



Altijd inzicht in de financiële positie van uw gemeente ***Stresstest en scenarioanalyse, wat zijn de ontwikkelingen?***

Auteur: Geert Haisma

De budgettaire vooruitzichten voor gemeenten en provincies zijn voor de nabije toekomst niet positief. De economische crisis en de stagnerende woningmarkt zorgen voor veel onzekerheid. Voor de provincies gelden de onzekerheden rond samenvoeging, overheveling van taken naar gemeenten en kortingen op het provinciefonds. Voor gemeenten dreigen financiële tegenvallers door de decentralisatie van taken naar gemeenten met sterk gekorte budgetten, kortingen op het gemeentefonds, tegenvallers in de grondexploitatie en tegenvallers in inkomsten van bijvoorbeeld de OZB en leges. Het in kaart brengen van de financiële positie van een gemeente is dan ook zeer zinvol, maar kan dat het beste middels een stresstest of een scenarioanalyse gebeuren?

Zoals al eerder gezegd maken dalende opbrengsten, hogere lasten, verliezen bij grondexploitaties en de verwachte daling van de uitkering van het gemeentefonds de financiële positie van uw gemeente onzeker. Ook andere risico's worden in de huidige economische situatie groter en minder voorspelbaar. De extra bezuinigingen van de Rijksoverheid, de ontwikkelingen in Griekenland en de internationale spanning met betrekking tot Iran zijn belangrijke risico's waar ook gemeenten rekening mee moet houden. Zo hebben de ontwikkelingen in Griekenland en de EU bijvoorbeeld een groot effect op de rentes. Door alle bovenstaande factoren is de meerjarenbegroting van gemeenten vaak omgeven door onzekerheid. Om nu en in de toekomst de juiste maatregelen te nemen en goede keuzes te maken is het dan ook essentieel dat gemeenten een goed beeld hebben van hun financiële positie. Daarom hebben verschillende partijen speciaal voor lagere overheden een stresstest ontwikkeld: een test waarmee de financiële situatie van gemeenten aan de hand van verschillende indicatoren in kaart wordt gebracht.

Financieel inzicht 1.0

Financiële tegenvallers opvangen

De stresstest is bekend uit de bankenwereld. Banken worden getest om hun weerbaarheid



tegen economische tegenwind in kaart te brengen. Met genoeg financiële buffers zouden zij ten minste een zware economische crisis moeten kunnen doorstaan, zo is de redenering. De stresstest voor gemeenten en provincies is in opkomst. Momenteel zijn er in Nederland drie partijen die een stresstest aanbieden: Deloitte, BMC en het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (NAR). De ontwikkeling van stresstesten wordt toegejuicht door de Raad voor de Financiële Verhoudingen (Rfv), die in een advies over het wetsvoorstel financieel toezicht al eerder opriep dat er voor gemeenten, net als voor banken, een stresstest moet komen die aangeeft hoe een gemeente er financieel voor staat. De Rfv stelt dat het van belang is dat er een goed onderbouwd beeld van de begroting en meerjarenraming bestaat, omdat die immers omgeven zijn door onzekerheden. De financiële risico's voor medeoverheden als gevolg van decentralisatie van het Rijksbeleid zullen bijvoorbeeld toenemen. Ook bevolkingsgroei of –krimp, ontwikkelingen in de bijstand en het stijgen van de WMO zijn reële risico's voor de toekomst. Er moet daarom meer zicht komen op reserves en voorzieningen, de resterende belastingcapaciteit, de betekenis voor de financiële functie én het weerstandsvermogen, zodat gemeenten snel kunnen bezien of ze financiële tegenvallers kunnen opvangen. Ook de provincie als toezichthouder heeft baat bij een stresstest. Als uit de test blijkt dat de begroting en meerjarenraming geen reëel beeld geven van de financiële positie of er reden is te veronderstellen dat de gemeente eventuele tegenvallers niet meer kan opvangen, is dat reden om de gemeente onder curatele van de provincie te stellen.

Het financiële perspectief geschetst

Bij de stresstest die de Rfv voor lagere overheden voor ogen heeft, wordt het financiële perspectief geschetst aan de hand van verschillende scenario's. Dit is ook precies hoe de stresstesten van Deloitte, BMC en NAR zijn ontwikkeld. In de stresstest van Deloitte wordt het financiële beleid van een gemeente aan de hand van historische- en toekomstgerichte gegevens geïnterpreteerd. Ook wordt er gebruik gemaakt van landelijke en regionale gemiddelden. De stresstest van Deloitte is een prima begin om herbezinning op de invulling van de taakuitvoering, bezuinigingsoperaties of innovatieprojecten te starten. Ook BMC ontwikkelde een test die verder kijkt dan enkel de huidige financiële situatie van gemeenten. De stresstest van BMC geeft inzicht in de toekomst en de betekenis voor de financiële functie. De BMC-stresstest is een voorbereiding op de modernisering van financieel toezicht, het stijgende risico met de komende decentralisaties en een update van rol, organisatie, instrumenten en vaardigheden van de financiële functie. De stresstest van NAR, een test die



onderdeel is van de risicomanagementsoftware NARIS, rekt financiële scenario's op dynamische wijze door. NARIS geeft inzicht in risico's, hoe zij het beste aangepakt kunnen worden en aan welke risico's prioriteit gegeven moet worden. Risico's kunnen op interactieve wijze op *worst case* worden gezet, zodat bepaald kan worden wanneer een gemeente financieel in de problemen komt.

INDICATOR	Ze er Gun stig	Gun stig	Neu traal	On - gun stig	Ze er on gun stig
Weerstandsvormogen			■		
Schuldpositie	■	■			
verhouding schuldpositie/ vaste activa	■	■			
Reservepositie	■	■			
Verhouding activa/reserves		■			
Voorzieningen			■		
Gespaard voor onderhoud				■	
Garantstellingen			■		
Rentelasten		■	■		
Rentelasten eigen financieringsmiddelen				■	
Rente toegerekend aan investeringen en grondexploitatie				■	
Grondexploitaties		■			
Niet in exploitatie genomen gronden			■		
Begroting 2011 - 2014			■	■	
Risicoprofiel:	Klein		Gemiddeld		Groot

Afbeelding 1. Screenshot van de stresstest van Deloitte

Veelgehoorde kritiek op de stresstest

Wat de stresstesten gemeen hebben, is dat gemeenten concreet advies krijgen waarmee ze de begroting nog verder op orde kunnen brengen, risico's leren beheersen en inzicht krijgen in de organisatie van de financiële functie van de gemeente. Veelgehoorde kritiek op de stresstest is echter dat het slechts een momentopname is en dat daardoor niet goed te bepalen is wanneer een gemeente daadwerkelijk in de financiële problemen zit. Er wordt namelijk maar één scenario tegelijk bekeken, terwijl er ontelbaar veel scenario's denkbaar zijn die, voor een optimaal resultaat, gecombineerd moeten worden. Een goed voorbeeld dat deze kritiek ondersteunt is de situatie van de voorheen Belgisch-Franse financiële instelling Dexia Bank. Dexia slaagde in juli 2011 met vlag en wimpel voor de stresstest van de



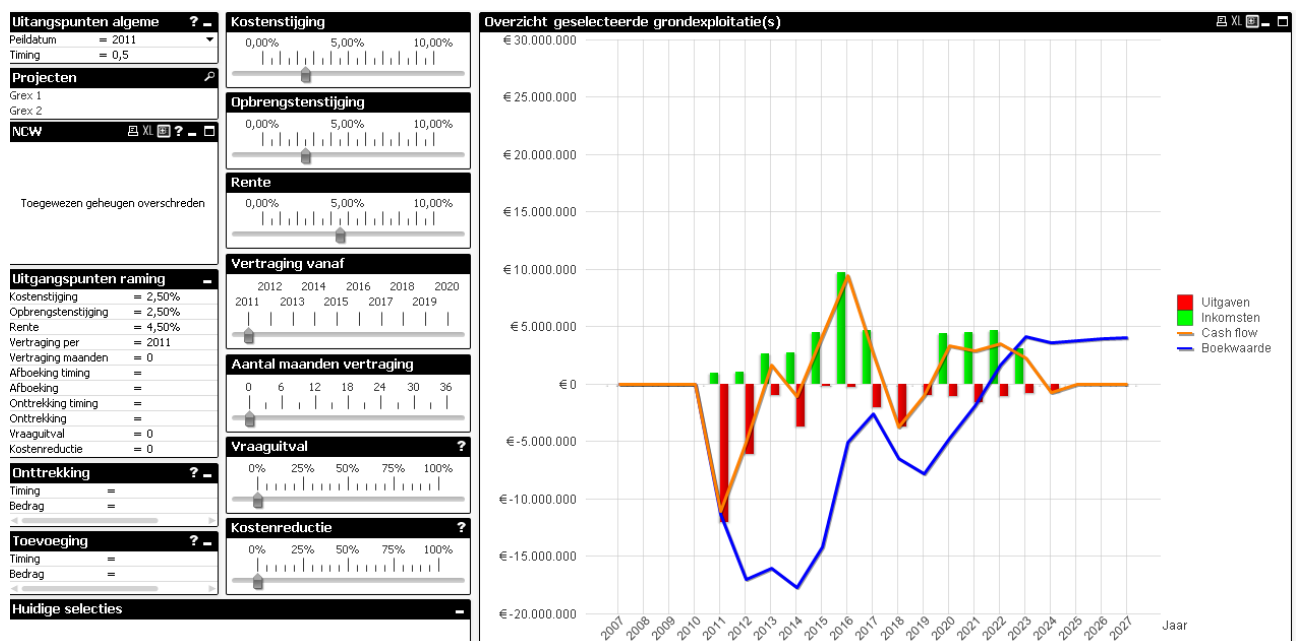
European Banking Authority, wat impliceerde dat de bank een zeer goede kans maakte om de huidige en toekomstige crises te doorstaan. Dexia stond zelfs in de top tien van beste banken, maar dat veranderde snel toen de economische situatie in Griekenland en in andere Europese landen verslechterde. Dexia had namelijk een hoge 'risk appetite', wat betekende dat de bank veel geld uitleende aan Griekenland waarvan het risico groot was dat het niet werd terugbetaald. Hiervoor ontving Dexia een hoge rente, maar toen de Griekse overheid niet aan haar verplichtingen kon voldoen, werd een deel van de leningen niet terugbetaald. Dexia heeft dus niet goed ingeschat wat het risico van deze leningen was, kwam in 2011 zwaar in de problemen en werd in datzelfde jaar ontmanteld. Het gezonde onderdeel Dexia Bank België werd voor vier miljard euro verkocht aan de Belgische Federale staat.

Financieel inzicht 2.0

Meerjarenbegroting en risicomanagement in een dynamische context

In de stresstest voor Dexia Bank waren de economische ontwikkelingen in de EU niet meegenomen, waardoor het resultaat van de test achteraf niet volledig genoeg bleek te zijn. Dexia werd tegen beter weten in in de top tien van beste banken gezet en onterecht werd geconcludeerd dat de bank de crisis met Griekenland zou doorstaan. Maar achteraf bleek de bank niet op dat scenario te zijn getest. De beste oplossing om dergelijke situaties te voorkomen is om geen stresstest, maar een scenarioanalyse uit te voeren. Een scenarioanalyse is een combinatie van de meerjarenbegroting en risicomanagement in een dynamische context. Met een scenarioanalyse wordt inzicht verkregen in de realiteitswaarde van de begroting; het is een koppeling van het financiële perspectief op de korte termijn (cash solvency), het begrotingsevenwicht (budgetary solvency) en het niveau van de dienstverlening (service-level solvency). Onderwerpen in een dergelijke scenarioanalyse kunnen uiteenlopend zijn, van grondexploitaties tot WMO, van OZB tot decentralisaties. Ook verbonden partijen zijn een belangrijk onderwerp van gesprek. Knipt een gemeente in subsidies, dan moet goed worden gekeken of de verbonden partijen ook zonder die subsidies kunnen rondkomen. Gaat het bij een verbonden partij waarop de subsidie is gekort mis, bijvoorbeeld bij een sociale werkplaats, dan klopt de verbonden partij vervolgens weer met schulden bij de gemeente aan. Een ander voorbeeld is het wel of niet dalen van de grondprijzen. De ene gemeente denkt dat de prijzen in 2012 gelijk zullen blijven en in 2013 zullen stijgen, de andere gemeente gelooft in een daling van de prijzen in zowel 2012 als 2013. Aangezien niemand weet hoe de wereld er over een paar jaar uitziet, is het goed om beide kansen te berekenen. Wat gebeurt er als de grondprijzen inderdaad stijgen en wat als ze, compleet tegenovergesteld, met twintig procent dalen? In een scenarioanalyse kan

gemakkelijk met variabelen worden gespeeld, waardoor de gemeenteraad of het college van B & W kan zien hoe de financiële situatie van de gemeente er uit ziet als één van beide verwachtingen over de grondprijzen uitkomen. Of misschien wil een gemeente liever weten wat er met de financiële positie gebeurt als de uitgaven aan bijstandsuitkeringen ten opzichte van de geraamde uitgaven met vijf procent stijgen. Het percentage kan in de scenarioanalyse gemakkelijk omhoog worden geschoven, zodat de gemeenteraad of het college van B & W meteen kan zien wat er met de financiële positie en andere variabelen gebeurt. Hierdoor krijgen gemeenten inzicht in de consequenties van een veranderende omgeving.



Abbeelding 2. Screenshot uit de scenarioanalyse van het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (NAR)

In een scenarioanalyse komen bovendien verschillende oplossingen naar voren. Als we het over grondexploitaties hebben, kunnen bijvoorbeeld de oplossingen 'vertraging', 'vraaguitval' en 'kostenreductie' worden ingevoerd. Ook met deze variabelen kan gemakkelijk 'gestooid' worden, zodat snel te zien is wat de effecten van bepaalde oplossingen zijn. Wellicht lijkt dat een kostenreductie op dit gebied de beste keuze is, maar blijkt, wanneer het in de analyse is ingevoerd, dat vertraging toch een betere optie is. Ook de ontwikkeling van de OZB kan in een scenarioanalyse gevolgd worden. Er kan precies bekeken worden met hoeveel procent de onroerendezaakbelasting verhoogd of verlaagd moet worden of dat, en dat is in de



meeste gevallen aangenamer, de OZB ongemoeid kan blijven. Doordat gemakkelijk met variabelen geschoven kan worden, ondersteunt scenarioanalyse ook bij het maken van beleidskeuzes en bij discussie over te kiezen uitgangspunten bij raadsleden, het college van B & W en de financiële commissie van de gemeenteraad. Zijn er tijdens een vergadering vragen, dan kan ter plekke met de knoppen geschoven worden en kan direct het resultaat van bepaalde risico's of oplossingen doorgerekend worden. Op deze manier zijn gemeenten altijd voorbereid en is er goed inzicht in welke risico's de gemeenten op financieel gebied raken.

In de scenarioanalyse kunnen scenario's dus worden samengevoegd waardoor een uitgebreid inzicht in de financiële positie van de gemeente ontstaat. De risico's zijn doorgelinkt aan het financiële meerjarenbeleid. Beide zijn geïntegreerd, in tegenstelling tot de stresstest. Alle scenario's bij elkaar schetsen een beeld van de ontwikkeling van de gemeente voor de komende jaren. Daarin ligt de kracht van de scenarioanalyse ten opzichte van een stresstest: in een dynamische wereld als de onze kunnen gemeenten professioneel inzicht krijgen in hun financiële positie. Er is snel inzicht in de consequenties van een veranderende omgeving en risicomanagement wordt naar een strategisch niveau gebracht. Bovendien geeft de analyse de flexibiliteit dat verschillende visies naast elkaar kunnen worden gelegd, waardoor de scenarioanalyse een waardevolle exercitie voor bestuurders is en helpt bij het maken van keuzes voor de toekomst.

Drs. G.A.M. Haisma is kerndocent Risicomanagement aan de Universiteit Twente en algemeen directeur van het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement. Met dank aan prof. dr. P.B. Boorsma van de Universiteit Twente voor zijn bijdrage aan het artikel.