

ADVIESNOTA voor burgemeester en wethouders

Openbare besluitenlijst

Zaaknummer: 17354-2022

| | | |
|--------------------|---|---------------------|
| Medewerker | : | Gerard Luijmes |
| Team | : | Concerncontrol |
| Datum | : | 4 april 2022 |
| Portefeuillehouder | : | wethouder H. Olthof |

| |
|--|
| <p>BIJLAGEN:</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> brief financieel perspectief zaaknr. 17354-2022</p> |
| <p>AFSTEMMING MET →</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> team Bedrijfsvoering</p> <p style="padding-left: 20px;"><input checked="" type="checkbox"/> financieel</p> |
| <p><input checked="" type="checkbox"/> Actief openbaar</p> <p><input type="checkbox"/> Niet actief openbaar</p> <p><input type="checkbox"/> Actief openbaar, eerst contact met steller van deze adviesnota</p> |
| <p>ONDERWERP</p> <p>Financieel beleid/wendbaarheid (invulling doelstellingen d-e-f)</p> |

BESLUIT burgemeester en wethouders

1. Voor doelstelling d. (Opvang risico's) een bedrag van € 162.000 af te wegen tegen ander nieuw beleid in de begroting 2023-2026.
2. Voor doelstelling e. (Ruimte nieuwe raad) een brief aan de onderhandelaars te sturen, waarin wordt gewezen op de beperkte financiële ruimte in de meerjarenbegroting, vooral na 2025.
3. Voor doelstelling f. (Herstel financiële wendbaarheid) de solvabiliteitsratio minimaal op 20% te houden.
4. De raad hierover bij te praten in de beeldvormende sessie over de begroting in september.

SAMENVATTING

Het college heeft een besluit genomen over de vraag hoe de heroverwegingsdoelstellingen: Opvang risico's, Ruimte nieuwe raad en Herstel financiële wendbaarheid ingevuld kunnen worden. Het is voor het opvangen van risico's en de financiële weerbaarheid van belang een grotere buffer in de begroting aan te houden voor de opvang van risico's en onvoorziene, onvermijdelijke en onuitstelbare uitgaven in bestaand beleid. Van belang is de solvabiliteitsratio minimaal op 20% te houden en niet jaar op jaar de exploitatie incidenteel te dekken uit de reserves.

Voor de doelstelling Opvang risico's is besloten om een bedrag van € 162.000 af te wegen tegen ander nieuw beleid in de begroting 2023-2026. Voor de doelstelling Ruimte nieuwe raad is besloten de onderhandelaars een brief te sturen, waarin wordt gewezen op de beperkte financiële ruimte vooral na 2025.

Met betrekking tot de doelstelling Herstel financiële wendbaarheid is besloten de solvabiliteitsratio minimaal op 20% te houden.

INLEIDING

In de bestuursopdracht Heroverweging in 2020 zijn financiële doelstellingen geformuleerd die we, indien mogelijk, aanvullend via het raadsvoorstel voor de begroting 2022-2025 zouden invullen. Het gaat om:

- a. Ruimte voor nieuw beleid
- b. Opvang effect Herverdeling gemeentefonds
- c. Impact corona lange termijn
- d. Opvang risico's
- e. Ruimte nieuwe raad
- f. Herstel financiële wendbaarheid

Doelstellingen a. tot en met c. zijn gerealiseerd. In de Kadernota 2022-2025 is aangegeven dat de doelstellingen d. tot en met f. ingevuld kunnen worden, indien de extra middelen van het rijk voor jeugdhulp structureel worden. In het raadsvoorstel bij de begroting 2022 is verder aangegeven dat het positieve beeld van de meerjarenbegroting 2022-2025 de mogelijkheid biedt om structureel budget te ramen voor de genoemde doelstellingen. In het bedoelde raadsvoorstel hebben wij voorgesteld in het voorjaar eerst met uw raad in een themasessie hierover van gedachten te wisselen om een lijn te bepalen voor de opvang van risico's en het herstel van de financiële wendbaarheid. Voorgesteld wordt deze sessie te koppelen aan de beeldvormende sessie over de begroting 2023 in september.

De extra middelen voor jeugd zijn toegekend. De uitwerking ervan volgt op basis van de nieuwe verdeling in de meicirculaire 2022. In de begroting 2022-2025 is voorlopig uitgegaan van 75% van het bedrag.

In dit voorstel vindt een uitwerking plaats van de vraag of en hoe de doelstellingen d, e. en f. ingevuld kunnen worden.

Een eerste stap om aan doelstelling f. tegemoet te komen is gezet in de begroting 2022 door het overschot over het jaar 2022, te weten € 356.000 (afgerond, na besluitvorming economie en formatie griffie) toe te voegen aan de reserve Nader te bestemmen middelen. Daarmee versterken wij onze reservepositie. Bij de vaststelling van de begroting 2023-2026 kan, op basis van het Regeerakkoord van het kabinet, de actuele cijfers in de Kadernota 2023-2026 en de financiële vertaling van het nieuwe raadsakkoord/coalitieakkoord een afweging gemaakt worden over de invulling van de doelstellingen d, e, en f. Op basis hiervan wordt een voorlopig voorstel gedaan ten behoeve van die afweging.

Intussen heeft de minister van BZK de maartbrief 2022 uitgebracht, die een raming bevat van het effect van de belangrijkste maatregelen uit het Regeerakkoord m.b.t. het gemeente- en provinciefonds en een indicatief bedrag voor energietoeslag gemeentefonds 2022. Verder heeft de minister van BZK een standpunt ingenomen over de invoering van de nieuwe verdeling van het gemeentefonds. De herverdeling zal per 1-1-2023 ingevoerd worden, met een aanpassing van het ingroeipad. Hoe de exacte uitwerking hiervan voor onze gemeente is, wordt in de meicirculaire 2022 duidelijk.

Op basis van deze stukken is een indicatieve berekening gemaakt van het financiële perspectief voor 2023-2026. Opgemerkt wordt dat dit perspectief boterzacht is en gewijzigd wordt bij het opstellen van de kadernota (waarin de effecten uit de meicirculaire verwerkt zullen worden). Diverse recente ontwikkelingen zijn van invloed op dit perspectief: stijgende energielasten, stijgende inflatie, de vraag of de tot nu toe gehanteerde 0% prijsmutatie in de begroting nog overeind kan blijven, effecten van de oorlog in Oekraïne en de (overige) autonome ontwikkelingen (in bestaand beleid). De indicatieve berekening is separaat aan uw college aangeboden.

Hieronder een voorstel uitgewerkt welke principes kunnen worden gehanteerd om de doelen in te vullen.

BEOOGD RESULTAAT

Een uitwerking van de vraag of en hoe de doelstellingen d, e. en f. ingevuld kunnen worden.

KADER

Begroting 2022, meerjarenraming 2023-2025 inclusief de heroverwegingsmaatregelen.

ARGUMENTEN

Insteek in bestuursopdracht heroverweging en voorstel over invulling doelstellingen d, e en f.

Doelstelling d.: Opvang risico's (o.a. sociaal domein)

Insteek toen:

Insteek is minder 'verrassingen' in de Berap, meer buffers inbouwen.

Via de risico-paragraaf worden jaarlijks de risico's geactualiseerd. De risico's zijn toegenomen, onder andere als gevolg van de decentralisaties. Maar ook de coronacrisis brengt forse risico's met zich mee. Voorkomen moet worden dat dit leidt tot herhaaldelijke uitnames van de reserves via berap. In het raadsvoorstel begroting 2021-2024 zijn extra bedragen opgenomen voor het sociaal domein. Via de Task Force sociaal domein wordt onderzocht wat structureel moet worden meegenomen. De coronarisico's krijgen aandacht via spoor 3. Ook aan de bedrijfsvoering hangen risico's. Via het SPP is aangegeven op welke wijze deze kunnen worden opgevangen.

Voorstel:

De risico's van corona zijn inmiddels te overzien. Er komen nu weer andere risico's bij: Oekraïne-oorlog, stijgende energielasten, stijgende inflatie, c.a. Er zullen altijd risico's blijven, die in bepaalde situaties zullen leiden tot het bijplussen van budgetten via de bestuursrapportages. Risico's nemen ook toe door meer taken die naar de gemeente gaan, terwijl financiering daarvan onduidelijk is.

Om een buffer te creëren voor opvang van de risico's, zijn er incidentele en structurele mogelijkheden. Incidenteel

Als er in een jaar een overschot op het resultaat van de begroting is, kan dit toegevoegd worden aan de reserves. Daarmee kunnen de overschotten niet ingezet worden voor nieuw beleid. Het voorlopige perspectief laat zien dat we in 2023, 2024 en 2025 overschotten hebben. Voor een deel zijn die incidenteel. In 2026 is het (structurele) perspectief weer lager. Dit komt o.m. door de effecten uit het Regeerakkoord, forse daling van de accessen en het "ontdooien" van opschalingskorting per 2026.

Structureel

Beter is een structurele mogelijkheid te kiezen om buffers op te vangen door de post Onvoorzien in de begroting van structureel € 38.000 te verhogen naar structureel € 200.000. Dit is een indicatief bedrag, dat is gebaseerd op de bestuursrapportages van vorig jaar. Er is uit de beraps van afgelopen jaren niet een beeld te geven van een representatief bedrag. Overigens is de hoogte van dit bedrag geen garantie dat in enig jaar niet uit de reserves hoeft te worden geput.

Deze buffer kan dan gebruikt worden om risico's en onvoorziene, onvermijdelijke en onuitstelbare uitgaven in bestaand beleid, die verantwoord worden in de bestuursrapportages, op te vangen. Dit voorkomt dat in de bestuursrapportage bijgeplust moet worden uit de reserve Nader te bestemmen middelen, waardoor de reservepositie vermindert. Bovendien komen steeds meer taken op de gemeente af, die budgettaire effecten hebben.

Voorgesteld wordt dit bedrag van € 162.000 af te wegen tegen ander nieuw beleid in de begroting 2023.

Doelstelling e.: Ruimte nieuwe raad

Insteek toen:

Uiteraard wordt niet vooruitgelopen op de verkiezingen in 2022. Wel wordt voorgesteld om te komen tot een stelpost voor nieuw beleid in de kadernota 2022-2025. Het is aan de raad om te bepalen welke ruimte voor de nieuwe raad wordt gecreëerd. Een stelpost creëren betekent natuurlijk wel dat er wordt heroverwogen (oud beleid) vooruitlopend op nieuw beleid. Een stelpost voor ruimte voor de nieuwe raad betekent dat de budgetruimte wel wordt gecreëerd, maar de invulling nog niet.

Voorstel:

De besprekingen over het coalitieakkoord zijn waarschijnlijk in juni afgerond. In juni-september wordt een grove financiële vertaling gemaakt van het coalitieakkoord. Dan worden de contouren van extra benodigd budget duidelijk. Geconstateerd wordt dat het financiële beeld, vooral na 2025, beperkt is. Het is wenselijk de onderhandelaars dit in een brief te berichten. Overwogen kan worden vanwege de beperkte financiële ruimte een stelpost te hanteren als kader voor de uitvoering van het nieuwe coalitieakkoord.

Doelstelling f.: Herstel financiële wendbaarheid

Insteek toen:

De eenmalige maatregelen 2021 zoals opgenomen in het raadsvoorstel begroting betekenen een uitname uit de reserves. Via een uitname uit de Algemene reserve ten gunste van de reserve Nader te bestemmen middelen wordt voorkomen dat de weerstandsratio negatief wordt. Overall zakt de solvabiliteitsratio onder de 20%, wat als grenswaarde wordt gehanteerd. Vanuit prudent financieel beleid is het nodig de komende jaren de reserves weer te laten aangroeien. Daarvoor dient in het meerjarenperspectief jaarlijks een bedrag gereserveerd te worden.

Voorstel:

Financiële weerbaarheid kan onder meer tot uitdrukking komen in de weerstandsratio (om risico's op te vangen), de solvabiliteitsratio, de reservepositie en de uitkomsten uit Houdbaarheidstest gemeentefinanciën.

Weerstandsratio: In de door de raad vastgestelde nota Reserves en voorzieningen 2021 is voorgesteld om het aantal componenten dat wordt ingezet ten behoeve van de weerstandscapaciteit opnieuw te bezien. Tot dat moment gold de reserve Nader te bestemmen middelen als enige factor in de bepaling van de beschikbare weerstandscapaciteit. Het voorstel in de genoemde nota is om een bredere grondslag te hanteren vanaf de meerjarenbegroting 2022-2025. Dit zorgt ervoor dat het ratio weerstandsvermogen verbetert. De volgende componenten maken nu onderdeel uit van de weerstandscapaciteit: Algemene reserve en de reserve Nader te bestemmen middelen. In de begroting 2022 bedroeg de ratio 5,04. Daarmee blijft het weerstandratio binnen de norm van minimaal 1,0-1,4 uit de Nota weerstandsvermogen 2013.

Er is geen aanleiding om deze norm bij te stellen. Als daartoe wel wordt besloten, moet de hiervoor genoemde nota door de raad aangepast worden.

De weerstandscapaciteit per inwoner was in 2020 € 73 per inwoner en in 2019: € 169. Het landelijke gemiddelde in vergelijkbare gemeentegrootte was in 2019: € 647 (berekening Deloitte). Door de wijziging van onze nota Reserves en voorzieningen is dit getal nu ca. € 395 per inwoner (7.231.773:18.363; gegevens concept jaarrekening 2021).

Reservepositie

Volgens Deloitte in 2020 € 711 per inwoner (13.059.271/ 18.360), in 2019: € 829 (landelijk: € 1.457 per inwoner). Op basis van de concept-jaarrekening 2021: € 732 (alle reserves zonder de voorzieningen). Door incidentele overschotten in een jaar toe te voegen aan de reserves wordt de reservepositie verbeterd. Zie verder het voorstel bij doel d.

Solvabiliteitsratio: deze ratio drukt het eigen vermogen uit als percentage van het totale vermogen en geeft daarmee aan in hoeverre de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. De ratio in de concept jaarrekening 2021 bedraagt 25,8%. Dit is hoger dan in het verleden het geval was. In de begroting 2022 was dit 17,72%, in de jaarrekening 2020: 23,84% (jaarrekening 2019: 26%; landelijk: 39% volgens Deloitte).

Voor deze ratio worden door rijk en provincie in het kader van toezicht geen harde normen toegepast. Wel gelden er signaleringswaarden die bepalen wanneer de ratio risicovol is. Een waarde van <20% wordt als risicovol gezien; een waarde van >50% als minder risicovol.

De vraag is wat de ambitie van de hoogte van het solvabiliteitsratio is? En wat is haalbaar?

Uitgangspunt is te streven naar een percentage minimaal 20%. Dit kan bereikt worden door jaarlijks een sluitende begroting als uitgangspunt te nemen, door niet jaar op jaar de exploitatie incidenteel te dekken (zoals in het verleden het geval was) en dus te voorkomen dat bijgeplust moet worden uit de reserves (zie ook d.)

Niet alleen de solvabiliteitsratio bepaalt de financiële conditie. Er zijn nog andere financiële kengetallen die daaraan bijdragen. Daarop wordt hieronder ingegaan.

Houdbaarheidstest gemeentefinanciën (VNG)

Het rekenmodel houdbare gemeentefinanciën berekent de toekomstige financieringsstromen (cashflow) van een gemeente bij ongewijzigd beleid en laat daar vervolgens een slechtweerscenario op los. Met de houdbaarheidstest gemeentefinanciën wordt de financiële conditie van een gemeente in beeld gebracht met 10 financiële kengetallen. Er is een kengetal voor ieder aandachtsgebied dat de begrotingsruimte van een gemeente in belangrijke mate beïnvloedt. Met de financiële conditie index wordt gekeken hoeveel van de tien kengetallen hun signaalwaarde voor het ontstaan van financiële stress op het aandachtsgebied, zoals de hoogte van de schuld of de uitkomst van het exploitatieresultaat, overschrijden. Als de signaalwaarde van een financieel kengetal bijna wordt overschreden (licht op oranje) vindt een half punt aftrek plaats. Wordt de signaalwaarde overschreden (licht op rood) dan gaat er 1 punt af. Naarmate meer financiële kengetallen de signaalwaarde (bijna) overschrijden wordt de einduitkomst lager. De index weegt op deze wijze de schuld-ontwikkeling en de beschikbare financiële ruimte. Bij een uitkomst lager dan 6 is sprake van een onvoldoende financiële conditie. Wij scoren op basis van de jaarrekening 2020 en begroting 2021 een 6; voor de begroting 2022 een 7,5.

Houdbaarheidstest gemeentefinanciën 2022

Olst-Wijhe Klasse Laag

| | | 2021 | 2022 |
|--|-------|-------|-------|
| Vermogenspositie | | | |
| Netto schuldquote | | 48,4% | 56,6% |
| Effectieve netto schuldquote | 43,3% | 47,1% | 55,3% |
| Solvabiliteitsratio | 23,8% | 23,8% | 21,4% |
| Exploitatie | | | |
| Exploitatieresultaat | -4,3% | -0,8% | -0,6% |
| Negatieve resultaten in laatste 3 jaar | 3 | 3 | 3 |
| Onbenutte belastingcapaciteit | 1,0% | 0,7% | 0,7% |
| Afhankelijkheidsratio | 67,0% | 72,8% | 70,1% |
| Voorzieningenniveau | | | |
| Netto investeringsquote | -1,8% | -1,5% | 1,9% |
| Netto lasten per inwoner | 1.656 | 1.607 | 1.763 |
| Weerbaarheid | | | |
| Houdbaarheidsquote | 32,0% | 23,3% | 23,5% |
| Kasgeldratio | -3,8% | -4,1% | -3,8% |
| Financiële conditie index | 6 | 6 | 7,5 |

◆ Jan v.d. Lei, maart 2022

De test bevat daarbij een stresstest op basis van toekomstige kasstromen. Met een kengetal voor het houdbaarheidstekort meet de test de weerbaarheid van de gemeente bij een slecht-weer-scenario. Met de test kunnen op de stand handmatig ook scenario's voor het toekomstig gemeentelijk begrotingsbeleid worden gedraaid.

Ten aanzien van de houdbaarheidstest vragen wij ons af of we daarop zouden moeten sturen. De belangrijkste elementen zijn het exploitatieresultaat, de solvabiliteit, de investeringsquote en de netto lasten per inwoner. Door de berekeningssystematiek van de kengetallen met halve en hele punten is het heel lastig te sturen op de kengetallen. In bepaalde gevallen kan een geringe afwijking van een percentage leiden tot een halfpunt verschil in een kengetal. Ook vertraging van investeringen ten opzichte van de begroting zal in de jaarrekening leiden tot een lagere netto investeringsquote, terwijl er inhoudelijke redenen kunnen zijn waarom een investering vertraagd wordt.

DRAAGVLAK

--

DUURZAAMHEID

n.v.t.

RISICO'S (financieel/juridisch)

Bij het niet invullen van de doelstellingen zullen incidentele oplossingen gevonden moeten worden om herstel van de financiële wendbaarheid te bereiken.

FINANCIËLE CONSEQUENTIES

Bij de vaststelling van de begroting 2023-2026 kan, op basis van het Regeerakkoord van het kabinet, de actuele cijfers in de Kadernota 2023-2026, de meicirculaire 2022 en de financiële vertaling van het nieuwe coalitieakkoord een afweging gemaakt worden over de invulling van de doelstellingen d, e, en f. Op basis hiervan wordt een voorstel gedaan ten behoeve van die afweging.

Het geschetste perspectief wordt geactualiseerd in de Kadernota 2023-2026 aan de hand van de autonome ontwikkelingen, ontwikkelingen bestaand beleid en de meicirculaire 2022.

Het is voor de financiële weerbaarheid van belang een grotere buffer in de begroting aan te houden voor de opvang van risico's en onvoorziene, onvermijdelijke en onuitstelbare uitgaven in bestaand beleid. Van belang is de solvabiliteitsratio minimaal op 20% te houden en niet jaar op jaar de exploitatie incidenteel te dekken uit de reserves.

AANPAK/UITVOERING

Zie financiële consequenties.