

Bijlage Houdbaarheidstest gemeentefinanciën 2022

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 betrekken bij de voorjaarsbrief.

De houdbaarheidstest kijkt naar de inkomsten en uitgaven van de gemeente en de ontwikkeling van de gemeenteschuld bij een slechtweerscenario. Dit is een scenario waarbij het op meerdere onderdelen tegelijk tegenzit. 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 en hoe minder flexibel een gemeente is om bij te sturen in de uitgaven.

Met de houdbaarheidstest kan worden bepaald welk bedrag aan structurele bezuinigingen nodig is om de nadelige effecten van het slechtweerscenario op te kunnen vangen¹. 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. Een hoge houdbaarheidsquote vermindert de weerbaarheid. 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, waaronder 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 omdat de houdbaarheidstest niet alleen kijkt naar risico's, maar een scenario doorrekent waarbij het op meerdere fronten tegelijkertijd tegen zit. 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

¹ Dit is het geval als de structurele bezuinigingen ervoor zorgen dan de stijging van de gemeenteschuld / netto schuldquote wordt gestopt en de netto schuldquote weer onder het gewenste niveau wordt gebracht.

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 2021 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 in 2021 bijvoorbeeld tot een iets hogere (+3%) 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. Deze geeft een beter beeld van de structurele exploitatieruimte.

Beschrijving van de methodiek en uitkomst houdbaarheidstest 2022

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 2021 en de begrote inkomsten en uitgaven uit de (primitieve) begroting 2022. 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 2008-2015. Voor het slechtweerscenario wordt rekening gehouden met de volgende uitgangspunten:

- Verlaging van baten uit overdrachten (exclusief bijstand) in 2023 met 20%;
- Verlaging baten uit overige inkomsten in 2023 met 11%;
- Stijging lopende uitgaven (exclusief bijstand) in 2023 en 2024 met 1%;
- Daling opbrengsten uit bouwgrondexploitatie vanaf 2023 met 20%;
- Afschrijving leningen aan verbonden partijen en derden in 2023 met 12%;
- Rentestijging 2023 (t.o.v. begin 2022) met 1%;
- Rentestijging 2024 (t.o.v. begin 2022) met 2%;
- Rentestijging 2025 (t.o.v. begin 2022) 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 toekomstig 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 2022

We hebben de benodigde gegevens voor de gemeente Groningen ingevoerd. De ingevoerde cijfers zijn afkomstig uit de concept-gemeenterekening 2021 en de primitieve begroting 2022. 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 2028 licht daalt. Voor de gemeente Groningen betekent dit dat een structurele bezuiniging van bijna €14 miljoen noodzakelijk is. Het model geeft aan dat dit 2% 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 en de onbenutte belastingcapaciteit, bepaalt de houdbaarheidsquote². Voor de gemeente Groningen zijn ombuigingsrelevante lasten door het model bepaald op €719 miljoen en de onbenutte belastingcapaciteit is in 2022 2,3% negatief. De houdbaarheidsquote voor Groningen komt uit op 10%.

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 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. Ruimte voor verhoging van de eigen belastinginkomsten (*onbenutte belastingcapaciteit*)
6. Gevoeligheid voor bezuinigingen op Rijksoverdrachten (*afhankelijkheidsratio*)

Voorzieningenniveau

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

Weerbaarheid

² Voor het bepalen van de houdbaarheidsquote moet het jaarlijkse percentage met 5 worden vermenigvuldigd.

9. Benodigde structurele ombuigingen bij een slechtweerscenario (*houdbaarheidsquote*)

10. Gevoeligheid op de korte termijn voor renteverhogingen (*kasgeldratio*)

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 voldoende 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) Hoge belastingtarieven (onbenutte belastingcapaciteit OZB);
- 4) Hoge investeringsuitgaven (netto investeringsquote);
- 5) Hoge lopende uitgaven (netto lasten per inwoner).

Deze ongewenste symptomen leiden tot een aftrek van 4 punten. Daarmee komt de financiële conditie index uit op 6, dit is volgens het model voldoende. 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 2021 is 104% in 2021 en 121% in 2022³⁴. 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.

³ 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. Daarnaast liggen de werkelijke baten in de rekening hoger dan in de begroting. Dit leidt ook tot een lagere netto schuldquote.

⁴ De voor deze houdbaarheidstest berekende netto schuldquote voor de begroting 2022 wijkt af van de netto schuldquote in de concept- gemeenterekening 2021. Dit komt omdat in de houdbaarheidstest de reserves te hoog zijn (en daarmee de schuld te laag). Dit betreft vooral het rekeningresultaat over 2021 die in het model in zijn geheel wordt toegevoegd aan de reserves. Wij kunnen dit in het model van de houdbaarheidstest niet corrigeren.

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 2022 is 119%). De hoge netto schuldquote en effectieve netto schuldquote leidt tot een verlaging van de financiële conditie index met 1,0.

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) 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 2022 een solvabiliteit van van 10,9%⁵. 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. Een ratio onder de 20% leidt tot een verlaging van de financiële conditie index met 0,5.

3) Hoge belastingtarieven (onbenutte belastingcapaciteit OZB);

Bij de onbenutte belastingcapaciteit 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.

De onbenutte belastingcapaciteit voor Groningen is negatief (-2,3% in 2022). Een negatieve onbenutte belastingcapaciteit leidt tot een verlaging van de financiële conditie index met 1,0.

4) Hoge investeringsuitgaven (netto investeringsquote);

De netto investeringsquote geeft het verschil tussen investeringen en afschrijvingen. Hiermee kan worden beoordeeld of een gemeente voldoende investeert voor het behoud van een aanvaardbaar

⁵ In de houdbaarheidstest is de solvabiliteit iets hoger dan in de concept-gemeenterekening 2021 (voor de jaarschijf 2022 is het 12,2% tov 8%). Het verschil wordt vooral verklaard doordat in de houdbaarheidstest het volledige rekeningresultaat 2021 wordt toegevoegd aan het eigen vermogen. In de concept-gemeenterekening 2021 houden we alleen rekening met resultaten die worden toegevoegd aan de reserves. Wij kunnen dit in het model van de houdbaarheidstest niet corrigeren.

voorzieningsniveau. De netto investeringsquote hoort licht positief te zijn (door inflatie en groei van de stad worden de investeringen duurder). Voor de berekening van de netto investeringsquote wordt een periode van vier jaar genomen, zodat fluctuaties in de hoogte van de investeringen tussen jaren wegvallen. Een te lage investeringsquote kan een signaal zijn dat investeringen worden uitgesteld om de exploitatie op orde te brengen. Een te hoge investeringsquote zorgt voor het oplopen van de netto schuldquote en daarmee voor het oplopen van de schuldverplichtingen. De netto investeringsquote voor Groningen is relatief hoog (in 2022 is 4,6%). Een investeringsquote boven de 4% leidt tot een verlaging van de financiële conditie index met 0,5.

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 2022 op €2.934. Dit ligt boven de signaleringswaarde van €2.577 wat leidt tot een verlaging van de financiële conditie index met 1,0. 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 voldoende is. In een slechtweersscenario moet Groningen €14 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 en hoge investeringen. De hoge uitgaven leiden tot een hoge gemeenteschuld en hoge tarieven. Het exploitatieresultaat ligt net boven nul.

De uitkomst van de vorige houdbaarheidstest kwalificeerde de financiële conditie van de gemeente als zwak. Het verschil met de uitkomst van de houdbaarheidstest van dit jaar wordt veroorzaakt door het structurele exploitatieresultaat. In de vorige houdbaarheidstest lag het exploitatieresultaat onder nul. Dit leidde bij het bepalen van de financiële conditie index tot een aftrek van 1,5 punt. Overigens hebben we vorig jaar ook al aangegeven dat het model van de houdbaarheidstest het structurele exploitatieresultaat niet helemaal juist bepaald. Het model houdt geen rekening met een correctie voor incidentele lasten en baten. Als dit vorig jaar wel was gebeurt, zou het structureel exploitatieresultaat vorig jaar ook positief zijn en zou de financiële conditie vorig jaar ook een voldoende scoren.

Ook al scoort Groningen op de financiële conditie index een voldoende, uit de houdbaarheidstest blijkt dat we op meerdere fronten de signaalwaarden overschrijden. Groningen heeft hoge schulden, een lage solvabiliteit en een hoge belastingdruk, maar aan de andere kant ook hoge uitgaven en hoge investeringen. Dit duidt op financiële stress, waarbij het belangrijk is om over voldoende buffers te beschikken om risico's op te kunnen vangen. De solvabiliteit geeft een inschatting van de omvang van de buffers in de vorm van eigen vermogen. Bij de solvabiliteit overschrijdt Groningen ruimschoots de signaalwaarde en liggen we ver onder het landelijk gemiddelde van meer dan 30%.

Van de 100.000+ gemeenten staat de gemeente Groningen op de 1 na laatste plaats. Op basis daarvan blijven we van mening dat de financiële positie van de gemeente zwak is.

De inzet van reserves ter dekking van opgaven en knelpunten in de begroting heeft de solvabiliteit verder verslechterd. Inzet van reserves leidt direct tot de noodzaak een nieuwe lening aan te trekken voor de gemeentelijke financiering.

Daarom blijft de 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.