gemeente
Haarlemmermeer

Notitie Schuldpositie 2023

Inhoudsopgave

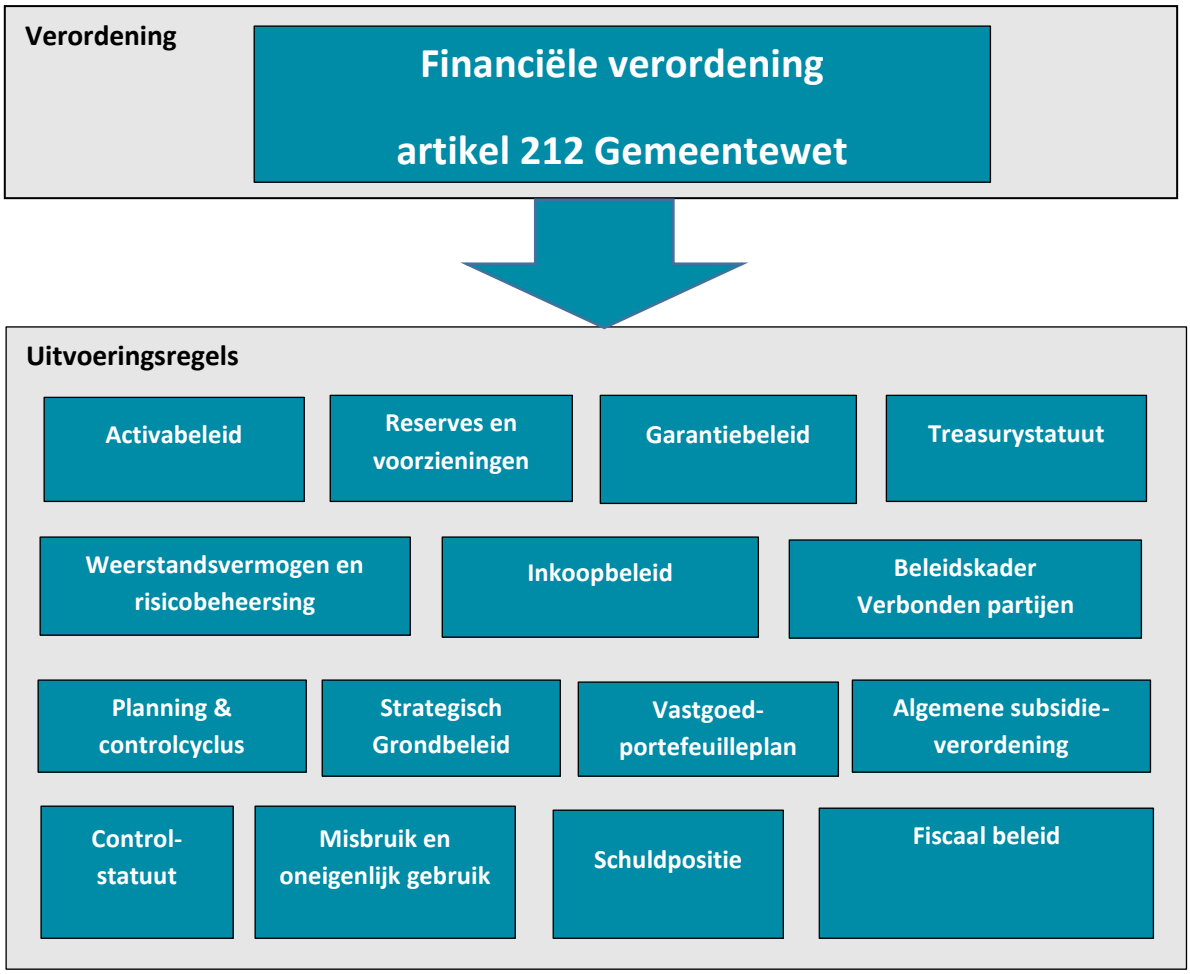
1. Inleiding ... 3
1.1 Aanleiding en doelstelling ... 3
1.2 Leeswijzer ... 3
2. Uitgangspunten aantrekken van schuld ... 4
2.1 Lenen van geld ... 4
2.1 Rendabele versus onrendabele schulden ... 4
2.3 Notitie Schuldpositie ... 5
2.4 Uitgangspunten bij vaststelling van de laatste notitie (2016) ... 5
3. Analyse schuldpositie ... 7
3.1 Ontwikkeling schuldpositie 2007-2026 ... 7
3.2 Uitgangspunt notitie Schuldpositie 2023 ... 8
4. Indicatoren ... 8
4.1 Analyse indicatoren ... 8
4.2 Netto schuldquote ... 8
4.3 Lasten schuldpositie ... 9
4.4 Onzekere inkomsten ... 10
4.5 Solvabiliteit ... 12
5. Inzicht in de financiële positie ... 12
5.1 Notitie meerjarig financieel inzicht voor de raad ... 12
5.2 Ondersteunende indicatoren ... 14
5.3 Samenhang indicatoren ... 16
5.4 Handelingsrepertoire ... 16
Bijlage 1 – Berekening indicatoren ... 17
Bijlage 2 – Berekening indicatoren (vervallen met ingang van deze notitie) ... 19
Bijlage 3 – Inzicht meerjarenbeeld ratio's per P&C product ... 20

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doelstelling

In artikel 16 van de Financiële verordening van de gemeente Haarlemmermeer (2021.0000629) is vastgelegd dat het college tenminste elke zes jaar de raad een beleidsnotitie aanbiedt over de schuldbeheersing. Deze notitie bevat ten minste de spelregels en de indicatoren voor het beoordelen van de schuldpositie. De raad stelt deze notitie vast.

De eerste notitie schuldbeheersing is door de raad vastgesteld in 2016 (2016.0051961), wat betekent dat het beleid aan actualisatie toe is. In deze nieuwe notitie worden de uitgangspunten uit de notitie Schuldbeheersing 2016 geëvalueerd en worden vakinhoudelijke ontwikkelingen op het gebied van schuldbeheersing en financiële houdbaarheid betrokken. Daarnaast zullen wijzigingen in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) worden betrokken, zoals de publicatie van de notitie Meerjarig financieel inzicht voor de raad.
Deze beleidsnotitie maakt onderdeel uit van het financieel stelsel van de gemeente Haarlemmermeer. Hierbij is de Financiële verordening het hoogste niveau en de uitwerking van de kaders in uitvoeringsregels (beleidsnotities) het niveau onder de verordening (zie figuur 1).



Figuur 1: Financieel stelsel van de gemeente Haarlemmermeer

1.2 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de uitgangspunten bij het aantrekken van schuld. Als eerste gaan we in op de redenen voor het aantrekken van schuld, daarna definiëren we twee typen van schuld, benoemen we drie relevante

vragen bij het aantrekken van schuld en kijken we terug naar het vastgestelde kader uit de notitie Schuldbeheersing 2016. Hoofdstuk 3 gaat in op de ontwikkeling van de netto schuld in de periode 2016-2021. In hoofdstuk 4 evalueren wij de indicatoren schuldbeheersing, daarbij zal een nieuwe indicator worden voorgesteld. In hoofdstuk 5 betrekken wij de adviezen van de commissie BBV uit de Notitie Meerjarig Financieel Inzicht voor de raad en wordt een aantal (bestaande) kengetallen genormeerd. Tot slot evalueren wij in welke mate er aanpassingen nodig zijn in het handelingsrepertoire.

2. Uitgangspunten aantrekken van schuld

2.1 Lenen van geld

Door geld te lenen verplaatst een gemeente de aanschafkosten van bezit naar de toekomstige gebruikers. Door voor de aanschaf van bezit te lenen kunnen uitgaven worden gedaan zonder dat er in een jaar direct inkomsten tegenover staan. De aflossingen en rente op de leningen moeten uit toekomstige inkomsten van de gemeente worden opgebracht. Denk daarbij aan de uitkeringen uit het gemeentefonds en de gemeentelijke belastingen. De last van de aanschaf van het bezit drukt zo op de toekomstige inwoners. En het zijn ook de inwoners van morgen die de vruchten van het gemeentelijk bezit plukken. Wordt in plaats van te lenen eerst gespaard voor de aanschaf van het bezit, dan betalen de inwoners van gisteren en vandaag feitelijk voor het genot dat de inwoners van morgen van de gemeentelijke bezittingen hebben.

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 meer er wordt geleend, hoe hoger de schulden en hoe hoger de rentekosten. De te betalen rente legt een beslag op de toekomstige begroting. De rente-uitgaven liggen langjarig vast en kunnen niet aan andere publieke voorzieningen worden besteed. Een gemeente kan een euro maar één keer uitgeven. Maar te hoge schulden verdrukken door de bijbehorende rente overige uitgaven en kunnen de gemeente in financiële problemen brengen. Ook in economisch zwaar weer dienen de financiën beheersbaar te blijven, daar zijn raad en college verantwoordelijk voor.

Uiteindelijk is de hoogte van de schuld van een gemeente een politiek besluit. Er kan gekozen worden voor een hoger investeringsniveau, met als gevolg dat een groter deel van de toekomstige begroting op zal gaan aan rente en aflossingen. Bij een lager investeringsniveau blijft er in de exploitatie meer ruimte over voor de andere uitgaven. Het bepalen van de hoogte van de schuld hoort daarom thuis in het gesprek tussen de gemeenteraad en het college. Bij vaststelling van de notitie Schuldbeheersing 2016 is een aantal indicatoren geïntroduceerd die de raad en het college ondersteunen in dit gesprek over investeringen, ambities en schuldpositie.

2.1 Rendabele versus onrendabele schulden

Binnen de gemeente kunnen we onderscheid maken in twee typen schulden. Enerzijds kennen we de bedrijfseconomisch rendabele, anderzijds de bedrijfseconomisch onrendabele schulden. Een schuld is bedrijfseconomisch rendabel als de lasten als gevolg van de aangegane schulden gedekt worden door de baten uit de activiteit die door de aangegane schuld gerealiseerd wordt.

Bedrijfseconomisch rendabele schulden zijn bijvoorbeeld investeringen in gronden met de intentie deze over een aantal jaren met winst te verkopen. In de basis zijn rendabele schulden geen probleem, mits de veronderstellingen waarop de schulden zijn aangegaan waarheid worden en de rentelasten gedragen kunnen worden. De schulden stijgen eerst als gevolg van aankoop van gronden en investeringen, maar bij verkoop komt minimaal hetzelfde bedrag weer beschikbaar om de schulden af te lossen. En als het goed is, komt er meer terug, waarmee bedrijfseconomische onrendabele, maar maatschappelijk gewenste investeringen (deels) kunnen worden gedekt.

Onrendabele schulden worden door een gemeente aangegaan ter dekking van investeringen met een maatschappelijke functie die bedrijfseconomisch gezien niet rendabel zijn. Het ligt ook besloten in het wezen van de gemeente dat deze maatschappelijke investeringen doet die lang niet altijd worden gedekt uit directe inkomsten. Een gemeente is immers geen bedrijf waar winsten gemaakt moeten worden. De opbrengsten zijn, bijvoorbeeld de aanleg van een weg of een sportcomplex, dan ook van maatschappelijke aard, en niet van economische aard.

2.3 Notitie Schuldpositie

De Wet financiering decentrale overheden (Fido), de Gemeentewet, het BBV en de Regeling uitzettingen derivaten decentrale overheden (Ruddo) stellen onder meer regels voor een sluitende meerjarenbegroting, het adequaat omgaan met middelen en het beperken van renterisico's. Op de vermogensverhoudingen binnen gemeenten is echter geen extern toezicht door de provincie, door het Rijk of vanuit Europa. Ook de wetenschap en aanvullend onderzoek geven geen uitsluitsel over de gewenste omvang van de schuld. De gemeente zelf bepaalt hoeveel vreemd vermogen er wordt aangetrokken. De belangrijkste vraag naast 'hoe hoog mag de schuld zijn?' leidt dan al snel tot de vraag 'hoe betaalbaar is de schuld?'. Deze vraag is verbonden aan de financiële positie van de gemeente in het geheel. Een derde vraag die we dus daar aan kunnen verbinden is, 'hoe is onze financiële positie?'. Een gemeente met een sluitend meerjarenperspectief, weinig risico's en hoge reserves is beter in staat een schuldenlast te dragen dan een gemeente met een tekort in het meerjarenperspectief, hoge risico's en lage reserves. Schuldbeheersing is dan ook geen doel op zich. Met het oog op de maatschappelijke (toekomstige) ambities die een gemeente wenst te realiseren, moet de schuld houdbaar zijn. Daarom wordt voorgesteld de notitie Schuldbeheersing te hernoemen naar de notitie Schuldpositie.

2.4 Uitgangspunten bij vaststelling van de laatste notitie (2016)

In de periode 2007 tot 2015 was de schuld van de gemeente Haarlemmermeer gegroeid van circa € 148 miljoen eind 2007 naar € 494 miljoen eind 2015. Een verdere groei naar € 700 miljoen werd verwacht voor eind 2020, onder meer de bijdrage in omlegging van de A9.
Dat de schulden in die jaren zijn toegenomen viel te verklaren door de ontwikkeling van Haarlemmermeer in die periode. Als groeigemeente hebben we, deels met een wissel op de toekomst, voorzieningen - in de meest brede zin van het woord -aangelegd. Het gaat hierbij om projecten als Het Cultuurgebouw, Sportcomplex Koning Willem-Alexander, bijdragen aan de N201 en diverse andere investeringen in de fysieke leefomgeving. Van deze investeringen die gedekt zijn met geleend geld, zullen ook toekomstige generaties blijven profiteren. De schulden zullen in de toekomst langzaam maar zeker worden afgelost. Overige redenen voor de groei van de schuld betroffen het gevoerde actieve grondbeleid.

In de notitie gaven we aan dat de gemeente zich verder ontwikkelt in een nieuwe fase. Deze nieuwe fase, een groeigemeente met in toenemende mate beheertaken, vroeg om een wijziging in het denken over de schuldpositie. Dit uitgangspunt geldt op dit moment nog steeds. Vandaag de dag zijn we nog steeds een groeigemeente, waarbij we kunnen steunen op de infrastructuur die al is gerealiseerd. Voldoende financiële ruimte om te kunnen investeren blijft echter ook nodig. Er zijn immers nieuwe ambities en maatschappelijke opgaven. Met onze bijdrage aan het oplossen van het woningtekort, door middel van de Schaalsprong woningbouw, blijven investeringen in onze gemeente noodzakelijk om verder te groeien. Tot 2040 willen we 20.000 woningen bouwen. De toename van het aantal woningen, verduurzaming en nieuwe vormen van mobiliteit maken dat we moeten blijven investeren om onze bereikbaarheid op peil te houden. In het kader van de groeiende beheerstaken zien we dat ook steeds meer bezittingen van de gemeente aan het einde van de levensduur komen en vervanging noodzakelijk is. Zowel de maatschappelijke opgaven behorend bij onze groeiambities als de vervanging van gemeentelijke eigendommen vragen om de nodige financiële ruimte, waarbij wij een gezond meerjarenperspectief niet uit het oog willen verliezen.

Mogelijkheden tot afbouw van de schuld
Zoals reeds gesteld, is de stijging van de schuld in de periode 2007-2015 van de gemeente met name veroorzaakt door investeringen in projecten, in vastgoed en in gronden (bezittingen). Er is in de notitie gekeken naar mogelijkheden om de schuld af te kunnen bouwen.
Een voor de hand liggende gedachte zou kunnen zijn om deze bezittingen per direct te verkopen om de schuld te laten dalen. Dit blijkt in de praktijk niet zonder meer mogelijk te zijn, omdat de waarde in het vrije economische verkeer van deze bezittingen dikwijls vrij beperkt is en zeker niet in relatie is tot boekhoudkundige waarde of tot de waarde die het eigendom op termijn kan hebben.

Zo is een eigendom met een maatschappelijk nut vaak niet of nauwelijks verkoopbaar, zeker niet voor een waarde die enigszins in relatie staat tot de bouwkosten. Voor veel gronden geldt dat er momenteel (nog) geen afzetmarkt is, waardoor de prijs bij verkoop nu veel lager zal zijn dan de beoogde waarde in de toekomst. Overigens is de prijselasticiteit van gronden zeer beperkt, oftewel het verlagen van de prijs leidt niet of nauwelijks tot meer verkopen. Daarmee zou prijsverlaging alleen maar leiden tot waardeverlies.

Dat betekent niet dat de gemeente niet kan sturen op verlaging van schulden. Er wordt actief gewerkt aan grondverkopen en met resultaat: diverse percelen worden verkocht voor marktconforme prijzen. Ook wordt actief gestuurd op verkopen van niet strategisch vastgoed. Diverse verkopen hebben de afgelopen jaren plaatsgevonden en met het besluit verkoop Vastgoed (2020.0002932) is dit beleid nog steeds actueel. Het zal echter nooit voldoende opleveren om de hele schuld weg te werken.

Ook is het soms mogelijk om investeringen te temporiseren. Hierbij is het echter wel van belang te onderkennen dat temporiseren maatschappelijke gevolgen kan hebben of meerkosten tot gevolg heeft (bij bijvoorbeeld noodzakelijk onderhoud of door inflatie). Ook kan het mogelijk zijn het maatschappelijk doel op een andere manier te bereiken. Dit kan bijvoorbeeld door te leasen of huren (in plaats van koop) of door activa en bijbehorende schulden over te dragen aan een (op te richten) entiteit. Ook in dit geval is het goed om te onderkennen dat dit andere vormen van verplichtingen met zich meebrengt (langdurige huurcontracten leggen een vergelijkbaar beslag op de middelen en (op te richten) entiteiten kunnen vragen om garanties met bijbehorende risico’s).

Een andere mogelijkheid tot verlaging van schulden, is door het onttrekken van middelen aan de exploitatie. Door een bezuiniging op de programma's en/of de bedrijfsvoering van de gemeente en de vrijgevallen middelen aan te wenden ten behoeve van schuldreductie, zal de schuld uiteraard met hetzelfde bedrag worden verlaagd. Bij deze mogelijkheid zal de Algemene dekkingsreserve stijgen en het weerstandsvermogen verbeteren. Hierdoor wordt de financiële positie van de gemeente meer solide.

Ten slotte is het ook mogelijk om de gemeentelijke lasten te verzwaren, zonder dat deze extra inkomsten worden ingezet voor extra uitgaven. Dit heeft vergelijkbare gevolgen als het onttrekken van middelen aan de exploitatie: de Algemene dekkingsreserve stijgt en het weerstandvermogen van de gemeente verbetert. Dit heeft uiteraard wel financiële gevolgen voor de inwoners en/of de ondernemers van Haarlemmermeer.

Instrumentarium
In de notitie Schuldbeheersing 2016 was duidelijk dat op dat moment niet direct ingegrepen hoefde te worden op de ontwikkeling van de schuld. Maatregelen als een investeringsplafond zouden de verdere ontwikkeling van onze gemeente hebben gestopt; de negatieve gevolgen hiervan zouden niet opwegen tegen de voordelen wat betreft de schuldpositie. Zeker gezien de financiële positie van de gemeente. De Algemene dekkingsreserve van de gemeente was op dat moment € 155 miljoen en het meerjarenbeeld was positief.

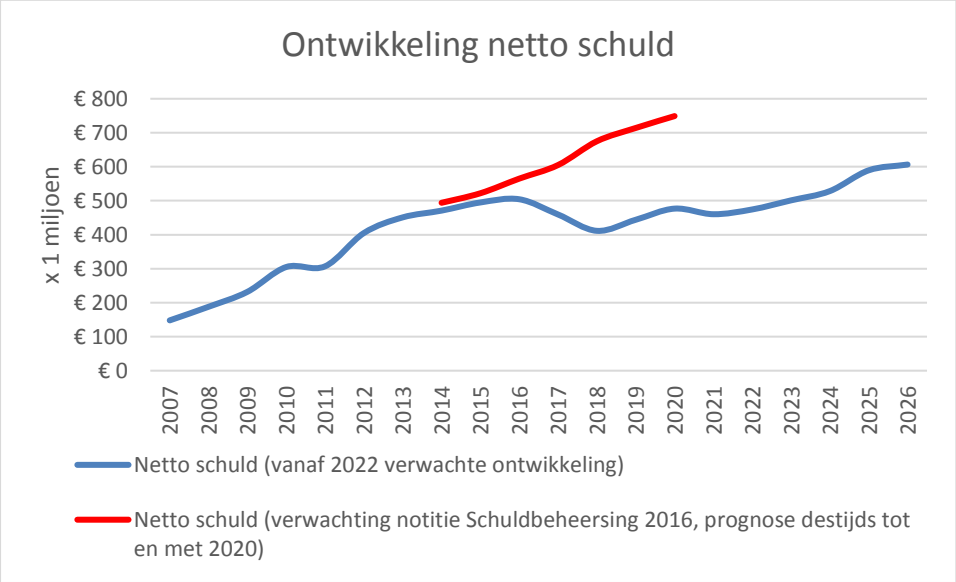
Met het besef dat de schuld van de gemeente hoog is en bijzondere aandacht behoeft, is daarom besloten een drietal indicatoren te introduceren welke de ontwikkeling van de schuldpositie nauwgezet volgen. Het betreffen de Netto Schuldquote, Lasten schuldpositie en de ratio Onzekere inkomsten, waarover wordt gerapporteerd in de Planning & Control (P&C) producten.
Daarnaast is besloten in elk voorstel tot een investering van € 25 miljoen en groter inzichtelijk te maken welke gevolgen deze investering heeft op de drie indicatoren.

Uiteindelijk gaat het om het gesprek in de raad en tussen raad en college over de relatie tussen investeringen, ambities en schuldpositie. De indicatoren ondersteunen daarbij in de besluitvorming.

3. Analyse schuldpositie

3.1 Ontwikkeling schuldpositie 2007-2026

In de notitie Schuldbeheersing uit 2016 is de verwachting uitgesproken dat de netto schuld in 2020 zou stijgen tot een bedrag van € 700 miljoen. Ook daarna kon een verdere stijging van de schuldpositie verwacht worden.



Figuur 2: Ontwikkeling netto schuld

Uit bovenstaande grafiek blijkt dat de netto schuld van de gemeente zich in de periode 2016-2021, tegen de verwachting in, heeft gestabiliseerd. Feitelijk is de netto schuld bij de Jaarstukken 2021 met een bedrag van € 460 miljoen lager dan bij de Jaarstukken 2016 (€ 504 miljoen).
De oorzaken hiervoor zijn door de jaren heen divers. Zo is de realisatie van de investeringen achtergebleven bij de raming, zijn er voordelen geweest bij de realisatie van investeringen, zijn er meer ontvangsten uit de grondexploitaties geweest, zijn er vooruitbetalingen ontvangen voor nog af te nemen gronden (GEM A4 zone west) en is een lening door de woningcorporatie Ymere afgelost.

Na de daling in 2017 en 2018 is in 2019 een lichte stijging ingezet. In 2021 zien we een beperkte daling. Rekening houdend met het investeringsplan 2022-2026, verwachten wij aan het eind van het meerjarenperspectief een netto schuld van € 600 miljoen. Daarmee blijven wij eind 2026 nog onder het bedrag van € 700 miljoen dat wij bij vaststelling van de vorige notitie al in 2020 verwachtten te bereiken. Daarbij dient wel in beschouwing te worden genomen dat het grootste deel van de investeringen voor de groei van het aantal woningen zich na de horizon van het investeringsplan 2022-2026 bevindt. De omvang van netto schuld op zichzelf is onvoldoende om conclusies te kunnen trekken over de betaalbaarheid van de schuld. De vraag

hoe betaalbaar de schuld is dient gekoppeld te worden aan de financiële positie in het geheel. In de periode 2016-2021 is de omvang van de Algemene dekkingsreserve toegenomen van
€ 155 miljoen tot € 205 miljoen. De omvang van de inkomsten is toegenomen van € 402 miljoen (2016) naar € 521 miljoen in 2021. De ratio weerstandvermogen is toegenomen van 3,8 (2016) tot 4,3 (2021) en valt daarmee in alle tussenliggende P&C documenten in de categorie uitstekend. Naar aanleiding van een antwoord van de commissie BBV kregen we in 2022 te maken met de incidentele afboeking van kosten van de omlegging A9 van € 45 miljoen ten laste van de Algemene dekkingsreserve bij de Najaarsrapportage 2022. Desalniettemin blijft de ratio op basis van de huidige cijfers uitstekend. Ondanks de sterke financiële weerbaarheid van onze gemeente, is het meerjarenperspectief inmiddels wel veranderd. Waar een sluitend meerjarenbeeld bij de vaststelling van de laatste notitie nog vanzelfsprekend was, is dat nu alleen nog mogelijk na de strategische heroriëntatie en hebben we te maken met een tekort in het meerjarenbeeld vanaf 2026. Ook leiden mondiale omstandigheden zoals de excessieve inflatie tot onzekerheden in het gehele meerjarenbeeld.

3.2 Uitgangspunt notitie Schuldpositie 2023

Al met al is de uitgangspositie niet heel erg veranderd in de afgelopen periode. De netto schuld is in absolute zin zelfs enigszins kleiner in omvang en met het oog op het meerjarenperspectief wordt nog steeds een stijging van de schuldpositie voorzien. Deze stijging is echter van minder grote orde en maximeert zich op een lager niveau dan eerder werd voorzien. Direct ingrijpen met middelen als investeringsplafonds is dan ook nu niet aan de orde. Deze remmen de verdere ontwikkeling van onze gemeente en brengen andere maatschappelijke opgaven zoals het oplossen van het woningtekort in de knel. Daarbij blijft aandacht voor de schuldpositie wel een vereiste. Zeker gezien het huidige meerjarenperspectief, de ambities uit het coalitieakkoord en de nieuwe investeringsambities die er ook na deze periode weer zullen zijn, blijft het noodzakelijk om de ontwikkeling van de schuldpositie goed te monitoren. Daartoe hebben wij het bestaande instrumentarium geëvalueerd in de notitie en stellen we waar nodig verbeteringen voor om het gesprek tussen de raad en ons college over de gewenste omvang van de schuld in relatie tot de maatschappelijke opgaven te ondersteunen.

4. Indicatoren

4.1 Analyse indicatoren

In dit hoofdstuk evalueren wij de drie bestaande indicatoren en wordt een nieuwe indicator geïntroduceerd. In bijlage 1 en 2 is een toelichting opgenomen met de berekeningswijze van de bestaande kengetallen. In bijlage 3 geven wij de ontwikkeling van de ratio's per jaarschijf over de diverse P&C producten. Op deze wijze kan worden getoetst in hoeverre de verwachtingen zijn uitgekomen.
In de analyse van de kengetallen is een belangrijk uitgangspunt dat een kengetal op zichzelf niets zegt. Kengetallen dienen altijd in samenhang met elkaar te worden bezien om een beeld te kunnen vormen over de financiële positie in het geheel.

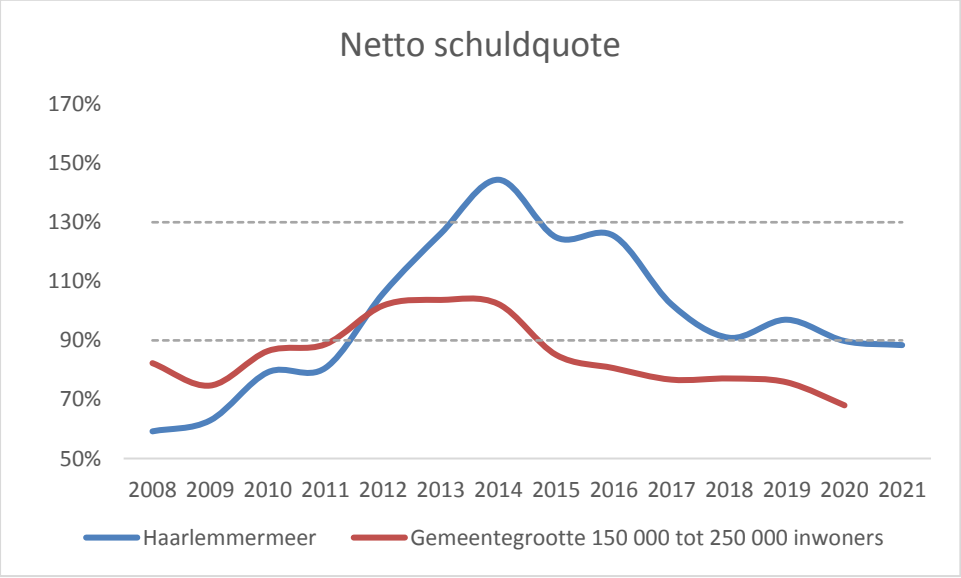
4.2 Netto schuldquote

De netto schuldquote geeft antwoord op de vraag: hoe hoog is de schuld (afgezet tegen de inkomsten)?

Gebruik:
De netto schuldquote is een van de verplichte BBV indicatoren. In diverse monitors voor de financiële positie van gemeente (Financiële conditie index van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), BDO benchmark gemeenten) is voor deze indicator een belangrijke rol weggelegd. Ook de provinciale toezichthouder hanteert dit kengetal als onderdeel van de analyse van de financiële positie.

Normering:
De bestaande normering betreft: Groen (0 % – 89%), Oranje (90% - 119%) en Rood (> 120%). Inmiddels worden de normen vaker gebruikt als signaalwaarde bij het provinciaal toezicht (Gemeenschappelijk financieel toezichtkader 2020), in bijvoorbeeld de jaarlijkse BDO Benchmark Nederlandse gemeenten en de financiële conditie index. De grens tussen groen en oranje wordt verschillend gehanteerd met 90% en 100%. Voorgesteld wordt 90% vast te houden, aangezien dit de voorzichtigste inschatting is. De grens tussen oranje en rood wordt echter altijd gehanteerd voor 130% en hoger. Voorgesteld wordt hierbij aan te sluiten en de grens voor rood te verhogen naar 130% en hoger.

Ontwikkeling Haarlemmermeer
De netto schuldquote daalde in de jaren 2016-2021 van 125,4% in 2016 naar 88,4% in de Jaarstukken 2021. Daarmee staat deze indicator nu op groen. Op termijn voorzien we nog een stijging naar 123% (Programmabegroting 2023-2026, raming jaarschijf 2026). Uit analyse in bijlage 3 valt op dat verwachte stijgingen van de netto schuldquote in de P&C producten in de periode 2016-2021 aan de hoge kant zijn gebleken. Ramingen tussen de 140% en 160% zijn geen uitzondering, terwijl de werkelijke netto schuldquote daalde. De oorzaken hiervan zijn veelomvattend.
Eerder is al aangegeven dat de realisatie van de investeringen is achtergebleven bij de werkelijkheid. Met de introductie van het Meerjaren Perspectief Investeringen (MPI) is het mogelijk geworden om strakker te sturen op de planning en realisatie van investeringen, waardoor ook de ramingen van de ontwikkeling van de netto schuldquote exacter te maken zijn. We zien dit al terug in de ramingen van de netto schuldquotes die nu niet meer tot grote excessen leiden. Daarnaast hadden we in 2020 en 2021 te maken met een zogenaamd noemereffect. De inkomsten waren als gevolg van de coronacrisis hoger waardoor de netto schuldquote per saldo lager is.



Figuur 3: Ontwikkeling netto schuldquote

Advies:
- Behouden van deze indicator;
- De signaalwaarde voor rood te verhogen van 120% naar 130%.

4.3 Lasten schuldpositie
De lasten schuldpositie geeft antwoord op de vraag: welk deel van de inkomsten mag opgaan aan rente en afschrijvingslasten?

Gebruik:
De ‘lasten schuldpositie’ is een lokale indicator. Er kan dus niet vergeleken worden met landelijke trends en er wordt door de toezichthouder niet naar gekeken bij de analyse van de financiële positie. Wel is er een beperkt aantal gemeenten die een vergelijkbare indicator hebben opgesteld, zoals een normering van het percentage van de rentelasten ten opzichte van de totale baten.

Normering:
De bestaande normering betreft: Groen (0 % – 12,4%), Oranje (12,5% - 15%) en Rood (> 15%).
Bij een stijging van de gemiddelde rente met 1% op de leningenportefeuille zullen de lasten met € 4 tot € 5 miljoen toenemen bij een netto schuld tussen de € 400 en € 500 miljoen. Een beperkte stijging kan dus een forse extra druk op de exploitatie geven. Daarom zijn de normen in 2016 ambitieus gesteld. Omdat de gemeente de rente langjarig vastlegt, en beschikt over een portefeuille met leningen die in verschillende jaren aflopen, zal de stijging of daling van de gemiddelde rente altijd geleidelijk gaan. Hierdoor is er voldoende tijd om de stijgende rentelasten in de exploitatie op te vangen. Wel zien we sinds begin 2022 een trendbreuk op de kapitaalmarkt. Waar een dalende rente het afgelopen decennium vanzelfsprekend was geworden, zijn nu de eerste renteverhogingen door de Europese Centrale Bank (ECB) doorgevoerd. Er is in de Programmabegroting 2023-2026 geanticipeerd op een beperkte rentestijging ten opzichte van 2022. Met het oog op deze kerende trend, stellen wij voor om de huidige normering vast te blijven houden.

Ontwikkeling Haarlemmermeer:
Over de werkelijke realisatie van de indicator lasten schuldpositie is voor het eerst gerapporteerd in de Jaarstukken 2017. De indicator groeit in de periode 2017-2021 van 8,7% naar 9,5% eind 2021. Daarmee blijft de indicator ruim onder de grens van oranje bij 12,4%. Wij verwachten op termijn een stijging naar 10,4% (Programmabegroting 2023, raming jaarschijf 2026). Uit de analyse in bijlage 3 valt hier ook op dat de ramingen in de periode 2016-2021 met verwachte stijgingen tot 13 % of 14% aan de hoge kant zijn gebleken. Ten eerste speelt hier, net als bij de netto schuldquote, de realisatie van investeringen een voorname rol. Een beperktere realisatie van investeringen leidt tot lagere afschrijvingslasten en het aantrekken van minder benodigde financiering waardoor de rentelasten lager zijn. Daarmee is deze indicator dan ook lager uitgevallen dan waar rekening mee werd gehouden. Ook hier zien we in het meerjarenperspectief dat de ramingen minder grote excessen zijn gaan vertonen door de sturing via het MPI. Ten tweede worden de ramingen voor nieuw aan te trekken langlopende geldleningen in het meerjarenbeeld conform het voorzichtigheidsbeginsel geraamd. Gezien de economische omstandigheden op de kapitaalmarkt, is het verstandig rekening te houden met enige marge. Terugkijkend blijkt in de praktijk dat de langlopende leningen afgelopen jaren tegen een lager rentepercentage konden worden aangetrokken dan waar rekening mee was gehouden. Hierdoor vielen de rentelasten en de indicator lasten schuldpositie lager uit dan waar in het meerjarenbeeld rekening mee was gehouden.

Advies:
Behouden van deze indicator.

4.4 Onzekere inkomsten
De ratio onzekere inkomsten geeft antwoord op de vraag: houden we rekening met veel onzekere inkomsten in de ramingen van de schuldpositie?

Gebruik:
De ‘onzekere inkomsten’ is een lokale indicator. Er kan dus niet vergeleken worden met landelijke trends en de toezichthouder kijkt hier niet naar bij de analyse van de financiële positie.

Normering:
De bestaande normering betreft: Groen (0 % – 9,9%), Oranje (10% - 14,9%) en Rood (> 15%).

Ontwikkeling Haarlemmermeer:
Deze indicator kent geen realisatiecijfers. Dat komt omdat deze indicator toekomstgericht is, wanneer de inkomsten in een jaar gerealiseerd zijn, zijn ze immers zeker. Over deze indicator wordt sinds de Programmabegroting 2017-2020 gerapporteerd. Over de P&C producten heen bezien laat deze indicator nogal een grillig verloop zien. Excessen liggen in de Jaarstukken 2019 (2,70%) en de Voorjaarsrapportage 2021 (21%). Ook kunnen in opeenvolgende P&C producten de verschillen groot zijn. De indicator gaat van 8,40% (groen) in de Jaarstukken 2020 naar 21% (rood) in de Voorjaarsrapportage 2021. Dit is veroorzaakt door het toevoegen van een nieuwe jaarschijf in de berekening met een verwacht positief saldo van uitgaven en inkomsten uit de grondexploitaties (MPG). Bij de Programmabegroting 2023-2026 is de indicator licht gedaald naar 14,3%.

Advies:
Deze indicator is opgenomen gezien de behoefte om de toekomstige inkomsten van de grondexploitaties een plek te geven. Daarbij heeft deze indicator meer een signaalfunctie bij de andere twee indicatoren. Wanneer rekening gehouden wordt met veel inkomsten vanuit de grondexploitaties, zullen de andere twee indicatoren bij tegenvallende inkomsten een te rooskleurig beeld geven. Als deze indicator op groen staat, betekent het niet dat het goed gaat met de schuldpositie, het betekent alleen dat het meerjarenbeeld is gebaseerd op zekere inkomsten.

Alhoewel de gedachte achter deze indicator een relevante is, namelijk een plek geven van de inkomsten uit de grondexploitaties, kunnen er twijfels geplaatst worden bij de manier hoe deze is vormgegeven. De onzekere inkomsten worden gedefinieerd als het saldo van de verwachte uitgaven en inkomsten zoals opgenomen in het Meerjarenperspectief Grondzaken (MPG). Dit veronderstelt impliciet dat alle inkomsten uit de grondexploitaties onzeker zijn. Op basis van alle bekende informatie wordt het MPG voorzichtig ingeschat, waarmee dit risico beperkt is.
Daarnaast laat de indicator een grillig verloop zien. Zelfs tussen opeenvolgende P&C producten kunnen er forse verschillen zijn. De feitelijke financiële positie verandert tussen opeenvolgende P&C producten niet in een grote mate. Sturen op een dergelijke indicator is vrijwel niet mogelijk, en kan ertoe leiden dat het handelingsrepertoire in gang gezet wordt terwijl in een volgend P&C product de signaalwaarde niet meer wordt overschreden. Een indicator dient een zekere stabiliteit in zich te hebben en dat heeft deze indicator nu niet.
Eerder in de notitie gingen wij al in op rendabele en onrendabele schulden. De schulden die de gemeente aangaat voor de bouwgrondexploitaties zijn in de meeste gevallen rendabele schulden. Echter, naarmate de inkomsten verder in de toekomst liggen brengt dit meer rentekosten en risico's met zich mee.
Binnen het bestaande BBV instrumentarium is al een kengetal opgenomen dat de omvang van de boekwaarde van de voorraden grond afzet tegen de totale baten. Dit betreft de ratio grondexploitaties. Dit kengetal is niet direct gerelateerd aan de inkomsten vanuit de bouwgrondexploitaties, maar door de omvang van de boekwaarde van de voorraden gronden af te zetten tegen de totale baten kan wel een indicatie verkregen worden hoe vatbaar een gemeente is voor schommelingen in de opbrengsten van grondexploitaties bij economisch zwaar weer. De ratio grondexploitaties is al opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen, in paragraaf 5.2 van deze notitie krijgt deze samen met een aantal andere kengetallen een prominenter plek in de P&C cyclus. Daarnaast is dit kengetal te vergelijken met andere gemeentes.

Advies:
Gezien de bovenstaande argumentatie wordt voorgesteld de indicator onzekere inkomsten te laten vervallen.

4.5 Solvabiliteit

Zoals besproken in hoofdstuk 2.3 bestaat er geen eenduidig antwoord over de gewenste omvang van de schuld. Naast de vragen “hoe hoog mag de schuld zijn?” en “hoe betaalbaar is de schuld?” is daar geconcludeerd dat we dit kunnen verbinden aan een derde vraag ‘hoe is onze financiële positie?”.
De eerste vraag wordt gekwantificeerd door de netto schuldquote, de tweede door de ‘lasten schuldpositie’. In het instrumentarium is nu geen indicator ingericht voor de derde vraag ‘hoe is onze financiële positie?’.

De solvabiliteit wordt genoemd als meest omvattende globale indicator van de vermogenspositie. Gemeenten die goed scoren op deze indicator blijken relatief vaak ook goed te scoren op andere financiële indicatoren, voor gemeenten met een slechte score blijkt dit juist omgekeerd (Cebeon rapport Gemeenten in de knel, 2021). Ook de jaarlijkse BDO benchmark gemeenten kent het meeste belang toe aan deze indicator.
Deze is relatief simpel te berekenen:

$$solvabiliteit = \frac{totaal\ eigen\ vermogen}{totaal\ passiva} \times\ 100\%$$

Het betreft hier ook een verplichte BBV-indicator. De toezichthouder hanteert geen harde grenzen, maar normeert aan de hand van meest risicovol (<20%), gemiddeld risicovol (> 20% en < 50%) en minst risicovol (> 50%). Voorgesteld wordt de normering hierbij aan te sluiten:

	Groen	> 50%
	Oranje	20% - 50%
	Rood	< 20%

Hoe hoger de solvabiliteit, des te meer buffers de gemeente heeft om tegenvallers op te vangen. Deze buffers staan niet feitelijk op de bank maar het betreft dat gedeelte van het gemeentelijk bezit dat niet belast is met schuld.
Naar de analogie van een privépersoon, iemand die zijn huis maar deels heeft belast met een hypotheek, kan bij een tegenvaller zijn hypotheek verhogen met als onderpand het huis.

Advies:
Voorgesteld wordt de solvabiliteit als derde indicator toe te voegen aan het instrumentarium.

5. Inzicht in de financiële positie

5.1 Notitie meerjarig financieel inzicht voor de raad

De raad heeft een kaderstellende, autoriserende en controlerende taak. Om deze taak op de juiste wijze in te kunnen vullen heeft de raad informatie nodig over de financiële positie. Immers, de financiële positie is niet leidend, maar beïnvloedt wel de mate waarin de doelen uit de programmabegroting kunnen worden gerealiseerd.

De notitie Meerjarig Financieel Inzicht voor de raad is in 2020 gepubliceerd door de commissie BBV. Met deze notitie beoogt de commissie de gebruiker (met name raadsleden) duidelijkheid te geven hoe diverse onderdelen uit de programmabegroting en jaarstukken in samenhang gezien kunnen worden om een oordeel te vormen over de financiële positie. Ook wordt een aantal suggesties en voorbeelden gegeven hoe de raad in de genoemde rollen ondersteund kan worden.

In de notitie is de volgende tekst gepubliceerd:

De gemeentelijke begroting is te zien als het huishoudboekje. In het overzicht van baten en lasten (de exploitatie) wordt aangegeven hoeveel geld er binnen komt (baten) en hoeveel er wordt uitgegeven (lasten).

De balans geeft aan welke bezittingen er zijn en hoe die zijn gefinancierd (met eigen geld (reserves) of met leningen). De meerjarenraming is de verbindende schakel. Daarin wordt aangegeven welke doelstellingen men wil bereiken, wat men daarvoor gaat doen en hoeveel dat mag kosten. Met de meerjarenraming worden plannen voor de komende periode financieel vertaald en worden prognoses opgesteld. De jaarstukken (jaarverslag en jaarrekening) laten zien wat daarvan is gerealiseerd en tegen welke kosten. Voor een goed inzicht in de financiële positie van een gemeente moet dus gekeken worden naar zowel het overzicht van baten en lasten als de balans. Alleen het overzicht van baten en lasten of alleen de balans van één (begrotings)jaar geeft niet een volledig beeld. Om goed en snel inzicht te hebben in de financiële positie van de gemeente is daarom belangrijk dat:

- *de belangrijkste indicatoren en kengetallen van de balans en van de baten en lasten in samenhang worden gepresenteerd en toegelicht.*
- *de ontwikkeling van deze samenhang in de loop van de tijd (de afgelopen jaren en toekomstige (minimaal) vier begrotingsjaren) worden opgenomen en toegelicht. Dit kan in de vorm van een trendanalyse voor de gemeenteraad kort en bondig op een beperkt aantal pagina's worden weergegeven.*

Met betrekking tot de trendanalyse wordt nog het volgende meegegeven:

Op basis van de informatie in de begroting en jaarrekening kan met een trendanalyse de ontwikkeling in de tijd van de financiële positie en de verwachte toekomstige financiële positie worden weergeven. … Hierbij dient elke gemeente een eigen normering te definiëren waar het gaat om de vraag wanneer de financiële positie als gunstig of ongunstig kan worden aangemerkt.

De verplichte kengetallen worden, conform het BBV, in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing gepubliceerd. De kengetallen schuldbeheersing worden gepresenteerd in de paragraaf financiering. Inhoudelijk zijn deze kengetallen daar op hun plaats, maar een samenhangende presentatie in het kader van de financiële positie mist op dit moment. Om de samenhang te vergroten zal de rapportage over de drie indicatoren met ingang van de Jaarstukken 2022 in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing worden geïntegreerd. Het separate hoofdstuk in voorjaarrapportage (waarin de indicatoren meerjarig worden bijgesteld) en de najaarsrapportage (waarin de indicatoren incidenteel voor de lopende jaarschijf worden bijgesteld) blijft in stand.

Voor de genoemde trendanalyse kent onze gemeente in de begroting en jaarstukken een plek waar financiële trends kunnen worden geduid. Het betreft hier het hoofdstuk 'Financiële hoofdlijnen' waarin inzicht wordt gegeven in baten, lasten, structureel begrotingssaldo, risico's, reserves, investeringen, Meerjarenperspectief Grondzaken (MPG) en schuldbeheersing. Het onderdeel schuldbeheersing geeft alleen inzicht in de hoogte van de schuld.

Met ingang van de Programmabegroting 2024-2027[1] en de Jaarstukken 2022, zal het onderdeel schuldbeheersing uit de financiële hoofdlijnen vervangen worden door het onderdeel financiële positie. Hierin zullen, naast de hoogte van de netto schuld, de drie indicatoren (netto schuldquote, lasten schuldpositie en solvabiliteit) meerjarig worden gepresenteerd. Met ingang van deze notitie noemen wij dat de kernindicatoren schuldpositie. Daar voegen wij als ondersteunende indicatoren de overige vier verplichte BBV indicatoren en nog twee andere indicatoren aan toe, zodat de raad zich een integraal beeld kan vormen over de financiële positie. Deze indicatoren worden bij de programmabegroting met een perspectief van minimaal vier

[1] Omdat de uitgangspunten in deze notitie eerst aan de raad worden voorgelegd voordat er aanpassingen in de programmabegroting worden doorgevoerd is een voorbeeldweergave van het beoogde hoofdstuk schuldpositie voor de reeds vastgestelde Programmabegroting 2023-2026 als addendum aan het raadsvoorstel toegevoegd.

afgesloten boekjaren aangevuld met vier begrotingsjaren gepresenteerd. In de jaarstukken zal net als bij de overige onderwerpen uit de financiële hoofdlijnen zes afgesloten boekjaren worden weergeven. Daarbij zal een kwalitatieve duiding (trends) worden gevoegd waardoor in één oogopslag een integraler beeld over de financiële houdbaarheid kan worden gevormd. In de volgende paragraaf gaan wij in op de voorgestelde ondersteunende indicatoren en stellen we ook een normering voorstellen.

5.2 Ondersteunende indicatoren

De kernindicatoren worden in deze paragraaf aangevuld met enkele ondersteunende indicatoren. De ondersteunde indicatoren bevatten informatie die het beeld uit de kernindicatoren nuanceren, of in breder perspectief plaatsen. De mix van indicatoren geeft een overzicht van vermogenspositie, (druk op de) exploitatie en weerbaarheid, waarmee een totaalbeeld over de financiële houdbaarheid kan worden verkregen.

In figuur 4 geven wij een overzicht van de kernindicatoren en hun normering. Ook de voorgestelde ondersteunende indicatoren en hun normering is daarna toegevoegd. Daarna worden de voorgestelde indicatoren toegelicht.

Indicator	Focus	Oorsprong	Normering		
			Minst risicovol	Neutraal	Meest risicovol
Kernindicatoren					
Netto schuldquote	Vermogenspositie	BBV	0% - 89%	90% - 129%	> 130%
Lasten schuldpositie	Exploitatie	Lokaal	0% - 12,4%	12,5% - 15%	> 15 %
Solvabiliteit	Vermogenspositie	BBV	> 50%	20% - 50%	< 20%
Ondersteunende indicatoren					
Netto schuldquote gecorrigeerd voor uitgeleende gelden	Vermogenspositie	BBV	0% - 89%	90% - 129%	> 130%
Grondexploitatie	Vermogenspositie	BBV	< 20%	20% - 35%	> 35%
Belastingcapaciteit	Exploitatie	BBV	< 95%	95% - 105%	> 105%
Structurele exploitatieruimte	Exploitatie	BBV	> 0,4%	-0,4% - 0,4%	< 0,4%
Ratio weerstandsvermogen	Weerbaarheid	Lokaal	> 1,4	1- 1,4	< 1,0
Renterisiconorm	Weerbaarheid	Wet Fido	< 20%	n.v.t.	> 20%

Figuur 4: Kernindicatoren en ondersteunde indicatoren

Netto schuldquote gecorrigeerd voor uitgeleende gelden

De verplichte BBV-indicator netto schuldquote gecorrigeerd voor uitgeleende geleden is een variant op de netto schuldquote waarbij er gecorrigeerd voor de gelden die zijn doorgeleend. De exacte berekeningswijze is vastgelegd in de ‘Regeling vaststelling wijze waarop kengetallen worden vastgesteld en opgenomen in begroting en jaarverslag provincies en gemeenten’ (vanaf nu ‘regeling kengetallen’). In diverse monitors en door de provinciaal toezichthouder wordt geen onderscheid gemaakt in de normering tussen de netto schuldquote en de netto schuldquote gecorrigeerd voor uitgeleende gelden. Een lagere gecorrigeerde schuldquote kan daarbij dus slechts duiding geven bij een (te) hoge netto schuldquote. Indien deze wordt veroorzaakt door doorgeleende gelden, is er minder reden tot zorg bij een hoge netto schuldquote, mits de doorgeleende gelden worden terugbetaald. Daarom wordt voorgesteld ook hier dezelfde normering te hanteren als bij de netto schuldquote.

Grondexploitatie
De verplichte BBV-indicator grondexploitatie zet de waarde van de grondposities (bouwgronden in exploitatie) af tegen de totale baten van de gemeente. De exacte berekeningswijze is vastgelegd regeling kengetallen. In paragraaf 2.2 gingen wij al in op rendabele versus onrendabele schulden. Schulden voor gronden worden in de hoofdzaak aangegaan met de intentie de gronden op termijn weer te verkopen. Net als bovenstaand bij de uitgeleende gelden kan deze indicator dus meer informatie geven bij een hoge schuldquote. Indien de veronderstellingen waarin de schulden zijn aangegaan waarheid worden en de rentelasten gedragen kunnen worden, hoeft een hogere schuldquote die hierdoor verklaard wordt niet direct een probleem te zijn. 'Het aandeel' van de indicator grondexploitatie wordt in sommige gevallen dan ook met de netto schuldquote verrekend. In diverse monitors en door de provinciaal toezichthouder wordt een waarde onder de 20% als het minst risicovol geclassificeerd, een waarde tussen de 20% en 35% wordt als neutraal beschouwd, en een waarde als boven de 35% wordt als risicovol geclassificeerd. Voorgesteld wordt hierbij aan te sluiten.

Belastingcapaciteit
Deze verplichte BBV-indicator geeft inzicht in hoe de woonlasten voor een gezin bij een gemiddelde WOZ-waarde in de gemeente zich verhouden tot de landelijk gemiddelde woonlasten van een gezin. De exacte berekeningswijze is vastgelegd in de regeling kengetallen. Dit percentage geeft daarmee een indruk in hoeverre het vermogen om eigen middelen op te brengen wordt benut. Enige voorzichtigheid is wel geboden bij deze indicator. Om te kunnen bepalen of de gemeente nog ruimte heeft om de belastingen te verhogen is het nodig om na te gaan in hoeverre de riool- en afvalheffingen kostendekkend zijn en hoe het OZB-tarief van de gemeente zich verhoudt tot het landelijk gemiddelde. Het verhogen van de tarieven is een politieke keuze. In diverse monitors en door de provinciaal toezichthouder wordt een waarde onder de 95% als het minst risicovol geclassificeerd, een waarde tussen de 95% en 105% wordt als neutraal beschouwd, en een waarde als boven de 105% wordt als risicovol geclassificeerd. Voorgesteld wordt hierbij aan te sluiten.

Structurele exploitatieruimte
Uit deze verplichte BBV-indicator blijkt of een gemeente over voldoende structurele baten beschikt om de structurele lasten te dekken. De exacte berekeningswijze is vastgelegd in de regeling kengetallen. Een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten (waaronder de rente en aflossing van een lening) te dekken. Wanneer dit percentage negatief is, betekent het dat het structurele deel van de baten onvoldoende ruimte biedt om de structurele lasten te blijven dragen. De commissie BBV geeft in de notitie Meerjarig Financieel Inzicht voor de raad een definitie van neutraal van tussen -0,4% en 0,4%. Daaruit volgt dat kleiner dan -0,4% als meest risicovol kan worden beschouwd en groter dan 0,4% als het minst risicovol. Voorgesteld wordt hierbij aan te sluiten.

Ratio weerstandsvermogen
In hoeverre de gemeente in staat is de gevolgen van de risico's op te vangen zonder dat het beleid of de uitvoering daarvan in gevaar komt, wordt weergegeven door de ratio weerstandsvermogen. De vermogenspositie is hier bepalend in, waardoor er samenhang is met de indicator solvabiliteit. In de ratio weerstandsvermogen wordt de geschatte financiële impact van de risico's afgezet tegen de totale weerstandcapaciteit. De ratio weerstandsvermogen is geen verplicht BBV-kengetal. De berekeningswijze is vastgelegd in de Notitie Risicomanagement 2017 (2017.47899). In deze notitie is een waardering vastgelegd. Kleiner dan 1 wordt geclassificeerd als matig/onvoldoende, 1 tot 1,4 als voldoende, en groter dan 1,4 als ruim voldoende tot uitstekend. Omgezet naar de waarderingen in deze notitie zou meest risicovol beschouwd kunnen worden als kleiner dan 1, neutraal 1 tot 1,4 en minst risicovol bij groter dan 1,4.

Renterisiconorm
Het renterisico is het risico dat de rentelasten van de gemeente ineens fors stijgen als nieuw aan te trekken leningen een hogere rente hebben dan de (oude) leningen die worden afgelost. Als de rente in tussentijd stijgt, kan dit gevolgen hebben voor de exploitatie van de gemeente. In de wet Fido en de Uitvoeringsregeling Financiering decentrale overheden is vastgelegd hoe de renterisiconorm dient te worden berekend. Daarbij is vastgelegd dat aflossing per jaar maximaal 20% van de begrote lasten mag zijn. In het Treasurystatuut 2019 (2019.0054201) is vastgelegd dat de renterisiconorm niet wordt overschreden. Daarom wordt voorgesteld < 20% te classificeren als minst risicovol, en groter of gelijk aan 20% als meest risicovol.

5.3 Samenhang indicatoren
Het BBV adviseert een normering op te nemen waarbij de financiële positie als 'gunstig' of 'ongunstig' kan worden aangemerkt. Een dergelijk simplistische normering doet echter afbreuk aan de complexiteit van dit onderwerp. Het is juist de commissie zelf die adviseert het overzicht van baten en lasten, balans en de financiële ratio's in samenhang en over diverse jaren te bekijken.

Wij houden daarom, met als nieuwe indicator de solvabiliteit, vast aan de normering zoals die in 2016 is vastgesteld. Daarin zijn drie niveaus van waakzaamheid gedefinieerd:

- één rode kernindicator: verhoogde waakzaamheid, aandacht voor de schuld;
- twee rode kernindicatoren: sterk verhoogde waakzaamheid, speciale aandacht op verlaging van de schuld;
- drie rode kernindicatoren: direct inzetten van het handelingsrepertoire noodzakelijk met als doel versnelde afbouw van de schuld.

Het is bij deze normering wel een gegeven dat de indicatoren in meerjarenperspectief dienen te worden bekeken. In de programmabegroting en de jaarstukken worden in het hoofdstuk financiële hoofdlijnen daarbij de ondersteunde indicatoren en de trendanalyse in beeld gebracht, waarmee een breder perspectief op de financiële positie kan worden geschetst.

In een raadsvoorstel wordt er bij investeringen van € 25 miljoen en groter separaat inzicht gegeven in de ontwikkeling van de drie kernindicatoren schuldpositie. Deze grens lijkt hoog, echter wordt in de noemer van deze ratio's gerekend met de totale baten voor bestemming reserves of totale passiva (€ 520 miljoen respectievelijk € 990 miljoen). Vanaf een waarde van € 25 miljoen kan een individuele investering de ratio's enigszins zichtbaar beïnvloeden.

5.4 Handelingsrepertoire
In paragraaf 2.4 is al geconcludeerd dat het direct ingrijpen op de hoogte van de schuld forse maatschappelijke consequenties heeft.
Met als uitgangssituatie 2016 is netto schuld in absolute zin lager, de inkomsten met zo'n € 120 miljoen toegenomen, de netto schuldquote gedaald en is de Algemene dekkingsreserve toegenomen met meer dan € 50 miljoen (voor verwerking van de afboeking bijdrage omlegging A9 bij de Najaarsrapportage 2022). Daarbij zijn de lasten van de vaste schuld met een gemiddeld rentepercentage van 2,4% over de leningenportefeuille (Jaarstukken 2016) gedaald naar 1,57% (Jaarstukken 2021). Dit maakt dat de schuld gemakkelijker te dragen is. Omdat de maatschappelijke consequenties van de maatregelen voor het reduceren van de schuld fors zijn, komen in navolging van de vorige notitie maatregelen uit het handelingsrepertoire pas in beeld als twee van de drie kernindicatoren structureel, zichtbaar in het meerjarenbeeld, op rood springen. De maatregelen die het grootste effect sorteren betreffen het niet uitvoeren of temporiseren van noodzakelijke investeringen, overdragen van activa en bijbehorende schulden aan andere entiteiten en het reduceren van de schuld door middel van bezuinigingen of lastenverzwaring voor onze inwoners en/of ondernemers.

Bijlage 1 – Berekening indicatoren

Netto schuldquote

$$netto\ schuldquote = \frac{netto\ schuld}{totale\ inkomsten\ (voor\ bestemming\ reserves)}$$

Deze indicator is in het BBV voorgeschreven als financieel kengetal. Deze indicator geeft aan hoe hoog de netto schuld is ten opzichte van de totale baten (exclusief mutaties reserves) van de gemeente.

De ratio achter deze indicator is dat er een relatie is tussen de inkomsten van een gemeente en de maximale schulden, naar analogie met de relatie tussen de inkomsten van een privépersoon en de maximale hypotheek (zie onder meer "Raadgever Gemeente, let op uw schuld!", VNG, 2014). Iemand met een hoog inkomen kan meer schuld hebben dan iemand met een modaal inkomen.

Door de VNG is in 2014 als richtlijn aangegeven dat het aan te bevelen is dat de netto schuldquote van een gemeente tussen 0% en 100% ligt. Als de netto schuldquote tussen 100% en 130% ligt, is de gemeenteschuld hoog (oranje). Hij moet niet verder stijgen. Als de netto schuldquote boven de 130% uitkomt, dan is een kritische grens gepasseerd (rood).

De normering voor Haarlemmermeer is in 2016 als volgt vastgesteld. In verband met de hogere inkomsten van zo'n 10% door de decentralisaties van sociaal domein zijn de normen voor oranje en groen op respectievelijk 90% en 120% vastgesteld.

	Groen	0% - 89%
	Oranje	90% - 119%
	Rood	120% en hoger

Inmiddels worden de normen vaker gebruikt bij provinciaal toezicht en in bijvoorbeeld de jaarlijkse BDO Benchmark Nederlandse gemeenten. De grens tussen groen en oranje wordt hier ook gehanteerd op 90%. De grens tussen oranje en rood wordt echter gehanteerd voor 130% en hoger. Voorgesteld wordt hierbij aan te sluiten en de grens voor rood te verhogen naar 130% en hoger.

Na aanpassing zijn de normen als volgt:

	Groen	0% - 89%
	Oranje	90% - 129%
	Rood	130% en hoger

Lasten schuldpositie

$$procentuele\ lasten\ schuldpositie = \frac{rente/afschrijvigslasten}{totale\ inkomsten\ (voor\ bestemming\ reserves)}$$

De (in)flexibiliteit van de begroting wordt beïnvloed door de rente- en afschrijvingslasten, oftewel de jaarlijkse kosten van wat met schulden gefinancierd is, die gedekt moeten worden. Hoe hoger dit aandeel is, hoe minder mogelijkheid er is om middelen in te zetten voor andere prioriteiten. Tevens geeft de hoogte van de

rentelasten aan over welk deel van de begroting een risico wordt gelopen als gevolg van grote rentefluctuaties.
Ook deze indicator kan gezien worden naar analogie van een hypotheek van een privépersoon. Ook daarbij is het van belang om vast te zetten hoeveel van je inkomen je aan rente en afschrijving kwijt wil zijn. En ook daarbij is het van belang dat als de rente stijgt, je dat wel moet kunnen opvangen, bijvoorbeeld door andere uitgaven niet meer te doen.

Als ratio wordt genomen de hoogte van de rente- en afschrijvingslasten ten opzichte van de totale baten (voor bestemming reserves). De normen die de gemeente hanteert zijn:

	Groen	0% - 12,4%
	Oranje	12,5% - 15%
	Rood	15% en hoger

De hoogte van deze normen is ingegeven door enerzijds de notie dat indien 1/8e deel van de baten gebruikt wordt voor rente en afschrijving, de schuld te dragen is; anderzijds worden relatief ambitieuze doelstellingen gekozen ten opzichte van de huidige last. Immers, zelfs bij een vrij beperkte stijging van de rente zullen gezien het grote volume, de lasten van de schuld toenemen, met directe gevolgen voor de exploitatie en mogelijke bezuinigingen tot gevolg. Op een dergelijk moment dien je dit terug te zien in deze indicator.

Bijlage 2 – Berekening indicatoren (vervallen met ingang van deze notitie)

Onzekere inkomsten

In de raming van de schuld wordt er rekening gehouden met de uitbreidings- en vervangingsinvesteringen en de afschrijvingen daarop. Daarnaast wordt ook rekening gehouden met een lagere financieringsbehoefte door de toekomstige inkomsten uit de grondexploitaties. Hierbij wordt uitgegaan van het saldo van de verwachte uitgaven en inkomsten zoals opgenomen in het Meerjarenperspectief Grondzaken (MPG) in de komende jaren. Omdat deze categorie inkomsten onzeker is, onder andere vanwege de afhankelijkheid van de markt, wordt voorgesteld deze onzekerheid uit te drukken in een indicator.

De ratio wordt dan de netto toekomstige inkomsten volgens het MPG gedurende de periode zoals deze nu overzien kan worden ten opzichte van de totale schuld aan het eind van de periode.

$$procentuele\ onzekere\ inkomsten = \frac{onzekere\ inkomsten\ in\ het\ meerjarenbeed}{totale\ schuld\ eind\ periode\ meerjarenbeeld}$$

Als deze indicator hoog is, betekent dit dat er relatief veel (nog onzekere) inkomsten worden verwacht waar rekening mee gehouden is in de schuldpositie. Mochten deze inkomsten onverhoopt niet doorgaan, dan geven de andere schuldindicatoren dus een te rooskleurig beeld.

Deze indicator kan niet los gezien worden van de andere indicatoren. Primair geeft deze indicator aan in hoeverre de andere indicatoren een betrouwbaar beeld geven. Als deze indicator op rood staat, geeft dit aan dat bij de andere indicatoren rekening is gehouden met veel onzekere inkomsten. Als deze onzekere inkomsten tegenvallen, zullen de andere indicatoren een te positief beeld geven van de schuld. Als deze indicator op groen staat, betekent dit niet per definitie dat het goed gaat met de schulden van de gemeente; het betekent alleen dat de andere twee indicatoren gebaseerd zijn op zekere inkomsten.

Ook dit kan gezien worden naar analogie van een hypotheek van een privépersoon. Als iemand bijvoorbeeld een vakantiehuis heeft en de intentie heeft op termijn zijn hypotheek daarmee te verlichten, moet deze verkoop nog wel gerealiseerd worden voordat de hypotheek ook daadwerkelijk op dat nieuwe niveau is.

	Groen	0% - 9,9%
	Oranje	10 % - 14,9%
	Rood	15% en hoger

De hoogte van deze normen is ingegeven door de notie dat indien meer dan 10% van de verwachte aflossing van de schulden gekoppeld is aan onzekere inkomsten, dit een risico vormt omdat zonder deze verkopen de schuld eenzelfde percentage hoger zal liggen. Dit zal uiteraard direct gevolgen hebben voor de lasten van de schuldpositie, die daardoor eenzelfde percentage hoger zal liggen.

Deze indicator is specifiek ontwikkeld voor gemeente Haarlemmermeer, gezien de behoefte om de inkomsten vanuit het grondbedrijf een plek te geven in (de berekening van) de schuldpositie maar tegelijk de onzekerheid hiervan ook te onderstrepen.

Bijlage 3 – Inzicht meerjarenbeeld ratio's per P&C product

Netto schuldquote	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**
Programmabegroting 2017	148%	159%	162%	168%	171%						
Voorjaarsrapportage 2017		148%	153%	157%	155%	158%					
Programmabegroting 2018	125%	139%	144%	147%	152%	143%					
Najaarsrapportage 2017		136%									
Jaarstukken 2017		102%									
Voorjaarsrapportage 2018			143%	152%	168%	171%					
Programmabegroting 2019			143%	135%	141%	153%	144%				
Najaarsrapportage 2018			123%								
Jaarstukken 2018			90%								
Voorjaarsrapportage 2019				104%	109%	130%	123%				
Programmabegroting 2020				110%	134%	143%	132%	134%			
Najaarsrapportage 2019				110%							
Jaarstukken 2019				97%							
Voorjaarsrapportage 2020					127%	138%	140%	150%	148%		
Programmabegroting 2021					118%	127%	139%	150%	144%		
Najaarsrapportage 2020					103%						
Jaarstukken 2020					90%						
Voorjaarsrapportage 2021						108%	112%	121%	125%	116%	
Programmabegroting 2022						111%	111%	126%	131%	131%	
Najaarsrapportage 2021						110%					
Jaarstukken 2021						88%					
Voorjaarsrapportage 2022							89%	90%	99%	106%	106%
Programmabegroting 2023							90%	96%	103%	117%	123%
Najaarsrapportage 2022							85%				

Groen	0% - 89%
Oranje	90% - 119%
Rood	120% en hoger

Procentuele lasten schuldpositie	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**
Programmabegroting 2017	13,10%	11,20%	11,50%	11,80%	11,10%						
Voorjaarsrapportage 2017		9,30%	10,60%	11,60%	11,40%	11,80%					
Programmabegroting 2018	11,40%	8,70%	9,50%	10,80%	11,10%	10,70%					
Najaarsrapportage 2017		8,60%									
Jaarstukken 2017		8,70%									
Voorjaarsrapportage 2018			10,00%	11,40%	11,60%	12,20%					
Programmabegroting 2019			10,00%	10,80%	10,50%	12,20%	12,20%				
Najaarsrapportage 2018			9,70%								
Jaarstukken 2018			9,70%								
Voorjaarsrapportage 2019				10,20%	10,00%	11,90%	13,30%	14,20%			
Programmabegroting 2020				10,20%	11,10%	12,30%	13,30%	14,90%			
Najaarsrapportage 2019				10,60%							
Jaarstukken 2019				9,60%							
Voorjaarsrapportage 2020					10,40%	11,50%	11,70%	13,10%	12,20%		
Programmabegroting 2021					10,40%	11,30%	12,40%	14,00%	13,00%		
Najaarsrapportage 2020					9,80%						
Jaarstukken 2020					9,00%						
Voorjaarsrapportage 2021						10,00%	10,30%	10,90%	11,00%	11,40%	
Programmabegroting 2022						10,00%	9,50%	10,00%	10,30%	11,00%	
Najaarsrapportage 2021						10,00%					
Jaarstukken 2021						9,50%					
Voorjaarsrapportage 2022							8,80%	8,90%	9,10%	9,70%	9,90%
Programmabegroting 2023							8,50%	9,20%	9,70%	10,10%	10,40%
Najaarsrapportage 2022							8,30%				

Groen	0% - 12,4%
Oranje	12,5% - 14,9%
Rood	15% en hoger

Procentuele onzekere inkomsten	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**
Programmabegroting 2017	6,10%										
Voorjaarsrapportage 2017		8,50%									
Programmabegroting 2018		9,50%									
Najaarsrapportage 2017		9,90%									
Jaarstukken 2017		11,60%									
Voorjaarsrapportage 2018			7,40%								
Programmabegroting 2019			12,60%								
Najaarsrapportage 2018			11,10%								
Jaarstukken 2018			8,40%								
Voorjaarsrapportage 2019				9,30%							
Programmabegroting 2020				14,20%							
Najaarsrapportage 2019				7,00%							
Jaarstukken 2019				2,70%							
Voorjaarsrapportage 2020					6,60%						
Programmabegroting 2021					6,30%						
Najaarsrapportage 2020					8,20%						
Jaarstukken 2020					8,40%						
Voorjaarsrapportage 2021						21%					
Programmabegroting 2022						16,60%					
Najaarsrapportage 2021						14,70%					
Jaarstukken 2021						15,00%					
Voorjaarsrapportage 2022							17,90%				
Programmabegroting 2023							14,30%				
Najaarsrapportage 2022							14,70%				

Groen	0% - 9,9%
Oranje	10% - 14,9%
Rood	15% en hoger