Coalitie-vorming

Input vanuit de ambtelijke organisatie

Financieel meerjarenperspectief

1. Aanleiding

Naar aanleiding van onze presentatie van vrijdag 15 mei jl. over het financieel meerjarenperspectief heeft u een aantal verdiepende vragen gesteld. Via dit memo wordt u nader geïnformeerd over een aantal onderwerpen.

2. Nadere toelichting

A) <u>Keuzemogelijkheden ('knoppen')?</u>

We willen meer helderheid over de 'knoppen' waar de coalitie aan kan draaien en wat dit oplevert. Een concretisering t.o.v. presentatie die er al lag.

In onze presentatie hebben we een opsomming gegeven van een aantal financiële ontwikkelingen en financiële risico's. We schatten in dat hiervoor minimaal een bedrag van structureel € 10 miljoen benodigd is. Dat bedrag is nog exclusief eventuele nieuwe financiële tegenvallers en nieuwe ambities van een volgende coalitie.

Om te komen tot een handelingsperspectief hebben we 4 keuzemogelijkheden geschetst (zie bijlage):

1. Uitvoeren wat in gang is gezet, geen nieuwe plannen.
2. 'Nieuw' voor 'oud'.
3. Inkomsten verhogen (OZB)
4. Opvolgen van een begrotingsadvies van de VNG dat in de maak is.

Ad1) Voor bestaande plannen die nog niet op geld zijn gezet: stoppen of temporiseren. Gaat om plannen waarvoor de raad nog geen budget of krediet beschikbaar heeft gesteld. Voorbeelden: Geen extra stortingen in de Strategische Investeringsagenda (SIA) vanaf 2030 voor toekomstige investeringen[1], voorlopig geen gebiedsvisies op te stellen in het kader van het Ruimtelijk Toekomstperspectief (RTP) etc.

Ad 2) Met 'nieuw voor oud' gaan we een stap verder dan onder 1). Het gaat hier wel om plannen die op geld zijn gezet en waarvoor de raad dus budget of krediet beschikbaar heeft gesteld. Daartoe hebben we een financieel technische ombuigingslijst opgesteld die aan de raad beschikbaar is aangeboden (o.b.v. een externe analyse). Die lijst is niet volledig, er bestaan uiteraard ook andere mogelijkheden om te komen tot ombuigingen.

[1] In de PPN 2026-2029 is gestart met een structurele reservering van € 1,0 mln vanaf 2029 voor de SIA met het oog op een toekomstige investeringsvraag van € 7,5 tot € 9,0 mln in 2035 (investering van € 150 - € 180 miljoen).

Ad 3) Verhoging van de OZB, woningen en niet-woningen, met 1 procentpunt geeft een extra opbrengst van € 650.000. Hiervan komt € 238.000 vanuit de woningen en € 412.000 vanuit de niet-woningen.

Gemeenten hebben grote beleidsvrijheid bij de onroerendezaakbelasting (OZB). Ze bepalen zelf of en hoeveel ze de tarieven verhogen, en of ze differentiëren tussen woningen en bedrijfspanden.

De beleidsvrijheid rondom de OZB bestaat uit de volgende concrete elementen:

- Tarieven bepalen: De gemeenteraad stelt jaarlijks via de verordening de hoogte van het belastingpercentage vast.
- Differentiatie: Gemeenten mogen verschillende percentages hanteren voor woningeigenaren, eigenaren van niet-woningen (bedrijfspanden) en gebruikers van niet-woningen. Huurders van woningen betalen sinds 2021 geen OZB meer. Er zijn dus wettelijk maximaal drie tarieven van toepassing.
- Vrijstellingen en maatwerk: Binnen de wetgeving kunnen gemeenten specifieke keuzes maken.

In de Wet WOZ (Wet Waardering onroerende zaken) is geregeld hoe de overheid de waarde van woningen en bedrijfspanden vaststelt. Deze WOZ-waarde is de geschatte marktwaarde op een vaste peildatum en vormt de basis voor o.a. de OZB. Het is niet toegestaan om een andere waarderingsgrondslag te hanteren. De OZB kan dus niet inkomensafhankelijk worden.

<u>Kwijtscheldingsbeleid in Zwolle</u>
Voor mensen met de laagste inkomens bestaat de mogelijkheid van een gehele of gedeeltelijke kwijtschelding van de geheven belasting. De gemeente Zwolle hanteert de 100% bijstandsnorm als uitgangspunt. Vanaf 2015 kunnen kleine ondernemers ook kwijtschelding aanvragen. Vanaf 2016 worden de kosten van kinderopvang meegenomen in de beoordeling van de aanvraag. Vanaf 2023 is de vermogensgrens verhoogd en wordt er gerekend met de hogere inkomensgrens AOW. Om in aanmerking te komen voor kwijtschelding, moet worden voldaan aan de voorwaarden van de invorderingswet. Sinds 2018 heeft GBLT haar kwijtscheldingsproces vereenvoudigd. Door deze administratieve lastenverlichting, hoeven aanvragers minder gegevens aan te leveren en doorloopt de klant met minder moeite het aanvraagproces.

Kwijtschelding is mogelijk voor OZB, afvalstoffenheffing, rioolheffing en begraafplaatsrechten. Aangezien afvalstoffenheffing een gebruikersbelasting is heeft ongeveer 98% van de kwijtschelding betrekking hierop. Hiermee maakt Zwolle maximaal gebruikelijk van de wettelijke ruimte die het rijk ons biedt op het gebied van kwijtschelding.

Ad 4) In 2023 heeft de VNG voor het eerst in haar bestaan een begrotingsadvies afgegeven aan haar leden. Dit had betrekking op het ravijn 2026. In 2024 en 2025 is dat nogmaals gedaan. Primair om gemeenten niet onnodig tot bezuinigingen te dwingen, secundair om de druk op het Rijk te laten toenemen. Het ‘ravijn’ van 2026 is voor een groot deel gedempt, maar richting 2028 wordt een nieuw ‘ravijn’ verwacht: dan komen

de besparingsmaatregelen uit de Hervormingsagenda Jeugd, inclusief een forse prijsindexatie, weer terug in de boeken.

Begin 2027 komt de deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd (Van Ark II) met een nieuw advies. Daarin geeft zij een zwaarwegend advies over o.a. de (financiële) houdbaarheid van het stelsel. Naar verwachting wordt pas na afloop van dit traject financieel compensatie geboden aan gemeenten (voorjaar 2027; meicirculaire gemeentefonds). Dit maakt dat gemeenten, bij het toewerken naar een meerjarig sluitende begroting, komend jaar al fors moeten bezuinigen op 2028 en verder.

De VNG heeft op 19 mei jl. een nieuw begrotingsadvies uitgebracht voor de begroting 2027-2030: Begrotingsadvies 2027-2030. Advies is om met een stelpost kosten en budget voor de jeugdhulp in balans te brengen vanaf 2028. Hiermee worden de grote bezuinigingen voorlopig uitgesteld.

De financieel toezichthouder – voor Zwolle is dat de provincie Overijssel – zal op basis van het wettelijk kader de stelpost niet goedkeuren, omdat er nog geen financiële toezegging (in mei- of septembercirculaire) is gedaan waar zij op kunnen steunen. Komende meerjarenbegroting zullen gemeenten in elk geval 2027 moeten sluiten om niet onder verscherpt toezicht te komen

Indien word besloten om het nieuw begrotingsadvies te volgen dan geeft dat circa € 4 miljoen structurele ruimte voor de gemeente Zwolle. Daarmee aanvaarden we dan het financieel risico dat het rijk in het voorjaar van 2027 geen of deels financiële compensatie biedt waardoor vanaf 2028 een ‘gat’ in de begroting ontstaat.

B) Voorwaarden SIA

Welke voorwaarden gelden voor investeringen die vanuit de SIA gedaan worden?

In 2021 heeft de Raad besloten te gaan werken met een Strategische Investeringsagenda (SIA) als financieel instrument om inzicht en overzicht in de toekomstige investeringsvraag van grootschalige gebiedsontwikkelingen en mobiliteitsopgaven te geven.

De SIA is een belangrijk financieel instrument en heeft als doel te sparen voor toekomstige investeringen, hierdoor ontstaat er meer financiële continuïteit en stabiliteit om uitvoering te geven aan de langjarige investeringsopgaven. Tevens komt de gemeente daarmee ook beter in positie als andere partijen in de stad willen investeren. Door te beschikken over budgetruimte kunnen we slagvaardiger inspelen op de financieringsmogelijkheden van derden. Een recent voorbeeld daarvan is de regeling woningbouwimpulsen en de versnellingsactie woningbouw van het Rijk. Dit biedt kansen om een rijksbijdrage te verkrijgen in ontwikkelingen die we zelf ook willen, maar betekent ook dat de gemeente zelf in de ontwikkeling moet financieren. Daarvoor gebruiken we de budgetruimte van de SIA.

Voor de Strategische Investeringsagenda gelden de volgende voorwaarden:

- Het moet gaan om fysieke investeringen;
- Met een minimale omvang van € 5 miljoen;
- De investering moet in de omgevingsvisie (huidig of toekomstig) zijn benoemd of te linken zijn aan de gewenste voorzieningen die in de omgevingsvisie staan;
- Bij voorkeur moet sprake zijn van cofinanciering (niet strikt noodzakelijk).

Concreet betekent dit dat de Raad in 2021 heeft besloten dat de volgende investeringen uit de SIA bekostigd kunnen worden:

- Grote fysieke investeringen in relatie tot wonen en werken, zoals:
    - Grootschalige gebiedsontwikkelingen > € 5 miljoen (bruto)
    - (Nieuwe) investeringen in mobiliteit en bereikbaarheid > € 5 miljoen (bruto),
- Grondexploitaties vallen er buiten, tenzij sprake is van een onrendabele top bij nieuwe grondexploitaties.
- Iconische- of bijzondere projecten die een groot gebiedsversterkend karakter hebben, zoals nieuw museum of universiteit. (Het gaat hier om investeringen in gebiedsontwikkelingen in de openbare ruimte.)

Investeringen in duurzaamheid (klimaat, energie en circulair) zijn integraal onderdeel van de kosten van een project of gebiedsontwikkeling en worden daarmee bekostigd vanuit de SIA als het project of de gebiedsontwikkeling onder de voorwaarden van de SIA vallen. De afweging tot welk kwaliteitsniveau de duurzaamheidsinvesteringen in de projecten en gebiedsontwikkelingen wordt meegenomen is een bestuurlijke afweging bij de behandeling van het desbetreffende raadsvoorstel en staat daarmee los van de instrument SIA.

Waar zijn de voorwaarden voor de SIA vastgelegd?
Bij de Perspectiefnota 2022-2025 heeft de gemeenteraad besloten tot het instellen van een SIA met de daarbij behorende uitgangspunten en voorwaarden. Bij de begroting 2022 is besloten vast te houden aan de uitgangspunten en daarbij de voorwaarde toe te voegen dat een investering minimaal € 5 miljoen moet bedragen.

Welke ruimte is er voor de raad om de voorwaarden van de SIA aan te passen?
Het is aan de raad om de voorwaarden voor de SIA te bepalen.

Bijlage 1: sheets

Keuzemogelijkheden

Zwolle

Opties (financieel)	Inhoud
1. Uitvoeren wat in gang is gezet, geen nieuwe plannen.	Uitvoeren van wat al in gang is gezet a.d.h.v. wat de samenleving en de organisatie aan kan (en waarvoor de raad geld beschikbaar heeft gesteld; Jaarrekening 2025: staat een bedrag van € 733 mln. aan kredieten open). Heeft ook een relatie met de 'Staat van de organisatie' en bestaande taakstellingen in de begroting. Voor plannen die niet op geld zijn gezet: stoppen of temporiseren. Geen nieuwe plannen.
2. 'Nieuw' voor 'oud'.	Bestedingsruimte vinden door het schrappen, wijzigen of temporiseren van bestaande plannen (zie ombuigingslijst). Deze bestedingsruimte kan worden ingezet voor bestaande plannen die nog niet op geld zijn gezet en/of voor nieuwe ambities.
3. Inkomsten verhogen (OZB).	Verhoging van de OZB, woningen en niet-woningen, met 1 procentpunt geeft een extra opbrengst van € 650.000. Hiervan komt € 238.000 vanuit de woningen en € 412.000 vanuit de niet-woningen. Voor een gemiddelde woning (niet huurwoningen) in Zwolle is dit ongeveer € 5 aan extra OZB.
4. Opvolgen van een begrotingsadvies van de VNG dat in de maak is.	De VNG komt waarschijnlijk in het voorjaar met een begrotingsadvies aan gemeenten om vooruitlopend op besluitvorming over tekorten jeugdzorg vanaf 2028 compensatie van het rijk in te boeken in de begroting. Voor Zwolle: circa € 4 mln. structureel. Bedrag opnemen in de begroting (aanvaarden financieel risico).

Combinaties zijn mogelijk.

Handelingsperspectief

Zwolle

- Ambitie sluitende begroting voor alle jaarschijven, dan zijn maatregelen vanaf 2028 noodzakelijk.
- Grove inschatting is een structureel tekort van ruim € 10 mln. als rekening wordt gehouden met de geschetste financiële ontwikkelingen.
- Aanvullende ambities?
    - → Nieuw voor oud (stopzetten).
    - → Verlagen kwaliteit/dienstverleningsniveau.
    - → Prioriteren en faseren van projecten.
    - → Inkomsten extra verhogen.
    - → Stelpost opnemen o.b.v. begrotingsadvies VNG (Van Ark II).

Scherpe keuzes maken belangrijk: profiel kiezen als basis voor keuzes kan helpen (zie strategische verkenning).

Toekomstige investeringen (SIA)

Zwolle

- SIA: Strategische Investeringsagenda
- Financieel instrument (sinds 2021) om te sparen voor toekomstige investeringen in grootschalige gebiedsontwikkelingen en mobiliteitsopgaven.
- Criteria:
    1. Fysieke investeringen.
    2. Minimale omvang van € 5 mln.
    3. Gerelateerd aan de Omgevingsvisie.
    4. Bij voorkeur sprake van cofinanciering.
- Onderscheid tussen categorieën a, b, c en d.
    a) Krediet verstrekt (raadsbesluit).
    b) Gedekt vanuit de SIA (bedrag gereserveerd), maar nog geen krediet verstrekt.
    c) Nog te dekken investeringen.
    d) Onrendabele toppen van gebiedsontwikkelingen.
- Relatie met rijksregelingen: Woningbouwimpuls (WBI), Woningbouw en Mobiliteit (WOMO), Realisatiestimulans etc. Scherpe monitoring door het rijk.