

Bijlage 2 Houdbaarheidstest gemeentefinanciën 2021

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. In de Kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement 2020 hebben we opgenomen dat we de houdbaarheidstest jaarlijks 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 slechtweer scenario. In een slecht weer scenario nemen de uitgaven toe en de inkomsten af. Zonder maatregelen 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 slechtweerscenario door. Bij een slechtweerscenario zit het op alle fronten tegelijkertijd tegen. Om de gevolgen van een slechtweerscenario 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 2020 meegenomen in het eigen vermogen. In de paragraaf weerstandsvermogen houden we hierbij alleen rekening met het resultaat dat wordt toegevoegd aan de reserves (die meetellen voor het weerstandsvermogen). Dit leidt tot een iets 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 2021

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 concept-gemeenterekening 2020 en de begrote inkomsten en uitgaven uit de (primitieve) begroting 2021. 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 slechtweers stressscenario doorgerekend. Het slechtweersscenario is gebaseerd op de gevolgen van de recessie van 2008-2014. Voor het slechtweersscenario 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 2022 met 20%;
- Afschrijving leningen aan verbonden partijen en derden met 12%;
- Rentestijging 2022 (t.o.v. begin 2021) met 1%;
- Rentestijging 2023 (t.o.v. begin 2021) met 2%;
- Rentestijging 2024 (t.o.v. begin 2021) met 3%;

Bij het slechtweersscenario 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 toekomstig rente geheel uit de beschikbare budgetten in de gemeentebegroting kunnen worden betaald. Hoe lager de houdbare gemeenteschuld bij het slechtweersscenario is, hoe beter de financiële positie van de gemeente.

Uitkomst houdbaarheidstest 2021

We hebben de benodigde gegevens voor de gemeente Groningen ingevoerd. De ingevoerde cijfers zijn afkomstig uit de concept-gemeenterekening 2020 en de primitieve begroting 2021. 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 2027 niet meer verder oploopt of licht daalt. Voor de gemeente Groningen betekent dit dat een structurele bezuiniging van €22,7 miljoen noodzakelijk is. Het model geeft aan dat dit 3,25% 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 houdbaarheidsquote¹. Voor de gemeente Groningen zijn ombuigingsrelevante lasten door het model bepaald op €698 miljoen. De houdbaarheidsquote voor Groningen komt uit op 16,3%.

De financiële conditie index

Met de houdbaarheidstest wordt ook een financiële conditie index bepaald aan de hand van elf kengetallen over de financiële structuur die een grote invloed hebben op de begrotingsruimte. De kengetallen zijn gerangschikt naar de thema's *vermogenspositie*, *exploitatie*, *voorzieningenniveau* en *weerbaarheid*. De tien kengetallen zijn:

Vermogenspositie

1. Druk van de schuldverplichtingen op de exploitatie (*netto schuldquote*)
2. Hoogte van de effectieve schuld (*effectieve netto schuldquote*)
3. Schuldbelasting van het bezit (*solvabiliteitsratio*)

Exploitatie

4. Mate waarin de uitkomst van de exploitatierekening positief is (*exploitatieresultaat*)
5. Structureel negatief exploitatieresultaat (*aantal negatieve exploitatieresultaten in drie jaar tijd*)
6. Ruimte voor verhoging van de eigen belastinginkomsten (*onbenutte belastingcapaciteit*)
7. Gevoeligheid voor bezuinigingen op Rijksoverdrachten (*afhankelijkheidsratio*)

Voorzieningenniveau

8. Hoogte van de netto lopende uitgaven op de exploitatie (*netto lasten per inwoner*)
9. Hoogte van de investeringsuitgaven (*netto investeringsquote*)

Weerbaarheid

10. Benodigde structurele ombuigingen bij een slechtweer-scenario (*houdbaarheidsquote*)
11. Gevoeligheid op de korte termijn voor renteverhogingen (*kasgeldratio*)

¹ Voor het bepalen van de houdbaarheidsquote moet het jaarlijkse percentage met 5 worden vermenigvuldigd.

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 zwak 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) Hoge schuldbelasting van het bezit (solvabiliteitsratio);
- 3) Geen structureel positief exploitatieresultaat;
- 4) Hoge belastingtarieven (onbenutte belastingcapaciteit OZB);
- 5) Hoge lopende uitgaven (netto lasten per inwoner).

Deze ongewenste symptomen leiden tot een aftrek van 5 punten. Daarmee komt de financiële conditie index uit op 5, dit is volgens het model zwak. 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 de concept-rekening 2020 is 106% in 2020 en 131% in 2021². 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 (de effectieve netto schuldquote over 2021 is 119,5%).

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

² In de rekening is de netto schuldquote over het algemeen lager dan in de begroting. Ter financiering van in de begroting opgenomen investeringen moeten leningen worden opgenomen. Als bij de rekening blijkt dat het werkelijke investeringstempo lager ligt, hoeft er minder financiering te worden aangetrokken. Dit leidt tot een lagere netto schuldquote.

gebied van sport, cultuur, recreatie, buurthuizen en infrastructuur). Dit leidt tot een grotere financieringsbehoefte.

2) Hoge schuldbelasting van het bezit (solvabiliteitsratio)

De solvabiliteitsratio meet het aandeel van het eigen vermogen ten opzichte van het totaal vermogen (eigen en vreemd vermogen). Het geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan de financiële verplichtingen te voldoen. Hoe hoger de solvabiliteitsratio, hoe groter de weerbaarheid van de gemeente.

Een lage *solvabiliteitsratio* is een teken dat een gemeente weinig spaart voor de financiering van investeringen. Met een hogere solvabiliteitsratio ontstaat ruimte om (tijdelijk) tekorten op te kunnen vangen. Op een later moment kan het eigen vermogen dan weer worden aangevuld.

Groningen heeft een volgens het model in 2021 een solvabiliteit van van 10,4%³. Dit is relatief laag. Dit komt door relatief grote grondposities en de inzet van reserves in ter dekking van de opgaven in begrotingen over de afgelopen jaren. In de begroting 2021 (jaarschijf 2021) is per saldo circa €20 miljoen onttrokken aan de reserves om de begroting sluitend te maken. Een ratio onder de 20% leidt tot een verlaging van de financiële conditie index met 0,5%.

3) 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 2021 een structureel nadelig exploitatieresultaat. De hogere lasten worden in de begroting gedekt door een onttrekking aan de gemeentelijke reserves. In de begroting 2021 van Groningen is volgens het model sprake van een nadelig structureel exploitatieresultaat van 2,3%. Dit leidt tot een aftrek van 1,0 bij het bepalen van de financiële conditie index.

Daarnaast kijkt het model naar de exploitatieresultaten in het lopende jaar en de twee daaraan voorafgaande jaren. Wanneer in meer jaarschijven sprake is van een nadelig exploitatieresultaat leidt dit tot aftrekpunten bij het bepalen van de financiële conditie index. Voor Groningen is er volgens het model sprake van twee jaarschijven waarbij het exploitatieresultaat negatief is. Dit leidt tot 0,5 punt aftrek.

Bij het bepalen van het exploitatieresultaat wordt in het model van de houdbaarheidstest geen rekening gehouden met een correctie voor incidentele baten en lasten. Daarom sluit het gehanteerde kengetal in de houdbaarheidstest niet aan bij de structurele exploitatieruimte in de paragraaf weerstandsvermogen. In de paragraaf weerstandsvermogen houden we 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 2021 gaan we er vanuit dat de structurele baten in evenwicht zijn met de structurele lasten (+0,0%). Deze uitkomst zou niet leiden tot een aftrek van 1,5.

³ In de houdbaarheidstest is de solvabiliteit iets hoger dan in de concept-gemeenterekening 2020 (10,4% tov 7%). Het verschil wordt verklaard doordat in de houdbaarheidstest het volledige rekeningresultaat 2020 wordt toegevoegd aan het eigen vermogen. In de concept-gemeenterekening 2020 houden we alleen rekening met resultaten die worden toegevoegd aan de reserves.

4) 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 2019). Een negatieve onbenutte belastingcapaciteit leidt tot een verlaging van de financiële conditie index.

Het model bepaalt de onbenutte belastingcapaciteit in 2020 op -2,6%. 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.

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 2021 op €2.991. Dit ligt boven de signaleringswaarde van €2.488. 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 zwak is. In een slechtweerscenario moet Groningen €22,7 miljoen structureel bezuinigen om tot een houdbare omvang van de gemeenteschuld te komen. Hogere bezuinigingen zijn nodig om een snellere verbetering van de financiële positie te realiseren. Groningen heeft relatief hoge uitgaven per inwoner. Ook de investeringen zijn hoog, maar voor 2021 blijven deze net onder de signaleringswaarde. De hoge uitgaven leiden tot een hoge gemeenteschuld en hoge tarieven. Daarnaast heeft Groningen volgens het model een nadelig exploitatieresultaat. Dit nadelig exploitatieresultaat is gebaseerd op de begroting 2021 waarin we circa €20 miljoen aan 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 geen sprake van een negatief exploitatieresultaat. Dit zou tot gevolg hebben dat de financiële conditie index 1,5 punt hoger uitkomt op een score van 6,5, waardoor het oordeel over de financiële gezondheid gaat van zwak naar voldoende.

Het beeld dat komt uit de houdbaarheidstest sluit aan bij ons eigen beeld. 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. Extra middelen van het Rijk in het sociaal domein zijn nodig voor een gezond evenwicht tussen budget en uitgaven. Gemeenten zijn nog altijd in gesprek met de Rijksoverheid over de omvang en

verdeelsystematiek van het gemeentefonds en de structurele bekostiging van de jeugdzorg. Een structurele aanvulling van het Rijk verbetert de exploitatie en voorkomt dat we onze reserves verder moeten aanspreken.

Daarnaast blijft een versterking van de financiële positie 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 2022 beoordelen we of we hiermee in 2022 een stap kunnen zetten. Uitgangspunt hierbij is de afspraak in het coalitieakkoord dat we aan het einde van coalitieperiode streven naar een weerstandsvermogen met een ratio van 1,0.