voorstel

Zwolle

Beslisnota voor de raad

Datum 21 juni 2022

Openbaar

Onderwerp	Handelingsperspectief prijsstijgingen in 2022
Versienummer	3
Portefeuillehouder	P. Guldemond
Informant	Jeroen Oosthof/Martin Pazie/Jan van Dijk
Afdeling	Concernstaf
Telefoon	(038) 498 2664
Email	J.van.Dijk@zwolle.nl

Financiële gevolgen

Betreft doel	10.1.1 We voeren een solide financieel beleid
Begroting wijzigen	Nee
Dekking ten laste van	

Bijlage

1. Intentie verklaring Samen doorbouwen in onzekere tijden, Min. BZK.

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

1. In 2022 budget- en kredietoverschrijdingen toe te staan zoals beschreven onder het handelingsperspectief begroting 2022.

Datum 21 juni 2022

Toelichting op het voorstel

Inleiding
Door schaarste aan grondstoffen, druk op de arbeidsmarkt, stijgende energie- en brandstofkosten met daaroverheen de oorlog in Oekraïne is sprake van forse prijsstijgingen, langere levertijden en vertraging in uitvoering en oplevering van projecten. Dit geldt ook voor ontwikkelende partijen. Deze economische ontwikkelingen hebben (budgettair) effect op de uitvoering van de gemeentelijke begroting. In deze nota geven we aan waar in eerste instantie het probleem zichtbaar wordt en stellen we voor hoe we vanuit het budgetrecht van de Raad tot nadere afspraken in 2022 willen komen. (handelingsperspectief)

Beoogd effect
We vinden het belangrijk dat we blijven doorwerken aan het realiseren van onze ambities, de woonopgave en de doelen van de lopende projecten. Het continueren van onze werkzaamheden en van de lopende projecten zijn hiervoor van belang. Maar het wordt duurder door stijgende prijzen en toenemende schaarste aan grondstoffen. Dit vraagt een handelingsperspectief in 2022, die werkzaam en beheersbaar is.

Argumenten
1.1 Gezamenlijke opgave
De kostprijsstijgingen zijn het gevolg van geopolitieke ontwikkelingen en betekent dat overheid, markt en instellingen in gezamenlijkheid moeten kijken hoe we door kunnen blijven gaan met het ontwikkelingen van onze stad. Gemeente hanteert hierbij het principe van redelijkheid en billijkheid. Deze houding verwachten wij ook van onze partners en opdrachtnemers en dat betekent in deze tijd maximale openheid, transparantie en wederzijds begrip van partijen. Zie ook de landelijke intentieverklaring ‘Samen doorbouwen in onzekere tijden’ in bijlage 1.

1.2 Inventarisatie.
Op basis van een eerste inventarisatie blijkt dat naast de forse stijging van de energieprijzen sprake is forse stijgingen op bepaalde grondstoffen die op dit moment vooral de projecten in de bouw en infra raken. De grondstofprijzen liepen de afgelopen paar jaar al gestaag op en konden veelal opgevangen worden binnen de budgetruimte van de projecten. De huidige prijsontwikkeling heeft een andere oorzaak (oorlog in Oekraïne) en komen boven op de eerdere stijging.

Het geheel van de prijsontwikkelingen is thans niet te overzien. Bijvoorbeeld wat is het effect van de prijsstijgingen op de loonkosten en wat gaat de rente doen. In deze nota geven we inzicht in de huidige ontwikkelingen en wat daarvoor de impact is of kan zijn op de lopende begroting en projecten.

Projecten:
Op dit moment (begin mei) is er voor ca € 75 miljoen aan openstaande projecten (exclusief grondexploitatie en onderdelen programmabegroting), daarvan is circa € 38 miljoen aan te merken als prijsgevoelig vanwege de hogere grondstofprijzen. De gemiddelde prijsstijging op de contracten is 20 – 25% (dit betreft het gemiddelde van de afzonderlijke prijscomponenten loon, materiaal/grondstoffen en brandstoffen van de opdrachtnemer).

Grondexploitaties:
Binnen de diverse grondexploitaties is voor ca. € 85 miljoen aan civieltechnische kosten geraamd. Hierbij heeft € 32 miljoen betrekking op bouwrijp maken, 13 miljoen op constructies en € 40 miljoen op woonrijp maken (inclusief groen en leefmilieu). Dit is het totaal aan investeringen die in de loop van de komende jaren plaatsvinden.
De raming voor nog te realiseren grondopbrengsten bedraagt ca. 310 miljoen waarvan € 151 miljoen woningbouw en € 159 miljoen niet woningbouw.
De ramingen (prijspeil 1-1-2022) zijn verwerkt binnen de Meerjaren Prognose Vastgoed 2022. Zowel de kosten als opbrengsten worden geraakt door de prijsstijgingen in de bouw en infra.

Programmabegroting:
Binnen de programmabegroting zijn enkele begrotingsonderdelen die ook geraakt worden door de prijsstijgingen in de bouw en infra, zoals onderhoud vastgoed gemeentelijke panden en beheer openbare ruimte. Bij beheer openbare ruimte gaat het om € 12 miljoen op jaarbasis, waarvan € 4 miljoen betrekking heeft op riolering (kostendekkend) en € 8 miljoen voor overige kosten derden op de onderdelen wegen, water, civiele kunstwerken, speelvoorzieningen en straatmeubilair.
Bij onderhoud vastgoed gemeentelijke panden gaat het om € 3 miljoen op jaarbasis. De investeringsprojecten met betrekking tot de gemeentelijke panden vallen onder de projecten (zie hierboven) Dat geldt ook voor de investeringen in onderwijshuisvesting.

Naast de aan de bouw en infra gerelateerde budgetten zien we dat de forse prijsstijgingen op de energiemarkt en brandstofkosten, maar ook de gevolgen van de krapte op de arbeidsmarkt, doorwerken op diverse onderdelen van de begroting.
De verwachting is dat de leveringskosten (verbruikskosten) van electra tussen de 150% en 400% zullen gaan stijgen ten opzichte van 2021. Voor gas is de verwachting dat de leveringskosten met ca. 300% zullen gaan stijgen. Voor warmte[1] verwachten we een stijging van ca. 40%.
Het kabinet heeft besloten dat de lopende contracten met Gazprom per oktober 2022 beëindigd moeten worden, dit leidt tot nieuwe contracten met hogere kosten. Daarnaast zal sprake zijn van schadeloosstelling vanwege het opzeggen van het bestaande contract, daarvoor heeft het kabinet aangegeven te werken aan een compensatieregeling. Voor meer detailinformatie over het gascontract verwijzen wij u naar de onlangs aan u toegestuurde informatienota.

De begrotingsposten die direct gerelateerd zijn aan de hogere brandstofkosten zijn vooral het budget leerlingenvervoer, Wmo-vervoer en de Rova. De tarieven voor 2022 liggen vast. Het risico van hogere brandstofkosten komt voor rekening van de gecontracteerde partijen. De hogere brandstofprijzen werken – bij aanhoudende hogere brandstofprijzen – wel door naar de begroting van 2023 op het moment dat er sprake is van contractaanpassing.

Naast de directe effecten op de begrotingsposten kan er sprake zijn van mogelijke indirecte effecten, zoals gesubsidieerde instellingen en of huishoudens die in de financiële problemen komen door bijvoorbeeld de hogere energiekosten. Voor de minima huishoudens heeft het Rijk budget beschikbaar gesteld om de huishoudens te compenseren. Mocht blijken dat minima huishoudens toch in de problemen komen dan kan een beroep worden gedaan op de bijzondere bijstandsregeling.

[1] Hieronder vallen de gemeentelijke panden die verwarmd worden via warmtenetten.

Voor instellingen en andere partijen hanteren we de lijn dat problemen eerst in de eigen begroting moeten worden opgevangen, door bijvoorbeeld het eigen vermogen daarvoor in te zetten. Deze is namelijk bedoeld om financiële risico's op te vangen. Mocht blijken dat dat niet kan dan wordt bezien of maatwerk kan worden geboden.

1.3 Beheersmaatregelen bij (dreigende) budget- of kredietoverschrijding.

De prijsstijgingen kunnen leiden tot budget- en/of kredietoverschrijdingen. Hoewel bij projecten in de regel rekening wordt gehouden met een post onvoorzien, onder andere bedoeld om prijsmutaties en andere onvoorziene ontwikkelingen op te vangen, is het niet reëel te veronderstellen dat de huidige extreme prijsstijgingen hiermee in een project zijn op te vangen, omdat er ook ruimte nodig is voor de overige onvoorziene ontwikkelingen.

De eventueel toe te passen beheersmaatregel is sterk afhankelijk van de fase waarin een project verkeert. De fases, na vaststelling van een krediet, zijn te onderscheiden in – ontwerpfase, voorbereidingsfase, fase tot aanbesteding, aanbesteding en uitvoeringsfase. Afhankelijk van de fase waarin een project zich bevindt kunnen onderstaande beheersmaatregelen getroffen worden.

- Scope kwalitatief en/of kwantitatief bijstellen
- Faseren, temporiseren, uitstellen
- Projecten heroverwegen / stoppen

<u>Scope bijstellen</u>

Als het beschikbaar gestelde budget/krediet niet toereikend is, is het bijstellen van de scope van het project in beeld. Dit kan zowel een kwantitatieve als kwalitatieve bijstelling betreffen. Minder kwaliteit heeft effect op het beoogde resultaat. Daarnaast geeft het vertraging omdat ontwerpstappen opnieuw moeten. Een en ander vraagt om een nieuw raadsbesluit omdat je iets anders of minder levert dan afgesproken.

Praktijkvoorbeeld: In de gemeentelijke panden is de thermostaat 2 graden lager ingesteld, hiermee kan de prijsstijging (deels) worden opgevangen.

<u>Faseren en uitstellen</u>

Hiermee ontloopt de gemeente het huidige hoge kostenniveau en speculeert op dalende prijzen. Dit brengt ook kosten mee ten aanzien van stagnatie en afschrijven van al gemaakte kosten. Vraag is of er op termijn een lager prijsniveau ontstaat omdat uitsteleffect de workload vooruitschuift en de kostenstijging gevolg is van onder andere de hoge gasprijs (geopolitiek en Europese keuze om van goedkoop Russisch gas af te stappen). Met als gevolg kans op blijvend hoge prijzen door blijvende vraag en structureel hogere energieprijzen.

<u>Projecten heroverwegen</u>

Ingeval het toegekende raadskrediet niet meer aansluit bij de scope en het kwaliteitsniveau of bij aanbestedingen blijkt dat de prijs beduidend hoger ligt dan het beschikbare budget/krediet dan zou overwogen kunnen worden om het project niet of later uit te voeren.

Het staat de aanbestedende partij vrij om niet over te gaan tot gunning, echter dit heeft als consequentie dat hetzelfde werk, de eerste twee jaar erna, niet nogmaals in dezelfde vorm mag worden aanbesteed. Dit betekent naast inzet en kosten een vertraging door het opnieuw opstellen van contracten en het doorlopen van de procedure.

1.4 Handelingsperspectief begroting 2022

Als bovengenoemde beheersmaatregelen niet mogelijk of wenselijk zijn, dan dreigt een budget- of kredietoverschrijding. In de financiële verordening van de gemeente is geregeld dat de raad het budgetrecht op programmaniveau en kredietrecht voor investeringen heeft. Bij overschrijding van de door de raad beschikbaar gestelde budgetten en/of kredieten moet een voorstel worden voorgelegd aan de raad tot budget-/kredietbijstelling[2]. Gelet op de extreme prijsontwikkelingen stellen we voor om in 2022 een uitzondering op dit kader af te spreken om te voorkomen dat de voortgang van de projecten in het gedrang komt en om te voorkomen dat voor elke overschrijding een raadsbesluit nodig is. Over een eventuele toepassing van het tijdelijk aangepaste kader in 2023 komen we in de loop van 2022 terug bij de raad.

Dit handelingsperspectief willen we voor de kredieten/projecten als volgt vormgeven:

a. Bij overschrijdingen tot € 50.000 als gevolg van prijsstijgingen - bij ongewijzigd beleid - is vooraf geen toestemming van de directie of bestuur nodig, wel melding bij de directeur financiën.
b. Bij overschrijdingen vanaf € 50.000 tot € 250.000 als gevolg van prijsstijgingen – bij ongewijzigd beleid – is vooraf goedkeuring nodig van de directeur financiën (in afstemming met het directieoverleg). Hiermee komt het mandaat in de periode tussen de 1e en 2e beleidsrapportage en de 2e beleidsrapportage en jaarrekening om overschrijdingen als gevolg van exteme prijsstijgingen bij de directie te liggen.
c. Bij overschrijdingen vanaf € 250.000 als gevolg van prijsstijgingen – bij ongewijzigd beleid – is vooraf toestemming van college en raad nodig.
d. Melding c.q. verantwoording van de overschrijding van de criteria a en b vindt achteraf bij de beleidsrapportage of jaarrekening plaats.

Voor de grondexploitaties hanteren we het bestaande kader. In januari 2012 is de nota fundamentele wijzigingen behandeld in de raad. In de nota is de manier van informeren van de raad over afwijkingen in het resultaat van de grondexploitaties met een bedrag groter dan € 250.000 toegelicht.

Voor de budgetten op de programmabegroting willen we het handelingsperspectief op de volgende wijze invullen:

e. Voor zover sprake is van (niet te beïnvloeden) directe energielasten worden de kosten of geraamd in de berap of geboekt en verantwoord in de jaarrekening.
f. Indien sprake is budgetoverschrijdingen vanwege extreme prijstijgingen (zoals bouw en infra) dan wordt in eerste instantie afgewogen hoe de uitvoering binnen het beschikbare budget of onderhoudsreserve kan plaatsvinden (faseren/uitstellen). Indien dit tot problemen leidt dan kan bij de tweede berap een aanvraag voor budgetverruiming worden ingediend. Na honorering van de budgetaanvraag kan de uitvoering opgepakt worden.

De aanpassing van de kredieten is niet jaargebonden, omdat de uitvoering van het project betrekking kan hebben op meerdere jaren. De aanpassing van de programmabegroting geldt in principe voor het jaar 2022. Vanaf de begroting 2023 wordt het algemeen prijsindexpercentage verhoogd met extra verhoging over 2022 (na-ijleffect) op basis van prijsindex Bruto Binnenlands Product zoals die door het Centraal Planbureau wordt berekend. Voor 2023 komt de prijsindex dan uit op 4,8% (gegevens CPB van maart 2022). Mocht eind 2022 blijken dat de prijsontwikkelingen nog niet stabiel zijn dan zal mogelijk een vervolg van deze kaderaanpassing worden voorgelegd.

[2] Waarbij voor de budgetten van de programmabegroting geldt dat het college mandaat heeft om budgetten te verschuiven tussen programma's. Bijvoorbeeld om te post onvoorziene uitgaven in te zetten. Deze post bedraagt op jaarbasis € 0,5 miljoen.

Risico's

Met het handelingsperspectief willen we de risico's beperken door tijdig zicht te krijgen op de mogelijk budget- of kredietoverschrijdingen vanwege de extreme prijsstijgingen, beperken we de administratieve- en bestuurlijke last om bij elke verwachte overschrijding een raadsvoorstel voor te leggen en voorkomen we dat er vertraging ontstaat bij de uitvoering van de projecten.
Strikt genomen loopt de raad een risico dat er een (grotere) budgetoverschrijding ontstaat, omdat er meer mandaat wordt gegeven om overschrijdingen te accepteren.

Op basis van de globale inventarisatie komen we naar huidige inzichten – de wereld kan er morgen weer anders uit zien – tot de volgende risicobedragen:

- Kosten derden bij lopende kredieten/projecten die getroffen worden door hogere prijsstijgingen in de sector Bouw en Infra, 25% van 38 miljoen = 9,5 miljoen
- Grondexploitaties. Om de grondexploitaties te kunnen doorrekenen op het eindresultaat wordt rekening worden gehouden met factoren als rente en inflatie. Daarnaast wordt een economisch risicoprofiel vastgesteld. In de tussentijdse MPV (najaarsmoment) wordt inzicht gegeven in het effect van extra prijsstijgingen. Mogelijk leidt dit tot een lagere winstafdracht vanuit de MPV.
- Anterieure overeenkomsten. Bij kostenverhaal kunnen als gevolg van macro-aftopping wellicht niet alle prijsstijgingen worden doorbelast aan private partijen. Daarnaast zetten de huidige prijsstijgingen de financiele businesscases van de private partijen onder druk.
- Programmabegroting: prijstijging bouw en infra. De onderdelen uit de begroting die vooral de gevolgen van de prijsstijging in de bouw en infra voelen zijn de budgetten voor beheer en onderhoud (wegen) en het onderhoud van het gemeentelijke panden. Voor beheer en onderhoud gaat het om circa 8 miljoen en bij onderhoud gemeentelijke panden om 3 miljoen. Bij een prijsstijging van 20 - 25% is het risico circa € 2,5 miljoen op jaarbasis.
  Binnen beheer wordt op onderdelen al geprioriteerd, gefaseerd of uitgesteld. Na de zomervakantie, als de aanbestedingen van de beheerprojecten zo goed als afgerond zijn, kunnen we een beter beeld schetsen. Een belangrijke randvoorwaarde daarbij is dat de veiligheid gewaarborgd blijft. De verwachting is dat het risico op overschrijding door de beheersmaatregelen voor een groot deel kan worden beperkt in 2022.
  Een ander risico dat meespeelt is dat de werken niet op tijd worden opgeleverd door leverantie- en capaciteitsproblemen.
- Programmabegroting: stijging brandstofkosten. Ook de brandstofkosten zijn de afgelopen maanden behoorlijke gestegen. Dit raakt met name de budgetten voor leerlingenvervoer en Wmo vervoer en indirect de kosten van de Rova. Voor 2022 heeft stijging van de brandstoffen nagenoeg geen budgettaire gevolgen, omdat het risico van de prijsstijging bij de contractpartijen ligt. Voor de begroting 2023 verwachten we de prijsstijgingen op te kunnen vangen door de algemene prijsindex.
- Programmabegroting: stijging energieprijzen. In de Berap 2022-1 is een stelpost opgenomen van € 1,5 miljoen om de hogere energielasten op te kunnen vangen. Of dit bedrag voldoende is zullen we in het najaar inventariseren. Voor de begroting 2023 zullen we in het najaar bezien of naast de algemene prijsindex een aanvullend budget beschikbaar moet worden gesteld om de hogere energielasten op te vangen.
- Programmabegroting: overig. De extreme prijsstijgingen in de energiesector, grondstoffenbranche en arbeidsmarkt zullen naar verwachting ook doorwerken naar andere begrotingsonderdelen. Via de algemene prijsindex vanaf 2023 verwachten daar het merendeel

mee te kunnen ondervangen. Voor 2022 hanteren we de regel dat de prijsstijgingen zelf door de de verbonden partijen en gesubsidieerde instellingen moet worden opgevangen. Indien aantoonbaar is maken dat dit niet mogelijk is dan zal bekeken worden of maatwerk nodig is. Hier en daar bereiken ons signalen dat de hoge energienota bij bepaalde instellingen financiële problemen geeft. We komen met een voorstel 'nadere uitwerking maatwerk voor gesubsidieerde partijen'.

- Budget/krediet voor nieuwe projecten: het gevolg van de prijsstijgingen is dat minder projecten bekostigd kunnen worden uit thans beschikbare stelposten en reserve voor toekomstige investeringen.

Financiën

Het totale risicobedrag is lastig te bepalen en zal ook over de jaargrenzen heen lopen. Voor het opvangen van de risico's is het weerstandsvermogen verhoogd naar 119%, dat is circa € 20 miljoen boven de normratio van 80%. Daarnaast is in de berap 2022-1 een stelpost van € 1,5 miljoen opgenomen om de stijging van de directie energiekosten op de begroting in 2022 op te kunnen vangen. Binnen het begrotingsproces wordt nader onderzocht in hoeverre de voorziene prijsstijgingen in verhouding staan tot de compensatie vanuit het Rijk.
Gelet op de mogelijke beheersmaatregelen en ruimte in egalisatievoorzieningen (riolering / afval), egalisatiereserves (parkeren, onderhoud) en laag risico bij MPV, omdat daarin al deels geanticipeerd is op de prijsstijgingen, verwachten we dat het weerstandsvermogen van voldoende omvang is.

Globale indicatie risicobedrag

Product	**Indicatie risicobedrag**	**opmerking**
Kredieten/projecten	€ 9,5 miljoen	Geldt voor de gehele looptijd, is niet jaar gebonden
Grondexploitaties	pm	Lastig in te schatten, omdat de geplande investeringen gefaseerd in de komende jaren worden aanbesteed. De grondopbrengsten staan onder grote druk van de toenemende bouwkosten.
Anterieure overeenkomsten	pm	Lastig in te schatten
Programmabegroting: prijsstijging bouw en infra	€ 2,5 miljoen op jaarbasis	Via beheersmaatregelen kan dit mogelijk beperkt worden
Programmabegroting: brandstofkosten	Beperkt risico	In 2022 risico bij aanbieders
Programmabegroting: stijging energieprijzen (direct effect)	€ 1,5 miljoen op jaarbasis	In de Berap 2022-1 is hier een stelpost van € 1,5 miljoen opgenomen
Programmabegroting: overig	pm	Verwachting grotendeels op te vangen via algemene prijsindex
Budget/krediet voor nieuwe projecten	pm	Effect is afhankelijk van moment van investeren.

Communicatie

Bij de voorjaarstukken is het risico van de prijsstijgingen al benoemd en gecommuniceerd.

Vervolg

In het najaar komen we met de volgende rapportage over de risico's van de extreme prijsstijging en de zullen we u over de (budgettaire) gevolgen informeren.

Datum 21 juni 2022

Openbaarheid
Openbaar

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

voorzitter, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer