# Memo

**Datum** : dinsdag 27 oktober 2020

**Aan** : Ronald Paping

**Van** : Ron Verheijen

**Betreft** : Ontwikkeling financiële positie gemeente Arnhem

---

Eén van de vragen / thema's in de bespreking van de Begroting 2021 met de Gemeenteraad betreft de robuustheid ervan. Concreet wordt hierbij gerefereerd aan de ontwikkeling van de netto schuldquote en de solvabiliteit. Oordeelsvorming omtrent de robuustheid van de financiële positie van de gemeente is in de voorbije jaren met regelmaat onderwerp van onderzoek en gesprek geweest. Pasklare antwoorden en eensluidende oordelen zijn niet te geven, bijvoorbeeld omdat meerdere kengetallen in onderlinge samenhang moeten worden bekeken en omdat zowel historische ontwikkelingen als actuele (crisis)situaties van invloed zijn op deze kengetallen. Daarnaast zijn er geen harde normen in termen van "voldoende", "onvoldoende", "matig", e.d. In dit memo wordt vanuit een aantal invalshoeken een beeld geschetst.

Enige historische feiten en ontwikkelingen; scores in perspectief:

- Schuldpositie en solvabiliteit zijn communicerende vaten. Wanneer een relatief groot deel van de balans bestaat uit vreemd vermogen, is sprake van een hoge(re) schuldquote en een lage(re) solvabiliteit en vice versa.
- De balans van de gemeente Arnhem vertoont een wisselend beeld. In de jaren '90 ontstonden grote buffers als gevolg van de verkoop van nutsbedrijven. Deze buffers zijn vervolgens aangewend voor de financiering van grote ambities en hebben tevens gediend ter dekking van verliezen, o.a. in Arnhem Centraal en het grondbedrijf.
- Vervolgens heeft (ook) de economische crisis in de periode 2007-2011 gezorgd voor de noodzaak van bezuinigingen.
- Het interen op het vermogen heeft eind 2015 aanleiding gegeven tot het Cebeon onderzoek naar de robuustheid van de financiële positie van de gemeente Arnhem.
- Onderzoek heeft geleerd dat, net zoals bij veel andere gemeenten, de gemeentefinanciën vooral zijn beoordeeld op de exploitatie. Nadruk moet meer komen te liggen op kasstromen en balansratio's, te meer daar bezuinigingen en afwaardering van grondwaarden hebben gezorgd voor forse afboekingen op het eigen vermogen. Belangrijke ratio's in dat licht zijn de (netto) schuldquote en de solvabiliteitsratio. Ten tijde van het onderzoek begrootte de gemeente Arnhem in de MJPB 2017-2020 voor 2017 een solvabiliteitsratio van 10% en een netto schuldquote tussen 90 en 100%. Gemiddeld genomen heeft een kwart van de gemeenten een schuldquote boven 90% en 10% zit (zelfs) boven 130%.
- Naast de bevindingen met betrekking tot de balansratio's gaf het onderzoek voorts aan dat het jaar 2015 een fors tekort kent dat moest worden weggewerkt met bezuinigingen. Kijkend naar de verhouding tussen de lastenniveaus en hetgeen in het gemeentefonds werd gehonoreerd, was sprake van fors hogere uitgaven in de domeinen Werk en Inkomen, Educatie en Cultuur en Ontspanning.

Om een beeld te verkrijgen van de (ontwikkeling van) kengetallen laten begroting en rekening zich niet altijd goed vergelijken. Vandaar dat deze in onderstaande overzichten uit elkaar zijn gehaald.

Allereerst de ontwikkeling van een aantal kengetallen vanuit de jaarrekeningen uit de afgelopen jaren.

| | Jaarrekening | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
| Netto schuld quote | 88% | 80% | 86% | 84% |
| Gecorrigeerde netto schuld quote | 79% | 71% | 76% | 75% |
| Solvabiliteit | 15% | 16% | 16% | 17% |
| Weerstandsfactor | 2,1 | 2,1 | 1,4 | 1,2 |
| Kengetal grondexploitatie | 7% | 8% | 7% | 7% |
| Structurele exploitatieruimte | -5% | -1% | -2% | 1% |
| Woonlasten | 104% | 103% | 100% | 104% |

Vervolgens het beeld uit drie opeenvolgende begrotingen:

| | Begroting 2019-2022 | | | | Begroting 2020-2023 | | | | Begroting 2021-2024 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Begroting 2019 | MJPB 2020 | MJPB 2021 | MJPB 2022 | Begroting 2020 | MJPB 2021 | MJPB 2022 | MJPB 2023 | Begroting 2021 | MJPB 2022 | MJPB 2023 | MJPB 2024 |
| Netto schuld quote | 100% | 100% | 97% | 96% | 88% | 92% | 94% | 95% | 107% | 108% | 104% | 100% |
| Gecorrigeerde netto schuld quote | 91% | 91% | 89% | 90% | 80% | 84% | 88% | 88% | 98% | 99% | 97% | 93% |
| Solvabiliteit | 14% | 14% | 16% | 16% | 15% | 15% | 15% | 16% | 12% | 12% | 13% | 14% |
| Weerstandsfactor | 1,6 | 1,8 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1,1 | 1 | 1 | 1,1 | 1,2 |
| Grondexploitatie | 8% | 6% | 6% | 6% | 6% | 6% | 5% | 4% | 7% | 6% | 6% | 5% |
| Structurele exploitatieruimte | -1% | 0% | 1% | 1% | -3% | 1% | 0% | 2% | -3% | -1% | 1% | 1% |
| Belastingfactor | 104% | 100% | 100% | 100% | 102% | 100% | 100% | 100% | 98% | 98% | 98% | 98% |

Ten slotte de verklaring van de kleuren in bovenstaande overzichten:

| | A | B | C |
|---|---|---|---|
| Netto schuld quote | < 90% | 90-130% | > 130% |
| Gecorrigeerde netto schuld quote | < 90% | 90-130% | > 130% |
| Solvabiliteit | >50% | 20-50% | < 20% |
| Weerstandsfactor | > 1,4 | 1,0-1,4 | < 1,0 |
| Kengetal grondexploitatie | < 20% | 20-35% | > 35% |
| Structurele exploitatieruimte | > 0% | 0 | < 0% |
| Woonlasten | < 95% | 95-105% | > 105% |

Aanvullend op bovenstaande overzichten: zoals eerder in dit memo vermeld, is geen sprake van harde normen met betrekking tot de weergegeven kengetallen. De indeling in de categorieën groen, oranje en rood is gebaseerd op hetgeen vaker in publicaties terugkomt.

Kijkend naar de overzichten, wordt een aantal ontwikkelingen zichtbaar / bevestigd:

- Beelden die vanuit het verleden zijn ontstaan en geconstateerd in uitgevoerde onderzoeken, zijn nog altijd van toepassing: "oranje" scores met betrekking tot de schuldpositie en "rode" scores op solvabiliteit.
- Naar aanleiding van genoemde onderzoeken zijn maatregelen voorgesteld en deels ingevoerd: invoering bestemmingsreserve kapitaallasten in combinatie met het binnen 20 jaar aflossen van schulden, reservering van middelen voor prijs- en kostenstijgingen. In het coalitie akkoord wordt nog eenzijdig gestuurd op de exploitatie middels de uitgangspunten ten aanzien van de weerstandsfactor en handhaving lastendruk. Met betrekking tot kasstromen en balansposities zijn geen uitgangspunten geformuleerd.
- Schuldpositie, solvabiliteit en weerstandsfactor bewegen neerwaarts. Tegelijkertijd is de beweging verklaarbaar en past deze bij een crisissituatie.
- Feit is dat (extra) maatregelen zijn / worden getroffen waarbij deze in belangrijke mate worden gefinancierd door eenmalige middelen in de vorm van vrijval van bestemmingsreserves.
- Bovenop of naast deze beweging zien we omvangrijke investeringen, met name in 2021. Deze moeten volledig gefinancierd worden met (nieuwe) schuld.
- Door de jaren heen is met name in de balansratio's sprake van "oranje" en "rode" posities. Deze zijn voor de toezichthouder nimmer aanleiding geweest voor het onder preventief of verscherpt toezicht plaatsen van de gemeente Arnhem. Ook op basis van de Begroting 2021 zal dit niet gebeuren, is de sterke verwachting.

Resumerend: hoe robuust is de begroting van de gemeente Arnhem?
Belangrijke kengetallen bewegen zich tot en met 2022 neerwaarts en vertonen daarna beperkt herstel. Deze ontwikkeling is verklaarbaar en valt het te verdedigen dat dit hoort bij een crisissituatie. Ook de economische crisis in de jaren 2007/2008 heeft geleid tot een dergelijke beweging. Destijds zijn bezuinigingen in gang gezet; deze zijn in de Begroting 2021 niet van toepassing. Ook de lasten voor de burger blijven in deze begroting gelijk. Zeker verdedigbaar is, op basis van de huidige begroting, de constatering dat we door een crisis gaan zonder dat dit ten kosten gaat van de ambities van college en raad en zonder dat dit belangrijke uitgangspunten in het coalitieakkoord raakt. Dit leidt logischerwijs tot druk op verschillende kengetallen, echter de situatie is niet substantieel anders / slechter dan dat deze in het verleden is geweest. We slagen vooralsnog niet in het versterken van onze financiële robuustheid, echter de vraag is of dit in de huidige tijd/omstandigheden gevraagd kan worden. Feit is wel dat "de rek eruit is".

In het licht van deze laatste conclusie is de vraag hoe flexibel we zijn in de bijsturing van onze exploitatie. In het verleden is onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om in geval van nood (crises, forse dalingen gemeentefonds, tegenvallende verdeelmodellen, etc.) op korte termijn in te grijpen in de exploitatie. Hierbij zijn kostensoorten (personeel, subsidies, uitkeringen, kapitaallasten, e.d.) ingedeeld in categorieën van beïnvloedbaarheid (af te bouwen op korte, middellange en lange termijn). Hierbij bleek de flexibiliteit beperkt; zelfs maatregelen met betrekking tot subsidies en personele inzet hebben pas na minimaal een jaar effect. Elementen als behoorlijk bestuur en de inhoud van cao's spelen hierbij een rol.

Ten slotte: het (bij)sturen van (de robuustheid van) de financiële positie is niet iets van de korte termijn maar van de lange adem en vraagt per definitie om het maken van keuzes. Juist op dat laatste ligt in de gemeente Arnhem een spanningsveld met de ambitieniveaus op vele terreinen. Immers we willen alles zijn: groene stad, duurzame stad, creatieve stad, innovatieve stad, stad van de mode, sport en cultuur. En dat tegen de achtergrond van een historische tweedeling en armoedeproblematiek.
Verbetering van de financiële robuustheid is niet iets van alleen deze begroting maar van het maken van keuzes, nu en in de toekomst. De noodzaak van deze keuzes wordt pregnanter naarmate kengetallen onder druk staan en de "rek er uit is", zoals nu het geval is.