

aan de gemeenteraad
onderwerp Opmaat kadernota 2025

van het college van burgemeester en wethouders
datum 2 april 2024
dossiernummer 8091

memo

Inleiding

Conform het bestuursakkoord en de begroting 2024-2027 bouwt het college voort aan de stad door te investeren in de aantrekkelijkheid en leefbaarheid van Gouda. Bij het verwezenlijken van de Goudse ambities hecht het college waarde aan het behouden van een gezonde financiële positie en een solide financieel beleid. De inhoud van de diverse producten binnen de P&C-cyclus vormen hiertoe de basis. Bij de Kadernota en Begroting wordt een vooruitblik naar de komende jaren geboden. Bij de Jaarstukken wordt teruggekeken.

Binnen de gemeentelijke financiële besluitvorming ligt de focus in de eerste plaats op het opleveren van een sluitende begroting. Voor het behouden van een gezonde financiële positie is het van belang dat de te maken keuzes binnen het begrotingsperspectief vallen, dit wordt bij elk voorstel gemonitord. Aanvullend wordt drie maal per jaar het onderliggende beeld van de financiële kengetallen in kaart gebracht. Het gaat hierbij onder meer om het beeld van de reserves (weerstandsratio), de schuldpositie (schuldenplafond en schuldquote) en de solvabiliteit. De ontwikkelingen van deze ratio's kunnen, naast de ontwikkeling van het perspectief, aanleiding zijn om de (financiële) koers bij te stellen.

Eind mei ontvangt de raad van het college het voorstel voor de Kadernota 2025-2028. De behandeling van de Kadernota is het eerstvolgende moment om met elkaar de uitdagingen in de stad integraal, en in relatie tot de financiële positie van de gemeente, te bespreken. Het college hecht er waarde aan de raad optimaal te faciliteren in het voeren van het gesprek over de te maken keuzes richting de toekomst, waarbij tevens het begrotingsperspectief en de ontwikkeling van de financiële kengetallen mee wordt gewogen.

Om die reden informeert het college de raad via dit memo over de ontwikkelingen rond de financiële positie van de gemeente en de onderliggende financiële kengetallen. Daarnaast beoogt het college om met dit memo de raad van technische informatie te voorzien in aanloop naar de reeds geplande informatiebijeenkomst over financiële kengetallen op 15 april.

Achtergrond

▪ *Fluctuaties ten aanzien van de financiële positie/ kengetallen*

Zoals vermeld wordt het actuele beeld van de financiële situatie van de gemeente opgemaakt bij de Kadernota, Begroting en Jaarstukken (3 keer per jaar). Tussentijds zijn de financiële positie, en daarmee de financiële ratio's, onderhevig aan fluctuaties. Deze fluctuaties komen voort uit onder meer tussentijdse separate raadsbesluiten, wijzigingen via bestuursrapportages, de ontwikkeling van de rentestand en aflossingen van leningen. Ook spelen ontwikkelingen, zoals de inzet van reserves, het begrotingsresultaat en fasering van investeringen een rol.

Samenvattend: in de begroting (vooruitblik) wordt een *prognose* weergegeven van de ontwikkeling van de financiële ratio's. Deze is gebaseerd op bijvoorbeeld de huidige schulden, de geplande uitgaven en een prognose van de ontwikkelingen van de baten (met name het gemeentefonds). In de jaarrekening (terugblik) wordt telkens de feitelijke ontwikkeling gerapporteerd op basis van de *realisatiecijfers*.

- *Financiële sturing conform (o.a.) de gouden driehoek*

In het bestuursakkoord is afgesproken dat in de breedte wordt gestuurd op de gouden driehoek: een sluitende meerjarenbegroting, de ratio voor het weerstandsvermogen en het schuldenplafond. Indien een of meerdere van deze elementen in gevaar dreigt te komen, kan de zogenaamde handremprocedure worden ingezet.

In de begroting 2024-2027 heeft het college de raad geïnformeerd over het schuldenplafond en dat de grens van het schuldenplafond in zicht is. Op dit moment werkt het college aan de integrale update van de Kadernota 2025-2028. Hierbij constateert het college dat, als gevolg van onder andere externe ontwikkelingen zoals prijs- en rentestijging en raadsbesluiten die zijn genomen, er een overschrijding van het schuldenplafond verwacht wordt.

Het college benadrukt hierbij dat het op dit moment gaat om een eerste beeld. Indien dit beeld in de Kadernota 2025 niet afwijkt, zal de handremprocedure in werking worden gesteld, waarbij de raad de kaders vaststelt voor de komende periode.

- *Ambitieuze bestuursakkoord*

In 2022 is het bestuursakkoord vastgesteld. Gouda kent forse uitdagingen om ook in de toekomst een aantrekkelijke en leefbare stad te zijn. In lijn met die uitdagingen kent het bestuursakkoord grote ambities voor onze stad, die financieel zijn vertaald en verwerkt in de meerjarenprogrammabegroting 2023 en 2024. Verdeeld over 17 thema's (o.a. duurzame en groene stad; sociaal domein; sport en bewegen etc.) is er structureel € 18 miljoen exploitatiebudget beschikbaar gesteld en gedekt in de meerjarenbegroting. Een specificatie hiervan is opgenomen in de bijlage en op pagina 107 + 108 van de programmabegroting 2023-2026.

Daarnaast is er voor € 85 miljoen aan investeringsbudgetten opgenomen voor de periode 2023 e.v. Deze investeringen zijn een verhoging bovenop het huidige reguliere investeringsprogramma van gemiddeld € 35 miljoen per jaar, per 4 jaar bedroeg dit gemiddeld € 140 miljoen. Een specificatie is opgenomen in de onderstaande tabel:

Bedragen x € 1.000	Investeringsbestuursakkoord 2022
Omschrijving	Totaal 2023-2040
Duurzame distributie	2.000
Eurotonde	3.000
Fietsparkeren	2.100
Klimaatadaptatie	500
Stadhuis	5.000
Toegankelijkheid openb. Gebouwen	2.500
Toegankelijkheid openb. Ruimte	6.000
Verduurzaming vastgoed	(3.333 per jaar tot 2040) 60.000*
Vervanging wal- en kademuurs	3.478
Sporten in de buitenruimte	500
Totaal	85.078

* in de begroting 2023 is aangegeven dat dit bedrag in de jaren na 2026 verder zal worden gefaseerd

De bovenstaande investeringen, zoals vastgelegd in de begroting 2023 en 2024, – met de fasering van de investering vastgoed t/m 2040 – zijn financieel gedekt binnen de laatst vastgestelde meerjarenbegroting 2024-2027 (afschrijving en rente) en uit te voeren binnen de normen van de financiële ratio's (schuldenplafond/ solvabiliteit e.d.).

Ontwikkeling financiële ratio's na opstellen begroting 2024 (schuldpositie, netto schuldquote, solvabiliteit)

In de begroting 2024 is inzicht gegeven in – onder andere - het verloop van de schuldpositie. Onderdeel binnen de ontwikkeling van de schuldpositie is het investeringsprogramma (het CIP). De benodigde investeringen in de stad zorgen ervoor dat er geld moet worden geleend, waarbij dit direct een effect heeft op onze financiële ratio's, waaronder de hoogte van de schulden. Het blijven investeren in de stad is van belang om onze voorzieningen ook richting de toekomst op orde te houden.

In de begroting 2024 is aangegeven dat de raadsbesluiten tot 28 juni 2023 zijn verwerkt. Na het opstellen van de begroting 2024 zijn er diverse voorstellen vastgesteld (raadsbesluiten/ raadsvoorstellen 10 april 2024) die een effect hebben op de ontwikkeling van onze financiële positie en de daarbij behorende ratio's. Voorbeelden hiervan zijn:

- Beheerplan Govo (27 september 2023)
- Herbestemming Stadhuis (1 november 2023)
- Afbouw scenario's Ecopark (1 november 2023)
- Verduurzaming gemeentelijk vastgoed - fasering investeringsbudgetten (7 februari 2024)
- Verbetering toegankelijkheid gemeentelijk vastgoed - fasering investeringsbudgetten (7 februari 2024)
- Water en RioleringsPlan (WRP) (13 maart 2024)
- Internationale Schakelklas (ISK) (*raadvoorstel* 10 april 2024)

A. Schuldpositie

In de onderstaande tabel is de ontwikkeling van de prognose van de schuldpositie, op basis van raadsbesluiten/ raadsvoorstellen t/m 10 april 2024, weergegeven. Dit moet worden gezien in relatie tot de afspraak van het schuldenplafond van 285 miljoen. Dit betreft het totaal van kort- en langlopende leningen.

Het schuldenplafond is een Goudse politieke afspraak, die al enige bestuursperiodes teruggaat. In de loop der jaren is de hoogte van het schuldenplafond verlaagd met enkele tientallen miljoenen.

Ontwikkeling schuldenplafond

Ontwikkeling schuldenplafond (x miljoen)	2024	2025	2026	2027	2028
Stand begroting 2024	270	278	287	272	267
Huidige ontwikkelingen ¹	45	76	60	77	85
Effect jaarrekening en actualisatie CIP ²	PM	PM	PM	PM	PM

B. Netto schuldquote

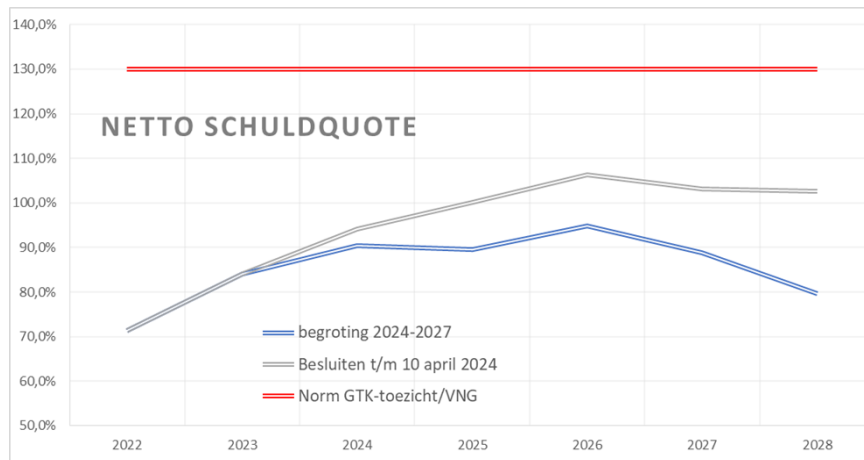
De netto schuldquote is – in tegenstelling tot het schuldenplafond – een BBV kengetal met een landelijke VNG richtlijn. De schuldquote geeft het niveau aan van de gemeentelijke schulden, ten opzichte van de exploitatiebaten. De VNG adviseert 130% als maximum en daarboven de schuld af te bouwen. In de onderstaande grafiek is de netto schuldquote weergegeven op basis van raadsbesluiten/raadsvoorstellen t/m 10 april 2024. De grafiek is opgesteld waarbij rekening moet worden gehouden met eerder benoemde

¹ Dit betreft o.a.: raadsbesluiten, ontwikkelingen rente en aflossingen, ontwikkelingen reserves, ontwikkelingen grondexploitaties

² Mogelijke effecten van de jaarrekening en actualisatie investeringen die het eigen vermogen/dan wel de schuldontwikkeling raken. In de afgelopen jaren heeft dit een dempend effect gehad op de ontwikkeling van de schulden

mogelijke fluctuaties (o.a. jaarrekening, planning/fasering investeringen, aflossingen van leningen en overig).

In de onderstaande grafiek is de blauwe lijn (begroting 2024-2027) ook ongeveer de lijn van het schuldenplafond. De grijze lijn (inclusief raadsbesluiten/ raadsvoorstellen 10 april 2024) ligt hoger maar nog ruim onder de kritische norm van de VNG.

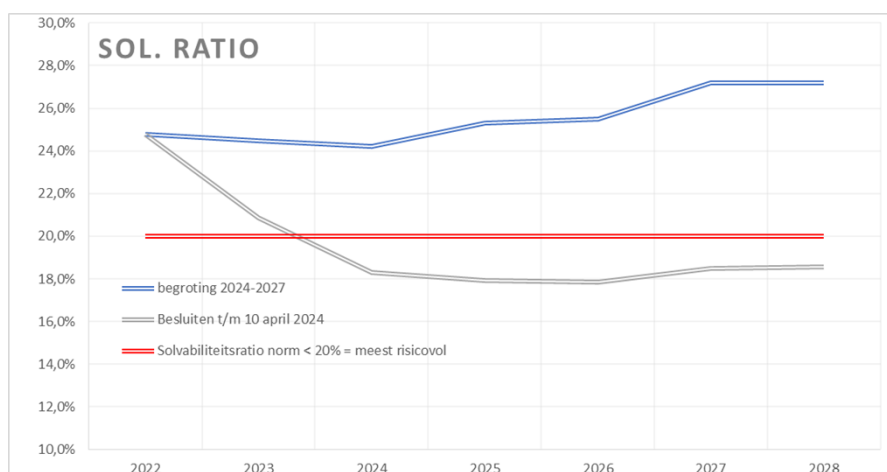


C. Solvabiliteit

De solvabiliteit is een BBV kengetal met een landelijke VNG richtlijn. Solvabiliteit is de verhouding tussen het eigen vermogen en het totale vermogen van een gemeente. De verhouding laat zien of een gemeente op de lange termijn aan de schulden kan voldoen. Ook laat het zien in hoeverre een gemeente afhankelijk is van vreemd vermogen (leningen). De VNG adviseert 20% als minimum (20% van het totale vermogen bestaat uit eigen vermogen). Dit percentage is geen harde wettelijke grens en kan bij bijvoorbeeld een jaarrekening zich ten positieve corrigeren.

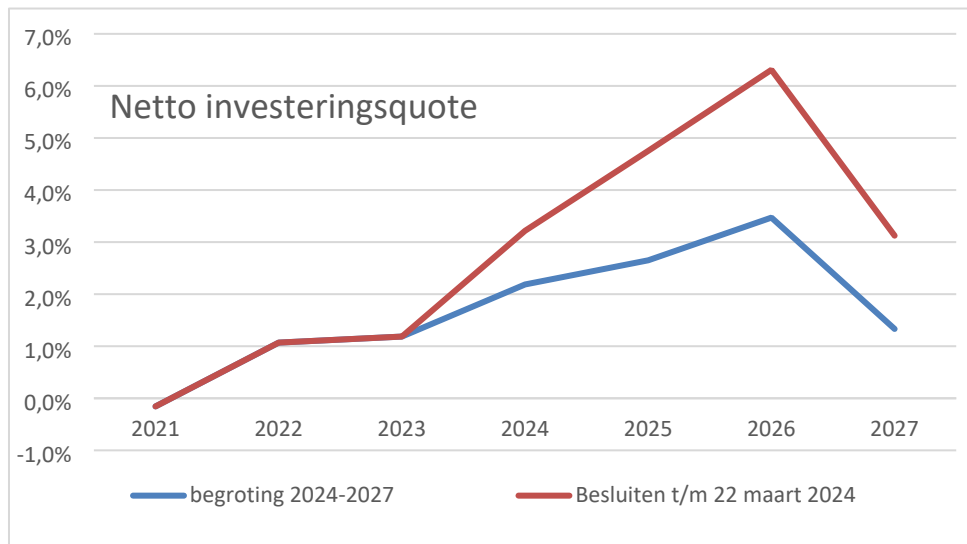
In de onderstaande grafiek is de solvabiliteit weergegeven op basis van raadsbesluiten/raadsvoorstellen t/m 10 april 2024. De grafiek is opgesteld waarbij rekening moet worden gehouden met eerder benoemde mogelijke fluctuaties (o.a. jaarrekening, planning/fasering investeringen en overig).

In de onderstaande grafiek ligt de blauwe lijn (begroting 2024-2027) ruim boven de richtlijn van de VNG. De grijze lijn (inclusief raadsbesluiten/ raadsvoorstellen 10 april 2024) ligt onder de richtlijn van de VNG.



Investeren is gezond

Om de voorzieningen op pijl te houden is investeren noodzakelijk én gezond. In de onderstaande grafiek is de netto investeringsquote opgenomen. Hierin is de ontwikkeling van de materiele vaste activa opgenomen (de investeringen). Een investeringsquote van ongeveer 2% tot 3% wordt gezien als gezond. In de afgelopen jaren is de investeringsquote laag geweest (tussen 0 en 1 wordt gezien als risicovol, onder 0 als meest risicovol). Er is nu een stijging waarneembaar, waardoor tijdelijk naar een risicovoller investeringsquote wordt bewogen.



Naast het huidige investeringsprogramma staan voor Gouda nieuwe uitdagingen/investeringen – korte en lange termijn – op de agenda. Te denken valt aan de nieuwe tranches van het verkeerscirculatieplan, renovatie Museum Gouda en het Integraal HuisvestingsPlan (IHP) – 2^e tranche. De bandbreedte van deze nieuwe uitdagingen/ investeringen ligt tussen de 200 en 300 miljoen.

Duiding ratio's

Naast de classificering van de ratio's in de normen van de VNG (risicovol, minst risicovol etc.) zijn er meer elementen die een verdere duiding kunnen geven aan de ontwikkeling van de ratio's. In de informatiesessie op 15 april wordt hier verder op ingegaan. Hierin spelen onder andere een rol:

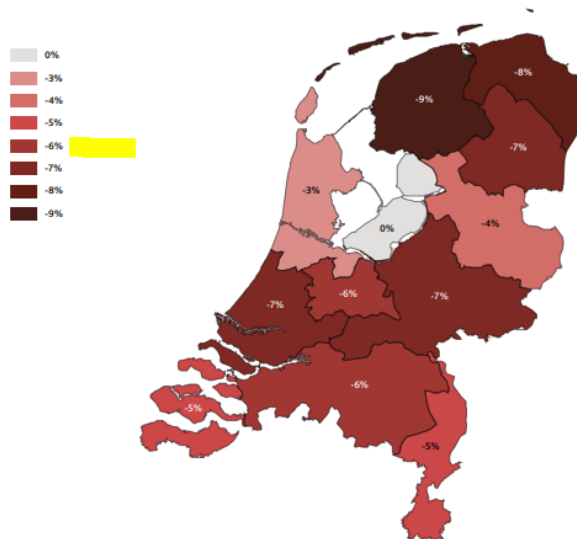
- Landelijke ontwikkelingen (zie hieronder) / hoe verhoudt gemeente Gouda zich tot andere gemeenten?
- De ratio's schommelen vaak tussen de prognose in de begroting en de uiteindelijke werkelijkheid in de jaarrekening. Wat zegt dit over de 'hardheid' van de prognose? Wat voor blik geven de (concept) ratio's van de jaarrekening 2023?
- Heeft het zijn van een groeigemeente nog een andere blik op de duiding van de ratio's?
- Onze lokale norm van het schuldenplafond is statisch. Hoe verhoudt dit zich tot het zijn van een groeiende gemeente en de inflatie?
- Hoe kunnen de ratio's beoordeeld worden in de context van een periode van (te) lage investeringen in het verleden?

Landelijke ontwikkeling financiële ratio's gemeenten

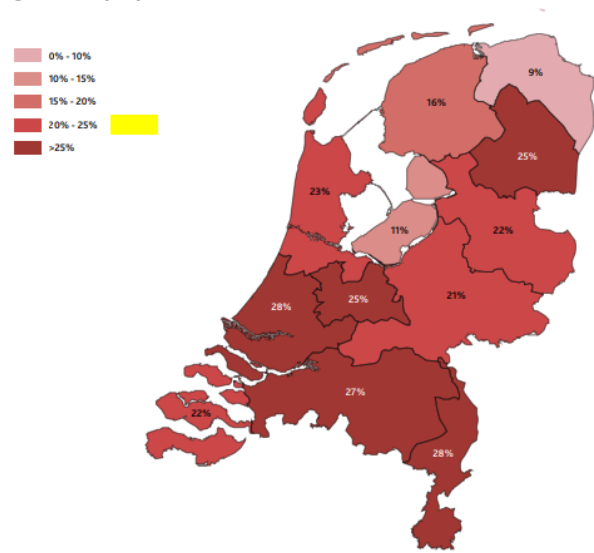
In een recent verschenen rapport van BDO is zichtbaar dat er een landelijke tendens is naar tekorten in de gemeentelijke meerjarenbegrotingen. Het ravijnjaar 2026 is bij veel gemeenten pijnlijk zichtbaar. De onzekerheden zijn én blijven groot, denk aan de val van het kabinet en dreigende bezuinigingen vanuit het rijk. De disbalans tussen taken en middelen vanuit het rijk blijft (vooralsnog) bestaan. (bron: <https://www.bdo.nl/nl-nl/nieuws/2023/bdo-benchmark-nederlandse-gemeenten-onwerkbaar-financieel-perspectief-voor-gemeenten-24-ps-dzb-bm-ge>)

Tegelijkertijd kampen veel gemeenten met uitdagingen ten aanzien van hun financiële ratio's in relatie tot het blijven investeren en ontwikkelen in de stad/ gemeente. Dit is zichtbaar in de onderstaande 2 afbeeldingen, de ontwikkeling van de schuldquote en de ontwikkeling van de solvabiliteit van gemeenten per provincie. De solvabiliteit van de gemeente Gouda is in 2024 (o.b.v. begroting 2023/ jaarschijf 2024) ten opzichte van de jaarrekening 2022 gedaald met 6%. De schuldquote van de gemeente Gouda is in 2024 ten opzichte van de jaarrekening 2022 gestegen met 25%. Relatief gezien ontwikkelden deze ratio's zich tot nu toe minder negatief in vergelijking met het gemiddelde van alle gemeenten in de provincie Zuid-Holland (zie gele arcering in de afbeeldingen hieronder).

Verwachte daling solvabiliteit gemeenten, totaal per provincie (2024 vs. 2022)



Verwachte stijging nettoschuldquote gemeenten, gemiddeld per provincie (2024 vs. 2022)



Proces

Om de financiële positie van onze gemeente te doorgronden en de Goudse uitdagingen in perspectief te plaatsen, is een nadere duiding en uitleg van de financiële kengetallen, zoals het schuldenplafond, netto schuldquote, de solvabiliteit etc. relevant. Hiertoe wordt op 15 april 2024 een raadsessie georganiseerd, als opmaat naar de kadernota 2025.

Het proces rondom opbouw van de Kadernota zelf zal verder gelijk zijn aan voorgaande jaren. In de Kadernota wordt een actualisatie van de financiële positie gegeven, algemene financiële ontwikkelingen vertaald (o.a. CAO en prijsontwikkeling) en wettelijke ontwikkelingen financieel vertaald. Daarnaast wordt beleidsmatig vooruitgeblikt en worden onderwerpen benoemd die richting de begroting 2025 verder worden uitgewerkt.

Het college hecht er waarde aan om bij behandeling van de Kadernota met de raad het integrale gesprek te voeren over de uitdagingen in de stad, in relatie tot de financiële positie van de gemeente. Hiertoe behoort eveneens de zoektocht naar hoe op een verantwoorde manier blijvend in de stad kan worden geïnvesteerd.

In de Kadernota 2024 is reeds aangekondigd dat - gelet op de inflatieontwikkeling in de afgelopen jaren - het mogelijk is dat het schuldenplafond (nu op 285 miljoen) wordt geïndexeerd. In de Begroting 2024 is dit nog niet als direct noodzakelijk geacht. Gelet op de huidige ontwikkelingen verwacht het college deze mogelijkheid opnieuw voor te leggen in de Kadernota 2025 en gaat daarover graag met de raad in gesprek. Hierbij wordt ook meegewogen of het schuldenplafond nog het gewenste sturingsmechanisme is. Het doel is te komen tot heldere financiële kaders, waarbij zowel voor de komende begrotingsperiode als voor de verdere toekomst verantwoord en gezond financieel beleid kan worden gevoerd.