Aan de leden van de raad

Datum	: 11 mei 2021
Zaaknummer	: 566585
Contactpersoon	: Michiel Somers en Natasja Bouwman
Telefoonnummer	: 0644832872 0640678005

Onderwerp: Uitvoering moties 'Realistischer inschatten nieuw beleid' en 'Anticyclisch investeren, anticyclisch sparen'.

Geachte voorzitter en leden,

Inleiding
Uw raad heeft vorig jaar twee moties aangenomen die gaan over het weerstandsvermogen in samenhang met de financiële kengetallen. Het gaat om de motie Realistischer inschatten nieuw beleid - 20M209G, aangenomen bij de behandeling van de nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen en de motie Anticyclisch investeren, anticyclisch sparen 20M255, aangenomen bij de behandeling van de begroting 2021. In deze brief informeren wij u over de wijze waarop ons college deze moties heeft uitgevoerd en het mogelijk vervolg daarop. Ook verwijzen wij u naar de informatie die, mede naar aanleiding van genoemde moties, in de meest recente Perspectiefnota 2022 - 2025 is opgenomen.

Invulling uitvoering moties
Op 24 maart jl. heeft een technische bijeenkomst plaatsgevonden met de financiële woordvoerders van de raadsfracties en leden van de auditcommissie. Vier experts (van adviesbureau Naris, de VNG en onze accountant Deloitte) hebben gereflecteerd op de financiële positie van de gemeente Arnhem en hun kennis gedeeld over deze positie in vergelijking met andere gemeenten. Tijdens deze bijeenkomst hebben de experts vragen van de leden van de raad beantwoord en hebben de experts adviezen gegeven.
Als voorbereiding op deze bijeenkomst hebben wij ook zelf een onderzoek gedaan naar de spelregels met betrekking tot het weerstandsvermogen en de financiële kengetallen in Arnhem in vergelijking met andere gemeenten. Daarin zijn ook de effecten zichtbaar gemaakt van eventuele andere keuzes met betrekking tot de 'knoppen' voor weerstandsvermogen en spelregels voor solvabiliteit en schuldquote. Verderop in deze brief lichten we deze 'knoppen' toe en wat het effect is als eraan wordt gedraaid. Mogelijke scenario's, als deze 'knoppen' anders zouden worden ingesteld, zijn tijdens het door ons uitgevoerde onderzoek ter voorbereiding van de bijeenkomst van 24 maart jl. in beeld gebracht.

Kortheidshalve verwijzen wij naar de documenten, zoals gevoegd bij de agenda gevoegd voor deze technische bijeenkomst.
De bijeenkomst met raadsleden en experts heeft waardevolle inzichten opgeleverd die helpen bij het gesprek over spelregels met betrekking tot de financiële positie.

Relatie met de Perspectiefnota 2022 - 2025
In de motie 'Anti-cyclisch investeren - anti-cyclisch sparen' vraagt uw raad het college om na de coronacrisis de reserves weer op te bouwen 'tot een niveau waarbij deze een nieuwe grote crisis aankunnen en dan opnieuw ruimte bieden voor anticyclisch investeren als dat nodig mocht zijn'. Zoals gevraagd in deze motie geven we in de Perspectiefnota 2022-2025 in de toelichting op het 'Financieel totaalbeeld 2021-2025' aan welke verbeteringen in de financiële positie voor de komende jaren worden verwacht, zoals onder andere de positieve ontwikkeling van de weerstandsfactor en de groei van de bestemmingsreserve Solvabiliteit. Kortheidshalve verwijzen wij naar de Perspectiefnota 2022-2025.

Expliciete afwegingen rondom risicobereidheid en bestendige gedragslijn in spelregels
Tijdens de bijeenkomst van 24 maart jl. hebben de experts benadrukt dat het belangrijk is om afwegingen over de mate waarin de gemeente bereid is risico's te nemen, zo expliciet mogelijk duidelijk te maken. De paragraaf Weerstandsvermogen en risicomanagement is de plaats in de begroting en het jaarverslag waarin deze afwegingen worden toegelicht.
Reactie: Wij onderschrijven dit advies en wij zullen specifieke afwegingen toelichten in de genoemde paragraaf.

'Knoppen' van het weerstandsvermogen
Tijdens de bijeenkomst met de experts zijn de drie 'knoppen' voor de bepaling van de weerstandsfactor besproken (benodigde weerstandcapaciteit/bepaling risicoprofiel, beschikbare weerstandscapaciteit/buffers voor risico's en de weerstandsfactor zelf). In algemene zin hebben de experts erop aangedrongen te kiezen voor een bestendige gedragslijn voor de lange termijn ten aanzien van te hanteren spelregels voor weerstandsvermogen en financiële kengetallen.

Benodigde weerstandscapaciteit
In de motie 'Realistischer inschatten en bewuster beleid' is een belangrijke vraag aan ons college om voor het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit c.q. de bepaling van het risicoprofiel, een voorstel te ontwikkelen 'voor het op enige wijze meerjarig meewegen van financiële risico's op structurele budgetten en daarbij behorende aanpassingen van de spelregels rond het weerstandsvermogen'.
Het blijkt lastig te zijn om de manieren waarop gemeenten hun risicoprofiel bepalen, onderling te vergelijken. Zo inventariseren gemeenten risico's op een verschillende manier en is ook de aard van de risico's verschillend. Ook is de conclusie op basis van ons onderzoek dat het feit of gemeenten risico's wel of niet structureel zwaarder wegen niet de doorslaggevende factor is voor de uiteindelijke hoogte van het risicoprofiel van de verschillende gemeenten.

Wanneer we op basis van de begroting 2021 in het risicoprofiel structurele risico's twee keer mee zouden wegen en op deze manier aan deze 'knop' zouden draaien, zou het risicoprofiel van onze gemeente €20,8 miljoen hoger worden. De weerstandsfactor zou daardoor dalen van 1,0 naar 0,67. Om de weerstandsfactor weer op 1,0 uit te laten komen zou aan de algemene reserve, het belangrijkste onderdeel van de beschikbare weerstandscapaciteit, €20,8 miljoen toegevoegd moeten worden.
De experts zijn positief over de kwaliteit van het risicomanagement en hieruit voortvloeiende risicoprofiel van de gemeente Arnhem. Er ligt een goed proces aan ten grondslag, waarbij in een brede dialoog de risico's worden besproken. Vanuit die overweging is het, zoals in de bijeenkomst naar voren is gebracht, niet noodzakelijk om risico's op structurele budgetten extra zwaar mee te rekenen. De experts benadrukken wel dat het belangrijk is om de weerstandsfactor in samenhang met financiële kengetallen te bezien.
Het advies is tevens om in het huidige risicoprofiel geen reserveringen op te nemen voor zogenaamde 'zwarte zwanen', de extreem grote risico's met een zeer incidenteel karakter (bijvoorbeeld het verwerken van het risico op een aardbeving met een kleine kans, maar met grote gevolgen). Reserveringen voor dit soort gebeurtenissen zouden heel veel middelen vragen. Een goed risicoprofiel, voldoende solvabiliteit en mogelijke ondersteuning door het Rijk bij het optreden van dergelijke tegenvallers beoordelen de experts als voldoende. Samenvattend is het advies niet aan de 'knop' van het risicoprofiel te gaan draaien.
Reactie: Wij sluiten ons aan bij de adviezen van de experts en achten het niet noodzakelijk om bij de berekening van het risicoprofiel structurele risico's zwaarder mee te laten wegen. Op de samenhang met de financiële kengetallen komen wij nog terug.

Beschikbare weerstandscapaciteit
In het door ons uitgevoerde onderzoek is nagegaan welke onderdelen bij andere gemeenten deel uitmaken van de beschikbare weerstandscapaciteit. Bij vrijwel alle gemeenten bestaan de buffers uit dezelfde componenten als in Arnhem (algemene reserve, reserve grondbedrijf en post onvoorzien). Enkele gemeenten tellen ook andere reserves mee, bijvoorbeeld de daar aanwezige stille reserves.
In de technische bijeenkomst is stil gestaan bij de functie van bestemmingsreserves als mogelijk onderdeel van de weerstandscapaciteit. De experts hebben aangegeven dat in het uiterste geval deze ingezet zouden kunnen worden om tegenvallers op te vangen ook al zouden deze reserves geen onderdeel van de beschikbare weerstandscapaciteit uit maken.
Reactie: Wij stellen voor geen wijzigingen aan te brengen in de bepaling van de beschikbare weerstandscapaciteit. Voor wat betreft de bestemmingsreserves merken wij het volgende op. De bestemmingsreserves zijn in Arnhem recent onderzocht. De uitkomsten daarvan zijn in de Perspectiefnota 2021-2024 en de Begroting 2021 verwerkt. Besloten is om de aanwezige financiële ruimte boven de bij deze bestemmingsreserves behorende bestedingsplannen vrij te laten vallen. De aldus verkregen ruimte is ingezet voor dekking van maatregelen die onderdeel uitmaken van, de Arnhemse Herstelagenda waarmee risico's van ingrijpende(r) effecten van de coronacrisis in de stad worden bestreden. Mede gelet op de eerdere besluitvorming hierover én in het licht van een bestendige

lijn zien wij op dit moment geen aanleiding om middelen uit de bestemmingsreserves mee te tellen als beschikbare weerstandscapaciteit.
Zoals wij in de Begroting 2021 aangaven, kan de start van een nieuwe raadsperiode een natuurlijk moment zijn om deze bestemmingsreserves opnieuw tegen het licht te houden en de gewenste besteding zo nodig te heroverwegen.
Eén van de bestemmingsreserves is de bestemmingsreserve Solvabiliteit. Hierop komen wij later in deze brief nog terug. Naast de versterking van de solvabiliteit heeft deze reserve geen specifiek doel. Van deze reserve is afgesproken deze niet mee te tellen als onderdeel van de beschikbare weerstandscapaciteit.

De weerstandsfactor
Tijdens de bijeenkomst met de experts is naar voren gekomen dat de weerstandsfactor de enige 'knop' is waarvan overwogen kan worden hieraan te draaien wanneer de financiële situatie daarom vraagt. Door bijvoorbeeld de ondergrens van de weerstandsfactor te verlagen tot 0,8 hoeven er minder middelen als financiële buffer te worden aangehouden. In financieel moeilijke tijden kan de gemeente als het ware scherper aan de wind zeilen. Dit betekent tegelijkertijd dat ook meer risico genomen zou worden. De meeste gemeenten hanteren op dit moment een ondergrens van 1,0. Enkele gemeenten hanteren een (tijdelijke) ondergrens van 0,8.
In de verordening Financieel beleid en beheer gemeente Arnhem is vastgelegd dat, als de weerstandsfactor onder de 1,0, komt, de algemene reserve moet worden aangevuld. Is deze factor hoger dan 1,4 dan is sprake van ruimte voor eventueel (nieuw) beleid.
Een lagere weerstandsfactor van 0,8 betekent dat er incidenteel € 8,5 miljoen ingeteerd zou mogen worden op de beschikbare buffers voordat deze aangevuld zouden moeten worden.
Reactie: De weerstandsfactor, zoals in de begroting 2021 is opgenomen, bevindt zich boven de 1,0. Daarbij is ook rekening gehouden met de extra risico's die samenhangen met corona. De feitelijke financiële impact is tot nu toe steeds grotendeels gecompenseerd door het Rijk. Wel zijn de onzekerheden naar de toekomst toe groot. De streefwaarde van 1,4 zal naar verwachting deze raadsperiode niet worden bereikt. Het college heeft er bij het doen van voorstellen aan de raad in de begrotingen en perspectiefnota's vooral op gestuurd om de weerstandsfactor in ieder geval boven de 1,0 te laten zijn.
Gelet op de aanwezige onzekerheden is het zaak dat de beschikbare weerstandscapaciteit toereikend is voor de benodigde weerstandscapaciteit. We willen daar nu niet op inleveren. Dit zou ook in strijd zijn met motie 20M255, waarin juist wordt gevraagd buffers (weer) op te bouwen. Op de samenhang tussen de weerstandsfactor met de kengetallen solvabiliteit en netto-schuldquote komen we onderstaand nog terug.

Financiële kengetallen solvabiliteit en netto-schuldquote
De solvabiliteit van de gemeente Arnhem is ten opzichte van het gemiddelde van andere gemeenten relatief laag. De netto-schuldquote is relatief hoog. Dit kwam opnieuw naar voren op basis van het onderzoek wat wij hiernaar hebben gedaan.
Tijdens de bijeenkomst is naar voren gebracht dat deze posities ongunstiger zijn dan in andere gemeenten, maar wel over een reeks van jaren een stabiel beeld laten zien. Uit het Jaarverslag 2020 blijkt aanvullend dat de kengetallen met betrekking tot solvabiliteit en schuldquote de afgelopen jaren zijn verbeterd. Doordat de gemeente Arnhem relatief hoge schulden heeft, is het belangrijk na te gaan of de gemeente in staat is de lasten daarvan in de toekomst te betalen.
In de toekomst kunnen de financiën van de gemeenten verder onder druk komen te staan, bijvoorbeeld door negatieve herverdeeleffecten van de inkomsten van het Rijk, ontwikkelingen in de zorg, opgaves met betrekking tot woningbouw en dergelijke. Dat geldt ook voor de gemeente Arnhem. Daarbij speelt ook een rol dat de tussentijdse winstnemingen van grondexploitaties zullen eindigen als de locaties zijn volgebouwd.
Tijdens de bijeenkomst op 24 maart jl. is geadviseerd om de ontwikkeling van deze indicatoren te bezien in samenhang met de weerstandsfactor. In motie 20M209g wordt ook expliciet naar die samenhang verwezen: Zonder het vastleggen van doelen voor solvabiliteit en schuldquote is het mogelijk dat, als de weerstandsfactor groter is dan 1,4 er uitgaven voor nieuw beleid worden gedaan, terwijl solvabiliteit en/of schuldquote zich niet op een gewenst niveau bevinden. In de motie is aangegeven dat het dan feitelijk zo kan zijn dat 'het aflossen van schulden of het verhogen van de solvabiliteit op dat moment wenselijker is'.
Reactie: Wij zijn ons bewust van de minder robuuste financiële positie van Arnhem voor wat betreft de solvabiliteit en schuldquote in vergelijking met veel andere gemeenten. Voor wat betreft de betaalbaarheid van onze schulden naar de toekomst toe het volgende:

- Bij de Perspectiefnota 2022-2025 geven we inzicht in de meerjarig opnieuw te financieren leningen. Daarmee wordt ook de mate waarin we als gemeente gevoelig zijn voor eventuele rentestijgingen zichtbaar;
- Wanneer risico's zich voordoen, bijvoorbeeld door een daling van inkomsten uit het gemeentefonds, zullen tegenvallers moeten worden verwerkt in een financieel sluitende begroting. De beschikbare weerstandscapaciteit maakt het alleen tijdelijk mogelijk voor één of enkele jaren tegenvallers op te vangen. Hoe hoog de buffers en de weerstandsfactor ook zijn, deze bieden geen structurele ruimte om tegenvallers op te vangen. Om die reden is het belangrijk goed inzicht te hebben in de flexibiliteit/wendbaarheid van de begroting. In hoeverre is het mogelijk om tegenvallers in de begroting op te vangen? Of is dat lastig doordat de lasten van de gemeente nagenoeg geheel meerjarig vastliggen in de vorm van kapitaallasten, inkomensoverdrachten, subsidies en dergelijke? Zijn er net buiten de financiële planningshorizon van vier jaar lastenstijgingen te verwachten, zoals bijvoorbeeld bij de kapitaalgoederen in de openbare ruimte? Wat zouden de mogelijkheden nog zijn om belastingen te verhogen? Concreet vinden we het verstandig om te komen tot afspraken die meer en nadrukkelijker verband leggen tussen de weerstandsfactor en andere financiële indicatoren en tegelijkertijd de flexibiliteit van de begroting voor een periode langer dan 4 jaren te kunnen beoordelen en zo nodig sturen. Op

dit moment zijn daarover geen spelregels vastgelegd. Bij de eventuele bespreking van financiële spelregels bij de aanvang van een nieuwe raadsperiode/coalitieonderhandelingen kan dit uiteraard worden overwogen. Ter voorbereiding van de nieuwe raadsperiode zal de mate van flexibiliteit van de begroting inzichtelijk gemaakt worden.

Voor een belangrijke bijdrage aan de versterking van de solvabiliteit zorgen de gemaakte afspraken over de voorziene dotaties aan de bestemmingsreserve Solvabiliteit. Zoals in het meerjarig perspectief van de begroting 2021 is aangegeven, loopt deze op van € 7,6 miljoen eind 2019 tot € 22,6 miljoen eind 2025. Bij de meest recente herijking van het financieel beeld in de Perspectiefnota 2022 - 2025 blijkt dat de bestemmingsreserve solvabiliteit al eind 2023 €23 miljoen zal bedragen. Door de afspraken over deze bestemmingsreserve worden, afhankelijk van de omvang en afschrijvingstermijn van investeringen, steeds middelen apart gezet die de solvabiliteit versterken en tevens een positief effect hebben op de ontwikkeling van de netto-schuldquote. Deze reserve is naast de beschikbare weerstandscapaciteit een extra buffer voor onvoorspelbare tegenvallers. De rekenregels voor de jaarlijkse toevoegingen aan deze bestemmingsreserve liggen vast in art. 11, lid 6 van de verordening Financieel beleid en beheer.

Een concrete doelstelling omtrent de minimaal gewenste solvabiliteit en maximaal gewenste netto-schuldquote is niet in de huidige financiële spelregels opgenomen. Zoals eerder aangegeven, zijn ook over de samenhang tussen de hoogte van de weerstandsfactor, de solvabiliteit en netto-schuldquote geen afspraken gemaakt. Wel worden de uitkomsten van deze kengetallen in de jaarrekening en begroting in onderlinge samenhang gepresenteerd en de ontwikkelingen hierin toegelicht. Het is mogelijk dat bij de aanvang van een nieuwe raadsperiode afspraken hierover worden overwogen

In de begroting 2022-2025 zullen wij de ontwikkeling van de financiële kengetallen vergelijken met de risico-indeling van de provincie en de ontwikkeling van de weerstandsfactor spiegelen aan de beoordelingstabel die Naris hanteert.

Projecten
Tijdens de technische bijeenkomst is het belang benadrukt van goed risicomanagement bij grote projecten. Daarbij kunnen overschrijdingen van geplande investeringen en/of uitloop van de planning optreden. In de nota Risicomanagement en weerstandsvermogen hebben wij toegezegd de afspraken voor het risicomanagement bij grote projecten met de auditcommissie te bespreken. Uiterlijk voor de behandeling van de begroting 2022 zullen wij hieraan invulling geven.

Emu-saldo
Een onderdeel van de financiële positie vormt ook het Emu-saldo. Daarbij is het van belang niet alleen naar de cijfers van de eigen gemeente te kijken, maar ook de vergelijking te maken met andere gemeenten. Onze accountant Deloitte zal via de griffie hierover nog informatie beschikbaar stellen van de gegevens van de Emu-saldi van andere 100+ gemeenten.

Besluit

Met de verstrekte informatie, de technische sessie met de raad, de informatie in de Perspectiefnota 2022-2025 en deze brief hebben wij de beide moties afgedaan. Deze brief kan desgewenst betrokken worden bij de bespreking perspectiefnota.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Arnhem,
de loco-secretaris, de burgemeester,

P.J. Altena A. Marcouch