

Financiële strategie

Inleiding

Tijdens de besloten avond met de gemeenteraad hebben we u een nieuwe financiële strategie gepresenteerd. In dit document wordt deze financiële strategie inclusief de voorkeursscenario van het college ten aanzien van de inzet van de Eneco-middelen nader toegelicht.

Context van de begroting

In de routekaart naar de begroting hebben we voor de zomervakantie met elkaar besloten een alternatieve route te lopen naar de begroting 2021-2024. Een route waarbij we, door de vele onzekerheden door onder meer Corona, gekozen hebben om geen kadernota op te stellen met nieuwe ambities, maar een kaderbrief en in september de financiële keuzes te maken die leiden naar de begroting.

Een aantal zaken scheppen een belangrijke context voor deze begroting en de keuzes die we daarin kunnen en moeten maken:

- De betaalbaarheid van onze ambities stond en staat onder druk doordat we onvoldoende middelen van het Rijk krijgen voor de uitvoering van onze taken in het Sociaal Domein. Bovendien kunnen we nog niet sturen op die uitgaven omdat we eerst de knoppen terug moeten hebben om er aan te kunnen draaien;
- Het beïnvloedbare deel van de begroting is klein, waardoor maatregelen direct zullen ingrijpen op het voorzieningenniveau of in de samenleving (lucht is uit de begroting)
- Om onder preventief toezicht uit te komen hebben we pijnlijke keuzes moeten maken. Herhaling willen we voorkomen;
- De Coronacrisis zorgt voor extra onzekerheden. We verwachten effecten op diverse terreinen, maar het moment waarop en de omvang waarin die zich voordoen weten we nog niet.

Wat we belangrijk vinden is dat we onze ambities om te bouwen aan een Krachtig Zwijndrecht overeind kunnen houden, voorzieningen en de maatschappelijke infrastructuur ontzien en niet kapot bezuinigen in crisistijd.

In de zomer hebben we een stevige analyse gedaan van de cijfers en de mogelijkheden om te bezuinigen en om te buigen. Wat we zien is dat er een tekort ontstaat dat niet gedicht kan worden met conventioneel bezuinigen. Niet zonder sterk in te boeten op onze ambities en pijnlijke bezuinigingen die voorzieningen, onze maatschappelijke partners en onze inwoners sterk raken. Daarom hebben we ook een andere mogelijkheid in beeld gebracht: het kiezen voor een scherpere financiële strategie. Scherper aan de wind varen zonder onverantwoorde risico's te nemen. Die financiële strategie bestaat uit 4 onderdelen die we hierna verder zullen toelichten:

- Reguliere keuzes kadernota
- Aanpak Sociaal Domein
- Met meer durf maar realistisch begroten
- Inzet Eneco-middelen

De opgave in beeld (sheet 3)

In de kaderbrief heeft u kunnen zien dat we op basis van wat toen bekend was reeds te maken hadden met een tekort van ruim 1,6 miljoen in 2021, oplopen naar ruim 2,7 miljoen in 2024. Vervolgens zijn daarin de autonome ontwikkelingen verwerkt. Deze worden bepaald door externe factoren, zoals:

- De verkoop van de aandelen Eneco (wegvallen van het dividend van € 769.000,- per jaar)
- De uitkomsten van de septembercirculaire
- Bepaling van de huidige CAO, maar ook de hoogte van te betalen belastingen.

Van deze ontwikkelingen zijn de financiële consequenties meegenomen in de berekening van het geraamd resultaat. Wat betreft de septembercirculaire veroorzaken voornamelijk het schrappen van de opschalingskorting in (2020 en) 2021 en de reguliere bijstellingen op de aantallen in de gehanteerde maatstaven (aantal huishoudens en aantal bijstandsontvangers) de verschillen. Dat leidt tot een tekort van bijna 1,9 miljoen in 2021 oplopend naar 3 miljoen in 2024.

Reguliere Keuzes van de kadernota (sheet 9)

De afgelopen jaren is bij de Kadernota besloten tot indexeren van de inkomsten uit OZB, leges en huur en het niet indexeren van de uitgaven. We kiezen er voor om 2021 de subsidies met 1,5% te indexeren. Dat leidt afgerond tot een resterend tekort van 1,8 miljoen in 2021 oplopend naar 1,9 miljoen in 2024.

Aanpak Sociaal Domein (sheet 10)

We ramen de begroting van de SDD en de GRD, zoals die door de Drechtraad is vastgesteld, voor ons aandeel. In de begroting van de SDD is bewust gekozen voor een lage meerjarige kostenontwikkeling (SDD) en in de begroting van de GRD is mede door inspanningen van de gemeenteraad een taakstelling van € 5 miljoen opgenomen. Beide zijn scherp opgestelde begrotingen, hiervoor nemen we een risico op in het weerstandsvermogen.

Na de bekende informatie ten tijde van de Kaderbrief 2021 zijn aanvullende cijfers ontvangen inzake BUIG en WSW middelen in de periode 2022-2024. Deze zorgen ten opzichte van de Kaderbrief voor een licht voordeel. De uitgaven voor deze middelen zijn reeds opgenomen in de SDD-begroting.

In de begroting was een stelpost voor Welzijn en Zorg opgenomen. Deze taakstelling is echter voor de eerste twee jaren niet realistisch. We hebben de knoppen immers nog niet terug en kunnen dus niet of maar zeer beperkt sturen op de uitgaven in het Sociaal Domein. Daarom vervalt voor het eerste jaar de taakstelling geheel en voor het tweede jaar voor 50%. De financiële en beleidsmatige knoppen halen we met het transformatieplan weer naar Zwijndrecht waarna de taakstelling vanaf 2023 wel realistisch is door zelf te gaan sturen op de uitgaven.

In onze begroting hadden we al rekening gehouden met hogere lasten dan in de begroting van DG&J. De provincie heeft ons zeer recentelijk laten weten dat zij de kostenreductie die opgenomen is in de begroting van DG&J niet realistisch vinden. Dit heeft effect op onze gemeentelijke begroting. We verwerken dit vóór onze tweede bespreking op 8 oktober.

Na verwerking van het voorgaande resteert een tekort van ruim 1,6 miljoen in 2021 oplopend naar 2,1 miljoen in 2024.

Met meer durf maar realistisch begroten (sheet 11)

In deze begroting doen we een aantal zaken met meer durf, maar wel realistisch, bestaande uit een stelpost onderbesteding van de investeringsplanning, een bijstelling van die investeringsplanning en begroten op basis van structureel sluitend. Deze onderdelen worden hieronder nader toegelicht.

Investeringsplanning

Jaarlijks wordt bij de Kadernota aan de gehele organisatie gevraagd om hun meerjarenplanning voor investeringen te herzien. Soms moeten projecten eerder, soms wordt er geïndexeerd, maar vaker worden er geplande investeringen verder in de tijd verschoven. Deze bijgestelde investeringsplannen zijn de basis voor het vervolg.

Stelpost onderbesteding investeringsplanning

De bestaande stelpost Onderbesteding investeringsplanning 25% wordt gehandhaafd, de berekening is aangepast. Voorheen werd rekening gehouden met het doorschuiven van het niet uitgevoerde deel (onderbesteding) naar het volgende jaar. Gevolg: ieder jaar stijgt het totaal aan investeringen door het doorschuiven. Slecht voor de financiële kengetallen (meer schulden nodig om de investeringen te financieren) en in de praktijk niet realistisch.

Incidentele baten en lasten

Structurele baten en lasten zijn baten en lasten die in beginsel jaarlijks in de begroting zijn opgenomen. Incidentele baten en lasten betreffen posten die het begrotingssaldo incidenteel beïnvloeden. Het gaat om eenmalige zaken. Denk aan de incidentele uitgaven die gekoppeld zijn aan het raadsprogramma, bijvoorbeeld de taskforce gebiedsontwikkeling en het deltaplan armoede. Deze incidentele lasten hoeven we niet structureel te dekken in de begroting. Met het saldo incidentele baten en lasten corrigeren we hiervoor en bepalen we het structureel evenwicht.

Hierna resteert nog een tekort van afgerond 1 miljoen in 2021 oplopend naar 1,35 miljoen in 2024.

Inzet Eneco middelen

De verkoopopbrengst van de Eneco aandelen bedraagt € 46 miljoen. Met de verkoop van de aandelen komt het jaarlijkse dividend van € 769.000 te vervallen.

Het college heeft de volgende opties onderzocht om deze eenmalige verkoopopbrengst optimaal in te zetten in de gekozen financiële strategie (versterking weerstandsvermogen én financiële begrotingsruimte creëren).

1. Bestaande leningen portefeuille herstructureren
2. Een deel van de verkoopopbrengst storten in een aparte reserve waar kapitaallasten van bestaande boekwaarden mee worden gedekt (kapitaaldekkingreserve).

Herstructureren bestaande lening portefeuille

De gemeente is in overleg getreden met de BNG en andere banken om tot aflossing van duurdere leningen te komen. Met als achterliggende gedachte daarbij dat dit leidt tot zowel het vervallen van rentelasten in de begroting én de versnelde mogelijkheid tot goedkopere herfinanciering zodra dat nodig is. De banken werken hier echter niet aan mee vanwege hun eigen balansposities. Wel heeft de bank de volgende optie aangedragen:

- Maximale herstructurering mogelijk tot circa de helft van de verkoopopbrengst, zijnde € 21 miljoen
- Niet in de vorm van aflossen, maar in de vorm van rente afkoop over de resterende looptijd
- Met betaling van een boete van € 2 miljoen

Deze optie betekent concreet dat de helft van de verkoopopbrengst (€ 23 miljoen) aan de bank wordt betaald. De rente die de komende jaren betaald had moeten worden, wordt in één keer betaald. Het voordeel is in 2021 het hoogst en loopt af in de latere jaren.

Het voordeel voor de exploitatie bedraagt in 2021 € 1,39 miljoen. Gemiddeld voordeel in de exploitatie over 20 jaar is € 584.000. Grootste nadeel van deze optie is de door de gemeente te betalen boete van € 2 miljoen. Daarnaast compenseert het gemiddeld voordeel over 20 jaar niet geheel het wegvallende dividend.

Kapitaaldeckingsreserve

Vanuit de totale verkoopopbrengst van € 46 miljoen wordt een bedrag van € 18,33 miljoen gereserveerd in een zogenaamde 'kapitaaldeckingsreserve'. In de komende jaren worden afschrijvingslasten van geselecteerde bestaande bezittingen gedekt uit deze reserve. Voor 2021 bedraagt het voordeel € 1,37 miljoen. In 2042 bedraagt het voordeel € 0,42 miljoen. Gemiddeld is in deze jaren het voordeel gelijk aan het wegvallende dividend van Eneco. Ten opzichte van de optie 'herstructureren' onderscheidt deze optie zich als volgt:

- Geen te betalen boete aan banken
- De huidige lening portefeuille blijft in stand, dat wil zeggen dat de komende jaren aflossen binnen de afgesproken voorwaarden plaatsvindt
- Gunstigere financiële positie doordat 'het geld binnenboord blijft', waardoor de scores op solvabiliteit, weerstandsratio en netto-schuldquote verbeteren
- Het gemiddelde voordeel over langere tijd, € 767.000, compenseert het wegvallende dividend
- De mogelijkheid bestaat om meer bestaande bezittingen en daarmee kapitaallasten te dekken uit deze reserve, dit ter overweging in het geheel van de financiële strategie én gewenste weerstandsvermogen

Deze constructie past binnen de wet- en regelgeving en heeft instemming van de toezichthouder. Belangrijke kanttekening bij de kapitaaldeckingsreserve is zodra de looptijd van de aan deze reserve gekoppelde bezittingen verstreken is en de reserve uitgeput is, er alternatieve dekking moet worden gezocht. De afschrijvingslasten van de volgende bezittingen worden gedekt uit de reserve:

Type bezit	Af te schrijven bedrag	Gemiddelde resterende afschrijvingduur
Gemeentehuis en gemeentewerf	7.823.000	24
Sportvoorzieningen	5.996.000	17
Speelvoorzieningen	1.248.000	8
Tractie materieel	724.000	6
Diverse overige gebouwen (geen scholen)	2.537.000	22
	18.328.000	20

Het betreft allemaal bezittingen waarvan de investeringsperiode is afgerond.

Wij stellen voor om de kapitaaldeckingsreserve te vormen en daarmee de inzet van de Eneco middelen te optimaliseren. Waarbij de mogelijkheid naar de toekomst openblijft om leningen met boete af te lossen.

Door te kiezen voor deze optie voorkomen we het betalen van een boete van 2 miljoen. Deze kunnen we inzetten voor het vormen van een investeringsfonds "Krachtig Zwijndrecht". Het besluit tot vorming van een dergelijk investeringsfonds neemt u bij het vaststellen van de begroting. De spelregels worden in samenspraak met u opgesteld.

Hierna resteert tot slot een positief saldo van €324.000,- in 2021 en een negatief saldo van €382.000,- in 2022 aflopend naar €149.000,- in 2024.

Het vervolg

Voorstel van het college is om ons te richten op een begroting die sluitend is voor de jaren 2021 en 2022. Daarmee kan de huidige raad deze raadsperiode met een sluitende begroting afronden en dat geeft ook rust in de uitvoering. Daarnaast zijn er volgend jaar landelijke verkiezingen en gaan we er vanuit dat de nieuwe regering met structurele oplossingen komt voor de tekorten in het Sociaal Domein. Tegen die tijd zijn de effecten van de Coronacrisis veel scherper in beeld en met die ingrediënten moet het voor de nieuwe gemeenteraad mogelijk worden een nieuwe meerjarenbegroting op de stellen die sluitend is.

Hiermee is nog een kleine ombuiging noodzakelijk om de jaren 2021 en 2022 structureel sluitend te krijgen.

Het voorkeursscenario van het college voor die ombuigingen bestaat uit twee onderdelen die weinig maatschappelijke effecten hebben:

- Een taakstelling op de organisatie
- Het realistisch begroten van de legesinkomsten

Gelijktijdig met het opstellen van de financiële strategie is gewerkt aan een doorlichting van de begroting. Daarbij is intensief gezocht naar manieren om de begroting structureel in evenwicht te krijgen (ombuigingen en effectievere en efficiëntere inzet middelen), zonder het voorzieningenniveau of de samenleving te raken. De conclusie van die exercitie is dat die ruimte er niet is. Met eerdere bezuinigingen en met het herstelplan voor de begroting 2019 is alle lucht uit de begroting gedrukt. Daarnaast is een taakstelling van 700.000 euro in de begroting opgenomen op onderbestedingen. Ruimte om de komende twee jaar ombuigingen of bezuinigingen te verwerken, die niet direct ingrijpen op het voorzieningenniveau of op de samenleving zien wij daarom niet.

Als uw raad besluit de geschetste financiële strategie niet te omarmen, dan is het alternatief dat ombuigingen en/of bezuinigingen nodig zijn die direct ingrijpen op het voorzieningenniveau en op de samenleving. Het gaat dan om ingrepen op de sociale basisinfrastructuur (bijv. verminderen capaciteit wijkteam en preventieve aanpak), forse lastenverzwaringen voor de samenleving (bijv. parkeerheffing), het reduceren van het onderhoud en de investeringen in de openbare ruimte (bijv. verminderen kwaliteit groen, wegen) en het niet doen van geplande investeringen in het voorzieningenniveau (zwembad, gymzaal). Een waardevoller perspectief dat de doorlichting heeft opgeleverd zien wij in een aantal businesscases die we de komende periode uitwerken en die de komende jaren kunnen renderen. Het gaat daarbij om onderzoeken naar:

- de effecten van het nieuwe werken en het transformatieplan sociaal domein gekoppeld aan de optimale bezetting van het gemeentelijk vastgoed;
- de herbestemming, verkoop en verhuur van gemeentelijk vastgoed;
- optimalisatie rendement bewonersparticipatie (buurtaanpak, PAK AAN!, subsidies, enzovoorts);
- onderzoeken op welke wijze we de positieve effecten van de groeiagenda kunnen ramen in de begroting.