



Gemeente Voorschoten
T.a.v. College van B&W
Leidseweg 25
2252 LA Voorschoten

Barneveld, 21 april 2022

Betreft: Advies nota schuldenbeheersing Voorschoten

Geachte heer, mevrouw,

Op uw verzoek doen wij u bijgaand ons advies toekomen op de geactualiseerde nota schuldenbeheersing van de gemeente Voorschoten.

Met vriendelijke groet,

Hilko de Boer QC
Eigenaar Finolia B.V.
Hilko@finolia.nl
Tel 06-22493754

Inleiding

De gemeente Voorschoten werkt aan een actualisatie van de nota schuldenbeheersing. In de voorgaande nota (uit 2018) is een norm gehanteerd voor de netto schuldquote. Deze is destijds vastgesteld op 100%. De VNG hanteert een risico norm voor gemeenten van 130% en stelt tevens dat een waarde tussen 100% en 130% als risicovol wordt gezien. Het advies vanuit de VNG is om schulden af te bouwen als de netto schuldquote boven de 130% uitkomt. Tevens is sturing en monitoring van belang, zeker als de quote zich tussen de 100% en 130% beweegt. Afhankelijk van het risicoprofiel van de gemeente wil dit echter niet zeggen dat de gemeente te veel risico's neemt. Het is dan ook van belang één ander in samenhang en een breder perspectief te zien.

In de geactualiseerde nota schuldenbeheersing zijn twee scenario's uitgewerkt op basis van twee normen voor de netto schuldquote: 100% of 130% als maximum.

De vraag die daarbij voorligt is de volgende:

Dient de gemeente Voorschoten een netto schuldquote van 100% of 130% als maximum voor de komende vier jaar te hanteren?

Afwegingen in breder perspectief

In de geactualiseerde nota is aangegeven wat de ambities van de gemeente zijn voor de komende periode. Om tot een afgewogen advies te komen hebben we de volgende vijf onderdelen daarin meegenomen:

1. Meerjarenraming

Een gezonde financiële huishouding begint met een structureel sluitende meerjarenbegroting. Op basis van de Programmabegroting 2022 kunnen wij concluderen dat de begroting meerjarig sluitend is. Daarbij is een aantal gangbare uitgangspunten gehanteerd.

2. Provinciaal Toezichtbrief

De provincie toetst uw begroting jaarlijks op een aantal punten. De conclusie van uw financieel toezichthouder is onder andere dat uw netto schuldquote weinig risicovol is (figuur 1). Tevens is de conclusie dat uw meerjarenbegroting structureel en reëel in evenwicht is. Wel wordt u geadviseerd terughoudend te zijn in het formuleren van nieuw structureel beleid. Aandacht wordt gevraagd voor de onzekerheden die er zijn met betrekking tot de ontwikkeling van het gemeentefonds en de opgaven die de gemeente heeft op verschillende terreinen.

Conclusies uit het onderzoek van uw begroting 2022

Risicoanalyse

De risicokleur van uw gemeente laat over de afgelopen drie jaar het volgende beeld zien:

Begroting	2020	2021	2022
Risicokleur	Geel	Groen	Groen

De risicokleur is het afgelopen jaren gelijk gebleven en komt op basis van de begroting 2022 uit op groen. De oorzaak hiervoor is vooral dat de structurele begrotingssaldi voor alle jaren 2022 t/m 2025 positieve waarden vertoont, uw weerstandsratio ruim voldoende is en de netto schuldquote weinig risicovol.

Figuur 1. Conclusie provinciaal toezichthouder (bron: brief provinciaal toezicht begroting 2022).

3. Financiële kengetallen

Voor een bredere kijk naar de financiële positie heeft de VNG een financiële conditie index opgemaakt.

Deze index beziet de houdbaarheid van de gemeentefinanciën in een breder perspectief. Zo worden de actuele hoogte van de schuld, exploitatieresultaten, belastingdruk, investeringen en lopende uitgaven zowel apart als in samenhang beoordeeld. Voor de beoordeling wordt uitgegaan van, door de VNG opgestelde, aanvaardbare niveaus.

Eén van de indicatoren is de netto schuldquote. De VNG hanteert hiervoor een rode signaalwaarde bij 130%. De vraag die hierbij gesteld kan worden, is of de gemeente Voorschoten in de financiële positie dusdanig negatief afwijkt dat een andere, lagere normering gehanteerd dient te worden.

Voor de financiële conditie index scoort de gemeente Voorschoten een '8' op een schaal van '1' tot '10' (zie figuur 2). Dat resultaat mag als 'goed' of 'gezond' worden gezien. Het gemiddelde van alle Nederlandse gemeenten bedraagt '7,4'. De gemeente Voorschoten scoort dus beter dan het gemiddelde van de Nederlandse gemeenten. Dit is gebaseerd op de werkelijke cijfers van 2020.

Financiële conditie index eindbalans & exploitatie jaarrekening 2020					
Voorschoten		Nederland			
Klasse	Laag	Gemiddeld	Nederland	aantal Oranje	aantal Rood
Vermogenspositie					
Netto schuldquote ultimo 2020	31,4%	41,6%	47,6%	19	2
Effectieve netto schuldquote 2020	27,7%	35,6%	42,9%	16	4
Solvabiliteitsratio ultimo 2020	40,9%	34,5%	36,5%	65	1
Exploitatie					
Exploitatieresultaat 2020	-3,6%	-0,7%	6,6%	n.v.t.	126
Aantal negatieve resultaten '18 '19 '20	1	2	2	126	72
Onbenutte belastingcapaciteit 2020	3,6%	2,6%	1,8%	n.v.t.	50
Afhankelijkheidsratio 2020	67,3%	63,8%	62,7%	61	n.v.t.
Voorzieningenniveau					
Netto investeringsquote 2017-2020	2,2%	2,9%	2,5%	89	149
Netto lasten per inwoner 2020	€ 1.555	€ 1.738	€ 1.947	n.v.t.	89
Weerbaarheid					
Houdbaarheidsquote 2020	28,9%	18,0%	24,2%	101	168
Kasgeldratio ultimo 2020	0,2%	-0,5%	1,2%	48	n.v.t.
Financiële conditie index	8	7,4		21	21

Bron: IV-3 gegevens jaarrekening 2020 verzameld door het CBS
 Bewerking: Houdbaarheidsstest gemeentefinancien

Figuur 2. Financiële conditie index¹ gemeente Voorschoten.

Op de niveaus ‘Vermogenspositie’, ‘Exploitatie’ (exclusief het resultaat 2020) en ‘Voorzieningenniveau’ scoort de gemeente goed. Op het gebied van weerbaarheid, uitgedrukt in de houdbaarheidsquote, scoort de gemeente Voorschoten minder goed (net als 167 andere gemeenten). Deze indicator geeft aan in hoeverre de gemeente in staat is om in een slechtweerscenario te kunnen omgaan.

Ook het exploitatieresultaat 2020 is nadelig. Daar staat tegenover dat de actuele begroting positieve resultaten laat zien. Op basis daarvan is het de verwachting dat dit kengetal in de toekomst eveneens groen scoort.

¹ De Financiële conditie index wordt door de VNG opgemaakt op basis van de jaarcijfers van de Nederlandse gemeenten. Naast de individuele score van de gemeente, is aangegeven wat de gemiddelde score is van de Nederlandse gemeenten in de kolom ‘Gemiddeld’. In de kolom ‘Nederland’ zijn de cijfers van alle Nederlandse gemeenten bij elkaar genomen, als ware dat er sprake is van één grote gemeente. In de laatste twee kolommen is aangegeven hoeveel van de Nederlandse gemeenten een oranje of een rode score hebben. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de website van de VNG.

4. Woningbouwprognose

Op basis van de actuele woningbouwprognose² zien we voor de komende jaren een prognose van gemiddeld 225 woningen per jaar in de periode 2022-2025. Dit betreffen de gemeentelijke en particuliere initiatieven. Dit betekent dat de gemeente Voorschoten ook de komende jaren zal groeien. Deze groei gaat gepaard met investeringen, en zal tegelijkertijd ook de inkomsten van de gemeenten doen toenemen (algemene uitkering, gemeentelijke belastingen en heffingen).

5. Benchmark omliggende gemeenten

Van een aantal omliggende gemeenten is het beeld qua aantal inwoners, woningen en de ontwikkeling van de netto schuldquote weergegeven in figuur 3. Daarbij hebben we gemeenten met een afwijkend profiel qua liquiditeitspositie, omvang en ambitie buiten beschouwing gelaten, zoals gemeente Wassenaar en Leiden.

Vergelijking omliggende gemeenten (excl. Leiden en Wassenaar)

Gemeente	Inwoners		Woningen		Netto schuldquote						Opmerkingen t.a.v. netto schuldquote
	1-1-2021	1-1-2022	1-1-2021	1-1-2022	2020	2021	2022	2023	2024	2025	
	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot	JR	B	B	B	B	B	
Leiderdorp	27.377	27.461	12.379	12.525	41%	64%	79%	104%	131%	125%	Normering: de VNG normering (100% en 130%). Toelichting: "De oorzaak is enerzijds de 'afname' van de totale baten, omdat vanaf 2018 niet of in zeer geringe mate nog baten (en lasten) voor de grondexploitatie in de begroting voorkomen. Aan de andere kant zien we ook een toename van de voorgenomen investeringen volgens het investeringsplan, met de daaraan verbonden financieringsbehoefte. Hoewel de indicator oploopt, scoort de gemeente Leiderdorp voor 2022 'voldoende'." Opmerking: jaarlijkse groei van ca 100 woningen.
Leidschendam-Voorburg	76.427	77.900	36.632	37.641	8%	38%	52%	61%	58%	67%	Normering: geen. Toelichting: geen. Opmerking: jaarlijkse groei van ruim 500 woningen.
Rijswijk	56.914	56.955	27.700	28.143	71%	110%	96%	93%	88%	87%	Normering: in de toelichting is de normering van de VNG genoemd. Toelichting: "Door forse investeringen neemt de schuld de komende jaren toe, maar door de verkopen in RijswijkBuiten daalt deze tot een acceptabel niveau."
Zoeterwoude	8.843	9.636	3.740	3.940	28%	65%	74%	76%	67%	63%	Normering: de VNG normering (100% en 130%). Toelichting: geen. Opmerking: jaarlijkse groei van zo'n 275 woningen.

Figuur 3. Overzicht van een aantal omliggende gemeenten met daarin opgenomen de kenmerken Inwoners, Woningen en ontwikkeling Netto schuldquote.

Uit figuur 3 blijkt dat de omliggende gemeenten wisselend omgaan met de netto schuldquote. Als een normering wordt toegepast, dan passen zij de VNG normering toe.

² Van de gemeente Voorschoten hebben wij de actuele woningbouwprognose t/m 2027 ontvangen.

Advies over normering

De financiële positie van de gemeente Voorschoten beoordelen wij als 'gezond'. Dit baseren we op :

- een sluitende meerjarenraming tot en met 2025;
- een solide financiële positie, gestaafd door de financiële conditie index van de VNG;
- een netto schuldquote die zich onder de risiconorm van 130% beweegt. Een norm die de VNG als risicogrens hanteert;
- de beoordeling van uw provinciaal toezichthouder, die uw schuldquote als weinig risicovol beschouwd;
- een beoogde groei voor aantal woningen in de komende periode.

Op basis hiervan zien wij geen reden om een andere limiet te hanteren dan de VNG adviseert als 'rode signaalwaarde' voor de netto schuldquote, zijnde 130%.

Dit laat onverlet dat ook de komende periode de gemeente zich zal moeten blijven inzetten om de financiële positie gezond te houden met oog voor de nodige voorzieningen voor inwoners en bedrijven. Per saldo adviseren wij om de komende periode voor de netto schuldquote 130% als limiet (scenario 2) te hanteren in combinatie met een 'oranje signaalwaarde' voor de netto schuldquote zodra deze boven de 100% komt. Wij adviseren dit na vier jaar opnieuw te beoordelen op de dan aanwezige situatie.

Aanvullende adviezen voor sturing en monitoring

Om de schulden te beheersen werkt de gemeente Voorschoten met een separate nota en rapporteert hierover in de verschillende P&C documenten (o.a. jaarrekening, tussentijdse rapportage en begroting).

Aanvullend adviseren wij u:

- overweeg om uw schuldenbeleid te integreren in een ander beleidskader. Te denken valt aan de financiële verordening;
- neem de ontwikkelingen van de schuldenlimiet en de toename van kapitaallasten op in uw P&C documenten en gebruik daarbij de visualisaties zoals in deze nota opgenomen. We adviseren u dit op te nemen in uw paragraaf Financiering, waar u ook de meerjarenbalans terug kunt vinden. In deze paragraaf dient dan de ontwikkeling toegelicht te worden;
- blijf in de jaarrekening de raad informeren over de realisatie van de investeringen in relatie tot de schuldpositie en leg hier verantwoording over af in de paragraaf financiering;
- informeer de raad, bij tussentijdse, substantiële investeringsplannen en kredietvoorstellen, over de impact op de kaders van de nota schuldenbeheersing. Op deze manier kan de raad weloverwogen besluiten nemen.