

Discussienota weerstandsvermogen

Naar aanleiding van motie voorjaarsdebat 2024: Blijf investeren in Groningen (M20)

1. Aanleiding

In het voorjaarsdebat 2024 heeft de raad de motie 'Blijf investeren in Groningen' aangenomen. In de motie wordt verzocht om:

- *In de begroting 2025 te blijven investeren in de inwoners van Groningen;*
- *Voor de begroting 2025 uit te gaan van het korte termijn doel van minimaal 10% voor de solvabiliteit, de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen op 120% en de structurele exploitatieruimte minimaal 0%;*
- *En om voor Q4 een korte nota voor te bereiden op basis waarvan raad en college een debat kunnen voeren over een eventuele herziening van de Kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement om in vervolg daarop (indien gewenst) een nieuwe versie vast te stellen.*

In deze discussienota gaan we eerst in op de achtergrond en ontwikkeling van de ratio's en kengetallen zoals opgenomen in de kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement uit 2020. Vervolgens komen we op basis van het huidige financiële perspectief tot een mogelijk handelingsperspectief voor de komende periode. Op basis hiervan kan de raad een discussie voeren over een gewenste herziening van de kadernota. De uitkomst van de discussie wordt, indien gewenst, verwerkt in een herziene kadernota en ter besluitvorming aan de raad voorgelegd.

Een nadere toelichting op de ratio's met betrekking tot het weerstandsvermogen en de financiële kengetallen is opgenomen in bijlage 1. De huidige nota kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement 2020 is opgenomen in bijlage 2.

2. Achtergrond

Het weerstandsvermogen geeft een indicatie van hoe robuust de gemeente is. Dit is van belang wanneer zich risico's voordoen die leiden tot een financiële tegenvaller. Bij de beoordeling van de financiële positie van de gemeente kijken we naar de ratio's weerstandsvermogen en de streefwaarden voor de financiële kengetallen (voornamelijk netto schuldquote, solvabiliteit en structurele exploitatieruimte).

De ratio's weerstandsvermogen zijn van belang om te beoordelen of we voldoende weerstandsvermogen hebben om het effect van risico's op te kunnen vangen. Daarmee kan worden voorkomen dat een financiële tegenvaller direct dwingt tot bezuinigingen. De kengetallen geven inzicht in de (ontwikkeling van de) financiële positie van de gemeente. Voor de solvabiliteit en netto schuldquote (gecorrigeerd voor verstrekte leningen) hebben we streefwaarden geformuleerd, omdat we daar in de risicovolle categorie zitten. Groningen heeft relatief veel leningen en weinig eigen vermogen. Gelet op het belang van een structureel sluitende begroting hebben we ook een streefwaarde opgenomen voor de structurele exploitatieruimte.

Toekomstige investeringsbesluiten hebben effect op de ratio's weerstandsvermogen en de financiële kengetallen. Bij elk realisatiebesluit maken we het effect op het weerstandsvermogen en (indien van toepassing) op de kengetallen inzichtelijk, zodat dit expliciet kan worden meegewogen bij de besluitvorming.

Bij de beoordeling van de financiële positie moeten de kengetallen in samenhang met het weerstandsvermogen worden beoordeeld. Samen geven zij een beeld van de robuustheid van de financiële positie van de gemeente.

Bij het formuleren van de nu geldende streefwaarden, zoals verwoord in kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement 2020, hebben we al geconstateerd dat de streefwaarden niet van vandaag op morgen zijn te realiseren, helemaal gezien het financiële perspectief van de gemeente. Voor de streefwaarde van de solvabiliteit op langere termijn (20%) hebben we aansluiting gezocht bij de signaleringswaarden uit het provinciaal toezichtskader (zie voor een nadere toelichting bijlage 1). De solvabiliteit kan vooral worden verbeterd door aanvulling van het eigen vermogen (destijds ook al berekend op 250 miljoen euro om op 20% te komen). Gezien het financieel perspectief in 2020 vonden we dit niet realistisch en hebben we onderscheid gemaakt in een streefwaarde voor de korte (10%) en lange termijn (20%).

3. Ontwikkeling financiële positie

In onderstaande tabellen is een overzicht opgenomen van de kengetallen en ratio's weerstandsvermogen over de afgelopen vijf jaar en de verwachte ontwikkeling tot en met 2028 (op basis van de begroting 2025).

Financieel kengetal & ratio's	Streefwaarde	2019	2020	2021	2022	2023
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	Onder 120%	111,0%	106,0%	104,0%	95,5%	95,3%
Solvabiliteitsratio	Minimaal 10%*	9,0%	8,0%	8,0%	8,9%	10,3%
Structurele exploitatieruimte	Minimaal 0%	0,9%	3,5%	2,1%	4,1%	2,7%
Ratio weerstandsvermogen (wsv)	Minimaal 100%	105,0%	103,0%	93,0%	127,0%	128,0%
Aandeel reserves in het wsv	Zie bijlage 1	35,0%	36,0%	36,0%	59,0%	61,0%

Tabel 1 kengetallen en de ratio's weerstandsvermogen over de afgelopen vijf jaar.

* Voor de korte termijn streven naar een solvabiliteitsratio van 10% en voor de lange termijn naar 20%

Financieel kengetal & ratio's	Streefwaarde	2024	2025	2026	2027	2028
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	Onder 120%	114,1%	110,3%	119,2%	121,7%	123,4%
Solvabiliteitsratio	Minimaal 10%*	9,9%	10,9%	11,0%	11,5%	12,3%
Structurele exploitatieruimte	Minimaal 0%	0,3%	0,5%	0,5%	1,0%	0,3%
Ratio weerstandsvermogen (wsv)	Minimaal 100%	134,0%	150,0%	134,0%	137,0%	127,0%
Aandeel reserves in het wsv	Zie bijlage 1	68%	79%	70%	73%	68%

Tabel 2 kengetallen en de ratio's weerstandsvermogen verwachte waarden tot en met 2028.

* Voor de korte termijn streven naar een solvabiliteitsratio van 10% en voor de lange termijn naar 20%

Op basis van deze cijfers kan geconcludeerd worden dat:

- De kengetallen over de afgelopen jaren een positieve ontwikkeling laten zien en voldoen aan de (korte termijn) streefwaarden;
- De netto schuldquote naar verwachting vanaf 2027 niet meer voldoet aan de streefwaarde.
- De solvabiliteit in Groningen laag is. Vanaf 2025 ligt deze boven de korte termijn streefwaarde van 10%. We voldoen echter niet aan de lange termijn streefwaarde van 20%;
- De structurele exploitatieruimte en de ratio's weerstandsvermogen, ook in de komende jaren, boven de streefwaarden liggen.

Overall kunnen we constateren dat de financiële positie van de gemeente Groningen is verbeterd, maar gevoelig blijft voor externe ontwikkelingen.

Nadere duiding financiële positie

Op basis van de ratio's weerstandsvermogen is het weerstandsvermogen voldoende. We hebben voldoende buffers om risico's op te kunnen vangen. Daarnaast wordt meer dan 50% van de risico's afgedekt met harde reserves. Een groot deel van het beschikbare weerstandsvermogen zit in de

waarde van de Enexis aandelen (stille reserve). Als zich grote risico's voordoen en een beroep op het weerstandsvermogen moet worden gedaan, kan het wenselijk zijn om de stille reserve te gelde te maken.

Op de financiële kengetallen scoren we in vergelijking met andere gemeenten niet goed. De solvabiliteit ligt met circa 10% ruim onder de streefwaarde op langere termijn van 20%. De solvabiliteit ligt ook ruim onder het landelijk gemiddelde van gemeenten (circa 40%). Groningen heeft veel activa (bezittingen op de balans). Een relatief groot deel van deze bezittingen wordt gefinancierd met vreemd vermogen. Daarmee zijn we gevoelig voor renteontwikkelingen. Een rentestijging leidt tot hogere structurele lasten. Een rentestijging van bijvoorbeeld 1% bij een nieuwe investering van 100 miljoen euro leidt tot 1 miljoen euro hogere rentelasten per jaar. Een lage solvabiliteit heeft, in tegenstelling tot commerciële bedrijven, geen invloed op de mogelijkheid om geld te lenen bij banken. De kredietwaardigheid van gemeenten is hoog.

De structurele exploitatieruimte zit boven de streefwaarde van 0. Met de netto schuldquote voldoen we nu nog aan de streefwaarde, maar vanaf 2027 waarschijnlijk niet meer.

In de ontwikkeling van de ratio's weerstandsvermogen en kengetallen is nog geen rekening gehouden met de uitvoering van de strategische investeringsagenda. De uitvoering van de strategische investeringsagenda zal leiden tot een verslechtering van de financiële positie van de gemeente. Enerzijds nemen de risico's toe. Dit verslechtert de ratio's van het weerstandsvermogen. Aan de andere kant moeten nieuwe leningen worden aangetrokken voor de investeringsopgave. Dit leidt tot een hoger aandeel vreemd vermogen. De kengetallen voor de solvabiliteit en netto schuldquote zullen hierdoor verslechteren.

Blijven investeren in Groningen

Zoals we ook in de voorjaarsnota 2024 hebben geconstateerd zijn de maatschappelijke opgaven voor de gemeente groot. Tegelijk hebben we de komende jaren een grote investeringsopgave in zaken als gebiedsontwikkeling, cultuur- en sportvoorzieningen, energietransitie en vervanging & verduurzaming. Het gaat om projecten die essentieel zijn voor het op peil houden van het voorzieningenniveau in onze gemeente en regio. We ontkomen niet aan het doen van noodzakelijke investeringen en het beschikbaar stellen van extra middelen voor zaken als bestaanszekerheid, maatschappelijke participatie, toename zorgkosten, veiligheid en beheer en onderhoud.

Aan de andere kant staan de financiën van gemeenten onder zware druk door de korting van het Rijk op het gemeentefonds (het ravijn). Voor Groningen betekent dit een korting van 33 miljoen euro vanaf 2026.

Gelet op het actuele financiële perspectief met de korting op het gemeentefonds en de grote maatschappelijke opgaven is er geen ruimte om een substantiële stap te maken in de verbetering van de financiële kengetallen. Zoals hiervoor al gemeld is voor de verbetering van de solvabiliteit naar 20% een aanvulling van het eigen vermogen (reserves) nodig van 250 miljoen euro. Theoretisch gezien kan de solvabiliteit ook worden versterkt door bezittingen te verkopen. Onze bezittingen bestaan hoofdzakelijk uit bedrijfsgebouwen, infrastructuur zoals wegen en bruggen en de inrichting van de openbare ruimte. Daarnaast heeft de gemeente bezittingen in voorraad bouwgronden. Dit is niet het grootste deel, maar zorgt er wel voor dat onze schuldpositie hoger is dan gemeenten die dit niet hebben. Tot slot heeft Groningen relatief veel verstrekte langlopende leningen. Dit zijn voornamelijk leningen aan deelnemingen.

Door bezittingen te verkopen realiseren we opbrengsten die kunnen worden gebruikt om schulden af te lossen. Hiermee kan het aandeel vreemd vermogen worden verkleind. Gelet op het publiek belang en de publieke regie die we willen voeren vinden we dat onwenselijk. Met onze grondpositie geven

we invulling aan de woningbouwopgave in onder andere Meerstad en de Suikerzijde, met onze deelneming in Warmtestad leveren we een belangrijke bijdrage aan de energietransitie en met ons maatschappelijk vastgoed houden we het voorzieningenniveau op peil. Hierdoor is het niet reëel om de financiële kengetallen te kunnen verbeteren in de komende jaren.

Het is van belang oog te hebben voor de structurele exploitatieruimte. Uitvoering van strategische investeringsprojecten verhoogt de structurele lasten. Deze structurele lasten komen langdurig vast te staan en zijn daardoor moeilijk beïnvloedbaar. Hierdoor neemt onze wendbaarheid af en onze gevoeligheid voor externe ontwikkelingen toe. Om de structurele exploitatie in evenwicht te houden, is het noodzakelijk de structurele kosten te dekken in de begroting. Voor de strategische investeringsprojecten hebben we een financiële reservering in de begroting 2025 opgenomen. De structurele korting op het gemeentefonds door het Rijk zorgt ervoor dat de structurele exploitatieruimte na 2028 negatief wordt en we niet meer voldoen aan de streefwaarde. Dit moet worden opgevangen door extra inkomsten of een verlaging van de lasten.

Handelingsperspectief

De komende jaren is er geen financiële ruimte om het eigen vermogen van de gemeente substantieel te versterken om een verbetering van de kengetallen mogelijk te maken. De huidige streefwaarde voor de solvabiliteit op langere termijn van 20% is daarom niet reëel. Ook als de netto schuldquote op termijn onder de streefwaarde komt, is er geen ruimte om deze weer op niveau te brengen.

Om te waarborgen dat de financiële positie houdbaar blijft, is het van belang dat de ratio's weerstandsvermogen op niveau zijn en op niveau blijven bij de uitvoering van de strategische investeringsagenda. Daarnaast is het van belang dat de begroting meerjarig structureel sluit. Daarmee zijn we in staat de jaarlijkse lasten structureel te dekken zonder dat een onttrekking aan de reserve nodig is. Dit betekent dat als het Rijk niet over de brug komt met extra middelen, we moeten bezuinigen om de meerjarenbegroting in evenwicht te houden.

Door de lage solvabiliteit en de hoge netto schuldquote zijn we gevoeliger voor renteschommelingen. We zetten daarom het huidige treasurybeleid voort om renterisico's zoveel mogelijk te spreiden en tijdig te anticiperen op renteschommelingen. Dit heeft er onder ander toe geleid dat we in de financiële reservering voor de strategische investeringsagenda rekening hebben gehouden met een stelpost voor de marktrente.

Bij het in balans houden van de financiële positie denken we aan de volgende afspraken:

- Accepteren dat we komende jaren niet aan de streefwaarde voor solvabiliteit van 20% kunnen voldoen. Ook als we op kortere termijn niet kunnen voldoen aan de streefwaarde voor de netto schuldquote, kunnen we hier niet direct op bijsturen;
- De streefwaarde voor de solvabiliteit voor de langere termijn van 20% verlagen naar 10%;
- Oog houden voor financiële positie bij uitvoering van de strategische investeringsagenda. Dit betekent dat we de consequenties van besluitvorming over strategische investeringsprojecten op weerstandsvermogen en financiële kengetallen in beeld brengen en aangeven hoe we hiermee omgaan;
- Om de financiële positie in balans te houden is het van belang de ratio's weerstandsvermogen te handhaven. Daarbij maken we een afspraak over hoe te handelen in het geval de ratio's onder de streefwaarde komen;
- Gezien de toename van de risico's door de uitvoering van grote strategische investeringsprojecten alleen middelen aan het weerstandsvermogen te onttrekken als er geen andere oplossing beschikbaar is;
- Voor nieuwe opgaven en knelpunten blijven we het uitgangspunt van één integraal afwegingsmoment bij de begroting hanteren. Op deze manier houden we goed zicht op onze financiële positie;

- Voor de begroting 2026 brengen we de mogelijkheden in beeld op welke manier we het weerstandsvermogen langjarig kunnen versterken.
- Een belangrijk deel van het weerstandsvermogen bestaat uit de stille reserve op de Enxiss aandelen (50 miljoen euro). Deze telt niet mee in het eigen vermogen en als we deze moeten aanspreken zijn we afhankelijk van derden om de middelen te gelde te maken. We houden de mogelijkheid open om in de toekomst de mogelijkheden en consequenties te onderzoeken van het verkopen van de aandelen ter versterking van het eigen vermogen.
- Naast de ratio's weerstandsvermogen handhaven we de ratio voor de structurele exploitatieruimte. Deze moet altijd gelijk of hoger zijn dan nul. Dit betekent dat als de korting van het Rijk niet wordt teruggedraaid, een besparing op de gemeentelijke lasten of een verhoging van de gemeentelijke inkomsten nodig is om aan de streefwaarde te voldoen.

We gaan hierover graag in gesprek met uw raad.

Bijlage 1: Ratio's weerstandsvermogen en financiële kengetallen

In de *kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement 2020* is een beschrijving opgenomen van de ratio's met betrekking tot het weerstandsvermogen en de financiële kengetallen. Hierin zijn de volgende streefwaarden opgenomen:

Weerstandsvermogen

- Ratio weerstandsvermogen;
Deze ratio geeft de mate weer waarin een gemeente in staat is de financiële effecten van risico's op te vangen. De hoogte van de ratio wordt bepaald door de verhouding tussen het beschikbare en het benodigd weerstandsvermogen. We streven naar een ratio van minimaal 100%.
- Aandeel reserves in het weerstandsvermogen;
Streven is ten minste 25 miljoen euro beschikbaar in de algemene reserve en een streefniveau van de algemene reserve van minimaal 50% ten opzichte van het benodigd weerstandsvermogen.

Financiële kengetallen

- Netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen;
Geeft inzicht in de gemeentelijke schuldenlast (gecorrigeerd voor door verstrekte leningen) ten opzichte van de gemeentelijke baten. We streven naar een waarde onder de 120%.
- Solvabiliteitsratio;
Wordt bepaald door de verhouding tussen het eigen vermogen en het totale vermogen. In de kadernota staat dat we voor de korte termijn streven naar een ratio van 10% en voor de lange termijn naar 20%.
- Structurele exploitatieruimte;
Geeft de mate aan waarin structurele lasten zijn gedekt met structurele baten. Een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten te dekken. We streven naar een structurele exploitatieruimte van minimaal 0%.

Beoordeling kengetallen en ratio's

Er zijn geen harde (landelijke) afdwingbare normen waaraan de kengetallen en ratio's moeten voldoen. Het is aan gemeenten zelf om een norm te bepalen en hierover afspraken te maken met de raad. De kengetallen en ratio's zijn onderdeel van de beoordeling van onze financiële positie. Onze financiële positie wordt in beeld gebracht bij de begroting en jaarrekening en extern beoordeeld door de toezichthouder provincie Groningen en onze accountant PWC. Daarnaast worden landelijke vergelijkingen tussen gemeenten gemaakt.

De toezichthouder (provincie) maakt bij de beoordeling van onze financiële positie gebruik van signaleringswaarden zoals opgenomen in onderstaande tabel (bron: Gemeenschappelijk financieel toezichtkader (GTK2020 gemeenten)).

Waarderingscijfer	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 %
Grondexploitatie	<20 %	20-35	>35 %
Structurele exploitatieruimte (begroting) ¹	>0 %	0	<0 %
Belastingcapaciteit	<95 %	95-105	>105 %

Bij het bepalen van de streefwaarden hebben we rekening gehouden met deze signaleringswaarden.

Coalitieakkoord 2022-2026

In het coalitieakkoord is afgesproken de streefwaarden voor het weerstandsvermogen te handhaven. Daarbij is wel aangegeven dat de streefwaarden geen doel op zich zijn. Ten aanzien van de financiële positie zijn er afspraken gemaakt hoe om te gaan met tegenvallers. Bij tegenvallers kijken we eerst naar de mogelijkheden om binnen de begroting te faseren of te prioriteren. Als dat niet mogelijk of wenselijk is, kijken we naar het weerstandsvermogen om tegenvallers op te vangen of naar mogelijkheden voor lastenverhoging.

Op het moment dat we het weerstandsvermogen moeten aanspreken, beoordelen we op basis van inhoudelijke afwegingen wanneer we het weerstandsvermogen weer kunnen aanvullen tot het gewenste niveau. Bij de start van nieuwe projecten brengen we het effect op het weerstandsvermogen in beeld en kijken we naar de bredere effecten op de financiële positie.

Bijlage 2: Kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement 2020

Zie bijgevoegd document.