

Naar een (duurzaam) financieel gezond Meppel

Inleiding

Al jaren staan de financiën van de gemeente Meppel onder druk. In het collegeprogramma 2022-2026 stelt het college zich ten doel om de financiële positie van Meppel te verbeteren. Onder meer door voldoende reserves op te bouwen om risico's op te vangen en de schuldenlast te stabiliseren en zo nodig verlagen, blijft ruimte om de ambities en opgaven op te pakken en verantwoord te bouwen aan de groei van Meppel.

Dit voornemen van het college sluit aan bij het advies dat onze accountant BDO heeft gegeven. De verhouding tussen het eigen vermogen (lees: reserves) en de hoge schulden is niet in balans. Dat is terug te zien in de landelijke benchmark 2023 van BDO waarin de financiële positie van gemeenten inzichtelijk wordt gemaakt in de volgorde van "goed" aflopend naar "minder goed". Meppel staat op nummer 134 van de 141 Nederlandse gemeenten met 25.000-50.000 inwoners.

Voorwaarde voor een gezonde financiële positie is onder meer voldoende aandacht voor de risico's en ontwikkelingen in relatie tot het weerstandsvermogen. Die verhouding wordt uitgedrukt in een ratio van ons weerstandsvermogen ofwel de weerstandsratio. Het geeft aan of en in hoeverre een gemeente in staat is om mogelijke tegenvallers en risico's op te vangen.

Daarnaast zijn met ingang van 2016 een vijftal financiële kengetallen voorgeschreven. Dit om de financiële positie van de gemeente voor de raad meer inzichtelijk en beter vergelijkbaar te maken. Vanuit hun taak als financieel toezichthouder hebben de twaalf provincies een gemeenschappelijk financieel toezichtkader opgesteld. Hierin zijn signaleringswaarden opgenomen voor de vijf financiële kengetallen. Van de verplichte kengetallen zijn met name het solvabiliteitsratio en de netto schuldquote die zwaar meetellen voor de bepaling van de financiële positie. Over het algemeen kan worden gesteld dat "groen" het minst risicovol is en "rood" het meest risicovol. Oranje zit daar tussenin.

Die drie kengetallen die met name van belang zijn voor het bepalen van de financiële positie, laten voor Meppel op basis van de jaarstukken het volgende beeld zien:

Financiële kengetallen	JR 2015	JR2016	JR2017	JR2018	JR2019	JR2020	JR2021	JR2022
1. weerstandsratio	0,8%	1,0%	1,6%	1,1%	0,9%	1,0%	0,9%	0,9%
2. solvabiliteitsratio	5%	6%	8%	9%	8%	8%	10%	18%*
3. netto schuldquote	139%	123%	115%	108%	102%	103%	88%	70%
*inclusief resultaat 2022 vóór bestemming								

In het accountantsverslag dat jaarlijks wordt opmaakt naar aanleiding van de ontvangst van de jaarstukken, staat hierover het volgende:

"de financiële positie van de gemeente Meppel blijft, zoals ook in de afgelopen jaren aangegeven, zorgelijk. De gemeente heeft voldoende aandacht voor haar financiële positie en dit staat nadrukkelijk op de agenda van college en raad. Gezien de kengetallen zoals opgenomen in dit accountantsverslag blijkt dat de solvabiliteit en weerstandsvermogen van de gemeente Meppel zich ruim onder het Nederlandse gemiddelde bevinden" (bron: verslag van accountant bij jaarrekening 2017).

Ook in latere verslagen van de accountant blijft de financiële positie van Meppel "zorgelijk" genoemd. Want voor de solvabiliteit geldt dat hoe hoger dit percentage is, hoe beter de gemeente in staat is om haar verplichtingen op lange termijn de voldoen. De solvabiliteit van de gemeente Meppel is nog ruim verwijderd van de minder risicovolle categorie die start bij een ratio van 20%.

Dit terwijl Meppel de komende jaren nog voor forse uitdagingen komt te staan. Denk daarbij aan de energietransitie, de woningmarkt en tegelijkertijd blijft het lastig om voldoende grip te krijgen op stijgende kosten voor jeugdzorg in het sociaal domein. Daar komt bij dat ook de gemeente geconfronteerd wordt met de effecten van de crisissen (zoals de inflatie), rentestijgingen, de plannen van het rijk om vanaf 2026 een nieuwe financieringssysteem te hanteren en de herverdeling van het gemeentefonds waar Meppel als nadeelgemeente uitkomt.

Ook de eigen ambities en plannen hebben effect op de gemeentefinanciën. Ontwikkelingen als de vernieuwbouw van de schouwburg, de herinrichting van het gemeentehuis en het kantoor van de werf, de aanleg van de noordelijke stadsentree en de woningbouwimpuls, vragen potentieel om flinke investeringen. De uitgaven hiervoor zijn vaak niet opgenomen in de (meerjaren)begroting en in de meeste gevallen is er geen geld voor gereserveerd in het verleden. Dat betekent dat voor deze investeringen extern geld moet worden aangetrokken waardoor de schuldenlast verder toeneemt.

Samenvatting

Met dit actieplan bouwt Meppel de komende jaren aan een solide financiële positie. Het is opgebouwd aan de hand van vier pijlers die bijdragen aan een (duurzaam) financieel gezond Meppel:

1. voldoende aandacht en buffers voor risico's;
2. een goede reservepositie;
3. een stabiele schuldpositie;
4. structureel evenwicht in de begroting.

Deze 4 pijlers zijn in dit plan verder uitgewerkt in 12 concrete actiepunten.

Actiepunten naar een (duurzaam) financieel gezond Meppel

Voldoende aandacht en buffers voor risico's

1. We verbeteren ons risicomanagement door onder meer de "nota risicomanagement en weerstandsvermogen" in 2023 te actualiseren;
2. We stellen de weerstandsratio op 2,0;
3. We hebben constant aandacht voor nieuwe financiële risico's en willen die zoveel mogelijk beheersen.

Een goede reservepositie

4. We streven naar een solvabiliteitsratio van minimaal 20% aan het eind van deze bestuursperiode. Dit houdt in dat de algemene reserves moeten groeien naar een stand van € 32 miljoen*;
5. Positieve rekeningresultaten vallen toe aan de algemene (buffer)reserve.

Een stabiele schuldpositie

6. We streven naar een stabiele netto schuldquote van maximaal 90%.

Structureel evenwicht in de begroting

7. Wij werken op basis van een structureel sluitende meerjarenbegroting waarbij iedere jaarschijf positief sluit. Als een jaarschijf niet positief sluit dan moet dit worden onderbouwd;
8. We ramen reëel om latere tegenvallers te vermijden;
9. Structurele uitgaven worden opgevangen door structurele dekkingsmiddelen;
10. Alle beheerplannen voor het onderhoud van onze kapitaalgoederen (openbare ruimte, vastgoed etc.) zijn maximaal 5 jaar oud. Op basis hiervan nemen we de jaarlijks benodigde middelen in onze meerjarenbegroting op;
11. We hebben inzicht in toekomstige vervangingsinvesteringen. De daarvoor benodigde financiële ruimte nemen we op in onze meerjarenbegroting;

12. Alle voorstellen van het college aan de raad met financiële gevolgen zijn voorzien van een uitgebreide financiële paragraaf waarin alle financiële lasten en risico's zijn benoemd en waarbij de dekking is aangegeven. Dit wordt, als dat nodig is, vastgelegd in een begrotingswijziging aan de raad. Bij grote uitgaven (> € 200.000) wordt ook de impact op de solvabiliteit en schuldquote daarin meegewogen.

*dit wordt verderop in dit actieplan toegelicht.

Nadere uitwerking van het financieel actieplan

Met dit actieplan wordt de financiële positie van Meppel verbeterd. In de programmabegroting 2023 (-2026) is alvast een voorschot genomen op het actieplan door de komende drie jaar jaarlijks een bedrag toe te voegen aan de algemene reserve.

Doel: een (duurzaam) financieel gezond Meppel

Het gaat om de mate waarin Meppel in staat is beheerst te schakelen tussen ambities en plannen binnen een gezond financieel kader. Dit om in tijden van crisis handvatten en scenario's te hebben: wat komt er op Meppel af, welke ambities zijn nu relevant, wat kan Meppel financieel aan en hoe past dit in de gemeentelijke organisatie? Veel investeringen en een hoge schuldpositie zorgen bijvoorbeeld voor een beperkt beïnvloedbare begroting en geven minder ombuigingsmogelijkheden.

Wat is nodig voor een gezond financieel kader?

Voorwaarde voor een gezonde financiële positie is voldoende aandacht voor de risico's en ontwikkelingen in relatie tot het weerstandsvermogen (1). Daarnaast zijn een goede reservepositie (2) en een stabiele schuldpositie (3) belangrijke fundamenten voor een gezonde financiële positie. Verder moet onze meerjarenbegroting over de verschillende jaren tenminste structureel in evenwicht zijn (4).

Hieronder lichten we de 4 pijlers nader toe. We sluiten per onderdeel af met uitgangspunten die moet bijdragen aan een betere financiële positie voor onze gemeente.

Deze punten worden uitgewerkt in nieuwe financiële kaders en spelregels in een actualisatie van de financiële beleidsregels in 2023 (onder andere de financiële verordening en de nota "risicomanagement en weerstandsvermogen").

1. Voldoende aandacht en buffers voor risico's.

Waar gaat het dan om?

Hier gaat het om het in kaart brengen en in geld uitdrukken van de risico's. Daarbij wordt gekeken naar de kans van optreden van de risico's en hoe deze te beperken door het treffen van maatregelen. Door proactief risico's te mitigeren wordt de kans groter dat doelen worden gerealiseerd. Voor resterende risico's zorgen we voor voldoende buffer.

Waarom belangrijk?

Gezien de grote toekomstige opgaven, is het zaak om meer de focus te leggen op de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. De raad kan deze rol alleen goed vormgeven wanneer deze voldoende zicht heeft op de risico's en ontwikkelingen. Dat is extra belangrijk omdat de financiële onzekerheden de komende jaren groot blijven. Om die reden speelt het weerstandsvermogen een steeds belangrijkere rol. Het weerstandsvermogen geeft aan of we in staat zijn om mogelijke tegenvallers op te vangen.

Kengetal weerstandsvermogen

De verhouding tussen de aanwezige en de benodigde weerstandscapaciteit wordt in het algemeen uitgedrukt in een kengetal: het weerstandsratio.

Het wordt als volgt berekend:

$$\text{Weerstandsratio} = \frac{\text{aanwezige weerstandscapaciteit (financiële buffers)}}{\text{benodigde weerstandscapaciteit (impact risico's)}}$$

De aanwezige weerstandscapaciteit betreft voornamelijk de beschikbare algemene bufferreserve(s). In de programmabegroting 2023 is het totaal aan algemene reserves aan het begin van 2023 geraamd op € 14,2 miljoen. De benodigde weerstandscapaciteit is bepaald aan de hand van verwachte financiële impact van de risico's en komt op € 15,9 miljoen. De weerstandsratio is dan (inclusief de onbenutte belastingcapaciteit) afgerond 1,0.

Het weerstandsratio voldoet niet meer aan het risicoprofiel. Meppel staat voor een aantal grote ontwikkelingen en ambities die risico's met zich meebrengen. Dit vraagt om een continu proces om de risico's te monitoren en in te zetten op de beheersing van de risico's. Een vergelijking met naburige gemeenten laat ook zien dat de weerstandsratio van Meppel met 1,0 opvallend laag is. Een hogere "classificatie" geeft een extra weerstandsbuffer die in ieder geval kan worden ingezet voor de opvang van eenmalige risico's. De meeste geschetste financiële onzekerheden (sociaal domein, rentestijging, inflatie, gemeentefondsuitkering) zijn structureel van aard. Die zijn alleen op te vangen door binnen de exploitatie bij te sturen. De weerstandsbuffer geeft dan tijd om goede plannen te maken en voorkomt ad hoc-beslissingen.

Redenen om voor te stellen een hoger weerstandsratio te hanteren. Bij een ratio van 2,0 is op basis van de huidige risico's van € 15,9 miljoen, de minimale grens aan financiële buffers € 32 miljoen (afgerond).

Uitgangspunten:

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. We verbeteren ons risicomanagement door onder meer de "nota risicomanagement en weerstandsvermogen" in 2023 te actualiseren;2. We stellen de weerstandsratio op 2,0;3. We hebben constant aandacht voor nieuwe financiële risico's en willen die zoveel mogelijk beheersen. |
|--|

2. en 3. Reserve- en schuldpositie (en de kengetallen daarover).

Voor een goed oordeel over de financiële positie van een gemeente zijn er vijf (verplichte) kengetallen. Met deze kengetallen kan een gemeente goed langs de meetlat van andere gemeenten worden gelegd. Met name het solvabiliteitsratio en de netto schuldquote zijn kengetallen die zwaar meetellen voor de bepaling van de financiële positie. Deze twee kengetallen worden hieronder toegelicht.

Solvabiliteitsratio

De solvabiliteit geeft een goed beeld van de mate waarin een gemeente zijn bezittingen heeft gefinancierd met eigen vermogen (reserves) of vreemd vermogen (schulden). Meppel heeft een lage solvabiliteitsratio. De begroting 2023 laat een percentage zien van 11%. Dat betekent dat veel van de bezittingen zijn betaald door het aangaan van schulden. Dat is niet gunstig. Een (te) grote schuldenlast zorgt namelijk voor hoge rentelasten en risico's bij herfinanciering (rentestijgingen). Het geeft bovendien binnen de begroting weinig flexibiliteit, want de uitgaven aan aflossingen en rente kunnen niet aan andere publieke voorzieningen worden besteed.

De provincie stelt geen norm voor dit kengetal, dat is aan gemeenten zelf. Er zijn wel signaleringswaarden waarbij een percentage lager dan 20% wordt aangemerkt als "risicovol" en een percentage boven de 50% als "goed". Tussen deze beide percentages (>20% en < 50%) is "voldoende".

Meppel zit nu in de categorie "risicovol".

Uitgangspunten:

4. We streven naar een solvabiliteitsratio van minimaal 20% aan het eind van deze bestuursperiode. Dit houdt in dat de algemene reserves moeten groeien naar een stand van € 32 miljoen;
5. Positieve rekeningresultaten vallen toe aan de algemene (buffer)reserve.

Hoe en wanneer groeien de algemene reserves naar € 32 miljoen?

Zoals hierboven aangegeven is bij de programmabegroting 2023 een voorschot genomen op dit financieel actieplan. In de jaren 2023 tot en met 2025 is een jaarlijkse storting opgenomen in de algemene reserve van respectievelijk € 3 miljoen (2023 en 2024) en € 4 miljoen (2025).

Daarnaast is de verwachting dat het jaar 2022 afsluit met een positief resultaat van € 13,2 miljoen ná bestemming van het resultaat. Zoals afgesproken in het collegeprogramma komt dit financieel resultaat ten gunste van de algemene (buffer)reserve. Het verloop van de algemene reserves is dan als volgt:

Ontwikkeling van de algemene reserves

(bedragen x 1.000)

	2023	2024	2025	2026
Stand per 1 januari	14.200	30.400	33.400	37.400
Rekeningsresultaat 2022	13.200			
Storting conform programmabegroting 2023	3.000	3.000	4.000	
Stand op 31 december	30.400	33.400	37.400	37.400

Netto schuldquote

De netto schuldquote vertelt hoe zwaar de rentelasten drukken op de begroting. Doordat het overgrote deel van onze bezittingen is gefinancierd met aangetrokken leningen, betaalt Meppel jaarlijks ongeveer € 3 miljoen aan rente.

Het kengetal schuldquote wordt berekend door het totaal van de schulden te delen door de totale jaarlijkse inkomsten. Hoe hoger de schuld, hoe hoger de netto schuldquote. Een lagere schuldquote is gunstiger.

De komende jaren daalt de netto schuldquote als gevolg van aflossing op de schulden. De begroting 2023 laat daardoor een netto schuldquote zien van 90% in 2023 die afloopt naar 67% in 2026.

Volgens de signaleringswaarden zoals hierboven al eerder genoemd, is een percentage van 90% voldoende. Boven de 90% wordt de situatie risicovoller.

Uitgangspunt:

6. We streven naar een stabiele netto schuldquote van maximaal 90%.

Hoe houdt Meppel de netto schuldquote op maximaal 90% in relatie tot de ambities?

Hieronder een overzicht van de ontwikkeling van de langlopende schulden inclusief de jaarlijkse aflossingen. Daarbij ook indicatief aangegeven welke mogelijkheden er zijn om extra te investeren binnen de maximale bandbreedte van 90%. Meppel heeft immers nog ambities waarvoor nu geen geld is gereserveerd in onze begroting 2023. En zoals eerder gezegd, extra investeren betekent ook weer extra schulden.

Ontwikkeling van de langlopende schulden

(bedragen x 1.000)

		2024	2025	2026	2027
Geraamde stand per 1 januari (begroting 2023)		106.000	101.000	94.000	87.000
Bij: verwachting aan te trekken leningen (conform begroting 2023)		6.000			
Af: reguliere aflossingen		-11.000	-7.000	-7.000	-7.000
Eindstand (conform begroting 2023)		101.000	94.000	87.000	80.000
Voorstel: aantrekken extra financiering jaren 2024-2027	2024	10.000	9.600	9.200	8.800
	2025		10.000	9.600	9.200
	2026			10.000	9.600
	2027				10.000
		111.000	113.600	115.800	117.600

Bij een stand van € 118 miljoen (afgerond) aan langlopende schulden eind 2027 voldoen we nog aan het streven van maximaal 90% netto schuldquote. De jaarlijkse inkomsten uit de vastgestelde meerjarenbegroting 2023-2026 zijn hierbij de basis.

Conclusie

De gemeentelijke schuld mag in de periode 2024-2027 maximaal met € 40 miljoen toenemen. Dat betekent dat Meppel voor de ambities en plannen maximaal € 40 miljoen extra beschikbaar heeft ten opzichte van de bestaande investeringsplanning.

Kanttekening

Een extra investering van € 10 miljoen betekent wel dat nog ruimte moet worden gezocht in de begroting voor de opvang van de rente en aflossing/afschrijving. Een extra investering van € 10 miljoen kost ongeveer op jaarbasis € 0,7 miljoen.

Samenhang met overige kengetallen

Het is te kort door de bocht om te zeggen dat voor het bepalen van de financiële positie het alleen gaat om de kengetallen solvabiliteit en schuldquote. Daarvoor is juist de onderlinge samenhang van de andere drie verplichte kengetallen van belang.

Het kengetal "belastingcapaciteit" gebruiken we om te kijken in hoeverre we nog (structurele) ruimte hebben om onze opbrengst OZB te verhogen. Het kengetal "grondexploitatie" in onze begroting 2023 laat voor Meppel zien dat onze grote voorraad grond een forse impact heeft op onze financiële positie. Van wezenlijk belang hierbij is natuurlijk de ontwikkeling van de markt. Wat zal de verwachte vraag zijn voor woningbouw of voor een bedrijventerrein? In de regel geldt: hoe hoger het kengetal, des te meer investeringen in de grondexploitatie moeten worden terugverdiend. En natuurlijk des te hoger het financiële risico voor een gemeente. Het laatste kengetal "structurele exploitatieruimte" lichten we hieronder toe.

4. Structureel evenwicht in de begroting.

Een structureel evenwicht houdt in dat structurele lasten opgevangen moeten worden door structurele baten. Inzicht in de structurele exploitatieruimte helpt mee om te beoordelen welke ruimte er is om de eigen lasten te dragen. Of welke stijging van de baten of daling van de lasten daarvoor nodig is. Hoewel Meppel de afgelopen jaren een positief resultaat boekte bij de jaarrekening, was dit vooral toe te schrijven aan incidentele meevallers.

In de programmabegroting 2023 is het structureel evenwicht gerealiseerd voor de eerste drie jaren. Het laatste jaar is dat alsnog gelukt door een incidentele bijdrage via het gemeentefonds (septembercirculaire 2022). Het rijk komt nog met plannen rondom een nieuwe financieringssysteem. Dit betekent dat gemeenten nu vanaf 2027 structureel

middelen tekort komen om hun taken uit te voeren. Het aangaan van structurele uitgaven brengt daardoor een groot risico met zich mee zolang het rijk geen duidelijkheid geeft over de nieuwe financieringssystematiek.

De toezichthouder heeft bij de provinciale goedkeuring van onze programmabegroting 2023 aandacht gevraagd voor het actualiseren van de beheerplannen. Het gaat dan met name om het onderhoud van de openbare ruimte en het onderhoud van het vastgoed. Dit ook vanuit het oogpunt van risicobeheersing en inzicht in de financiële positie.

Uitgangspunten:

7. Wij werken op basis van een structureel sluitende meerjarenbegroting waarbij zo mogelijk iedere jaarschijf positief sluit. Als een jaarschijf niet positief sluit dan moet dit worden onderbouwd;
8. We ramen reëel om latere tegenvallers zoveel mogelijk te vermijden;
9. Structurele uitgaven worden opgevangen door structurele dekkingsmiddelen;
10. Alle beheerplannen voor het onderhoud van onze kapitaalgoederen (openbare ruimte, vastgoed etc.) zijn actueel (maximaal 5 jaar oud). Op basis van deze beheerplannen nemen we de jaarlijks benodigde middelen in onze meerjarenbegroting op;
11. We hebben inzicht in toekomstige vervangingsinvesteringen. De daarvoor benodigde financiële ruimte nemen we op in onze meerjarenbegroting;
12. Alle voorstellen van het college aan de raad zijn voorzien van een uitgebreide financiële paragraaf waarin alle financiële lasten en risico's zijn benoemd en waarbij de dekking is aangegeven. Dit wordt, als dat nodig is, vastgelegd in een begrotingswijziging aan de raad. Bij grote uitgaven (> € 200.000) wordt ook de impact op de solvabiliteit en schuldquote daarin meegewogen.

Verwachte (structurele) tegenvallers

Naast de uitgaven voor de ambities/plannen uit het collegeprogramma waarvoor nog financiële ruimte moet worden gevonden in de gemeentebegroting, zijn er ook andere structurele tegenvallers. De herverdeling van het gemeentefonds met een structureel nadelig effect van € 1,9 miljoen is een voorbeeld. Vooral nog is in de meerjarenbegroting een compensatie van het rijk ingeboekt waardoor het netto negatief effect nu op jaarlijks € 0,8 miljoen komt. Het is nog onduidelijk hoe lang Meppel nog wordt gecompenseerd.

Welke acties dragen bij aan een structureel begrotingsevenwicht?

- Zero based begroten
In plaats van de vorige begroting als uitgangspunt te nemen voor de begroting van het nieuwe jaar, is het raadzaam om taken opnieuw te budgetteren. Zodoende ontstaat er een beter zicht op de opbouw en noodzaak van kosten in de begroting. Deze aanpak van zero based begroten richt zich op het koppelen van de schaarse middelen aan prioriteiten. Bij deze methodiek wordt niet langer gedacht vanuit het bestaande niveau van uitvoering van taken, maar vanuit het minimale niveau. Dan blijkt dat er toch diverse mogelijkheden bestaan om te besparen. En dan zijn er voor de raad wel degelijk knoppen om aan te draaien en keuzes om te maken. Dit is overigens wel een ingrijpend proces dat veel tijd vraagt. De begroting 2025 zou het eerste moment zijn waarin we de gevolgen (deels) kunnen effectueren;
- Gemeenschappelijke regelingen
In het kader van het op orde brengen van de financiën kan het niet anders dan dat de gemeenschappelijke regelingen hieraan ook een bijdrage leveren. In gezamenlijkheid met de overige deelnemers worden voor deze partijen kaders/spelregels opgesteld;
- Aan de inkomstenkant is er nog de mogelijkheid om de belastingen te verhogen.

Let op! Bovenstaande acties zijn indicatief en niet limitatief. Ze worden nader uitgewerkt in voorstellen.