

## **Bijlage 7.1 Reactienota benchmark financiële positie**

### **1. Inleiding**

Deloitte heeft een benchmark uitgevoerd naar de financiële positie van Leusden. Het benchmarkrapport is opgenomen in bijlage 7.2 en 7.3. In deze reactienota gaan we in op de vragen die we aan Deloitte hebben gesteld en de adviezen die ze in deze benchmark hebben gegeven. Bij de reactie op de adviezen geven we een duiding van het advies en geven we aan of we het advies opvolgen en op welke wijze we dat gaan doen.

### **2. Vragen aan Deloitte**

De aanleiding voor de benchmark is neergelegd in vier vragen die we aan Deloitte hebben gesteld. Onderstaand geven we aan of we antwoord hebben gekregen op deze vragen.

1. De gemeente heeft een coalitieakkoord met een ambitie om een solide financieel beleid te voeren. De vraag die leeft is: In hoeverre is Leusden financieel robuust, op langere termijn en bij "slecht weer"?

Deze vraag is ons ziens duidelijk beantwoord in de benchmark: "Het algemene beeld van de financiële positie van de gemeente Leusden is gezond en evenwichtig. Dit geeft een goede basis op beheerste wijze ambities van de gemeente te realiseren." Daarnaast heeft Deloitte gekeken naar een slecht weer scenario. Als de crisis van een aantal jaar geleden zich in Leusden in dezelfde mate voor zou doen en alle risico's die we inschatten zich gaan voordoen dan kan Leusden de gevolgen hiervan opvangen. Ook dan blijven de schuldquote en solvabiliteit binnen de waarden van de referentiegroep.

2. Het gemeentefonds laat geregeld fluctuaties zien die het structurele begrotingsbeeld aanzienlijk verstoren. Zijn er handvatten voor eventuele passende maatregelen voor een meer "stabiel" financieel beleid?

Deloitte heeft gekeken naar de verstoringen van het structurele begrotingsbeleid als gevolg van mutaties in het gemeentefonds. Deloitte constateert dat de werkelijke algemene uitkering de afgelopen jaren positiever uitvalt dan in de meicirculaire (basis voor begrotingsramingen) geraamd. Op zich klopt deze conclusie maar dat verandert niets aan de situatie dat een gemeente op basis van de meicirculaire een begroting moet opstellen. Deloitte geeft geen concrete handvatten voor passende maatregelen. Ons inziens moet deze vraag nog eens nader onderzocht worden. Wij gaan hier in het vervolg van deze reactienota verder op in.

3. Het actualiseren van de nota risicomanagement van de gemeente Leusden is onderhanden. Het onderzoek kan nieuwe informatie en input opleveren met betrekking tot de kaders voor risicomanagement.

Deloitte heeft de methodiek van weerstandscapaciteit vergeleken en onderzocht en doet hiervoor aanbevelingen. Daarnaast heeft Deloitte de solvabiliteit en schuldquote vergeleken en geeft ook hiervoor aanbevelingen. Deze adviezen en aanbevelingen gaan we verwerken in de actualisering van de nota risicomanagement.

4. Leusden stuurt nu sterk op de begrotingsresultaten in het meerjarenperspectief. Resultaatsturing blijft voor de toekomst (1-4 jaar) belangrijk. Zijn er op basis van de benchmark uitspraken te doen/conclusies te trekken als het gaat om de vraag of een integrale resultaatsturing en balanssturing beter kunnen bijdragen aan een gezonde financiële positie op langere termijn? Bieden integrale resultaatsturing en balanssturing een voldoende financiële basis voor de toekomstige opgaven van de gemeente?

Deloitte geeft duidelijk antwoord op deze vraag. Om de gezonde financiële positie op langere termijn te handhaven dient Leusden het eigen vermogen in stand te houden en signaleringswaarde voor de

schuldquote solvabiliteit te gaan hanteren. Om het eigen vermogen in stand te houden adviseert Deloitte om de sturen op een € 0 saldo van baten en lasten of wel een sluitende meerjarenbegroting voor alle jaren.

### 3. Adviezen en aanbevelingen

#### Advies 1

Begroot en realiseer structureel een saldo van baten en lasten rond de nullijn, dus zonder interen van het eigen vermogen. Hierdoor wordt de huidige reservepositie gehandhaafd.

#### Duiding

Deloitte constateert dat het vermogen van Leusden een grillig verloop heeft (grafiek op pagina 6). Met name in 2013 zien we een sterke daling van het vermogen. Dit werd veroorzaakt door het vormen van een verliesvoorziening van de Buitenplaats en diverse investeringen (Maanweg, fietspad Asschatterweg). Ook de jaren daarna daalt het vermogen als gevolg van diverse investeringen (2<sup>e</sup> sporthal, 3<sup>e</sup> spoor Pon, diverse verkeersprojecten). De stijging in 2017 wordt gedeeltelijk veroorzaakt door gerealiseerde winst op grondexploitaties en daarnaast door het vormen van een reserve voor maatschappelijk nut investeringen<sup>1</sup>.

De grafiek van Leusden geeft dus een grillig verloop maar laat wel zien dat het vermogen in 2017 ten opzichte van 2009 nauwelijks is gewijzigd. Het landelijke gemiddelde en de 20-50K gemeenten laten een daling zien van circa € 270 per inwoner.

#### Reactie op advies

Deloitte adviseert om het eigen vermogen van Leusden in stand te houden. Dit is onder meer van belang voor de solvabiliteitsratio. Om het eigen vermogen in stand te houden adviseert Deloitte om te koersen op een structureel saldo van baten en lasten rond de nullijn. Met andere woorden, een in alle jaren sluitende meerjarenbegroting. Wij vinden dit een goed beleidsuitgangspunt dat ook aansluit bij een financieel solide begroting. In deze Kaderbrief stellen wij ook voor om de maatregelen om tot een sluitende begroting te komen niet gefaseerd door te voeren maar indien mogelijk met ingang van 2020.

#### Advies 2

Stel een signaleringswaarde of streefwaarde vast voor solvabiliteit en de netto schuldquote. Indien besluit een financieel effect hebben waarbij de afgesproken signalerings- of streefwaarde wordt overschreven dan dient de gemeenteraad hier expliciet over te besluiten. De signalerings- of streefwaarde voor de gemeente Leusden kunnen zijn:

	Stand Leusden 2017	Signalering 1	Signalering 2	Signalering 3
Solvabiliteit	50%	< 30%	< 25%	< 20%
Schuldquote	-5%	> 90%	> 130%	> 150%

#### Duiding

##### Solvabiliteitsratio

De solvabiliteitsratio drukt kort gezegd het eigen vermogen uit in % van de balans. Hoe hoger dit percentage hoe beter het is; er is immers meer eigen vermogen en daarmee is de weerbaarheid groter. Dit percentage kan zonder voorzieningen (50%) en met voorzieningen (76%) worden weergegeven. Beide percentage liggen voor Leusden zowel landelijk (31%-38%) als voor de referentiegroep 34%-42% ruim boven het gemiddelde. Wel laat de grafiek (bladzijde 9) zien dat over

<sup>1</sup> Het betreft een overheveling van middelen van onderhoudsvoorzieningen naar de reserve dekking kapitaallasten investeringen maatschappelijk nut. Deze heeft dus wel effect op het vermogen (en daarmee op de solvabiliteitsberekening maar heeft geen budgettaire consequenties.

een langere periode sprake is van een daling. Dit is het gevolg van een afname van eigen vermogen (reserves en voorzieningen) door investeringen en bekostiging groot onderhoud enerzijds en regelmatige (weliswaar incidentele) “tekortfinanciering” van de begroting ten laste van de reserves anderzijds. Handhaving c.q. beheersing van het percentage voor solvabiliteit kan door het in stand houden van het eigen vermogen dan wel door het beheerst sturen op een afname van het eigen vermogen.

#### Schuldquote

De netto schuldquote drukt kort gezegd de netto schulden uit in % van de totale baten. Hoe lager dit percentage hoe beter het is; er zijn immers minder schulden c.q. geldleningen en daarmee is er ook minder druk op de begroting voor rente en aflossingsverplichtingen. De verwachte netto schuldquote komt uit op 20% in 2022. Dat ligt ruim onder het landelijk gemiddelde (69%) en de referentiegroep (60%). Wel laat de grafiek (bladzijde 10 en 11) een stijgende lijn zien. Dit is het gevolg van de overgang van een situatie zonder geldleningen naar een situatie met geldleningen voor project specifieke investeringen in Atria, Atlas en Huis van Leusden. Deze geldleningen kennen een lange looptijd (zo veel mogelijk afgestemd op de afschrijvingstermijn van de investering) met lineaire (jaarlijkse) aflossing. Dat is gunstig voor de spreiding van de rente en aflossingsdruk op de begroting en tevens gunstig in relatie tot de afname van de schuldenlast.

#### Reactie op advies

Het advies is om voor beide ratio's te gaan werken met een signaleringswaarde om zo de vinger aan de pols te houden. Kortom zichtbare grip en sturing op belangrijke variabelen voor het inzicht in de financiële positie. Wij onderschrijven dit advies. De eerste stap naar signaleringswaarde 1 is in beide gevallen relatief groot, namelijk een overbrugging van 20% (solvabiliteit) en 95% (schuldquote). Voor solvabiliteit zouden we een tussenstap willen inbouwen naar 40% en voor de schuldquote een tussenstap van 30% en 60%. Hiermee houden we eerder en dus scherper zicht op de ontwikkeling van de schuldenlast. Daarnaast overwegen wij om bij belangrijke investeringen waarvoor geldleningen worden gesloten de raad al in het raadsvoorstel te informeren over de ontwikkeling van de ratio's en dit niet pas te doen bij de momenten in de reguliere planning en controlcyclus. Uitwerking van beide adviezen willen wij koppelen aan de actualisering van de nota risicomanagement. De adviezen krijgen zo betekenis en opvolging in de vorm door de raad vast te stellen (nieuwe) beleidskaders.

#### Advies 3

Evalueer bij het actualiseren van de nota risicomanagement de wijze waarop de weerstandscapaciteit en het weerstandsvermogen worden bepaald.

#### Duiding

Deloitte constateert dat Leusden een afwijkende methodiek heeft voor de bepaling van de weerstandscapaciteit en de daarmee berekende weerstandsratio. Leusden berekent een ratio van 0,83 (stand jaarrekening 2017) terwijl het landelijk gemiddelde 2,6 is. Op pagina 12 wordt de berekening weergegeven van de 6 gemeenten waar Leusden mee wordt vergeleken. Duidelijk is dat de ratio's uiteenlopen maar dat Leusden verreweg de laagste ratio heeft. Dit heeft te maken met welke onderdelen worden meegenomen in de weerstandscapaciteit. Op pagina 38 van de bijlage wordt een tabel weergegeven waaruit blijkt dat Leusden alleen de algemene reserve meetelt en andere gemeenten ook de bestemmingsreserves, stille reserves, onbenutte belastingcapaciteit en onvoorzien. Indien voor Leusden dezelfde methodiek wordt gehanteerd blijkt dat de weerstandscapaciteit van Leusden boven het landelijke gemiddelde ligt (zie pagina 13). Een ander punt dat Deloitte constateert is dat Leusden een lager risicoprofiel heeft. Dit komt omdat Leusden de risico's van het grondbedrijf niet meetelt omdat we hier een afzonderlijk

weerstandsvermogen voor hebben. Ook hier blijkt dat bij aanpassing van de methodiek Leusden niet veel afwijkt van de referentiegroep.

#### **Reactie op advies**

Wij concluderen dat de gemeente Leusden voor de bepaling van de weerstandscapaciteit, de weerstandsratio en het risicoprofiel een afwijkende methode hanteert maar bij 'normalisering' van de methodiek qua resultaat niet veel afwijkt van de referentiegroep. Dit vinden wij een belangrijke constatering omdat het uiteindelijk niet gaat om de methode maar om de constatering of Leusden is staat is om de risico's die we lopen te kunnen opvangen. Hierin wijken we niet af van de van het landelijk gemiddelde.

Wij voornemens om de nota risicomangement in het 2<sup>e</sup> half jaar 2019 te actualiseren. Het was sowieso de bedoeling om onze methode van bepaling weerstandscapaciteit en risicoprofiel te evalueren. We nemen dit advies dus over.

#### **Advies 4**

De afgelopen jaren heeft het eigen vermogen een dalende trend laten zien waarbij in 2017 weer een stijging laat zien en voor het eerst langlopende schulden zijn aangegaan. Om de huidige gezonde financiële positie te handhaven is belangrijk dat:

- saldo van baten en lasten ongeveer € 0 is (het eigen vermogen blijft wat betreft omvang gelijk om risico's en een crisis te kunnen opvangen)
- schulden voor investeringen worden aangegaan mits de rente en aflossing in de begroting kan worden opgevangen
- het risicoprofiel van de lening portefeuille en de aflossing evenwichtig zijn.

#### **Duiding**

Hiervoor verwijzen wij tevens naar de adviezen 1 en 2. De strekking van het belang van punt 1 zien wij vooral in het vermogen van onze gemeente om in de toekomst te kunnen blijven sturen op risico's en een eventuele crisis. Daarmee bereiken we dat we ook op langere termijn duurzaam financieel gezond blijven. Dat draagt vervolgens bij aan onze taak en verantwoordelijkheid om maatschappelijke opgaven te kunnen oppakken en onze voorzieningen zo veel mogelijk in stand te houden.

#### **Reactie op advies**

Wat betreft het aangaan van schulden c.q. leningen voor investeringen wordt bij elk voorstel expliciet afgewogen of de rente en aflossing in de begroting kan worden opgevangen. Deze afweging maakt deel uit van de financiële paragraaf en het dekkingsvoorstel. Zie tevens advies 5 hierna.

#### **Advies 5**

Houdt het aflossingsschema stabiel en het renterisicoprofiel beperk door zo min mogelijk gebruik te maken van aflossingsvrije leningen (= leningen die in 1 keer worden afgelost).

#### **Duiding**

Een lening wordt afgesloten omdat er sprake is van een financieringstekort. Dat kan gaan om een investering die de gemeente wil doen of om structureel financieringstekort. In Leusden worden alleen leningen aangetrokken voor specifieke investeringen (projectfinanciering). Deloitte adviseert om bij het aantrekken van leningen behoedzaam te opereren. Dit betekent kiezen voor een stabiel aflossingsschema (lineair aflossen) en zo min mogelijk gebruik maken van aflossingsvrije leningen. Bij een aflossingsvrije lening moet op het moment van aflossen de lening in zijn geheel geherfinancierd worden. Als op dat moment de rente van de nieuwe lening hoger is dan van de afgeloste lening wordt de financiering duurder. Zeker bij een groot renteververschil is dit een risico. Bij een lineair

aflossingsschema wordt elk jaar een deel van de lening afgelost en is het renterisico bij herfinanciering dus veel kleiner.

### **Reactie op advies**

Leusden heeft jarenlang geen leningen aangetrokken vanwege een financieringsoverschot. Voor een aantal specifieke investeringen zijn sinds 2015 drie leningen aangetrokken. Ook de komende jaren zullen nog een paar leningen worden aangetrokken. De drie leningen die zijn aangetrokken kennen alle drie dezelfde vorm. Een lineaire lening met een looptijd die gekoppeld is aan de afschrijvingsduur van de investeringen en met een vast rentepercentage voor de gehele looptijd. Wij zijn niet voornemens om voor de komende aan te trekken financiering andere vormen te kiezen. Wij nemen het advies dus over. Overigens zijn er ook wettelijk regelingen om te voorkomen dat fluctuaties in rentepercentages een te grote invloed hebben op de rente lasten. In de wet Fido (Wet financiering decentrale overheden) zijn hiervoor twee kengetallen opgenomen, de kasgeldlimiet (van toepassing op de korte leningen) en de renterisiconorm (lange leningen). Beide kengetallen worden opgenomen in de paragraaf financiering van de begroting en jaarrekening.

## **4. Overige aandachtspunten**

### **EMU-saldo**

In het algemene beeld (pagina 12 en 21) scoort Leusden alleen ongunstig bij het EMU-saldo. Het aandeel van de Leusdense investeringen in het EMU-saldo is marginaal en vrijwel niet van invloed. Voor de sturing op onze financiële positie heeft het EMU-saldo nauwelijks betekenis. Op grond van Europese regels mag Nederland een begrotingstekort (EMU-saldo) hebben van maximaal 3% van het bruto binnenlands product (BBP). In dit maximale tekort van 3% hebben de gezamenlijke gemeenten een aandeel dat genormeerd is op 0,4%. De bedoeling is dat het gezamenlijke tekort van de gemeenten onder dit plafond blijft. Aan iedere gemeente wordt door BZK een individuele EMU-referentiewaarde toegekend. De VNG adviseert om bij het opstellen van de begroting niet op deze individuele referentiewaarde te letten. Het ene jaar kan het EMU-saldo van een gemeente namelijk een tekort vertonen en het andere jaar een overschot. Dit komt door schommelingen in de hoogte van de investeringen en het aan- en verkopen van bouwgronden. Alle plussen en minnen van gemeenten opgeteld geeft normaal geen probleem met het EMU-tekort. Pas wanneer nationaal de 3% norm dreigt te worden overschreden en blijkt dat gemeenten hun plafond gaan overschrijden, kan van gemeenten worden gevraagd om het individuele EMU-tekort van de lopende begroting te verminderen. Dit is tot op heden nooit voorgekomen, ook niet tijdens de schulden crisis. Voor 2019 wordt voor Nederland een begrotingsoverschot van 1% verwacht.

### **Algemene uitkering**

Deloitte heeft gekeken naar de invloed van de algemene uitkering op het structurele begrotingsbeeld (pagina 19). Deloitte heeft hiervoor vergeleken de raming in de primaire begroting op basis van de meicirculaire, de bijstelling in de begrotingswijzigingen en de werkelijke realisatie in de jaarrekening. Deloitte constateert dat de werkelijke realisatie steeds gunstiger is dan de raming in de meicirculaire. Op zich klopt deze constatering. Dit verandert echter niets aan de situatie dat de gemeente bij de meicirculaire veelal wordt geconfronteerd met een lagere accres c.q. andere tegenvallers (ontwikkeling uitkeringsbasis, BCF plafond). De meicirculaire vormt de basis voor de begroting. De provincie toetst of de meicirculaire goed is verwerkt in de begroting. Hiermee hebben we dus nog geen antwoord op de vraag van Leusden of er andere sturingsmechanisme zijn om het patroon van een ongunstige meicirculaire en meevallende realisatie beter te beheersen. Wij willen dit nog nader onderzoeken. Wij komen hier in de loop van 2019 op terug.