheidt. In deze code oranje is er geen directe hoge urgentie de financiële positie te verbeteren, maar wel reden om alert te zijn en te zorgen dat de speelruimte van de gemeente groot genoeg blijft. De grenswaarden van de stresstest voor de indicator netto schuldquote zijn opgenomen in figuur 4.



Figuur 4: Code oranje naast rood of groen

Met dit onderscheid ontstaat er een ander beeld van de financiële positie van een gemeente dan wanneer alleen naar het structureel en reëel evenwicht wordt gekeken. Waar in het bestaande toezicht nog sprake is van grote uitzonderingen in 'code rood', zien wij dat bij de stresstest veel meer gemeenten 'code oranje' of 'code rood' scoren op de indicatoren van de stresstest. Dit biedt de kans om toezichthoudende capaciteit meer gericht en gedifferentieerd in te zetten.

Geen cijferfetisjisme, maar basis voor strategisch gesprek

De toenemende aandacht voor financiële houdbaarheid is een belangrijke aanvulling op bestaande informatie en kan raden en provincies helpen beter inzicht te krijgen en tijdig bij te sturen waar dat nodig is. Dat is belangrijk vanwege de toegenomen onzekerheid als gevolg van de decentralisaties op het sociaal domein, waar substantieel toegenomen taken samengaan met forse taakstellingen door de rijksoverheid. Daarnaast is het ook van belang vanwege de toename van intergemeentelijke samenwerking en herindelingen: bij dit soort processen is het belangrijk te weten hoe iedere gemeente er financieel voor staat en kan een slechte positie doorwerken naar andere gemeenten.

Gemeenteraden en provinciale toezichthouders hebben met de stresstest een instrument in handen om tijdig bij te sturen

De indicatoren van de stresstest van de VNG geven een goed beeld van de financiële houdbaarheid. Het gebruik daarvan wordt ondersteund door nieuwe verplichtingen in het BBV. Dit alles kan voelen als extra verplichting en cijferfetisjisme, maar bij goed gebruik bieden zij de basis voor gesprek en beslissingen over strategische keuzes. Gemeenteraden en provinciale toezichthouders hebben met de stresstest een instrument in handen om tijdig bij te kunnen sturen wanneer dat nodig is. Het vraagt bestuurlijke moed om kwetsbaarheden in beeld te durven brengen, maar uitstel verkleint de stuurbaarheid van gemeenten in de toekomst.

Auteurs

Ard Schilder (ard.schilder@thinkpublicadvies.nl) en Peter Bouwmeester (peter.bouwmeester@thinkpublicadvies.nl) zijn adviseurs van Think Public Advies.

Literatuur

- Haisma, G. (2012), 'Stresstest en scenarioanalyse, wat zijn de ontwikkelingen?', NAR, Working Paper.
- Lei, J. van der (2015), 'Het houdbaarheidstekort van Nederlandse gemeenten', ESB, jaargang 100 (4703), pp. 88-91.
- Lei, J. van der (2013), 'Houdbare gemeentefinanciën', VNG, handreiking.
- Steen, M. van der & Twist, M. van (2012), 'Stresstest, Scenariodenken & Strategisch gesprek; naar schokbestendige gemeenten', versie 5 juli 2012, NSOB, Working Paper.