

Aanleiding

Het Akkoord 2022-2026 ‘Meer voor elkaar’ is de aanleiding voor een nadere verdieping in (het gesprek over) onze Financiële Positie. Er is geschetst dat wij beschikken over een solide financiële positie waarmee we kunnen blijven investeren in de stad. Deze toekomstige investeringen leiden tegelijkertijd tot een verandering in onze financiële positie. Het Akkoord geeft aan dat met de gemeenteraad het gesprek gaat worden gevoerd over de financiële positie met de intentie om te komen tot een Tilburgs normenkader.

Een eerste stap om te komen tot het gesprek en het instrumentarium om het periodieke gesprek te faciliteren is gezet op 13 februari jl. In een informatiebijeenkomst voor de raad is dieper ingegaan op het begrip financiële positie en een aantal relevante kengetallen. In lijn met hetgeen is toegezegd in de bijeenkomst bevat de bijlage 1 bij deze notitie een nadere uiteenzetting van het begrip en de kengetallen.

De tweede stap in het proces is een bijeenkomst met de audit commissie, met verdieping in en afweging van de in te zetten instrumenten om te komen tot het goede periodieke gesprek over de financiële positie. Onderdeel hiervan is de verkenning van signaalwaarden/normering. Deze notitie is opgesteld ter voorbereiding van de bijeenkomst. Het is sterk aan te bevelen om er gedegen kennis van te nemen. We gaan in op:

- a. hoe andere gemeenten reflecteren op de financiële positie in de Planning & Control documenten;
- b. in hoeverre er signaalwaarden beschikbaar zijn;
- c. het principe dat de ontwikkeling van de financiële positie een resultante is van gewenste investeringen en impulsen om onze strategische doelstellingen te bereiken;
- d. benchmarking en de mogelijke meerwaarde waarde hiervan;
- e. of een normenkader en/of signaalwaarden voor kengetallen van toegevoegde waarde kunnen zijn;
- f. sturen en bijsturen van de financiële positie;
- g. de momenten waarop een gesprek over de financiële positie gevoerd kan worden;
- h. het voorstel voor Tilburg.

A. Hoe reflecteren andere gemeenten op de financiële positie in de Planning & Control documenten

Voor het goede gesprek is van belang dat de raad over adequate informatie beschikt en het college deze informatie helder en inzichtelijk presenteert. Landelijk zien we dat veel gemeenten (zoals Eindhoven, 's-Hertogenbosch, Nijmegen) op dit moment een redelijk vergelijkbare presentatie als Tilburg hanteren. Namelijk een tabel met de BBV-kengetallen voor het begrotingsjaar en de meerjarenraming met een korte toelichting in de paragraaf Weerstandsvermogen en een beknopte beschrijving van de conclusies over de financiële positie in de algemene inleiding van de begroting. Hieronder zijn, ter inspiratie, een aantal voorbeelden vanuit andere gemeenten uit het land weergegeven met een andere manier van presenteren. Daarbij zijn de verschillen toegelicht.

Gemeente	Verschillen
Rotterdam	Aparte paragraaf waarin alle relevante financiële kengetallen op één plaats zijn opgenomen en toegelicht. Extra kengetal “Kapitaallastenratio”.
Breda	Uitgebreide toelichting in de financiële inleiding met grafische weergave van kengetallen (p 11-17).
Almere	Grafische weergave BBV-kengetallen 10 jaar terugkijkend.
Capelle ad IJssel	BBV-kengetallen 8 jaar vooruitkijkend. Extra kengetallen “DSCR” en afschrijvingsratio”.

Ook voor het stellen van normen aan financiële kengetallen is gekeken naar hoe andere gemeenten hiermee omgaan. Hierin zien we dat gemeenten overwegend geen normering hanteren of aansluiten bij de signaalwaarden van de provincie (later in deze notitie komen we terug op signaalwaarden). Daarbij verbinden gemeenten geen harde conclusies aan het wel of niet voldoen aan signaalwaarden. Het inhoudelijke gesprek hierover lijkt belangrijker dan de ontwikkeling van de indicator zelf. Daar waar wel een eigen normenkader is vastgesteld lijkt dit kader vooral een afgeleide van de op dat moment geldende waarden van de betreffende gemeente.

Gemeente	Pluspunten
Zeist	Per indicator een eigen lokale streefwaarde.
Gooise Meren	Geen streefwaarde per indicator, maar voor het geheel aan financiële kengetallen. Dit bevordert integraal kijken naar de financiële positie en voorkomt dat een afwijking op een individuele streefwaarde direct tot maatregelen leidt.
Utrecht	Apart kopje "Financiële positie" in de paragraaf Weerstandsvermogen. Voor weerstandsvermogen door de Universiteit Twente ontwikkelde categorisering. Financiële kengetallen vergeleken met signaalwaarden provincie en met andere gemeente met behulp van Findo.

B. Signaalwaarden

Signaalwaarden voor financiële kengetallen kunnen worden gebruikt om een verhoogd risico op financiële stress of niet-houdbare gemeentefinanciën te herkennen. Er zijn vanuit wet- en regelgeving geen voorgeschreven signaalwaarden. Ook de literatuur bevat hiervoor beperkte handvatten. Het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2020 (GTK 2020) dat provincies hanteren voor hun toezichthoudende rol bevat signaalwaarden voor de kengetallen uit het BBV. Deze signaalwaarden worden ook toegepast in de jaarlijkse BDO-benchmark en door 'Findo'. Dit betreft:

	Minst risicovol (%)	Neutraal (%)	Meest risicovol (%)
Netto schuldquote	<90	90 - 130	>130
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	<90	90 - 130	>130
Solvabiliteitsratio	>50	20 - 50	<20
Structurele exploitatieruimte	>0	0	<0
Grondexploitatie	<20	20 - 35	>35
Belastingcapaciteit	<95	95 - 105	>105

De 'Houdbaarheidstest' van de VNG bevat eveneens een aantal van bovenstaande kengetallen, inclusief signaalwaarden:

	Minst risicovol (%)	Neutraal (%)	Meest risicovol (%)
Netto schuldquote	<100	100 – 130	>130
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	<90	90 - 120	>120
Solvabiliteitsratio	>20	0 - 20	<0
Structurele exploitatieruimte	>0	0	<0
Belastingcapaciteit	<120		>120

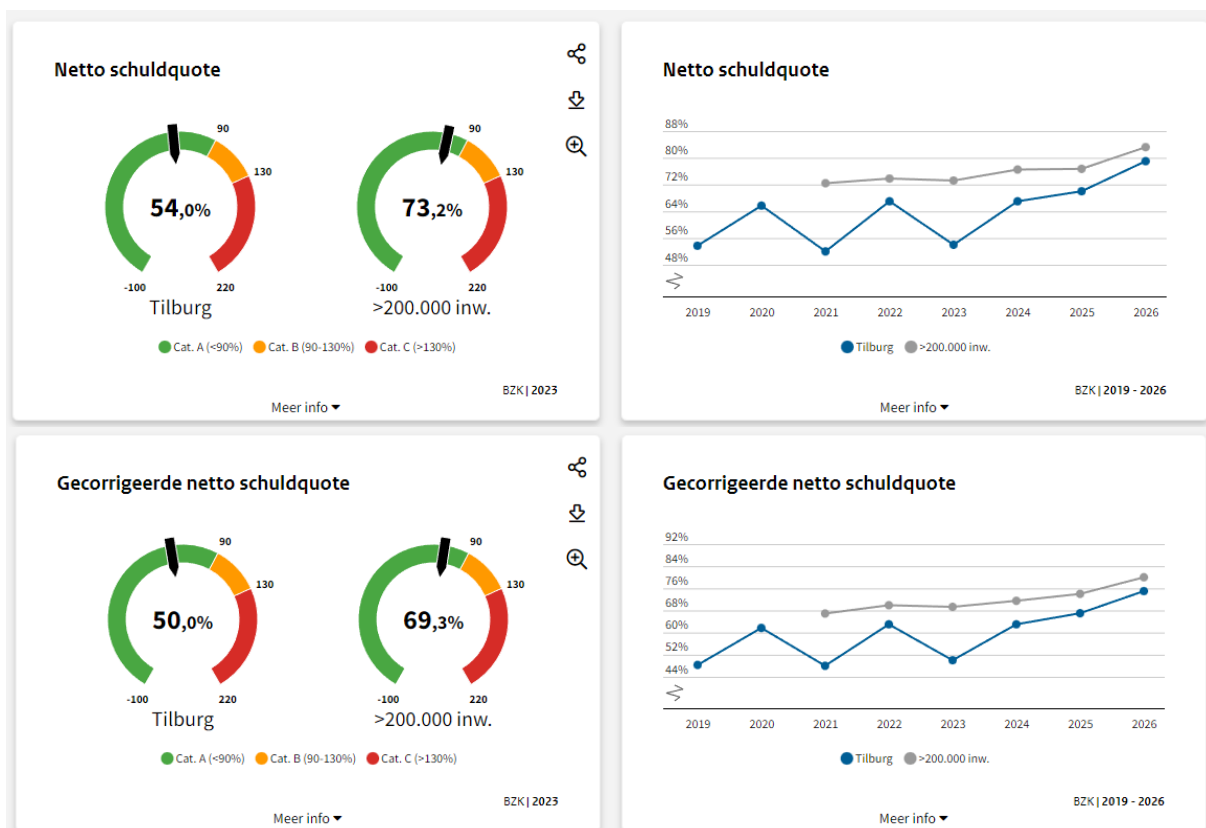
C. Ontwikkeling financiële positie als resultante investeringen en impulsen

Onze kadernota's en andere beleidsdocumenten en -visies bevatten de strategische doelstellingen die we als gemeente op de diverse beleidsterreinen willen bereiken. In het bestuursakkoord, in perspectiefnota's, begrotingen en (op meer incidentele basis) separate raadsbesluiten formuleren wij investeringen/impulsen om de strategische doelstellingen te bereiken. Aan de hand van indicatoren meten we de mate waarin we doelbereik realiseren. De aard van de investeringen en impulsen en de wijze waarop deze worden gedekt en gefinancierd zijn bepalend voor de ontwikkeling van de financiële positie. Onze nota financiële positie schetst dat naast de vraag of we een investering kunnen betalen, de vraag 'willen we het betalen' evenzo belangrijk is. De achtergrond hiervan is dat de kosten van een impuls of investering in verhouding staan tot het (maatschappelijke) nut dat wordt bereikt. Ofwel, investeringen en impulsen moeten voldoende bijdragen aan doelbereik. De ontwikkeling van onze financiële positie is de resultante van de investeringen en impulsen die we doen, waarbij de wijze van financieren (vanuit eigen liquide middelen of door het aantrekken van leningen) bepalend is voor de mate waarin onze financiële positie wordt beïnvloed. Daarom is het belangrijk om de inhoudelijke en financiële afweging in samenhang te maken en integraal af te wegen inclusief de mutatie van de financiële positie.

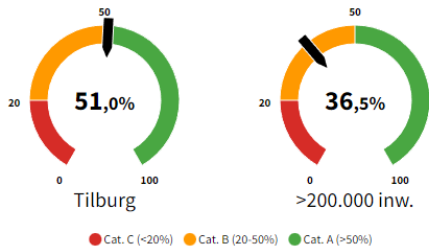
D. Benchmarking en de mogelijke meerwaarde waarde hiervan

Een manier die kan bijdragen aan de duiding van onze financiële positie is het benchmarken ten opzichte van andere gemeenten. Zoals aangegeven in paragraaf A hanteren de meeste gemeenten de BBV-kengetallen om te reflecteren op de financiële positie. Benchmarking van de BBV-kengetallen kan met behulp van de volgende bronnen:

- [Waar staat je gemeente](#)
- BDO-benchmark
- website Findo. Onderstaande grafieken tonen een voorbeeld van de vergelijking met gemeenten met meer dan 200.000 inwoners, op basis van de begroting 2022.



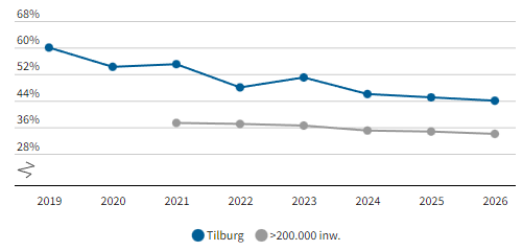
Solvabiliteit



Meer info ▾

BZK | 2023

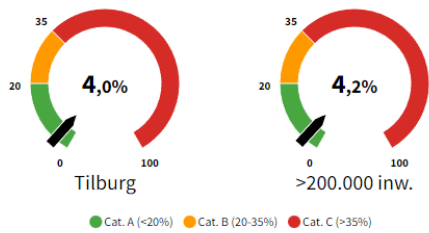
Solvabiliteit



Meer info ▾

BZK | 2019 - 2026

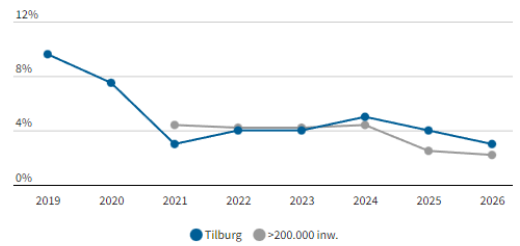
Grondexploitatie



Meer info ▾

BZK | 2023

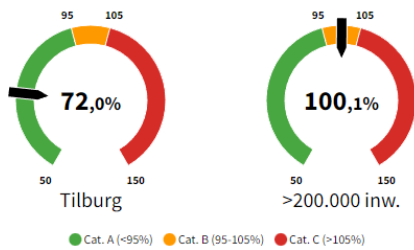
Grondexploitatie



Meer info ▾

BZK | 2019 - 2026

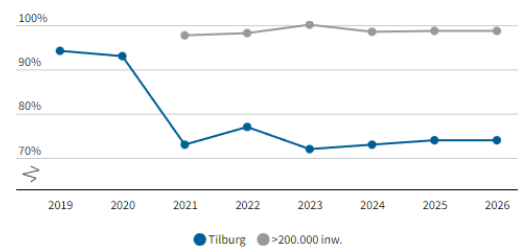
Belastingcapaciteit



Meer info ▾

BZK | 2023

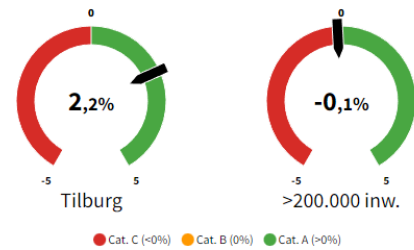
Belastingcapaciteit



Meer info ▾

BZK | 2019 - 2026

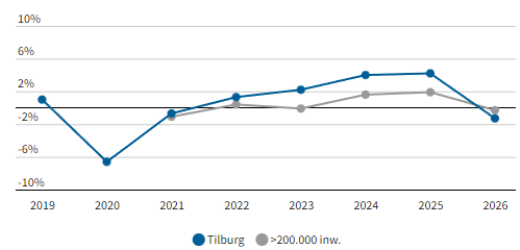
Structurele exploitatieruimte



Meer info ▾

BZK | 2023

Structurele exploitatieruimte



Meer info ▾

BZK | 2019 - 2026

E. De meerwaarde van een normenkader en/of signaalwaarden voor kengetallen

Voor de afweging over welke kengetallen we willen hanteren om onze financiële positie in beeld te brengen zijn een aantal aspecten van belang:

1. De kengetallen moeten begrijpelijk zijn, ook voor niet-financiële deskundigen;
2. Zowel individueel als in samenhang moeten kengetallen betekenisvol en toegepast zijn;
3. Kengetallen moeten passen bij Tilburg maar ook een mate van standaardisatie kennen om zodoende benchmarking faciliteren.

Op basis van deze criteria kunnen we concluderen dat de BBV-kengetallen geschikt zijn om de financiële positie in beeld te brengen. De kengetallen zijn immers niet complex, zijn in samenhang betekenisvol en passend voor Tilburg, vanuit het BBV reeds verplicht op te nemen in de begroting en de jaarrekening en worden landelijk veel gebruikt waardoor benchmarking goed mogelijk is.

De VNG heeft de 'Houdbaarheidstest' (zie bijlage 1) ontwikkeld en voegt nog een aantal kengetallen toe aan die van de BBV. Dit betreft:

1. Negatieve resultaten in de laatste 3 jaar: zowel in Tilburg als bij andere gemeenten zijn negatieve jaarrekeningresultaten een zeldzaamheid. De achtergrond hiervan ligt onder andere in de wettelijke eis van een sluitende begroting. De kans op een 'slechte' score hierop is inherent zeer beperkt, waardoor dit kengetal minder betekenisvol is.
2. Afhankelijkheidsratio: deze ratio laat de afhankelijkheid van een gemeente van het Gemeentefonds (uitkering van het rijk) zien. Feit is dat eigenlijk alle gemeente voor het overgrote deel van de inkomsten afhankelijk zijn van het Gemeentefonds. De meerwaarde van dit kengetal lijkt daarmee beperkt.
3. Netto investeringsquote: Met dit getal worden de totale bezittingen vergeleken met het niveau van 4 jaar geleden. Of een lagere/hogere score als zorgwekkend moet worden beschouwd is zeer aan interpretatie onderhevig. Lang niet alle investeringen in een gemeente leiden tot gemeentelijk bezit op de balans en specifieke keuzes over bijvoorbeeld actief/passief grondbeleid zijn bepalend voor de uitkomst. De mate van begrijpelijkheid en de mate waarin dit kengetal betekenisvol is lijkt beperkt.
4. Netto lasten per inwoner: Dit betreft de totale lasten gedeeld door het aantal inwoners. Het is een weinig gebruikt getal. Bij gebruik zal veelal dieper onderzocht moeten worden wat de achtergrond van een verschil met een voorgaand jaar of andere gemeente is.
5. Houdbaarheidsquote: Hiermee wordt de verhouding tussen een bezuinigingsopgave en de totale lasten weergegeven. Enkel in geval van een substantieel te verwachten bezuinigingsopgave is dit getal relevant. In veruit de meeste jaren is dit niet aan de orde, waarmee de betekenis veelal beperkt is.
6. Kasgeldratio: de hoeveelheid aan te houden kasgeldlening is wettelijk gereguleerd en lijkt beperkte impact te hebben op het risicoprofiel van een gemeente.

Daarnaast hebben enkele gemeenten eigen kengetallen gedefinieerd:

1. Kapitaallastenratio en afschrijvingsratio: Deze ratio's geven aan in hoeverre de lasten vastliggen in de vorm van kapitaallasten. Hoe hoger de ratio, hoe minder flexibel de begroting is. De ontwikkeling van deze kengetallen is al af te leiden uit de geprognosticeerde balans.
2. Debt service coverage ratio (DSCR): Geeft de verhouding aan tussen de vrije liquide middelen en de financiële verplichtingen (rente en aflossing). Op zich een mooie indicator. Voor Tilburg is dit kengetal op dit moment echter weinig zinvol, omdat veel investeringen om dit moment gefinancierd zijn vanuit het eigen vermogen. Hierdoor is de vrije kasstroom voorlopig nog veel groter dan de financieringslast. Bovendien werken we veel met fixe leningen en hebben we een ruime renterisiconorm, waardoor we in enig jaar veel ineens kunnen aflossen en deze aflossing ineens voor een vertekend beeld van de DSCR in dat jaar leidt.

Naast de specifieke kanttekeningen zien we dat er landelijk nauwelijks gemeenten gebruik maken van deze VNG-kengetallen. Het betrekken van deze kengetallen voor het in beeld brengen van de Tilburgse positie lijkt daarmee minder voor de hand te liggen.

Er zijn echter nog meer kengetallen die reeds in onze huidige begroting zijn opgenomen. Zoals is aangegeven in onderdeel B van bijlage 1 bij deze notitie, betreft dit de weerstandsratio, het EMU-saldo en de (ontwikkeling van) rentelasten. De eerste 2 items zijn vanuit het BBV verplicht op te nemen in de begroting en jaarrekening.

Rentelasten en het risico op fluctuatie van rente zijn zeer relevant, in het bijzonder in de Tilburgse situatie waar nog veel investeringen komende jaren staan gepland waarvoor leningen moeten worden aangetrokken.

Op basis van de voorgaande paragrafen en de uiteenzettingen in bijlage 1 bij deze notitie, mag duidelijk zijn dat de financiële positie van een gemeente en de ontwikkeling hiervan op basis van de meerjarenraming belangrijk is. Daarmee verdient het onderwerp de aandacht van college en raad. In hoeverre een normenkader of kengetallen met signaalwaarden hierbij van toegevoegde waarde zijn hangt onder meer af van het realiteitsgehalte van onze ramingen en de mate waarin college en raad er actief mee bezig willen zijn en op willen sturen. Het stellen van absolute normen lijkt minder zinvol door de financiële dynamiek waarmee gemeenten inherent te maken hebben. Er zullen enerzijds altijd verschillen blijven bestaan tussen raming en realisatie en anderzijds doen er zich in de gemeentelijke financiën altijd onverwachte incidentele en/of structurele nadelen/voordelen voor. Een voorbeeld hiervan zijn onverwachte mee- of tegenvallers vanuit het gemeentefonds. Of een grote subsidiebijdrage die vooruit wordt ontvangen van het rijk en pas in de jaren daarna tot uitgaven leidt. Daarnaast zien we in paragraaf B van deze notitie dat er geen eenduidigheid is in de risicoclassificaties die er landelijk beschikbaar zijn. Een norm die 'veilig' voelt is vaak ook afhankelijk van persoonlijke voorkeuren. Wat voor de één een veilige spaarbuffer is, kan voor een ander persoon als ontoereikend worden beschouwd.

Het werken met de BBV-kengetallen plus het bezien van de ontwikkeling van de rentelasten met het toepassen van signaalwaarden lijkt het meest zinvol. Deze set kan als basis dienen voor het periodieke gesprek over de financiële positie, aangevuld met een stuk benchmarking. Het is aanbevelingswaardig deze kengetallen in samenhang weer te geven in onze Planning & Control producten en te voorzien van een reflectie.

Te overwegen is om meer terug te kijken om de ontwikkeling op de langere termijn te kunnen zien. Ver vooruitkijken ligt minder voor de hand vanwege ramingsonzekerheid. Een planningshorizon van de meerjarenbegroting (4 jaar) lijkt toepasbaar. In grove scenario's kan verder worden gekeken.

F. Sturing en bijsturing

In eerdere paragrafen is geconstateerd dat de (ontwikkeling van) BBV-kengetallen in combinatie met de rentelasten inzicht geven in onze financiële positie. Er zijn diverse factoren die de uitkomst van de kengetallen en omvang van de rentelasten beïnvloeden. Dit betreft per kengetal:

- Netto schuldquote/gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen:
 - De omvang van de langlopende en kortlopende schulden
 - De kortlopende vorderingen en liquide middelen (geld op de bank)
 - Verstrekte leningen
 - De totale baten in de begroting
- Solvabiliteitsratio:
 - De omvang van het eigen vermogen
 - De omvang van de langlopende en kortlopende schulden
- Grondexploitatie:
 - De omvang van de bouwgronden in exploitatie
 - De totale baten in de begroting
- Structurele exploitatieruimte
 - De omvang van de lasten in de begroting
 - De omvang van de baten in de begroting
- Belastingcapaciteit:
 - De Tilburgse gemiddelde woonlasten van een meerpersoonshuishouden
 - De landelijk gemiddelde woonlasten van een meerpersoonshuishouden

Op basis van deze factoren is het in de beschouwing van en het gesprek over de (ontwikkeling van) de financiële positie dus van belang de volgende zaken te betrekken:

- Welke aanvullende investeringen en impulsen zijn wij voornemens te doen en op welke wijze dekken én financieren wij deze investeringen;
- Leidt de wijze van financieren tot een toename van rentelasten;
- Welk effect heeft een eventuele wijziging van de marktrente op onze financiële positie;

- Dekken we structurele lasten (inclusief die van voorstellen nieuw beleid) met structurele baten;
- In hoeverre zijn we bereid woonlasten te verhogen of te bezuinigen ter dekking van extra structurele lasten ter dekking van oplopende kosten uit staand beleid en/of nieuwe ambities;
- In welke mate voeren wij actieve grondpolitiek en in hoeverre openen we nieuwe projecten bouwgrond in exploitatie.

De raad kan afspraken maken over hoe er wordt bijgestuurd op het moment dat kengetallen zich op een ongewenste manier ontwikkelen, bijvoorbeeld buiten de gedefinieerde signaalwaarden. Hierbij kan gedacht worden aan het stoppen, doorschuiven of beperken van investeringen, verhogen van inkomsten, bezuinigen, vrijval van bestemmingsreserves. Het advies is daar niet ex ante al afspraken over te maken, maar in het periodieke gesprek over de financiële positie noodzaak en inhoud te bespreken en af te wegen.

G. Momenten van gesprek over de financiële positie

Omdat het realiteitsgehalte van onze ramingen een bepalende factor is voor de mate waarin de beschouwing van kengetallen zinvol is, maken we jaarlijks in de jaarrekening de onderuitputting op reserves en investeringen inzichtelijk. Het lijkt verstandig dit te betrekken in het gesprek over de financiële positie.

In de integrale afweging betrekken we de factoren die de financiële kengetallen beïnvloeden en beschouwen de balans tussen de verwachte effecten in de stad/dorpen en de gewijzigde financiële positie als gevolg van voorgenomen investeringen en overige beleidswensen met een exploitatie-effect.

Een kwalitatief goed gesprek op basis van relevante informatie inclusief grafische weergave met bijvoorbeeld de onder E genoemde onderdelen lijkt meer van toegevoegde waarde dan enkel normering van de financiële positie. Het is van toegevoegde waarde om minimaal eens per jaar het gesprek te voeren in het college over de effecten van voorgenomen beleidsintensivering en investeringen op de financiële positie. Daarnaast lijkt het logisch om minimaal eens per jaar het gesprek hierover te voeren met de raad. Het gesprek in het college kan worden gevoerd in de opmaat naar de Perspectiefnota T+1 waarbij de uitkomsten van de jaarrekening worden betrokken en de reflecties ook worden opgenomen in de perspectiefnota. In de aanloop naar de Perspectiefnota T+1 kan in een sessie de raad met de wethouder financiën het gesprek voeren over de financiële positie.

H. Voorstel voor Tilburg

Het voorstel is om de volgende kengetallen toe te gaan passen:

- Netto schuldquote (BBV-kengetal)
- Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen (BBV-kengetal)
- Solvabiliteitsratio (BBV-kengetal)
- Structurele exploitatieruimte (BBV-kengetal)
- Grondexploitatie (BBV-kengetal)
- Belastingcapaciteit (BBV-kengetal)
- (Mutatie van) de rentelasten en het renterisico

Een compacte benchmark kan daarnaast aanvullend worden opgenomen.

Deze informatie wordt opgenomen in één paragraaf in de perspectiefnota en de begroting en voorzien van een reflectie door het college door de kengetallen en de ontwikkeling hierin in samenhang te beschouwen. In de bijlage is hiervoor een voorzet opgenomen. Het is daarbij aan te raden tevens een kwalitatieve doorkijk te maken van de effecten die stadsuitbreiding heeft op de lange termijn financiële positie.

Nuancering hierbij is deze wijze van uiteenzetting en doorrekening alleen bij de begroting mogelijk is aangezien daarin alle voorstellen nieuw beleid integraal zijn opgenomen en doorgerekend. Voor de perspectiefnota zal de uiteenzetting zijn gebaseerd op de begroting jaar T aangevuld met inzichten vanuit tussentijdse besluitvorming en de op hoofdlijn investeringen en/of intensivering zoals deze in de perspectiefnota T+1 zijn voorzien.

Daarnaast wordt voorgesteld om de GTK/BDO/Findo signaalwaarden toe te passen en niet die van de VNG Houdbaarheidstest. Enerzijds omdat deze landelijk het meest worden toegepast, anderzijds omdat deze beter aansluiten bij de financiële positie van Tilburg. De VNG waarden zouden pas na een relatief grote wijziging tot

een signaal leiden. Een mogelijk signaal vanwege het verspringen naar een andere risico-categorie leidt primair tot een verdere verdieping in het gesprek over de financiële positie, in het bijzonder ten aanzien van het specifieke kengetal.

Risico-classificatie	Laag	Midden	Hoog
Netto schuldquote	<90	90 – 130	>130
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	<90	90 – 130	>130
Solvabiliteitsratio	>50	20 – 50	<20
Structurele exploitatieruimte	>0	0	<0
Grondexploitatie	<20	20 - 35	>35
Belastingcapaciteit	<95	95 – 105	>105

Zoals eerder in onderdeel E is aangegeven, ligt het verder dan 4 jaar vooruitkijken minder voor de hand vanwege ramingsonzekerheid. Mocht er op enig moment bij het college of de raad behoefte zijn aan een verder vooruitblik, dan is te overwegen om aan de hand grove scenario's verder vooruit kijken.

Het voorstel is om in de aanloop naar de Perspectiefnota T+1 in een sessie de raad het gesprek te laten voeren met de wethouder financiën over de financiële positie.