

INFORMATIEBRIEF

QUICK SCAN TOEKOMSTBESTENDIGHEID SCHULDPOSITIE

De Delftse Rekenkamer (hierna: DRK) heeft een breed gedeelde behoefte gesignaleerd bij raadsfracties voor een actuele beoordeling van de schuldpositie, met aandacht voor de toekomstbestendigheid van de schuld en een heldere uitleg daarvan. De DRK ondersteunt de raad graag in het voorzien in deze behoefte. Daarvoor heeft zij bureau Think Public een quick scan laten doen, op basis waarvan deze raadsbrief is opgesteld. De quick scan behandelt de volgende twee vragen:

1. Is er sprake van een verantwoorde schuldpositie, nu en op langere termijn?
2. Zijn de risico's juist ingeschat in de begroting 2017?

De **hoofdconclusies** op deze twee vragen zijn:

1. Door gunstige ontwikkelingen in 2015 en 2016 is de schuldpositie van Delft substantieel verbeterd en als houdbaar te classificeren, zowel voor de gebruikelijke meerjarentermijn (vier jaar) als daarna;
2. Er is geen reden te twifelen aan de juistheid van de inschatting van risico's in de begroting 2017. Verder geldt dat binnen Delft sprake is van een continue en actuele informatievoorziening over en bespreking van deze risico's, waarbij rekening wordt gehouden met verschillende scenario's.

1. Verantwoorde schuldpositie, nu en op langere termijn

Na het oorspronkelijk niet kunnen opstellen van een sluitende begroting 2015, zijn er gunstige ontwikkelingen geweest die hebben geleid tot een relatief snelle verbetering van de financiële positie van Delft. Dit is terug te zien in de jaarrekeningresultaten:

Tabel 1 Ontwikkeling Jaarrekening resultaten Delft

JR 2014	-46.237
JR 2015	90.738
JR 2016*	24.274

* Jaarrekening zoals aangeboden aan de raad op 6 juni jl.

Een verbetering van de regionale woningmarkt heeft een belangrijke rol gespeeld bij het herstel, dat zich in 2016 heeft doorgezet. Delft heeft deze ontwikkeling aangegrepen om de financiële positie te versterken. Dit is terug te zien in de ontwikkeling van twee belangrijke indicatoren, die zowel door de rijksoverheid (in het Besluit begroting en verantwoording,





hierna: Bbv) als de VNG (in de zelf ontwikkelde financiële houdbaarheidstest) worden gehanteerd:

1. De netto schuldquote, die aangeeft hoeveel schuld een gemeente heeft in verhouding tot de totale baten van de gemeente. ‘Netto’ geeft hierbij aan dat van de schulden (‘bruto’) de geldelijke bezittingen, die direct kunnen worden gebruikt om aan verplichtingen te voldoen, worden afgetrokken. Ook kan nog worden gecorrigeerd voor verstrekte leningen, omdat die inbaar zijn. De waarde van deze indicator is dat het aangeeft hoe de verplichtingen die horen bij een schuld (rente en aflossing) zich verhouden tot de inkomsten die de gemeente jaarlijks heeft. Vertaald naar een voorbeeld op persoonlijk niveau: hoe hoog zijn de hypotheeklasten op een huis in vergelijking met wat iemand jaarlijks verdient?
2. De solvabiliteitsratio, die aangeeft hoeveel reserves een gemeente heeft ten opzichte van het totale vermogen (balanstotaal). Met de solvabiliteitsratio kan een oordeel worden gevormd of bij een onmiddellijke liquidatie van de gemeente genoeg geld over blijft om alle schulden te vereffenen. Vertaald naar het voorbeeld van de hypotheek: hoeveel reserves heeft iemand om bij een gedwongen verkoop van het huis de hypotheek geheel te kunnen aflossen, zonder restschuld?

De begrotingscijfers voor Delft voor 2016 (het eerste begrotingsjaar waarvoor de hierboven genoemde indicatoren verplicht moeten worden gepubliceerd) en 2017 zijn weergegeven in tabel 2 hieronder. Daar is een aantal vergelijkingsgemeenten opgenomen, die qua begrotingsomvang, schuldproblematiek, inwonertal en algemene uitkering enigszins vergelijkbaar zijn met Delft:

Tabel 2 Indicatoren schuld Delft en vergelijkingsgemeenten

	Delft	Venlo	Alkmaar	Dordrecht	Schiedam
Netto schuldquote 2016	100,4%	87,0%	114,3%	72,0%	162,1%
gecorrigeerd	66,6%	70,0%	111,4%	63,0%	144,2%
Netto schuldquote 2017	112,8%	89,0%	99,2%	82,0%	181,6%
gecorrigeerd	72,6%	78,0%	95,7%	74,0%	162,3%
Solvabiliteitsratio 2016	21,6%	15,0%	23,6%	45,0%	17,2%
Solvabiliteitsratio 2017	20,0%	15,0%	22,0%	48,0%	15,9%

Cijfers op basis van begrotingen vastgesteld voor 2017-2020

De rijksoverheid hanteert geen signaalwaarden voor de genoemde indicatoren, de VNG doet dit – met nuances – wel¹:

¹ Zie handleiding bij de houdbaarheidstest gemeentefinanciën van 2017, blz.10.





1. Voor de netto schuldquote (gecorrigeerd voor verstrekte leningen) hanteert de VNG een signaalwaarde van 130%. **Delft blijft daar met 72,6% voor begroting 2017 zeer ruim onder.** Bij veel uitgeleende gelden geldt voor de VNG een lagere begrenzing voor het oordeel hoge schuld, omdat mogelijk een deel van de uitgeleende gelden niet wordt terugbetaald. Hierbij geeft de VNG niet scherp aan wat ‘veel uitgeleende gelden’ zijn, maar voor Delft lijkt dit in zekere zin op te gaan, omdat het verschil tussen de ongecorrigeerde en gecorrigeerde netto schuldquote relatief groot is (bijvoorbeeld in vergelijking met de andere gemeenten in tabel 1). Maar omdat Delft zo ruim onder de grens van 130% blijft, zien onderzoekers dit niet als reden om hun oordeel fundamenteel te wijzigen. Daarbij hebben twee andere aspecten meegewogen die de VNG ook noemt als verzachtend voor het oordeel: het hebben van strategische gronden en onderhanden werk bouwgrondexploitatie (bij verkoop kunnen de leningen die daarvoor zijn aangegaan worden afgelost) en een lage rentestand. Beide gaan op voor Delft.
2. Voor de solvabiliteitsratio hanteert de VNG als signaalwaarde 20%. Bij een solvabiliteitsratio lager dan 20% bevindt de gemeente zich volgens de VNG op glad ijs. Daarbij geeft de VNG echter meteen aan de maatstaven voor schuld ten opzichte van inkomen (zoals in de netto schuldquote) belangrijker te vinden, omdat gemeenten op grond van het artikel 12 vangnet uit de Financiële Verhoudingswet niet failliet kunnen gaan. **Op basis van de begroting en 2016 en 2017 zit Delft rond de signaalwaarde van 20%.** Vanwege het doorzetten van de gunstige ontwikkelingen verbeteren zowel de (gecorrigeerde) netto schuldquote en de solvabiliteitsratio van Delft in de periode 2018 – 2021:

Tabel 3 Meerjarige ontwikkeling netto schuldquote en solvabiliteitsratio

Ratio's	Prognose 2018	Prognose 2019	Prognose 2020	Prognose 2021
Gecorrigeerde netto schuldquote	76,0%	73,3%	68,7%	63,3%
Solvabiliteitsratio	24,0%	24,3%	24,1%	24,9%

Bron: begrotingsadministratie Delft, stand 15 juni 2017

De onderliggende bedrijfseconomische waarden en andere kengetallen die de onderzoekers hebben beoordeeld, geven eenzelfde stabiele of gunstige ontwikkeling te zien. Een goed voorbeeld daarvan is de ontwikkeling van de weerstandsratio, waarin het weerstandsvermogen van de gemeente wordt afgezet tegen de gecalculeerde risico's. Een ratio van 1 of meer geeft aan dat een gemeente deze risico's kan opvangen, de weerstandsratio van de gemeente Delft is 238% (stand jaarstukken 2016 van 6 juni jl.). In 2014 was deze nog negatief (vanwege een negatieve weerstandscapaciteit). Dit betekent dat Delft in korte tijd een zeer sterke reservepositie heeft gekregen, waardoor Delft ook naar de toekomst toe stressbestendig is.





Ook de accountant is op grond van de controle over de jaarstukken van 2016 over het geheel genomen positief in zijn oordeel over de beheersing van de financiën en de risico's van de gemeente. Daar hoort wel de kanttekening bij dat de schuld van Delft – zoals ook de accountant opmerkt - hoog blijft en het dus zaak is om **alert te blijven** in het beheersen daarvan. Het vraagt om het steeds opnieuw **zoeken van een goede balans** tussen investeren in de stad aan de ene kant en beheersen van de risico's van een hoge schuld aan de andere kant.

2. Risico's in begroting 2017 en verder goed weergegeven

De informatie die in de planning & control (hierna: P&C) documenten van Delft zijn opgenomen **voldoet aan de eisen** van volledigheid en de wettelijke eisen (Bbv) die daaraan worden gesteld. In de jaarrekening 2016 (versie 6 juni jl.) en de programmabegroting 2017-2020 zijn de kengetallen opgenomen die in de paragraaf weerstandsvermogen moeten worden opgenomen. Deze kengetallen zijn:

- Netto schuldquote
- Netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen
- Solvabiliteitsratio
- Structurele exploitatieruimte
- Grondexploitatie
- Belastingcapaciteit

In het algemeen zijn de **gegevens in de P&C-documenten van Delft niet alleen volledig, maar ook in relatief eenvoudige taal toegelicht**. De begroting 2017 hebben de onderzoekers daarbij gelegd naast de documenten van de eerdergenoemde vergelijkingsgemeenten (tabel 2). In de begroting van Delft wordt relatief uitgebreid uitgelegd wat de kengetallen betekenen en waarom ze op deze wijze (moeten) worden weergegeven in de begroting en jaarrekening. Er wordt ingegaan op waarom de schuldquote een bepaalde hoogte heeft en muteert (daling van baten, gewijzigde Bbv regelgeving, uitgaven voor investeringen). Over de solvabiliteitsratio van Delft wordt beschreven dat alle jaren de ratio op of (net) boven de (VNG) norm van 20% zit.

De programmabegrotingen van de andere gemeenten verschillen van elkaar op het gebied van leesbaarheid, presentatie, volledigheid, actualiteit en duiding. Sommige begrotingen zijn de moeite waard om eens door te kijken en inspiratie uit te halen. Andere beperken zich tot een summiere uitleg van de kengetallen en laten de duiding voor desbetreffende gemeente achterwege. Verder zijn hier en daar verouderde rekenmethoden voor indicatoren opgenomen en aangepaste kengetallen die een gunstiger beeld van de financiële positie





geven. In dit licht doet de **gemeente Delft het goed, met een goede uitleg en geen bijzondere aanpassingen van kengetallen.**

Om een oordeel te geven over de risico's in de financiële positie van Delft, is het van belang – naast indicatoren, een meerjarenperspectief en een vergelijking met andere gemeenten – inzicht te krijgen in de gevoeligheid van deze positie voor wijzigingen in de externe omstandigheden. Dit kunnen wijzigingen zijn in macro-economische grootheden als economische groei en rente of in veranderingen in rijksbeleid, zoals wijzigingen in de algemene uitkering van het gemeentefonds.

Een manier om hier zicht op te krijgen is het gebruiken van de zogenaamde houdbaarheidstest gemeentefinanciën van de VNG. Deze biedt de ruimte aan drie scenario's:

1. Een trend scenario, dat uitgaat van ongewijzigd beleid en constante externe omstandigheden;
2. Een slechtweers scenario, waarin tegenvallers in de inkomsten en uitgaven zijn opgenomen;
3. Een handmatig scenario, dat op basis van eigen voorkeuren van de gemeente ingevuld kan worden.

De gemeente Delft heeft een eigen stresstest ontwikkeld, vanaf 2010. De eerste versie van de VNG houdbaarheidstest is van 2013. Delft geeft de voorkeur aan het gebruiken van de eigen stresstest boven de VNG stresstest om de volgende redenen:

- Er kan altijd worden uitgegaan van de meest actuele begrotingscijfers, waarbij de VNG stresstest alleen uitgaat van laatste versie van de vastgestelde begroting en jaarrekening;
- Omdat de eigen stresstest nauw aansluit op de eigen begrotingsadministratie, zijn uitkomsten makkelijk herleidbaar en herkenbaar;
- De eigen stresstest biedt kans om regio specifieke kenmerken op te nemen, zoals de ontwikkeling van de regionale woningmarkt en kantorenmarkt, die substantieel kan afwijken van de landelijke ontwikkelingen;
- De VNG stresstest gaat uit van de laatste begrotingsstand van de grondexploitaties en trekt deze dan meerjarig door. Voor Delft, waarin grondexploitaties een belangrijk effect hebben, houdt dit onvoldoende rekening met meerjarige ontwikkelingen, die al zijn vastgesteld.

De onderzoekers achten deze argumenten legitiem, waarbij zij wel hebben beoordeeld in hoeverre de stresstest van Delft aandacht geeft aan elementen die ook in de VNG houdbaarheidstest zijn opgenomen. Voor een 'stresstest' is dan van belang de vraag in hoeverre





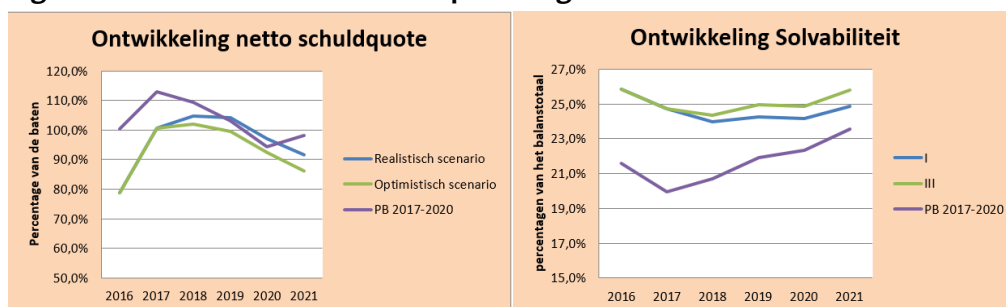
met minder gunstige ontwikkelingen in de externe omstandigheden wordt rekening gehouden. Delft geeft daar in de eigen stresstest invulling aan, door uit te gaan van de volgende scenario's:

- Programmabegroting 2017-2020
- Realistisch scenario
- Optimistisch scenario
- Pessimistisch scenario
- Zonder grondverkopen spoorzone
- Met grondverkopen spoorzone

Het scenario "Programmabegroting 2017-2020" is vergelijkbaar met het trendmatig scenario van de VNG. Het "pessimistisch scenario" en "zonder grondverkopen spoorzone" met het slechtweers scenario van de VNG. Hoewel de variabelen in de VNG stresstest en die van Delft verschillen – VNG gaat uit van tegenvallers in landelijke variabelen, Delft van negatieve regionale ontwikkelingen – achten de onderzoekers het "pessimistisch scenario" en "uitgaan van geen grondverkopen van de spoorzone" stevig genoeg om te dienen als serieuze test van hoe gevoelig de schulddispositie van Delft is voor externe ontwikkelingen.

In de onderliggende berekeningen van de stresstest van Delft wordt zowel cijfermatig als in figuren uitgewerkt wat de gevolgen zijn van de verschillende scenario's voor de volgende indicatoren: schulddispositie; rentelasten; eigen vermogen; solvabiliteit; begrotingssaldo en netto schuldquote. De grafieken voor solvabiliteit en netto schuldquote zien er als volgt uit:

Figuur 1 Scenario's en netto schuldquote **Figuur 1b Scenario's en solvabiliteit**



Het voert te ver om hier alle indicatoren en scenario's te laten zien, maar het is op basis van de begrotingsadministratie mogelijk om een zeer breed scala aan effecten van scenario's te laten zien. Een aantal indicatoren is opgenomen in de Kadernota 2017. **Enige kanttekening die de onderzoekers hebben is dat bij verschillende indicatoren soms met verschillende scenario's wordt gewerkt.** Voor de consistentie en het totaalbeeld adviseren de onderzoekers dezelfde scenario's te hanteren of duidelijker toe te lichten waarom bij verschillende indicatoren verschillende scenario's worden gehanteerd. **Verder adviseren de onderzoe-**





kers meer van de scenario's te laten zien in de informatievoorziening aan de raad. In de kadernota 2017 wordt alleen de stand 2016 en 2017 van indicatoren getoond, terwijl een meerjarig beeld met verschillende scenario's kan helpen om de raad duidelijk te maken hoe ontwikkelingen zijn en wat ze betekenen.

Voor een oordeel over de risico's, hebben de onderzoekers de leningenportefeuille van Delft bekeken. Deze portefeuille geeft een beeld van de looptijden en rentegevoeligheid van leningen die aan de gemeente zijn verstrekt. Wat daaruit blijkt, is dat de **gevoeligheid van deze portefeuille laag is**, omdat een relatief groot deel van de leningen voor lange tijd vast staat: slechts 4,5% van het openstaande bedrag aan schulden loopt binnen 5 jaar af. De overige schulden lopen gelijkmatig af over een termijn tussen de 5 en de 40 jaar. Verder heeft de gemeente Delft voor ongeveer € 66 miljoen aan uitstaande leningen. Deze uitstaande leningen zijn verspreid over relatief veel en kleine bedragen. Dat verkleint het risico op oninbare schulden. Daarnaast is er een buffer in de rentelasten ingebouwd, die kan worden ingezet bij een eventuele stijging van de marktrente in de toekomst. Op basis hiervan concluderen de onderzoekers dat de **risico's rond de leningenportefeuille relatief laag** zijn.

De onderzoekers hebben in de quick scan geen analyse gedaan van onderliggende contracten van leningen, maar hun inschatting is dat het voor nog langlopende leningen niet goed mogelijk is deze zonder boetes of flinke afkooptommen te vervangen door nieuwe leningen tegen de huidige zeer gunstige rentes op de kapitaalmarkt.

Los van de cijfermatige uitwerking van risico's, hebben de onderzoekers een gesprek gevoerd met de verantwoordelijke medewerkers van de gemeente Delft over de praktijk van risicomanagement, waarin de volgende zaken naar boven kwamen:

- De door Delft zelf ontwikkelde stresstest wordt steeds aangevuld op basis van ervaring, waardoor er een steeds scherper zicht ontstaat over waar de financiële positie vooral gevoelig voor is. Voor het onderdeel van de stresstest dat gaat over het OBS wordt jaarlijks een second opinion gevraagd aan een extern bureau (Rebel Group);
- Voor grote projecten, die een belangrijke rol speelden in de penibele financiële situatie in 2015, zijn de nodige maatregelen genomen in de sturing, die nu worden vertaald in een Regeling Risicovolle Projecten. Eerdere onderzoeken van de raad hebben hier een rol in gespeeld en de raad zal bij de vaststelling van de regeling haar oordeel kunnen geven over de aangepaste sturing op grote projecten.
- Bij het opstellen van de Regeling Risicovolle Projecten wordt overwogen om daarin op te nemen het twee keer per jaar informeren van de raad over de actuele projectenportefeuille en daarover met de raad in gesprek te gaan. **De onderzoekers adviseren dit**





voornemen door te voeren, omdat het de kans biedt de raad diepgaander mee te nemen in de relatie tussen grote projecten en de schuldpositie en risico's van Delft. De raad kan daar vervolgens haar eigen kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van grote projecten en de financiële positie van Delft beter mee vervullen.

- In samenwerking met het Zijlstra Centre van de Vrije Universiteit is het risicomanagement binnen de gemeente op een hoger plan gebracht, waarbij het niet zozeer gaat om verbeteringen 'op papier', maar verbeteringen in processen en het gesprek met betrokken partijen.

De onderzoekers concluderen dus – met hier en daar adviezen voor verdere verbetering – dat op het onderdeel risico's de informatievoorziening op orde is en het risicomanagement in de praktijk afgelopen jaren ook heeft gewonnen aan volwassenheid. Daarbij willen zij tot slot opmerken dat **goede informatievoorziening en sturing op risico's voor Delft ook nodig is**, omdat de stadsschuld hoog blijft en de begroting voorlopig weinig ruimte laat voor investeringen. De Kadernota 2017 laat zien dat deze ruimte voor investeringen in 2017 iets beter is dan in 2016, maar het bijbehorende stoplicht is nog wel oranje:

Tabel 4 Informatie over eigen keuzes in KN 2017, stand 2016 en 2017

D. Investeringsopgave - Ruimte voor investeringen	Evenwicht (begroting en schuld)		
E. Lokale lastendruk - Positie op COELO lijst 35 grote gemeenten	Afwijking < 5% t.o.v. gemiddelde lastendruk		

Dit betekent dat als aanvullende investeringen wenselijk worden geacht, er elders op de begroting ruimte zal moeten worden gevonden om deze te kunnen realiseren. Een verdere verhoging van de lokale lasten – zie tweede rij in tabel 4 – is daarbij geen optie: de lokale lastendruk is al hoog.

Met vriendelijke groet,


Mw. Tanja Groenendijk – de Vos, MA
Voorzitter Delftse Rekenkamer

