

## Bijlage 2 Houdbaarheidstest gemeentefinanciën 2020 **EMBARGO TOT DONDERDAG 28 MEI 2020, 10:00 UUR**

### Inleiding

De houdbaarheidstest gemeentefinanciën is een stresstest en geeft inzicht in de financiële positie van de gemeente en of deze robuust genoeg is om financiële tegenslagen in de toekomst op te kunnen vangen. De test is door de VNG samen met een aantal gemeenten ontwikkeld en wordt jaarlijks door de VNG beschikbaar gesteld. Gemeenten bepalen zelf of ze de houdbaarheidstest invullen. In de Kadernota weerstandsvermogen en risicomangement 2020 hebben we opgenomen dat we de houdbaarheidstest voortaan jaarlijks zullen uitvoeren en de uitkomsten (wanneer mogelijk) betrekken bij de voorjaarsbrief.

De houdbaarheidstest kijkt naar de inkomsten en uitgaven van de gemeente en de ontwikkeling van de gemeenteschuld bij een slechtweers scenario. In een slecht weer scenario nemen de uitgaven toe en de inkomsten af. Als dan geen maatregelen worden genomen, leidt dit tot een toename van de gemeenteschuld en een toename van de netto schuldquote. De netto schuldquote is een kengetal dat iets zegt over de omvang van de gemeenteschuld. De gemeenteschuld wordt uitgedrukt als percentage van de gemeentelijke baten. Een percentage van meer dan 100% zegt dat de gemeenteschuld in totaal hoger is dan de gemeentelijke baten in een jaar. Hoe hoger de netto schuldquote, hoe meer een gemeente zich vastlegt met rente- en aflossingsverplichtingen.

Met de houdbaarheidstest kan worden bepaald welk bedrag aan structurele bezuinigingen nodig is om de stijging van de gemeenteschuld / netto schuldquote te stoppen en de netto schuldquote weer onder het gewenste niveau te brengen. Dit bedrag aan structurele bezuinigingen wordt het houdbaarheidstekort genoemd.

Met het houdbaarheidstekort kan vervolgens ook de houdbaarheidsquote worden bepaald. Dit is het percentage van het noodzakelijke bedrag aan bezuinigingen ten opzichte van de totale lasten van de gemeente waarop kan worden bezuinigd. Met de houdbaarheidsquote kunnen de houdbaarheidstekorten van gemeenten met elkaar vergeleken worden.

De houdbaarheidstest bepaalt ook een financiële conditie index waarmee een oordeel wordt gegeven over de financiële gezondheid van de gemeente, uitgedrukt in een cijfer tussen 0 en 10. De financiële conditie index wordt bepaald op basis van 10 kengetallen en de hierboven genoemde houdbaarheidsquote. De gehanteerde kengetallen kijken naar de belangrijkste aandachtgebieden die de toekomstige begrotingsruimte van een gemeente bepalen.

### Relatie met weerstandsvermogen

Met de houdbaarheidstest wordt op een andere manier dan het weerstandsvermogen naar de weerbaarheid van de gemeente gekeken. De houdbaarheidstest gaat verder dan het weerstandsvermogen. De houdbaarheidstest kijkt niet alleen naar risico's maar rekent een slechtweersscenario door. Bij een slechtweersscenario zit het op alle fronten tegelijkertijd tegen. Om de gevolgen van een slechtweersscenario op te vangen kijkt de houdbaarheidstest ook verder dan het weerstandsvermogen. Bij het bepalen van het beschikbaar weerstandsvermogen wordt geen rekening gehouden met aanvullende bezuinigingsmaatregelen om het effect van risico's op te kunnen vangen.

In de paragraaf weerstandsvermogen is ook een overzicht van verplichte kengetallen opgenomen. Deze kengetallen sluiten aan bij de kengetallen die in de houdbaarheidstest worden gebruikt. Maar omdat soms andere uitgangspunten worden gebruikt bij het bepalen van de kengetallen in de houdbaarheidstest, kunnen de uitkomsten afwijken van de kengetallen in de paragraaf weerstandsvermogen. Bij de solvabiliteit bijvoorbeeld wordt in de houdbaarheidstest het volledige resultaat over 2019 meegenomen in het eigen vermogen. In de paragraaf weerstandsvermogen

houden we hierbij alleen rekening met het resultaat dat wordt toegevoegd aan de reserves. Dit leidt tot een hogere solvabiliteit in de houdbaarheidstest.

Bij het bepalen van de exploitatieruimte houdt het model geen rekening met een correctie voor incidentele baten en lasten. In het kengetal structurele exploitatieruimte in de paragraaf weerstandsvermogen doen we dat wel.

## Beschrijving van de methodiek en uitkomst houdbaarheidstest 2020

### Methodiek houdbaarheidstest

De houdbaarheidstest gemeentefinanciën is een kasstroommodel (de kasstromen zijn de gemeentelijke uitgaven en inkomsten). De houdbaarheidstest geeft een momentopname gebaseerd op de balans uit de rekening 2019 en de begrote inkomsten en uitgaven uit de begroting 2020. In het model wordt rekening gehouden met inflatie, economische groei, bevolkingsgroei en de rente op de inkomsten en uitgaven.

In de houdbaarheidstest worden de effecten van een slechtweer stressscenario doorgerekend. Het slechtweerscenario is gebaseerd op de gevolgen van de recessie van 2008-2014. Voor het slechtweerscenario wordt rekening gehouden met de volgende uitgangspunten:

- Verlaging van baten uit overdrachten (exclusief bijstand) met 20%;
- Verlaging baten uit overige inkomsten met 11%;
- Stijging lopende uitgaven (exclusief bijstand) met 1%;
- Daling opbrengsten uit bouwgrondexploitatie vanaf 2021 met 20%;
- Afschrijving leningen aan verbonden partijen en derden met 12%;
- Rentestijging 2020 (t.o.v. 2019) met 1%;
- Rentestijging 2021 (t.o.v. 2019) met 2%;
- Rentestijging 2022 (t.o.v. 2019) met 3%;

Bij het slechtweerscenario worden de toekomstige inkomsten verlaagd, de toekomstige uitgaven verhoogd, de rente op nieuwe leningen verhoogd, en de uitgezette leningen afgewaardeerd. Ook wordt een val aan inkomsten uit de grondexploitatie ingeboekt. Hierdoor loopt de netto schuldquote in het rekenmodel op.

Door de tegenvallers moet de gemeente bezuinigen. Het model bepaalt de omvang van de structurele bezuinigingen die nodig zijn, om te zorgen dat de netto schuldquote niet verder oploopt. Bij een dalende netto schuldquote is sprake van een houdbare gemeenteschuld. Dit heet een houdbare schuld omdat de huidige schuld en de toekomstige rente geheel uit de beschikbare budgetten in de gemeentebegroting kunnen worden betaald. Hoe lager de houdbare gemeenteschuld bij het slechtweerscenario is, hoe beter de financiële positie van de gemeente.

### Uitkomst houdbaarheidstest 2020

We hebben de benodigde gegevens voor de gemeente Groningen ingevoerd. De ingevoerde cijfers zijn afkomstig uit de jaarrekening 2019 en de begroting 2020. Op basis van deze cijfers en de in het model gehanteerde uitgangspunten berekent het model de ontwikkeling van de netto schuldquote (ratio voor de omvang van de schuld ten opzichte van de gemeentelijke baten) bij een slecht weer scenario.

Door de omvang van de bezuinigingsopgave te variëren kan worden bepaald hoe hoog de bezuinigingsopgave in het slechtweerscenario is, waarbij de netto schuldquote vanaf 2026 niet meer verder oploopt of licht daalt. Voor de gemeente Groningen betekent dit dat een structurele bezuiniging van €22,8 miljoen noodzakelijk is. Het model geeft aan dat dit 3,1% van de netto lasten is (dit zijn de volgens het model ombuigingsrelevante lasten). De bezuinigingsopgave komt, als het

slechtweer scenario zich voordoet, bovenop de al in de begroting opgenomen bezuinigingstaakstellingen.

Het percentage van het noodzakelijke bedrag aan bezuinigingen ten opzichte van de lasten van de gemeente waarop bezuinigingen mogelijk is, bepaalt de houdbaarheidsquote. Voor de gemeente Groningen zijn ombuigingsrelevante lasten door het model bepaald op €736 miljoen.

#### De financiële conditie index

Met de houdbaarheidstest wordt ook een financiële conditie index bepaald aan de hand van tien kengetallen over de financiële structuur die een grote invloed hebben op de begrotingsruimte. De tien kengetallen hebben betrekking op:

1. De gevoeligheid op de korte termijn voor renteverhogingen;
2. De druk van de schuldverplichtingen op de exploitatie;
3. De hoogte van de effectieve schuld;
4. De mate waarin de uitkomst van de exploitatierekening structureel positief is;
5. De afhankelijkheid van overdrachten van het Rijk;
6. De ruimte voor verhoging van de eigen belastinginkomsten;
7. De hoogte van de investeringsuitgaven;
8. De schuldbelasting van het bezit;
9. De hoogte van niet-taakgebonden consumptieve uitgaven op de exploitatie;
10. De weerbaarheid bij een slechtweer-scenario.

Voor elk kengetal heeft het rekenmodel signaalwaarden benoemd. Een overschrijding van de signaalwaarden zegt iets over de financiële weerbaarheid en leidt tot aftrekpunten. Hoe meer aftrekpunten hoe lager de financiële conditie index.

Bij het overschrijden van de signaalwaarden op twee, drie of vier kengetallen heeft een gemeente nog steeds een voldoende financiële conditie. Dit geeft aan dat een gemeente bijvoorbeeld tekorten of extra investeringen kan opvangen. Als er op meer dan vier kengetallen signaalwaarden worden overschreden, is dit een signaal voor een mogelijk onhoudbare financiële positie.

#### Uitkomst financiële conditie index

De uitkomst van de financiële conditie index is dat de financiële conditie van de gemeente Groningen onvoldoende is. Op een aantal kengetallen overschrijden we de door het rekenmodel gehanteerde signaleringswaarde. Op basis van de overschrijdingen benoemt het model de volgende ongewenste symptomen:

- 1) Hoge schuldendruk (netto schuldquote) en een hoge schuld (effectieve netto schuldquote);
- 2) Geen structureel positief exploitatieresultaat;
- 3) Hoge afhankelijkheid van overdrachten van het Rijk;
- 4) Hoge belastingtarieven (onbenutte belastingcapaciteit OZB);
- 5) Hoge investeringsuitgaven (netto investeringsquote);
- 6) Hoge lopende uitgaven (netto lasten per inwoner).

Deze ongewenste symptomen leiden tot een aftrek van 6 punten. Daarmee komt de financiële conditie index uit op 4, dit is volgens het model onvoldoende. We geven hieronder een toelichting op de ongewenste symptomen.

#### 1) Hoge schuldendruk en een hoge schuld

De schuldendruk wordt bepaald op basis van de netto schuldquote (aandeel gemeenteschuld ten opzichte van de gemeentelijke baten). De netto schuldquote is een maatstaf voor de mate waarin aan rente- en aflossingen kan worden voldaan. Een netto schuldquote boven de 100% leidt tot een lagere financiële conditie index.

De netto schuldquote voor Groningen in 2019 is 110,6% en daarmee zitten we aan de hoge kant. Een van de oorzaken van de hoge gemeenteschuld is de voorraad bouwgronden van de gemeente. Rente- en aflossingsverplichtingen worden gedekt vanuit de verkoop van gronden. Deze drukken dus niet op de gemeentelijke exploitatie.

Met de effectieve netto schuldquote wordt een correctie aangebracht voor voorraad bouwgronden.

Ook met deze correctie is nog sprake van een hoge schuld.

In de afgelopen jaren zijn reserves ingezet ter dekking van de gemeentelijke opgaven. Deze reserves kunnen niet meer worden ingezet voor de gemeentelijke financiering waardoor extra leningen moeten worden aangetrokken. Dit is een van de oorzaken van een hoge schuldquote. Daarnaast heeft de gemeente Groningen een hoog voorzieningenniveau (bijvoorbeeld voorzieningen op het gebied van sport, cultuur, recreatie, buurthuizen en infrastructuur). Dit leidt tot een grotere financieringsbehoefte.

2) Geen structureel positief exploitatieresultaat (exploitatieresultaat);

Indien de baten structureel lager zijn dan de lasten is sprake van een structureel nadelig exploitatieresultaat. Met een structureel nadelig exploitatieresultaat moeten reserves worden ingezet om de exploitatie sluitend te krijgen. Dit vergroot de financieringsbehoefte van de gemeente.

Groningen heeft volgens het model in 2020 een structureel nadelig exploitatieresultaat. De hogere lasten worden in de begroting gedekt door een onttrekking aan de gemeentelijke reserves.

In de begroting 2020 van Groningen is volgens het model sprake van een nadelig structureel exploitatieresultaat van 2,1% (over 2019 was deze -2,9%). Dit leidt tot een aftrek van 1,5 bij het bepalen van de financiële conditie index.

In de begroting 2020 is per saldo ruim €20 miljoen onttrokken aan de reserves om de begroting sluitend te maken. Voor een belangrijk deel gaat dit om de inzet van ruilmiddelen zoals opgenomen in de begroting 2019 (jaarschijf 2020). Hierbij zijn middelen in reserves die bedoeld waren voor investeringen onttrokken aan de reserves ter dekking van de begroting. Voor de investeringen is vervolgens een structureel budget voor kapitaallasten beschikbaar gesteld.

Deze werkwijze betekent dat incidentele middelen worden gebruikt voor het sluitend maken van de begroting, waardoor de structurele baten niet in evenwicht zijn met de structurele lasten. In onze meerjarenbegroting na 2020 wordt dit opgevangen door aanvullende bezuinigingsmaatregel, die ervoor zorgen dan de begroting weer structureel in evenwicht komt.

In het model van de houdbaarheidstest wordt echter geen rekening gehouden met een correctie voor incidentele baten en lasten. Daarom geeft het gehanteerde kengetal in de houdbaarheidstest niet het juiste beeld. In de paragraaf weerstandsvermogen houden we bij het bepalen van de structurele begrotingsruimte wel rekening met een correctie voor incidentele baten en lasten. Hiermee geven we een beter beeld van de structurele ruimte in de begroting (zijn de structurele baten ten minste gelijk aan de structurele lasten).

In de begroting 2020 gaan we uit van een structureel positieve exploitatie (+0,2%). De structurele baten zijn dus hoger dan de structurele lasten. Deze uitkomst is positief en dit zou niet leiden tot een aftrek van 1,5. De financiële conditie index zou hierdoor 1,5 hoger uitkomen op 5,5.

3) Hoge belastingtarieven (onbenutte belastingcapaciteit OZB);

De onbenutte belastingcapaciteit voor Groningen is negatief. Dit geeft aan dat de belastingdruk in Groninger hoger is dan het door het model bepaalde redelijke tarief (120% van het gewogen gemiddelde tarief van alle gemeenten over 2018). Een negatieve onbenutte belastingcapaciteit leidt tot een verlaging van de financiële conditie index.

Het model bepaalt de onbenutte belastingcapaciteit in 2020 op -2,4%. Hierbij wordt de belastingopbrengst van Groningen vergeleken met een belastingopbrengst die bij het hanteren van het redelijke tarief wordt gerealiseerd. Het verschil wordt uitgedrukt als percentage van de

gemeentelijke baten. Een negatief percentage geeft aan dat de belastingopbrengst van Groningen hoger is dan de belastingopbrengst bij een redelijk tarief.

Een hoge belastingdruk beperkt de mogelijkheid om financiële tegenvallers op te vangen met een verhoging van tarieven.

4) Hoge investeringsuitgaven (netto investeringsquote);

Met de netto investeringsquote kan worden beoordeeld of de gemeente voldoende investeert voor het behoud van een aanvaardbaar voorzieningenniveau. Hierbij wordt het investeringsniveau gerelateerd aan de baten van de gemeente.

Groningen had over 2019 een netto investeringsquote van 8%. Bij een netto investeringsquote van meer dan 5% is volgens het model sprake van te hoge investeringen. Met een relatief hoog investeringsvolume worden gemeentelijke middelen voor langere tijd vastgelegd. Dit vermindert de weerbaarheid van de gemeente. In de begroting 2020 daalt de netto investeringsquote naar 4,7%.

5) Hoge lopende uitgaven (netto lasten per inwoner);

De netto lasten per inwoner geeft aan wat de gemiddelde lasten per inwoner aan publieke voorzieningen zijn. De totale lasten worden gecorrigeerd voor een aantal taakgebonden lasten zoals lasten voor kostendekkende heffingen en lasten die worden gedekt met specifieke uitkeringen. Bij de gemeente Groningen liggen de gemiddelde lasten per inwoner in de begroting 2020 op €3.140. Dit ligt boven de signaleringswaarde van €2.549. In onze lasten zitten ook de lasten voor taken die we voor derden uitvoeren en taken die we voor de regio uitvoeren. Dit geeft dus een vertekend beeld, de daadwerkelijke lasten per inwoner liggen iets lager.

#### Algemene conclusie financiële conditie

Tezamen zorgen de hierboven genoemde ongewenste symptomen voor het oordeel dat de financiële conditie van de gemeente Groningen onvoldoende is. In een slechtweersscenario moet Groningen €22,8 miljoen structureel bezuinigen om tot een houdbare omvang van de gemeenteschuld te komen. Groningen heeft hoge investeringen en hoge uitgaven per inwoner. Dit leidt tot een hoge gemeenteschuld en hoge tarieven. Daarnaast heeft Groningen volgens het model een nadelig exploitatieresultaat. Dit nadelig exploitatieresultaat is gebaseerd op de begroting 2020 waarin we veel reserves hebben ingezet om de begroting sluitend te maken. Dit was nodig omdat bezuinigingen meestal niet direct (volledig) zijn te realiseren. Met de realisatie van bezuinigingstaakstellingen in de komende jaren komt de exploitatie weer structureel in evenwicht. Daarbij houdt het model geen rekening met een correctie voor incidentele lasten en baten. Indien we dat wel doen, is sprake van een licht positief exploitatieresultaat. Dit zou tot gevolg hebben dat de financiële conditie index 1,5 punt hoger uitkomt op een score van 5,5, waardoor het oordeel over de financiële gezondheid gaat van onvoldoende naar zwak.

Het beeld dat komt uit de houdbaarheidstest (onvoldoende tot zwak) sluit aan bij het beeld dat we in de begroting 2020 hebben gegeven. De financiële positie van de gemeente is kwetsbaar. De grote opgave in het sociaal domein van de afgelopen jaren hebben ertoe geleid dat we reserves hebben aan moeten spreken en tarieven hebben moeten verhogen.

Een versterking van de financiële positie is nodig. Dit hebben we ook benoemd in de kadernota weerstandsvermogen 2020, die in april 2020 door de raad is vastgesteld. In de kadernota hebben we streefwaarden benoemd voor onder andere de netto schuldquote, solvabiliteit en aandeel reserves in het weerstandsvermogen. Bij de begroting 2021 beoordelen we of we hiermee in 2021 een stap kunnen zetten. We merken daarbij wel op dat gelet op de effecten van de coronacrisis en de grote opgaven die we nu al zien, de mogelijkheden voor het aanvullen van de reserves beperkt zullen zijn.