

Oplegvel Raadsstuk

Portefeuille C. Mooij
Auteur M. Mol / W. Stigter
Telefoon 5113053 / 5113062 mmol@haarlem.nl / wstigter@haarlem.nl
CS/CC Reg.nr. 2012/198792
Te kopiëren:
B & W-vergadering 9 oktober 2012

Onderwerp

Pre advies Initiatief voorstel Normering Haarlemse schuld

DOEL: Besluiten

Op grond van artikel 147 A Gemeentewet kunnen raadsleden zelf een initiatiefvoorstel indienen. Door de VVD wordt het initiatiefvoorstel Normering Haarlemse schuld ingediend waarvan het college heeft kennisgenomen. Dit raadsstuk dient als pre advies en informeert de raad over de bevindingen van het college.

B&W

Het college stelt de raad voor:

1. De huidige norm van de BNG voor de omvang van de schuldenlast te blijven hanteren;
2. Het ingezette beleid voor vermindering van de schuldenlast voort te zetten;
3. In de planning- en controldocumenten verslag te doen van de naleving van de norm.

Raad:

Besluit
in te vullen door griffie

Moties en amendementen
in te vullen door griffie

☐ Conform

☐ Ja

☐ Gewijzigd

☐ Nee

☐ Aangehouden

☐ Afgevoerd

Datum vergadering

Raadsstuk

Onderwerp: Pre advies Initiatiefvoorstel Normering Haarlemse schuld

Reg.nummer: 2012/198792

1 Inleiding

Naar aanleiding van het debat over de Kadernota 2011 heeft de raadsfractie van de VVD een initiatiefvoorstel aangekondigd over de normering van de Haarlemse schuld. In juni 2012 heeft de VVD dit initiatief gepresenteerd. Onderhavig pre-advies is de reactie van het college op het voorstel. Zoals aangegeven bij de behandeling van [naam document] [datum] heeft het college in afwachting van het initiatiefvoorstel geen eigen voorstel ontwikkeld. Wel heeft het college in de Kadernota 2012 de schuldenpositie van de gemeente uitgebreid beschreven, overeenkomstig een toezegging aan de raad.

Het college geeft in dit raadsvoorstel aan wat de oorzaak en omvang van de schuld is in relatie tot het bezit. Daarbij geeft het college ook aan wat de verwachte omvang van het bezit zal zijn in de komende jaren en de verwachte daling van de schuldenlast. Op grond daarvan stelt het college voor om de in gang gezette verlaging van de schuldlast voort te zetten op basis van de bestaande instrumenten en de bestaande norm van de BNG, zoals Haarlem die momenteel al toepast. Het college acht dit effectiever en efficiënter dan het ontwikkelen van een nieuwe norm en nieuwe instrumenten.

Tenslotte geeft het college in dit voorstel aan waarom de norm van het initiatiefvoorstel van de VVD niet een geschikte vervanger van de huidige BNG norm is en waarom de voorgestelde hoogte van de norm niet realiseerbaar is.

2 Voorstel aan de raad

Het college stelt de raad voor:

1. De huidige norm van de BNG voor de omvang van de schuldenlast te blijven hanteren;
2. Het ingezette beleid voor vermindering van de schuldenlast voort te zetten;
3. In de planning- en controldocumenten verslag te doen van de naleving van de norm.

3 Beoogd resultaat

Dit pre-advies faciliteert het voeren van het debat over het initiatiefvoorstel in de commissie Bestuur en de gemeenteraad, als mogelijk onderdeel van de behandeling van de Programmabegroting 2013.

4 Argumenten

4.1 Schuldreductie en coalitieakkoord

In het coalitieakkoord *Het oog op morgen* is over de schuldenlast van de gemeente het volgende opgenomen:

Een gezonde financiële positie betekent ook dat Haarlem haar forse schuldenlast actief gaat verminderen. Overigens zal het verbeteren van de solvabiliteit meerdere collegeperiodes vergen. De precario op ondergrondse kabels en leidingen, zijnde minimaal 5% van de precario

opbrengst 2011, wordt gebruikt voor de aflossing van de schuld. De bij deze aflossing van de schuld structureel vrijvallende rentelasten worden bestemd voor nieuw beleid. Eventuele meevallers (zoals een overschot op de jaarrekening) worden gebruikt voor het verminderen van de schuldenlast / verbeteren van de solvabiliteit (50%) en voor zowel nieuw beleid als het gericht verlagen van de ombuigingsopgave (samen ook voor 50%).

Met deze passage heeft de coalitie aangegeven het noodzakelijk te vinden om de schuldenlast te verminderen. Daarbij is direct aangetekend dat de vermindering van de schuldenlast meerdere collegeperiodes vergt. In het coalitie zijn geen afspraken opgenomen over een absolute of relatieve norm voor de omvang van de schulden.

4.2 Oorzaak van de schulden

De uitgaven van de gemeente zijn in twee groepen in te delen: investeringen en dagelijkse uitgaven. Investerings uitgaven zijn uitgaven die de gemeente eenmalig doet en vervolgens langere tijd profijt van heeft. Voorbeelden zijn de aanleg van bruggen en wegen, de bouw van een kantoorpand en de aanleg van een sportveld. Alle andere uitgaven zijn dagelijkse uitgaven, variërend van loonkosten tot en met paperclips.

Omdat investeringen meerdere jaren profijt opleveren, is het mogelijk om voor de betaling van een investering te lenen en de lening gespreid over de jaren terug te betalen. Op die manier worden de kosten van een investering gespreid over de jaren dat de gemeente profijt heeft van die investering. Dit is precies wat Haarlem en alle andere gemeenten doen: lenen om te investeren. Daarbij geldt dat er niet per investering wordt geleend, maar dat geleend wordt afhankelijk van de totale financieringsbehoefte van de gemeente. Deze methode is eenvoudig, transparant en wordt door alle grotere gemeenten toegepast.

4.3 Soorten investeringen

Op grond van de begrotingsvoorschriften waar gemeenten zich aan moeten houden, worden de bezittingen (activa) van gemeenten ingedeeld in twee soorten. De eerste soort zijn de bezittingen met economisch nut. Dit zijn bezittingen die verhandelbaar zijn en/of kunnen bijdragen aan het genereren van middelen. Verhandelbaar wil zeggen dat er een markt voor is: er zijn personen, organisaties of bedrijven die de betreffende bezittingen zouden kunnen willen kopen. Het genereren van middelen betekent dat er door het inzetten van een bezitting geld kan worden verdiend. Voorbeelden van bezittingen met economisch nut zijn gebouwen en machines. De aankoop van grond die verpacht of verhuurd gaat worden is een voorbeeld van een bezitting met economisch nut waarmee middelen kunnen worden gegenereerd (huur of pacht). Bezittingen met economisch nut *moeten* gemeenten activeren: dat wil zeggen op de balans zetten als bezit en jaarlijks de waarde ervan aanpassen (afschrijven).

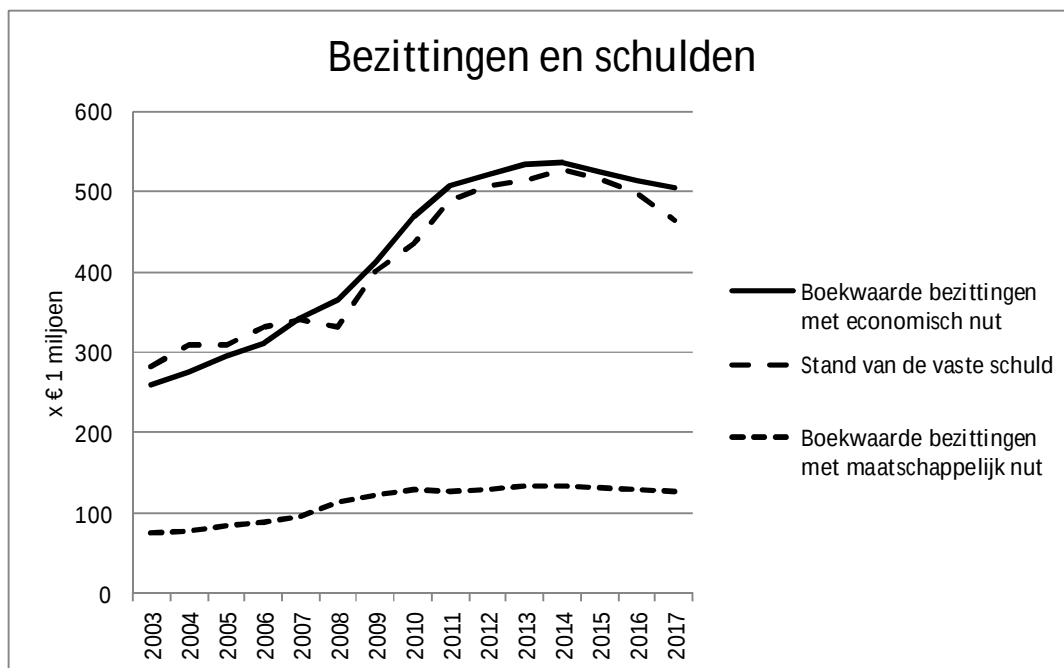
De tweede soort bestaat uit bezittingen met een maatschappelijk nut. Kenmerk hiervan is dat ze niet verhandelbaar zijn: er is geen markt voor. Bekendste voorbeeld is de aanleg van wegen en bruggen. Deze bezittingen *mogen* gemeenten activeren en op de balans zetten; ze mogen echter ook in één keer worden betaald.

Het onderscheid in deze soorten bezittingen is relevant als we naar de bezittingen en schulden kijken. Het is namelijk niet verstandig om bezittingen te hebben waarvoor is geleend, maar die niet verkoopbaar zijn (bezittingen met maatschappelijk nut).

4.4 Omvang van bezittingen en schulden

In de Programmabegroting 2013 is in de paragraaf Financiering het verloop van de vaste schuld van Haarlem opgenomen voor de komende jaren. Dit verloop is gebaseerd op de verwachte investeringen (rekeninghoudend met het afgesproken investeringsplafond) en

de aflossing van bestaande schuld. In onderstaande figuur is dit gecombineerd met de ontwikkeling van de waarde van de bezittingen en is tevens van bezittingen en schulden het verloop sinds 2003 aangegeven.



Voor alle jaren geldt dat de vaste schuld ruimschoots lager is dan de waarde van de bezittingen. De schuld is vanaf 2007 zelfs lager dan de waarde van de bezittingen met economisch nut. Bovendien daalt de schuld vanaf 2015, met name vanwege een lager bedrag aan nieuwe investeringen. Dit komt enerzijds door historisch hoge investeringen in de afgelopen jaren en anderzijds door het instellen van een investeringsplafond. Vanaf 2016 daalt de schuld ook als percentage van de boekwaarde van bezittingen met economisch nut. Bij handhaving van het ingestelde investeringsplafond zal deze daling zich in de jaren daarna voortzetten.

4.5 Betaalbare rentelasten

Voor de gemeente is het vooral zaak er voor te zorgen dat rente en aflossing kunnen worden betaald, ook als de rente (flink) stijgt. De huidige jaarlijkse rentelasten zijn ongeveer € 19 miljoen, iets minder dan 4% van de totale schuld van de gemeente. Als de gemiddelde rente over de schuldenlast stijgt naar 5%, dan betekent dit dat de rentekosten stijgen naar € 24 miljoen. Omdat er wettelijk eisen worden gesteld aan de minimale gemiddelde looptijd en rentevaste periode van leningen, zal een stijging van de rentestand slechts geleidelijk tot hogere rentekosten voor de gemeente leiden. Er zal dus voldoende tijd zijn om de gemeentelijke uitgaven en inkomsten aan te passen vanwege de hogere rentekosten. Dit komt mede omdat de meeste leningen van Haarlem een looptijd van 10 jaar of meer hebben, met aflossing ineens aan het einde van de looptijd.

4.6 Wet Houdbare Overheidsfinanciën

In Europees verband zijn afspraken gemaakt over de normering van de schuld van alle overheden te samen (lokaal, regionaal en nationaal). Vanaf 2013 worden deze in Nederland vertaald via de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (wet HOF). Deze wet heeft ook gevolgen voor de toegestane schuldenlast van gemeente. De precieze gevolgen zijn

nog niet duidelijk, omdat deze afhangen van de wijze waarop het toegestane EMU-tekort voor Nederland wordt vertaald naar de lokale overheden. Omdat de gevolgen van de wet voor gemeenten nog onbekend zijn (wellicht worden deze in de septembercirculaire van het gemeentefonds opgenomen), zijn we niet in staat om nu een visie te geven op (het verwerken van) de gevolgen voor Haarlem. Wat ons niet zal raken is het zogenoemde schatkist bankieren: het verplicht bij het rijk beleggen van overschotten. Haarlem heeft namelijk geen overschotten.

4.7 Een norm voor de omvang van de schuldpositie

Het kan helpen om een norm te hanteren voor het bepalen van de maximaal toegestane omvang van de schuld. Een goed gedefinieerde norm staat niet ter discussie bij de betrokkenen. Een dergelijke norm is op dit moment niet beschikbaar. De verwachting is dat het ontwikkelen van een dergelijke norm veel tijd en inspanning gaat kosten, zonder dat het daadwerkelijk tot minder schulden leidt. Het college is van mening dat het effectiever is om een bestaande norm te gebruiken en de inspanningen te richten op het verminderen van de schuldenlast, in plaats van het ontwikkelen van een nieuwe norm. Het college wil daarom de norm van de BNG als maatstaf voor de omvang van de schuldpositie blijven gebruiken. Deze norm definieert de schuldratio als de netto schuld gedeeld door de totale exploitatielasten. De netto schulden zijn gelijk aan de som van de langlopende schulden, kortlopende schulden, overlopende passiva en voorzieningen. Daarop zijn in mindering gebracht de kortlopende vorderingen en uitzettingen, liquide middelen, overlopende activa en langlopende uitzettingen. Niet in mindering zijn gebracht de langlopende leningen aan verbonden partijen en de langlopende leningen aan derden uit hoofde van de publieke taak. Voor de omvang van de exploitatie is uitgegaan van de inkomsten exclusief de inzet van reserves.

Conclusie

Een intensivering van de verlaging van de schuld, bovenop de reeds in gang gezette maatregelen (investeringsplafond, inzet precario op kabels en leidingen, inzet overschot jaarrekening) is vanuit bovenstaande aspecten vooralsnog niet noodzakelijk. De noodzaak tot versnelde schuldvermindering kan wel ontstaan als de wet Houdbare Overheidsfinanciën de maximum schuld van Haarlem beperkt tot onder het huidige niveau. Het opstellen van een nieuwe norm draagt naar de mening van het college niet bij aan het daadwerkelijk verminderen van de schuldenlast. Daarom wil het college de huidige BNG norm blijven gebruiken.

5 Kanttekeningen bij schuldenlast

5.1 Zicht op de schuldenlast

Voor het monitoren van de vermindering van de schuldenlast is het belangrijk om een goed inzicht te hebben in de omvang van de schuldenlast en de toekomstige ontwikkeling daarvan. Dat vereist een goed inzicht in de (verwachte) in- en uitgaande geldstromen van de gemeente: de liquiditeitenplanning. Van veel inkomsten en uitgaven weten we wanneer deze binnenkomen respectievelijk gedaan worden, zoals bijvoorbeeld de salarisbetalingen, rentebetalingen en bijdrage uit gemeentefonds. Van andere inkomsten en uitgaven is het moment waarop deze daadwerkelijk binnenkomen of gedaan worden minder duidelijk, terwijl het (soms) om grote bedragen gaat. Voorbeelden zijn de verkoop van gemeentelijke panden en investeringen die afhankelijk zijn van bijdragen van derden. Ook het economisch klimaat heeft invloed: in de huidige tijd worden (sommige) ontwikkelingen en investeringen van derden uitgesteld, waardoor ook gemeentelijke inkomsten en uitgaven veranderen. Het is uiteraard zonde van de rente om een lening te

moeten sluiten om uitgaven te kunnen doen, terwijl er een grote inkomstenpost voor de deur staat. Een goede liquiditeitenplanning is een vereiste om een dergelijke *mismatch* te vermijden. Op basis van een liquiditeitenplanning is het ook mogelijk om meer te sturen op het moment waarop inkomsten worden ontvangen en uitgaven worden gedaan, zowel op korte termijn (dag en week) als op langere termijn (maand en jaar). Vanuit het oogpunt van beheersing van de schuldenlast kan het bijvoorbeeld gunstig zijn om een investering eerder of later te doen dan oorspronkelijk gepland. De voordelen van een dergelijke verschuiving moeten natuurlijk wel opwegen tegen eventuele nadelen in de uitvoering. Zoals in de Kadernota 2012 vermeld, is het college bezig zowel de liquiditeitenprognose te verbeteren, met name de langere termijn prognose, als de treasuryfunctie te versterken.

5.2 *Inzet van instrumenten*

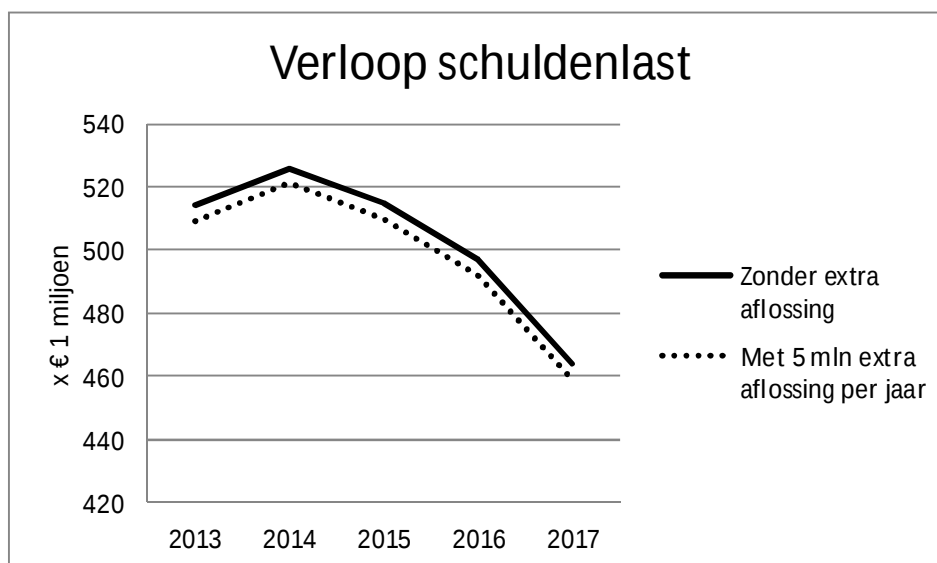
Voor het verminderen van de schuldenlast heeft de gemeente meerdere mogelijkheden, zoals (in alfabetische volgorde):

- Beperken van omvang van investeringen
- Beperken van omvang van uitgaven
- Inzet van algemene reserve
- Verkopen van bezittingen
- Versneld afschrijven op bezittingen met maatschappelijk nut

Deze instrumenten worden al actief ingezet. Zo wordt de omvang van de investeringen inmiddels beperkt door het investeringsplafond: de kapitaallasten van nieuwe investeringen in enig jaar mogen niet meer zijn dan de netto vrijvallende kapitaallasten in dat jaar. Aan het eind van 2018 heeft de gemeente de uitgaven structureel met € 35 miljoen verlaagd door middel van een omvangrijke bezuinigingsoperatie. Voor de gemeentelijke bezittingen is het beleid dat alleen het strategisch relevante vastgoed (gebouwen en/of gronden) in bezit van de gemeente blijft. Vanwege de huidige economisch zwakke tijden is verkoop van niet-strategisch bezit nu financieel niet erg aantrekkelijk. Versneld afschrijven gebeurt indien er een voordelig rekeningresultaat is; de afgelopen jaren was dit niet het geval.

5.3 *Extra aflossing van schuld*

Tijdens de behandeling van het initiatiefvoorstel is vanuit de commissie Bestuur gevraagd wat het effect is van een extra aflossing van € 5 miljoen per jaar. Uitgaande van de in paragraaf 4.4 weergegeven omvang van de schuldenlast 2013 van € 514 miljoen betekent dit een vermindering met 1% per jaar. In onderstaande grafiek is dit weergegeven.



6 Kanttekeningen bij initiatiefvoorstel

6.1 Criteria voor een norm

In het initiatiefvoorstel wordt voorgesteld om het verdienend vermogen van de gemeente als norm voor de schuldenlast te nemen. Dit wordt in het initiatiefvoorstel gedefinieerd als de bruto inkomsten van de gemeente minus de geoormerkte doeluitkeringen die de gemeente van het rijk ontvangt voor specifiek beleid. Zoals het initiatiefvoorstel al aangeeft, zijn er meerdere normen denkbaar, elk met zijn voor- en nadelen. Indien besloten zou worden tot het opstellen van een nieuwe norm, dan zou deze volgens het college moeten voldoen aan zoveel mogelijk van de volgende voorwaarden:

- a) *Algemeen aanvaard door gemeenten*
Met het oog op het kunnen vergelijken met andere gemeenten is het wenselijk aan te sluiten bij een norm die ook door zoveel mogelijk andere gemeenten wordt toegepast.
- b) *Eenduidig gedefinieerd*
Om discussie te vermijden moet een norm eenduidig zijn beschreven, zodat geen misverstanden ontstaan over de inhoud van de norm.
- c) *Toekomstbestendig*
De norm moet bestand zijn tegen verwachte / bekende wijzigingen van wetgeving op nationaal en Europees niveau, zoals de wet HOF.
- d) *Eenvoudig toepasbaar*
Om praktisch bruikbaar te zijn moet de norm gemakkelijk zijn uit te rekenen aan de hand van de bedragen in de begroting en jaarrekening van de gemeente.
- e) *Ongevoelig voor externe veranderingen*
Met het oog op een langjarig gebruik dient de hoogte van de norm alleen te veranderen door actief handelen van de gemeente, tenzij dezelfde verandering voor alle gemeenten optreedt.

Er bestaat op dit moment geen landelijke norm voor de schuldquote van gemeenten. De norm in het initiatiefvoorstel (het verdienend vermogen van de gemeente) voldoet naar het oordeel van het college echter onvoldoende aan tenminste de volgende eisen:

- de algemene aanvaarding door gemeenten: dit is niet het geval voor deze norm
 - de toekomstbestendigheid: dat is (nog) niet onderzocht voor deze norm, maar wel noodzakelijk om te vermijden dat de norm telkens ter discussie wordt gesteld;
 - de ongevoeligheid voor externe veranderingen: de schuldquote zal bij een gelijkblijvende definitie veranderen op basis van hogere of lagere doeluitkeringen.
- Gelet op de huidige discussies over taakoverhevelingen is dat ongewenst.

6.2 *Hoogte van de norm*

Het initiatiefvoorstel wil de schuldquote maximeren op 60%, met als argument dat de EMU schuld van landen in de Europese Unie niet meer dan 60% van het bruto binnenlands product (BBP) mag bedragen. Deze hoogte van 60% geldt echter voor landen als geheel en is niet 1-op-1 toe te passen op gemeenten. Het BBP heeft namelijk betrekking op het totaal dat in een land wordt geproduceerd en beperkt zich dus niet tot wat de overheid produceert.

Daarnaast is 60% binnen afzienbare termijn niet haalbaar. Op dit moment bedraagt de schuldquote 142%, als het netto verdienend vermogen als norm wordt gebruikt. De omvang van de vaste schuld is € 489 miljoen (jaarrekening 2011); bij een norm van 60% van het verdienend vermogen (in 2012 € 328 miljoen) zou dit niet meer dan € 197 miljoen mogen zijn; een afname van € 292 miljoen. Bij een reductie met € 5 miljoen per jaar duurt het 58 jaar voor dat de norm is bereikt. En bij € 10 miljoen per jaar nog altijd 29 jaar, er van uitgaande dat alle overige omstandigheden gelijk blijven.

7 Bijlagen

Initiatief voorstel Normering Haarlemse schuld

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris

de burgemeester

Raadsbesluit

De raad van de gemeente Haarlem,

Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders

Besluit:

1. De huidige norm van de BNG voor de omvang van de schuldenlast te blijven hanteren;
2. Het ingezette beleid voor vermindering van de schuldenlast voort te zetten;
3. In de planning- en controldocumenten verslag te doen van de naleving van de norm.

Gedaan in de vergadering van

De griffier

De voorzitter



Initiatief voorstel: Normering Haarlemse schuld

Aan de voorzitter van de Gemeenteraad van Haarlem

Geachte voorzitter,

Conform artikel 36 van het Reglement van orde, doe ik u hierbij een initiatiefvoorstel "Normering Haarlemse schuld" toekomen. De VVD heeft regelmatig haar zorgen uitgedrukt over de ontwikkeling van de Haarlemse schuld. Haarlem heeft haar schuld de afgelopen jaren met 145 miljoen euro doen oplopen. De schuld steeg in drie jaar tijd van 322 miljoen euro in 2008 naar 467 miljoen euro in 2011. De Haarlemse schuld bedraagt nu 115% van haar begroting. Binnen de EU worden landen met dergelijke schulden als probleemgevallen gezien. Met de decentralisatie van rijkstaken in aantocht zal de Haarlemse begroting in omvang stijgen, waardoor de schuldquote zal dalen. Dit geeft een vals beeld van de werkelijke financiële toestand van Haarlem. De huidige economische crisis heeft duidelijk gemaakt dat paal en perk aan schulden gesteld moet worden. Het is ook voor Haarlem van belang om daar een kader en een "decentralisatie neutrale" referentie voor vast te stellen.

De VVD pleit via dit voorstel om de Haarlemse schuld op een structurele manier in te kaderen en via een inzichtelijk proces te verwerken voor toekomstige besluitvorming. Omdat schuldreductie bij economische tegenslag een weg van lange adem is, zal dit initiatief zijn uitwerking dienen te hebben over de coalitieperiode heen.

Met vriendelijke groet,

Ed Veen

Namens de VVD-fractie

Ontwerpbesluit

De gemeenteraad van Haarlem,

Gelezen het initiatiefvoorstel Normering Haarlemse schuld,

Besluit:

- de schuld van Haarlem op een structurele wijze in te kaderen

En verzoekt het college van B&W om:

- een schuldquote gebaseerd op het systeem van "verdienend vermogen" te gebruiken voor haar financiële rapportages;
- de beoogde schuldquote op 60% vast te stellen;
- Een systematiek te ontwikkelen voor de schuld, waarbij een maximale afwijking van 20% boven het normniveau van 60% geaccepteerd wordt en dat deze afwijking in vijf jaar weer afgebouwd dient te zijn naar het normniveau van 60%;
- tijdelijk de jaarlijkse investeringen niet te laten uitstijgen boven de afschrijvingen totdat de schuldquote is bereikt.

Initiatief voorstel: Normering Haarlemse schuld

Normering Haarlemse schuld

Inleiding

De VVD acht het van groot belang dat continuïteit van dienstverlening aan de burger door de gemeente zeker gesteld is, met name in economische moeilijke tijden. In die tijden dient de overheid de onzekerheid bij burgers niet te vergroten door lasten verzwaring of door haar dienstverlening te schrappen. Om dat te voorkomen is financiële degelijkheid een noodzakelijke vereiste.

Haarlem heeft haar schuld de afgelopen jaren met 145 miljoen euro doen oplopen. De schuld steeg in drie jaar tijd van 322 miljoen euro in 2008 naar 467 miljoen euro in 2011. De Haarlemse schuld bedraagt nu 115% van haar begroting. Binnen de EU worden landen met dergelijke schulden als probleemgevallen gezien. Ook de Rekenkamercommissie (RKC) heeft in haar onderzoek naar de jaarstukken van 2011 geconstateerd dat de financiële positie van de gemeente kwetsbaar is. Een van haar aanbevelingen is het terugdringen van de schuldpositie van de gemeente.

Het rapport van BNG over de schuldpositie van Haarlem heeft enkele aanbevelingen gegeven voor het gebruik van kengetallen. Deze bieden echter geen soelaas als de grondslag van de exploitatie veranderd. Bij eventuele decentralisatie van rijkstaken stijgt de omvang van de Haarlemse begroting, waardoor de schuldquote zal dalen. Dit geeft een onjuist beeld van de werkelijke financiële toestand van Haarlem. De huidige economische crisis heeft duidelijk gemaakt dat schulden een reëel probleem zijn voor overheden. Het is evident dat daarvoor ook voor onze gemeente “duurzame” kaders noodzakelijk zijn. Dit raadsinitiatief geeft hiervoor een aanzet.

Probleemstelling

De raad heeft onvoldoende inzicht in de termijneffecten van schuld, waardoor de gemeente in een spiraal kan belanden om aanvullende schulden aan te gaan om rentekosten te dekken waardoor de groei van de schulden onhoudbaar wordt en de gemeente daardoor mogelijk onder repressief toezicht komt te vallen. Dit moet voorkomen worden door het formuleren van een referentie en kaders.

Uitwerking

De probleemstelling maakt duidelijk dat we een referentie voor schuld nodig hebben om deze te kunnen interpreteren: Is er sprake van een hoge schuld of valt het mee? Daarnaast is er een normgetal voor de schuldquote nodig waarom heen de schuld in een bandbreedte mag fluctueren. Tevens zijn er spelregels nodig die sturing geven aan dit proces.



Initiatief voorstel: Normering Haarlemse schuld

Het initiatief voorstel is als volgt opgebouwd:

1. Invoering van een schuldquote op basis van verdienend vermogen,
2. Vaststellen van de hoogte van de schuldquote,
3. Bepalen van een bandbreedte van de schuldquote,
4. Afbouw van de schuld.

Vanwege de complexiteit van het onderwerp worden deze punten achtereenvolgens qua doelstelling kort uitgewerkt. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar bijlagen waarin de technische uitwerking is weergegeven.

Invoering schuldquote.

Er zijn verschillende manieren om schuldposities te meten: schuld/inwoner, netto schuld/exploitatie, debtratio, etc. Al deze methoden hebben specifieke nadelen zeker met het oog op de decentralisatie (zie bijlage B vraag 8 en 9). De VVD stelt voor om in Haarlem een schuldquote te gebruiken, die schuld relateert aan het verdienend vermogen van Haarlem (zie bijlage A en bijlage B vraag 9). De opdracht aan het college is om deze schuldquote te vermelden en te gebruiken in de diverse financiële verantwoordingen.

Hoogte schuldquote.

In Europa zijn in het kader van het Europese stabiliteitspact plafonds voor de schulden van de deelnemende landen ingesteld. Zo geldt de Emu-norm dat de schuld van de collectieve sector niet meer mag bedragen dan 60% van het bruto binnenlands product (bbp). De VVD stelt voor om de zelfde schuldquote aan te houden als richtgetal. Daarmee neemt Haarlem als lokale overheid een neutrale positie in de gehele schuldenpositie van Nederland. De opdracht aan het college is om deze schuldquote mee te nemen in de begrotingen en kadernota's.

Afwijking schuldquote.

De schuldquote kan variëren als gevolg van investeringen of als gevolg van variaties in de algemene uitkeringen. De VVD stelt voor dat er een maximale afwijking geldt van 20% naar boven en dat deze in vijf jaar afgebouwd dient te zijn naar het normniveau van 60%. (Zie bijlage A, vraag 7). De opdracht aan het college is om deze benadering verder uit te werken in een beleidskader.

Afbouw schuld.

De VVD stelt voor om de investeringen niet te laten uitstijgen boven de afschrijvingen totdat de schuldquote bereikt is (Zie Bijlage A, vraag 13). De opdracht aan het college is om deze benadering mee te nemen naar de begroting en in het te ontwikkelen beleidskader ten aanzien van de afwijking van de schuldquote.

Initiatief voorstel: Normering Haarlemse schuld

Bijlage A.

Systeem schuldquote op basis van verdienend vermogen Haarlem

Gemeenten krijgen ca 66% van hun inkomsten van de rijksoverheid. Een deel van die 66% komt uit het zogenaamde Gemeentefonds in de vorm van algemene uitkeringen. Deze inkomsten mag de gemeente naar eigen inzicht besteden. De omvang van het gemeentefonds wordt jaarlijks bepaald op grond van een vaste systematiek. De systematiek houdt in dat de groei (of krimp) van de fondsen gelijk is aan de groei of krimp van de netto rijksuitgaven. De filosofie hierachter kent het principe van *samen de trap op en samen de trap af*. De groei van de omvang van de algemene uitkering door de jaren heen is met name toe te schrijven aan het groeipercentage, 'het accres'. Het accres is een vergoeding voor loon- en prijsstijgingen en betreffen de algemene middelen van de gemeente. Daarnaast neemt de omvang van de algemene uitkering toe door componenten die het gevolg zijn van beleidsvoornemens van het rijk. Extra toevoegingen aan het gemeentefonds kunnen overigens betekenen dat gemeenten de kosten uiteindelijk vergoed krijgen die eerst door hen uit eigen middelen bekostigd zijn.

Naast inkomsten uit het Gemeentefonds ontvangen de gemeenten zogenaamde doeluitkeringen van het Rijk, uitkeringen voor een vast omschreven doel zoals openbaar vervoer of jeugdhulpverlening. Hoeveel een gemeente krijgt, is afhankelijk van het aantal inwoners en plaatselijke omstandigheden. Daarnaast mag een gemeente zelf belasting heffen, dat bedraagt in het algemeen ca. 33% van de inkomsten. Onderstaande tabel geeft de samenstelling en het verloop van baten in de meerjarenraming weer op basis van de ongewijzigde begroting 2012 voor de gemeente Haarlem.

x € 1 mln.

Opbouw baten in meerjarenraming naar batencategorie:	2012	2013	2014	2015	2016
Dividend /winstuitkering en toegerekende rente	2	2	2	2	2
Huren en pachten	15	15	15	15	15
Opbrengst grondverkoop	13	12	11	11	11
opbrengst overige goederen en diensten (w.o inkomsten parkeergarages en inkomsten WMO)	15	15	15	15	15
inkomsten uit lokale heffingen	85	91	92	94	95
verhaal sociale uitkeringen	3	3	3	3	3
Overige inkomsten van overheid niet zijnde het Rijk	3	3	3	3	3
Algemene uitkering	178	176	174	164	164
Overige (doel)uitkeringen van het Rijk	73	73	73	73	73
Overige verrekeningen met kostenplaatsen	14	14	14	14	14
Totaal	401	404	402	394	395

NB. Opbrengst grondverkoop betreft tijdelijke opbrengsten verkoop niet strategisch bezit. Inkomsten uit lokale heffingen betreft inclusief opbrengsten parkeergarages



Initiatief voorstel: Normering Haarlemse schuld

Aangezien de doeluitkeringen geormerkt zijn voor de uitvoering van het rijksbeleid is dat autonoom van “het eigen beleid en de eigen inkomsten”. De doeluitkeringen vormen daarom geen deel van het echte “*verdienend vermogen*” van een gemeente. De gemeente is echter wel uitvoeringsverantwoordelijk en mag eventueel additionele middelen hiervoor beschikbaar stellen. De methodiek op basis van verdienend vermogen, waarbij externe financiering en beleid apart gezet wordt, geeft veel beter zicht op wat de gevolgen zijn van rentelasten en onderhoudskosten op het vrij besteedbare inkomen van een gemeente. Deze maatstaf schuldquote: schuld/netto inkomsten is relevant om te beseffen welk gedeelte van de begroting (i.c. de beleidsinspanningen) al belast is en hoeveel nog aan alle doelstellingen besteed kan worden. De netto inkomsten (ofwel het verdienend vermogen) zijn in deze gedefinieerd als de bruto inkomsten (exploitatie) minus de doeluitkeringen. Volgens deze methodiek is de schuldquote in 2012: 467 Meuro (Schuld 2011) / 328 Meuro (verdienend vermogen 2012) = 142%.

Initiatief voorstel: Normering Haarlemse schuld

Bijlage B

Frequently Asked Questions

Vraag 1: Wat is een schuld?

Schuld is in de economie een openstaand bedrag dat betaald moet worden. Schuld wordt aangemerkt als vreemd vermogen en vormt samen met het eigen vermogen de passiva.

Voor het gemeentelijk niveau zijn geen specifieke definities vastgelegd ten aanzien van het begrip en de omvang van schulden. In het Verdrag van Maastricht uit 1992 is dat wel vastgelegd voor de staat en de rijksoverheid. De overheidsschuld van een land is de totale schuld (uitstaande leningen) van de overheid (de Rijksoverheid, de sociale fondsen en de decentrale overheden). De schuld wordt aangeduid in een percentage van het Bruto Binnenlands Product (BBP): de zogenaamde EMU-schuldquote. Daarbij is afgesproken dat de EMU-schuld van een land beneden de 60% van het BBP moet blijven of geleidelijk naar een dergelijk schuldquote toe moet bewegen.

Tussen het BBP en schuld ligt technisch gezien geen direct causaal verband. Het BBP wordt in deze gebruikt als referentie voor een verdien capaciteit om de kosten van de schulden op te brengen. In de macro-economie is de link met het BBP een werkbare meetlat gebleken. In de discussie omtrent de schuld is de rationale niet gegaan over de omvang, maar juist gefocust op de stabiliteit er van. De overheidsschuld stijgt immers al jaren. In het verdrag van Maastricht is het uitgangspunt gehanteerd dat de staatsschuld niet 'ontspoort' als het overheidstekort constant in verhouding is tot het BBP. Technisch gezien is een schuld van zestig procent 'houdbaar' als een budgettekort van maximaal drie procent gecompenseerd wordt door een minimale nominale groei van het BBP van vijf procent.

Vraag 2: Hoe ontstaat schuld?

Een schuld bij de overheid ontstaat door een opeenstapeling van tekorten, omdat er, jaar na jaar, meer wordt uitgegeven dan er inkomsten zijn. Wanneer een overheid in een jaar dus meer geld uitgeeft dan er binnenkomt, wordt dit het begrotingstekort genoemd. Bij de uitgaven in dat jaar zijn dan de aflossingen van de staatsleningen meegerekend. Als er geleend moet worden om bestaande leningen af te lossen, zoals bij een begrotingstekort het geval is, loopt de schuld op. Er bestaat ook het begrip financieringstekort. Dit begrip geeft aan in hoeverre de schuld groeit of daalt.

Vraag 3: Wat zijn de consequenties van schulden?

Economen discussiëren al jaren fel over het nut en de gevolgen van overheidsschuld. Er zijn dan ook diverse theorieën over het effect van overheidsschuld op economische groei. De twee belangrijkste zijn de conventionele theorie en de theorie van de rationele verwachtingen; de laatste staat ook bekend als de 'Ricardian equivalence'. Zowel de conventionele theorie als de theorie van de rationele verwachtingen voorspellen dat een

Initiatief voorstel: Normering Haarlemse schuld

omvangrijke overheidsschuld op de lange termijn leidt tot een lagere welvaart. Geconstateerd is dat een schuld groter dan 90 procent van het bruto binnenlands product een negatieve invloed op de groei heeft.¹ Ook het IMF onderkent het effect van schulden op economische groei en concludeert dat schuldreductie op de korte termijn negatief is voor zowel economische groei als werkgelegenheid. Echter, op de lange termijn zorgt een 10 procent lagere schuld voor een gemiddelde verhoging van de economische groei met 1,4 procent.

Uit de verschillende onderzoeken blijken wel de algemene trends, maar wat een 'hoge' overheidsschuld precies is, blijft onduidelijk. De vraag - Hoeveel is te veel? - blijft niet te beantwoorden te zijn. Wat wel buiten kijf staat, is dat een hoge schuld tot een faillissement kan leiden, ook van staat of een gemeente.

Vraag 4: Welke boekhoudsystemen kent de overheid?

De rijksoverheid hanteert een verplichtingen-kasstelsel en de gemeentelijke overheid hanteert het baten-lastenstelsel). In een verplichtingen-kasstelsel staan de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten centraal. Bij een baten-lastenstelsel is de aandacht gevestigd op de kosten (lasten) en opbrengsten (baten), in samenhang met de bezittingen en schulden.

Binnen het huidige verplichtingen-kasstelsel wordt in de begroting en verantwoording alleen gekeken naar het jaar waarin een uitgave wordt gedaan. Als in een bepaald jaar een investering wordt gedaan van €10 miljoen en het kapitaalgoed wordt vijf jaar lang gebruikt, dan komt het bedrag alleen in het jaar dat de uitgave is gedaan op de begroting te staan. In dat jaar wordt de begroting met €10 miljoen belast.

Bij een baten-lastenstelsel komen de kosten van kapitaaluitgaven gespreid ten laste van de begrotingen in die jaren waarin de investering tot gebruik leidt. In het voorbeeld is er sprake van een totaal aan uitgaven van €10 miljoen voor een kapitaalgoed dat vijf jaar lang wordt gebruikt. In elk van de vijf jaren wordt de begroting belast met een bedrag van €2 miljoen.

In een baten-lastenstelsel is er een beter inzicht in de jaarlijkse kosten van beleid. Dit past ook beter bij het bedrijfsmatige karakter van een gemeente. Daar staat immers centraal dat er een stabiele dienstverlening is. Echter er is dan minder zicht op de effecten van een schuldportefeuille.

Vraag 5: Wat zijn de effecten hiervan op de schuld?

Voor een gemeente wordt de eis gesteld dat haar begroting meerjarig materieel in evenwicht dient te zijn: er moeten evenveel baten als lasten zijn. Hiervan is sprake indien, op basis van het bestaande beleid en het aanvaarde nieuwe beleid, de structurele lasten ten minste worden gedekt door structurele baten en de incidentele lasten worden gedekt door incidentele baten. Daarbij dienen de ramingen uiteraard volledig en reëel te zijn. De provincie als toezichthouder accepteert stelposten en taakstellingen als zij op

¹ Reinhart, C. en Rogoff, K, 2010, Growth in a time of Debt

Initiatief voorstel: Normering Haarlemse schuld

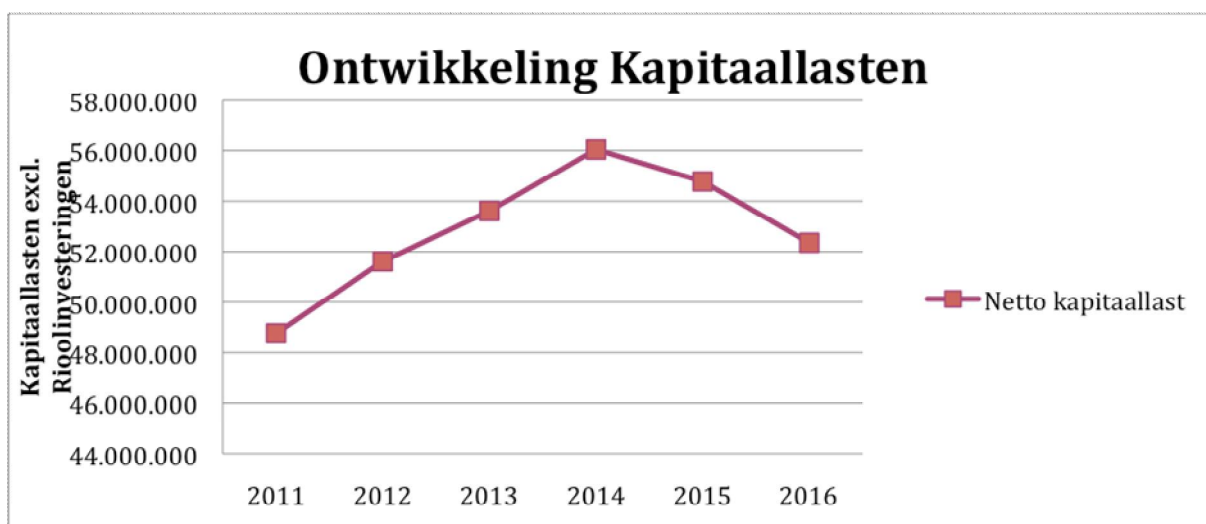
programmaniveau concreet ingevuld zijn. Indien dat niet het geval is, wordt dit gekort op de budgettaire ruimte.

Vraag 6: Wat zijn de gevolgen schuld voor de financiële positie van een gemeente?

Hoe meer schulden een gemeentelijke overheid heeft, des te zwakker is haar financiële positie. Voor de beoordeling hiervan gaat men uit van de verhouding tussen de totale bezittingen en schulden van de gemeente. Echter het begrip schuld van een gemeente zegt meer iets over de financiële positie dan het eigen vermogen (bezittingen). Het vermogen zit grotendeels vast in schoolgebouwen, sportvelden, etc. Dat is niet liquide. Staat er niet genoeg geld op de bank, dan is er voor investeringen alsnog een lening nodig. Daarbij geven te hoge schulden risico op een te hoge (toekomstige) rentelast, die ruimte voor andere uitgaven opslokt. De vraag die dan beantwoord zal moeten worden, is het aangaan van nog meer schulden voor een nieuwe investeringen nog wel verantwoord?

- Allereerst brengen schulden rentelasten met zich mee. En bij hoge schulden slokken de rentelasten de ruimte voor uitgaven aan publieke voorzieningen op. (Zie grafiek ontwikkeling kapitaalslasten)
- Daarnaast veroorzaken nieuwe investeringen in de toekomst ook extra kosten voor beheer, onderhoud en afschrijvingen.

De investeringscapaciteit van een gemeente wordt zodoende geremd door haar schuldenlast.



Initiatief voorstel: Normering Haarlemse schuld

Vraag 7: Hoe zou het beleid van schuldhoogte er dan uit moeten uitzien?

De schuld van gemeenten fluctueert als gevolg van de trap op of trap af systematiek. Een verandering in de omvang van de begroting heeft direct gevolgen op de breuk schuld/netto inkomsten. Dit heeft met name een grote uitwerking als de noemer snel daalt (de situatie waar Nederland nu in zit). In zo'n periode zal een overheid diverse noodzakelijke beleidsverandering moeten doorvoeren om te zorgen dat haar financiën weer in evenwicht komen en de schuld niet excessief stijgt als gevolg van een tekort op de begroting.

Volgens dezelfde systematiek kan in tijden dat de noemer groeit de opgebouwde schuld - zonder dat het beleid veranderd hoeft te worden - weer afgebouwd worden naar de basisnorm. Wel moet dan gekeken worden dat men tijdig de schuld afbouwt om een eventuele volgende recessie te weerstaan. Hiervoor kan men bijvoorbeeld een termijn hanteren van een vast aantal jaren (bijvoorbeeld 5 jaar). Economische recessie laten zich niet voorspellen, maar op deze wijze is in ieder geval een structurele fundering aangelegd om dit op te vangen.

Vraag 8: Is het bedrijfsmatige karakter van een gemeente te vergelijken met de private sector?

Ondernemers investeren kapitaal in een bedrijf met als doel daar geld aan te verdienen. Geld investeren kost echter geld in de vorm van rente, zowel bij gebruik van eigen geld (u loopt dan rente mis) als bij het gebruik van vreemd geld (u betaalt rente). Dit is de reden dat ondernemers zeer kritisch zijn over het rendement, want het rendement op het totale vermogen dient boven de marktrente uit te komen, willen zij geld verdienen op hun investering.

Het hefboomeffect bij de overheid werkt beduidend anders dan bij het bedrijfsleven. In een bedrijfshuishouding staan bedrijfseconomische afwegingen centraal en gebruikt men meer vreemd vermogen als dit bijdraagt aan het gewenste resultaat. Het gaat om rendement van het vermogen en de pay out. Anders gezegd een bedrijfshuishouding is vermogensbestedend. Het belangrijkste document is dan ook de jaarrekening. Een jaarrekening bestaat uit een balans, een resultatenrekening of winst- en verliesrekening over het afgelopen jaar, een toelichting op beide, het kasstroomoverzicht en in bepaalde gevallen een accountantsverklaring.

Dat geldt niet voor een gemeentelijke overheid. Hier wordt het inkomen (budget) door de raad bestemd als gevolg van het budgetrecht van de raad. Hier staan de opbrengsten niet centraal maar de maatschappelijke doelen. Gemeenten zijn inkomensbestedend en logischerwijze is dan ook de begroting het belangrijkste document. Het resultaat is dat men daarbij een evenwicht zoekt naar omvang van de investeringen (ofwel investeringsplafond) en de gevolgen voor de begroting en de balans. Gemeenten moeten hierbij zowel de bedrijfseconomische preferenties als de maatschappelijke preferenties (voorzieningenniveau) beschouwen. Dat is aanzienlijk gecompliceerder dan in het bedrijfsleven. In deze context kan de schuldpositie minder gewicht gegeven worden, waardoor een normering voor schuld van belang is.

Initiatief voorstel: Normering Haarlemse schuld

Vraag 9: Wat is de specifieke vermogenspositie van Haarlem en hoe laat die zich vergelijken?

De financiële vermogenspositie van gemeenten moet aan de hand van de schulden worden beoordeeld. De vereniging van Nederlandse Gemeente (VNG) heeft in juni 2011 de schuldpositie op basis van kengetallen van alle gemeenten in 2009 gepubliceerd. Recentere vergelijkingen zijn niet beschikbaar.

Relatieve rangpositie van alle gemeenten in 2008 (443)	Relatieve rangpositie van alle gemeenten in 2009 (441)	Gemeente	Netto schuld / exploitatie 2009	Debratio 2009	Netto schuld / inwoner 2009	Schuldevolutie per inwoner 2009	Bouwgrond en leningen derden / exploitatie 2009
357	363	Haarlem	96%	82%	€ 3.273	€ 17	9%

In 2009 doen absoluut gezien 78 van de 441 gemeenten het slechter dan Haarlem. Als de schuldpositie van Haarlem afgezet wordt tegen de andere 150.000+ gemeenten (12)² in Nederland, dan bezet Haarlem een schamele twee na laatste positie.

Voor een vergelijking van de schuldposities van gemeenten is het kengetal schuld per inwoner echter ongeschikt. Ten eerste houdt de ene gemeente meer werkkapitaal aan dan de andere gemeente. Een correctie hiervan door uit te gaan van de netto schuld verwijdert deze verschillen. Ten tweede bestaan er grote verschillen in inkomsten per inwoner tussen gemeenten. Een gemeente met hogere inkomsten per inwoner kan een hogere schuld per inwoner aangaan. Bij procentueel gelijke rentelasten als aandeel van de exploitatie kan een gemeente met hogere inkomsten absoluut gezien hogere rentelasten per inwoner dragen. Hierbij wordt geen rekening gehouden met andere factoren als onbenutte belastingruimte, snijden in uitgaven of heralloceren van bestemmingen.

Volgens Drs. J. van der Lei van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten³ kan men voor een vergelijking van de schuldposities van gemeenten beter gebruik maken van het kengetal netto schuld als aandeel van de exploitatie (omvang begroting). Dat kengetal corrigeert voor de verschillen in aangehouden werkkapitaal. Een relatieve maat uitgedrukt in procenten maakt een vergelijking met andere gemeenten goed mogelijk. Het kengetal geeft juist een indicatie van het aandeel van de rentelasten van de schulden in de totale exploitatie. En het draait bij een blik op de schulden juist om de vraag of de rentelasten als gevolg van hoge schulden niet te veel begrotingsruimte opslokken. Het grote nadeel is dat dit kengetal gevoelig is voor de ontwikkelingen in de exploitatie en de effecten van de decentralisatie. Op korte termijn zal de exploitatie omvang toenemen als gevolg van de decentralisatie van taken. Procentueel daalt de schuld, maar de impact op het besteedbare gedeelte van de begroting en de ondervonden problematiek blijft

² http://www.vng.nl/Documenten/actueel/beleidsvelden/gemeentefinancien/2011/20110628_Lijst_schuldpositie_gemeenten_op_31_december_2009.pdf

³ http://www.bng.nl/bng/pdf/201009_Lei_24-28.pdf



Initiatief voorstel: Normering Haarlemse schuld

onveranderd. Dit kengetal is dus ook niet geschikt voor een goede referentie zoals de BNG heeft voorgesteld (zie FAQ 10).

Ook zou men kunnen kijken naar de debtratio. De debt ratio geeft aan in welke mate de totale activa zijn gefinancierd met vreemd vermogen (wordt vaak gebruikt om solvabiliteit te meten). Echter de bruikbaarheid van het kengetal debtratio voor het vergelijken van schuldposities van gemeenten is in sterke mate afhankelijk van de gehanteerde boekhoudregels voor het activeren en waarderen van het bezit op de gemeentelijke balans. Omdat gemeenten niet strak uniforme regels toepassen, is het kengetal debtratio minder geschikt voor een vergelijking van de schuldposities van gemeenten.

VVD Haarlem is van mening dat een schuldquote op basis van verdienend vermogen een beter inzicht geeft op welk gedeelte van de begroting al belast is en hoeveel nog aan alle doelstellingen besteed kan worden. De schuldquote op basis van verdienend vermogen is gedefinieerd als het quotiënt van de totale gemeentelijke schuld en de bruto inkomsten (exploitatie) minus de doeluitkeringen.

Vraag 10: Hoe is de last van schuld uit te drukken en wat zijn daarvan de consequenties?

In het BNG rapport is naar voren gekomen dat de maatstaven voor het beoordelen van de schuld allen hun beperkingen hebben. Ook de nieuw voorgestelde maatstaf - schuld/exploitatie ratio - heeft zijn beperkingen, maar heeft in ieder geval signaalwaarde. Geadviseerd wordt om naar een schuld/exploitatieratio van 75-100% te sturen. Als het getal boven de 100% uitkomt komt het in de oranje zone en boven de 150% in de rode zone. Maar met de komende decentralisatie werkt dit systeem niet meer. De maatstaf schuld/exploitatie ratio heeft tot nu toe een duidelijke signaal functie, maar voor een absolute waardering is het verstandig om naar een aanvullende maatstaf te kijken.

Analoog aan het nationaal niveau is in dit raadsinitiatief gekozen om een norm te koppelen aan de omvang van de begroting, maar dan met de insteek van verdien capaciteit zoals dat ook op nationaal niveau gebeurt. Dit sluit ook aan op de methodiek die bij bedrijven/particulieren gehanteerd wordt. Het past ook goed bij de aard van het gemeentelijke werk dat een uitvoerend karakter heeft.

Bij particuliere kredietverlening wordt met name gekeken naar de cashflow (netto besteedbaar inkomen). In deze wordt de term *het netto besteedbaar inkomen* gedefinieerd als het inkomen dat na aftrek van belastingen, wettelijke premies, hypotheeklasten en overige financiële verplichtingen overblijft. Daarmee kunnen dan consumptieve bestedingen of nieuwe investeringen aangegaan worden. Analoog zal uit de cashflow van een gemeente moeten blijken dat de rente en de aflossing betaald kan worden. Hoe meer gemeenten vreemd vermogen aantrekken, des te belangrijker wordt een liquiditeitsoverzicht. En een goed liquiditeitsbeheer valt of staat met de beheersing van het werkkapitaal. Het gaat erom de balans te vinden tussen overliquiditeit en onderliquiditeit. In het ene uiterste zijn de kosten van het vermogensbeslag onnodig

Initiatief voorstel: Normering Haarlemse schuld

hoog, in het andere uiterste wordt de bedrijfsvoering van alledag gefrustreerd. Dat is een ware evenwichtskunst. Bij overliquiditeit is het zaak de overtollige middelen goed aan te wenden - bijvoorbeeld door te investeren in vaste activa of door geld op deposito te zetten. Dat is nog een luxeprobleem. Moeilijker is het wanneer de onderneming afstevent op een liquiditeitstekort. Dan moet vaak tegen hogere kosten liquide middelen "gekocht" worden. Hoe de balans uitvalt zal in de risicoparagraaf van de begroting meegenomen moeten worden.

11. Welke posten zijn relevant om de schuld in te kaderen?

Naast de stabiele in te plannen geldstroom die gekoppeld is aan onderhoud en vervangingsinvesteringen (exploitatieplan), vormen vooral nieuwe investeringen een opwaartse druk op de schuld. Er zijn bij investeringen drie grootheden van belang, die een directe relatie hebben op de schuld, te weten:

1. het investeringsbedrag,
2. eventueel ontvangen investeringsbijdragen,
3. de omvang van de afschrijvingen.

De eerste grootheid leidt tot een toename van de leningschuld, de tweede en de derde tot een afname van de leningschuld. Hierbij wordt wel uitgegaan van de aanname dat het bedrag van de afschrijvingen volledig wordt aangewend ter aflossingen van de leningschuld. In de praktijk kan het voorkomen dat dit als gevolg van contractuele voorwaarden niet mogelijk is omdat men gebruik maakt van integrale financiering. In deze methodiek wordt niet per activum gefinancierd en daardoor is het onmogelijk geworden om een directe koppeling te leggen tussen afschrijving en financiering.

12. Hoe wordt de schuld gefinancierd?

Voor de financiering van investeringen (financiering per activum) worden financieringsmiddelen aangetrokken en hieraan zijn rentekosten verbonden. Klassiek is dat een gemeente voor elke investering een aparte lening afsluit. Dat geeft een enorme administratieve werklast en navenante kostenpost. Een andere methodiek is om totaalfinanciering toe te passen. Dit houdt in dat niet voor iedere investering (activum) separaat een lening wordt afgesloten. Investeringen worden gefinancierd vanuit het totaal van eigen vermogen (reserves) en het lang vreemd vermogen (aangetrokken leningen). Het gevolg hiervan is dat er geen directe relatie meer is tussen een bepaald activum en de rentelasten voor een afgesloten lening. Wel zal een gemeente het totaal van inkomsten en uitgaven in beeld moeten brengen door een liquiditeitenplanning. Op basis daarvan wordt nagegaan of er de komende tijd voldoende liquide middelen aanwezig zijn om de investeringsuitgaven te betalen.

De financiering per activum heeft het voordeel dat er een duidelijke relatie is tussen de investering en de financiering, maar het heeft ook twee grote nadelen die totaalfinanciering niet heeft:

Initiatief voorstel: Normering Haarlemse schuld

- Voor activa gebonden financiering dient men voor alle individuele investeringen de financiering te regelen. Dit hoeft echter niet altijd. Soms kunnen projecten uit eigen middelen of met een subsidiebedrag worden betaald. Soms is er op een bepaald moment financiering beschikbaar gekomen terwijl het project eigenlijk nog niet begonnen is. Kortom: bij een totaalfinanciering vindt een veel betere afstemming van benodigde en beschikbare middelen op een bepaald moment plaats en daardoor ook een effectievere risicospreiding.
- Bij financiering per activum zal men iedere financiering apart afsluiten en administreren. Vanwege de bijkomende transactie- en administratiekosten is dit vele malen duurder dan totaalfinanciering.

Binnen gemeenteland wordt activa gebonden financiering dan ook nauwelijks toegepast. Er zijn scenario's denkbaar waarbij het systeem van totaalfinanciering wordt losgelaten. Hierbij valt te denken aan bijvoorbeeld een project als de multifunctionele accommodaties primair en voortgezet onderwijs. Dit is een project van grote omvang waarbij er sprake is van een verschil tussen juridisch en economisch eigenaar. Hierbij is het denkbaar dat een specifieke financieringsvorm wordt afgesloten, waarvan de lasten uitsluitend aan dit project worden toegerekend. Evenzo kan dit bij projecten in samenwerking met derden waarbij een bepaalde transparantie wordt nagestreefd. Te denken valt bijvoorbeeld aan een publiek private samenwerking (PPS) constructie.

De schuld van Haarlem wordt gedekt door Fixe-leningen. Dat zijn leningen die voor een vaste periode worden aangegaan (10 jaar) en in haar geheel worden afgelost. Elk jaar mag een gemeente maar over een beperkt deel van de leningenportefeuille renterisico lopen. In de praktijk loopt de gemeente renterisico over dat deel van leningenportefeuille dat moet worden afgelost en meestal geherfinancierd moet worden. De renterisiconorm is 20 procent van het begrotingstotaal (zie ook jaarrekening en de begroting).

13. Hoe kan de omvang van een schuld gereduceerd worden?

Men kan een schuld terugdringen door af te lossen of door een gerealiseerd kasoverschot of door minder te lenen terwijl vastgelegde aflossingen wel doorgang vinden.

Daarnaast kan men ook een bestuurlijke maatregel nemen door een limiet te stellen op de investeringen.

Op hoofdlijnen onderkent een gemeente exploitatie en investeringen. Daarnaast zijn er nog zaken als doelsubsidies en grondbeleid, maar die kunnen autonoom beschouwd worden. In de exploitatie wordt het arsenaal van de gemeente beheerd, dat zou in een exploitatieplan moeten vastliggen. Het verschil tussen exploitatie kan men als volgt definiëren.

De exploitatie omvat de ontvangsten en uitgaven die gewoonlijk minstens één keer per financieel boekjaar voorkomen en die te maken hebben met de regelmatige, gewone werking van het bestuur. Ook de periodieke aflossingen van de leningen behoren tot de exploitatie.

Initiatief voorstel: Normering Haarlemse schuld

De investeringen omvatten alle ontvangsten en uitgaven die invloed hebben op de omvang, de waarde of de instandhouding van het patrimonium (ofwel "erfgoed") van het bestuur, behalve de gewone onderhoudswerkzaamheden. Ook de ontvangsten van leningen en toelagen die verband houden met die uitgaven behoren tot de investeringen, net als de investeringsbeleggingen en de vervroegde terugbetalingen van de leningen.

Op investeringen die worden geactiveerd wordt afgeschreven. Activeren betekent het op de balans plaatsen van de (geïnvesteerde) waarde als een bezit. Afschrijven is in deze het op methodische wijze, volgens een stelsel dat is gebaseerd op de verwachte toekomstige gebruiksduur, ten laste van de exploitatie brengen van (een) kapitaalgoed(eren). Anders gesteld de aanschaffingskosten van investeringen worden in en batenlastenstelsel niet in het jaar van aanschaf ineens ten laste gebracht maar worden verdeeld over de levensduur als kosten geboekt.

Voor dit raadsinitiatief is uitgezocht hoe de samenhang is tussen investeringen en de afschrijvingen tot 2016. Hierbij is gekeken naar de werkelijke investeringen (INV-W) en investeringen met 20, 40, 60 en 80 miljoen euro/jaar.

	INV W	INV 20	INV 40	INV 60	INV 80
Aantrekken 2012	62.000	20.000	40.000	60.000	80.000
Afschrijvingen 2012	-28.000	-28.000	-28.000	-28.000	-28.000
Saldo 31-12-2012	34.000	-8.000	12.000	32.000	52.000
Aantrekken 2013	13.000	20.000	40.000	60.000	80.000
Afschrijvingen 2013	-32.100	-30.000	-31.000	-32.000	-33.000
Saldo 31-12-2013	14.900	-18.000	21.000	60.000	99.000
Aantrekken 2014	18.000	20.000	40.000	60.000	80.000
Afschrijvingen 2014	-34.750	-33.000	-35.000	-37.000	-39.000
Saldo 31-12-2014	-1.850	-31.000	26.000	83.000	140.000
Aantrekken 2015	13.000	20.000	40.000	60.000	80.000
Afschrijvingen 2015	-35.650	-34.000	-37.000	-40.000	-43.000
Saldo 31-12-2015	-24.500	-45.000	29.000	103.000	177.000
Aantrekken 2016	14.000	20.000	40.000	60.000	80.000
Afschrijvingen 2016	-36.300	-35.000	-39.000	-43.000	-47.000
Saldo 31-12-2016	-46.800	-60.000	30.000	120.000	210.000

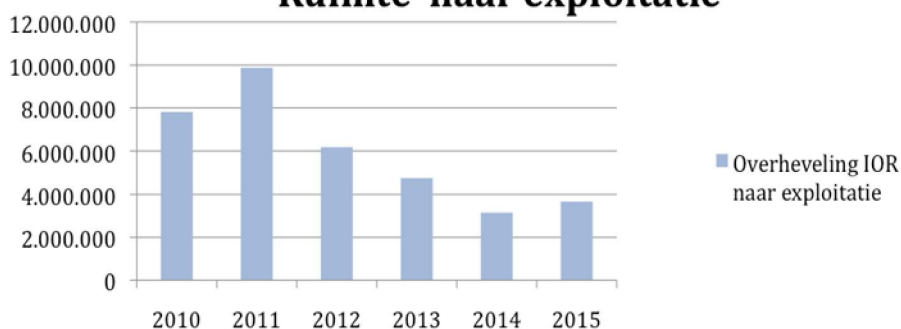
Uit de tabel blijkt dat de leningschuld eerst daalt en daarna stelselmatig toeneemt naarmate de investeringen stijgen. Uit de diverse doorrekeningen blijkt dat wanneer de nieuwe investeringen de € 28 miljoen niet overstijgen de leningschuld afneemt.

Op basis hiervan kan een bestuurlijke maatregel ingesteld worden die er voor zorgt dat de omvang van de schuld afneemt, maar dat investeren mogelijk blijft. Deze maatregel kan bijvoorbeeld zijn: *Totdat de schuldquote bereikt is, zullen de investeringen niet uitstijgen boven de afschrijvingen.*

In dat kader is het ook van belang dat investeringen en exploitatie zo snel als mogelijk gezuiverd worden. Overhevelingen dienen geïnventariseerd te worden en zo snel als mogelijk planmatig verwerkt te worden.

Initiatief voorstel: Normering Haarlemse schuld

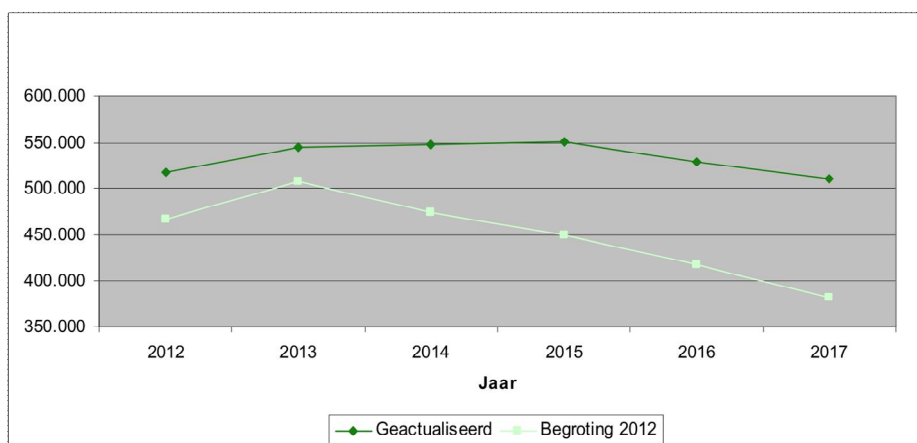
Overheveling Investering Openbare Ruimte naar exploitatie



14. Over hoeveel jaar is de nieuwe maximale schuldquote bereikt?

Daarop is geen precies antwoord te geven, want als gevolg van de kredietcrisis komen de komende jaren nog uitwerkingen van de Rijksbezuinigingen op ons af. De schuldsanering van Haarlem zal moeilijker gaan naarmate er extra kortingen van het Rijk komen als gevolg van de internationale economische ontwikkelingen. Van belang is dat Haarlem tijdig ingrijpt en dat de Haarlemse burgers niet onevenredig opdraaien voor de aangegane schuld.

15. Ontwikkeling schuldportefeuille



Bron: Kadernota 2012 (bedrag x 1000)



Initiatief voorstel: Normering Haarlemse schuld

Bijlage C:

Definities begrippen

Bruto schuld:

De bruto schuld is gedefinieerd als: het totaal van alle geldelijke leningen (vaste en vlottende schuld) ten laste van de gemeente Haarlem.

Netto schuld:

De netto schuld is gedefinieerd als: bruto schuld, minus de op korte termijn opeisbare vorderingen van de Gemeente Haarlem. In vaktermen gesteld is de netto schuld gedefinieerd als de som van de langlopende schulden, kortlopende schulden, overlopende passiva en voorzieningen. Daarop zijn in mindering gebracht de kortlopende vorderingen en uitzettingen, liquide middelen, overlopende activa en langlopende uitzettingen. Niet in mindering zijn gebracht de langlopende leningen aan verbonden partijen en de langlopende leningen aan derden uit hoofde van de publieke taak. Voor de omvang van de exploitatie is uitgegaan van de inkomsten exclusief de inzet van reserves.



Initiatief voorstel: Normering Haarlemse schuld

Bijlage D: Referentielijst artikelen en presentaties

- a. Presentatie VNG: Ook voor gemeenten geldt: geld lenen kost geld.
http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Gemeentefinanci%C3%ABn/Gemeentefinanci%C3%ABn%202010/20090609_JvdL_Vermogenspositie%20van%20gemeenten%20VNGcongres.ppt
 - b. Presentatie VNG: Netto schuld als aandeel exploitatie gemeenten gedaald.
http://www.vng.nl/Documenten/actueel/beleidsvelden/gemeentefinancien/2011/20110608_presentatie_congres_gemeentelijke_jaarrekening_2010.ppt
 - c. Netto schuld als aandeel exploitatie gemeenten gedaald.
<http://www.vng.nl/eCache/DEF/1/09/126.html>
 - d. Schulden Nederlandse gemeenten in beeld.
http://www.bng.nl/bng/pdf/201009_Lei_24-28.pdf
 - e. Bank Nederlandse Gemeente. Analyse van de wenselijke hoogte van het vreemd vermogen van de gemeente Haarlem. Den Haag. 2 mei 2011.
 - f. E.H. Veen. Maximale schuldquote dient belang van gemeente en burgers. VNG magazine nr. 8 15 april 2011.
<http://www.vngmagazine.nl/archief/2203/brieven-maximale-schuldquote-dient-belang-van-gemeente-en-burgers>
 - g. Financiering decentrale overheden (Fido).
<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/gemeentelijke-financien/financiele-functie/financiering-decentrale-overheden-fido>
 - h. Gemeentewet.
http://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/geldigheidsdatum_11-01-2012
 - i. Jan van der Lei "Pleidooi voor emu-schuldplafond". Artikel b&g maart/april 2012.
<http://catalogus.denhaag.nl/PDF/Intra%5CSART%5C2012%5C184070.pdf>
 - j. Arie Elsenaar "Financiële positie van decentrale overheidsorganisaties". Artikel B&G januari/februari 2012.
http://www.bng.nl/bng/pdf/2012janfeb_P10-13_Elsenaar.pdf
-