

Notitie Investerings in Balans

1. Inleiding

In de Woerdense politiek is al geruime tijd discussie over de schuldpositie van de gemeente. Met name bij besluiten over grote investeringen speelt deze discussie op. De investeringsbegroting is structureel niet in balans en dat geeft risico's in de exploitatie als de rente oploopt. De opdracht van uw raad is deze weer in balans te brengen en de jaarlijkse investeringsbegroting passend op te stellen en te presenteren binnen de geldende normen voor het investeringsvolume en in overeenstemming met de beschikbare ambtelijke capaciteit.

Hierover is in 2023 met uw raad gesproken aan de hand van de raadsinformatiebrief aanpak verlaging schuldquote, aan de hand van de kadernota 2024 en tijdens de themabijeenkomst van 18 jan. 2024. We willen met uw raad het proces aangaan om te komen tot besluitvorming om de investeringsbegroting in balans te brengen waardoor de schuldpositie verbeterd en de ambities beter in balans zijn met de ambtelijke capaciteit. Uitgangspunt daarbij is dat we prioriteiten moeten stellen vanuit schaarste aan geld en capaciteit en dus keuzes moeten maken.

2. Kaders

2.1 Opdracht

We hebben in een eerder stadium met uw raad gesproken over het in balans brengen van de investeringen. Daarbij hebben wij tijdens de themabijeenkomst en naar aanleiding van de raadsinformatiebrief "aanpak verlaging schuldquote" het volgende met uw afgesproken:

- Bij het opstellen van de Kadernota en Begroting 2024 kritisch intern beoordelen of het investeringsniveau realistisch is. Dit in combinatie met het interne traject van het opstellen van teamplannen, waarbij de match wordt gemaakt tussen uitvoeringscapaciteit en ambities. Tevens gaan wij hierbij een verband leggen met werkelijk gerealiseerde investeringen in de afgelopen jaren.
- Periodiek (4-maandelijkse) monitoring van de werkelijke investeringen t.o.v. begroting.
- Bij het opstellen van de investeringsplanning gaan we er niet meer van uit dat alle investeringen ook in het jaar van het investeringskrediet gedaan worden, maar nemen we ook een uitvoeringsplanning op.

Tijdens de behandeling van de kadernota in juli 2023 hebben wij met u gesproken over enerzijds de schuldquote en het hanteren van een investeringsplafond en anderzijds welke besluitvorming daarover voor te bereiden. Uw raad heeft toen het volgende besloten:

- Het college opdracht te geven om in de Begroting 2024 toe te werken naar een jaarlijks investerings-volume van € 23 miljoen en hiertoe met voorstellen te komen tot aanpassingen van de lopende investeringskredieten of de nieuwe investeringen.

Afgelopen donderdag 18 januari 2024 hebben we wederom een themabijeenkomst gehouden. Tijdens deze bijeenkomst hebben wij uw raad geïnformeerd en meegenomen in het vraagstuk investeringen in balans. Daarbij hebben wij het volgende met uw raad afgesproken:

- uitvoeren van een integrale afweging op inhoud, financiën en capaciteit (conform opgave 1.7.1.1 CWP):
 - prioriteitsscenario's vormgeven a.d.h.v. huidige dienstverlening, beleidskaders en CWP
 - prioriteitsscenario's scores op doel en effect, euro's, capaciteit, consequentie(s) indien we een investeringen niet meer gaan doen
 - het is een meerjarig proces gedurende deze coalitieperiode en wellicht (deels) volgende coalitieperiode
 - het vergt een nieuw handelingskader hoe om te gaan met de investeringsbegroting en de uitvoeringsplanning daarvan
- in maart plannen we een bijeenkomst om met elkaar afspraken te maken hoe het vraagstuk investeringen in balans in de P&C-cyclus te laten landen (update: bijeenkomst is gepland voor donderdag 4 april 2024)
- bij de kadernota 2025 (jul. 2024) vindt een eerste besluitvormingsronde op hoofdlijnen plaats en bij begroting 2025-2028 (nov. 2024) een eerste nader uitgewerkte besluitvorming ter uitvoering, daarna vindt een jaarlijkse update plaats en wordt periodiek voor bijstelling zorggedragen via de methodiek Plan-Do-Check-Act als onderdeel van de reguliere P&C-cyclus

2.2 College Werk Programma

In het College Werk Programma (CWP) heeft uw raad enkele kaders gesteld die van toepassing zijn op het vraagstuk investeringen in balans. Deze kaders heeft uw college als uitgangspunt genomen voor de aanpak van dit vraagstuk.

Het betreft de volgende kaders:

- Organisatie & Financiën (opgave 1 CWP):
 - De verhouding tussen ambities, geld, en benodigde ambtelijke capaciteit is in balans (1.7.1):

- De prioritering van de ambities voorleggen aan de raad en indien nodig en mogelijk scenario's voorleggen en daarbij de consequenties van eventuele keuzes in beeld brengen (1.7.1.1)
- Het bestuursakkoord uitwerken en toetsen op haalbaarheid in een collegewerkprogramma met meetbare resultaten, en opnemen in de begroting. Heldere tussendoelen en activiteiten komen terug in de jaarlijkse begroting (1.7.1.2)
- Gezonde Financiën (opgave 7 CWP):
 - Woonlastenstijging beperken tot kostenstijging en inflatie, niet voor nieuwe ambities (7.1.1)
 - Stabiele en gezonde gemeentefinanciën en beheersing hiervan (7.2):
 - Baten en lasten zijn reëel en structureel in evenwicht (7.2.1)
 - Onze financiële ratio's voldoen aan de minimale eisen uit de financiële verordening (7.2.2):
 - Indien nodig maatregelen nemen om de ratio's op het gewenste niveau te krijgen (7.2.2.1)
 - Financiële verordening geïmplementeerd (7.2.3):
 - Voor de netto schuldquote geldt de streefwaarde van 130 % (art. 4.2)

2.3 Schuldquote

2.3.1 Methodiek schuldquote

De schuldquote is de verhouding tussen de netto-schulden en de totale baten in de gemeentebegroting. Onder de netto-schulden verstaan we de schulden (langlopend en kortlopend) verminderd met de vorderingen en liquide middelen. De totale baten zijn de inkomsten die wij als gemeente hebben. De schuldquote wordt berekend door de schulden te delen door de baten. Dit betekent dus:

- als de netto-schulden stijgen en de totale baten blijven gelijk, dan stijgt de schuldquote
- als de netto-schulden dalen en de totale baten blijven gelijk, dan daalt de schuldquote
- als de totale baten stijgen en de netto-schuld blijft gelijk, dan daalt de schuldquote
- als de totale baten dalen en de netto-schuld blijft gelijk, dan stijgt de schuldquote

In de begroting wordt een prognose weergegeven van de ontwikkeling van de schuldquote. Deze is gebaseerd op de huidige schulden, de geplande uitgaven en een prognose van de ontwikkelingen van de baten (m.n. gemeentefonds). In de jaarverslagen wordt telkens de feitelijke schuldquote gerapporteerd op basis van de realisatie. Het college stuurt op de geprognosticeerde schuldquote omdat Woerden daarmee anticipeert op de toekomst.

Belangrijk om te beseffen is dat het voor de schuldquote niet van belang is of een bepaald bedrag als exploitatie-uitgave wordt gedaan (dus direct ten laste van het resultaat in het lopend jaar) of als investering (waarbij de lasten verdeeld worden over de toekomstige jaren). Voor de schuldquote gaat het om de 'cash' die uitgegeven wordt, oftewel de zogeheten 'kasstroom'. Een bedrag van € 1 mln. voor bijvoorbeeld de aanleg van wegen heeft dus hetzelfde effect op de kasstroom, en daarmee ook op de schuldquote, als € 1 mln. voor Wmo-verstrekingen.

In de begroting wordt vooral gekeken naar het begrotingssaldo. De investeringen die gedaan worden in bijvoorbeeld 2023 hebben géén direct effect op het begrotingssaldo van 2023. Omdat er wel uitgaven worden gedaan in 2023, neemt de schuld van de gemeente wel toe en verslechtert dit dus de schuldquote. Tegenovergesteld: afschrijvingskosten zijn juist géén uitgaven en hebben dus geen effect op de schuldquote. Onderstaand is de relatie tussen begrotingssaldo en kasstromen (vereenvoudigd) weergegeven voor de begroting 2023 van Woerden:

	Begrotingssaldo (excl. Reservemutaties)	€ 4 mln. (positief)
-/-	Investeringen	€ 35 mln.
+/+	Afschrijvingen	<u>€ 12 mln.</u>
=	Netto kasstroom	€ 19 mln. (negatief)

In een ideale situatie zijn de investeringen van een vergelijkbaar niveau als de afschrijvingen. Als dan het begrotingssaldo ongeveer nul is, blijft de schuldpositie ook stabiel. Bij gemeente Woerden ligt op dit moment het investeringsniveau fors hoger dan de afschrijvingslasten. Ondanks dat het begrotingssaldo positief is, verslechtert daardoor de schuldpositie.

2.3.2 Huidige situatie Woerden

In de Woerdense financiële verordening geldt voor de schuldquote een streefwaarde van 130% en signaalwaardes van 130% en 150%. Als deze overschreden wordt moet er in de meerjarenbegroting binnen drie jaar een verbetering zichtbaar zijn naar minimaal de signaalwaarde van 150% en uiteindelijk de streefwaarde van 130%.

In de raadsinformatiebrief "Aanpak verlaging schuldquote" hebben wij aangegeven dat de schuldquote in de begroting 2023-2026 opliep naar 181% in 2026 en 188% in 2032. Dit is ruim boven de genoemde streefwaarde van 130% en signaalwaardes van 130% en 150%. Het is ook ruim hoger in vergelijking met andere gemeenten. Het gemiddelde van gemeenten met 45.000-60.000 inwoners ligt op circa 60%.

Een hoge schuld hoeft niet direct problematisch te zijn, maar kan dit wel worden als de rente stijgt. De kapitaallasten zijn maar beperkt bij te sturen, de investeringen zijn dan immers al gedaan. Als er dus financiële maatregelen noodzakelijk zijn kan niet of nauwelijks gedraaid worden aan deze knop.

Naast dat het van groot belang is dat we sturen op een positief begrotingsaldo, is het dus ook van groot belang om te sturen op de kasstromen. Het is niet realistisch om in Woerden de netto-kasstroom op korte termijn op '0' te krijgen. Maar het is wel van belang dat de gemeente een minder negatieve kasstroom krijgt. Hierbij een indicatie van de omvang van de opgave die moet worden gerealiseerd (zie bijgevoegde raadsinformatiebrief):

- De totale begrotingsomvang is ongeveer € 150 miljoen. Om de schuldquote 1%-punt te verlagen moet ongeveer € 1,5 miljoen per jaar minder uitgegeven worden (uitgaande van gelijkblijvende baten).
- Om de geprognoseerde schuldquote te verminderen van 188% naar 150% moet dus in totaal ongeveer € 57 miljoen minder uitgegeven worden ($188\% - 150\% = 38\% \times € 1,5 \text{ miljoen} = € 57 \text{ miljoen}$).
- Over een looptijd van 10 jaar zou dus jaarlijks ongeveer € 6 miljoen minder moeten worden uitgegeven of meer aan inkomsten moeten worden gegenereerd dan wat nu begroot is.

2.4 Investeringsplafond

Om de schuldquote beheersbaar te houden ontkomen we er niet aan om een vorm van een investeringsplafond te hanteren. Concreet komt dit erop neer dat we de investeringsuitgaven (dus exploitatiekosten én investeringen) zullen moeten beperken tot een nader te bepalen omvang die door uw raad is vastgesteld op € 23 mln. (besluit kadernota d.d. juli 2023). Hieronder lichten we toe hoe we tot de hoogte van het plafond zijn gekomen.

Als de uitgaven (kasstromen) gelijk zijn aan de inkomsten blijft de schuld constant. Dit is dus voor investeringen het basisuitgangspunt, met een aantal bijstellingen daarop:

- Afschrijvingen zijn geen uitgaande kasstroom, maar wel onderdeel van de exploitatiekosten (begrotingssaldo). Dit deel van de exploitatiekosten is dus beschikbaar voor nieuwe investeringen (€ 11 miljoen).
- Indexeringen: de omvang van de begroting stijgt. Daardoor mag ook de schuld iets stijgen, dan nog blijft deze op hetzelfde percentage schuldquote (€ 5 miljoen, uitgaande van 3% index).
- Onttrekkingen en toevoegingen aan reserves zijn geen kasstroom-> jaarlijkse storting in Algemene Reserve (en andere stortingen/onttrekkingen) zorgt dat er zo'n € 2 miljoen beschikbaar is voor investeringen.
- In de periode 2023 t/m 2032 mag de schuldquote iets stijgen (2022 = 107%) met ongeveer 3% per jaar (€ 5 miljoen).

Bovenstaande bullits tellen op tot het maximum van € 11 + € 5 + € 2 + € 5 = € 23 mln. aan investeringsplafond per jaar. Voor de berekening van het totaal aan investeringen wordt gerekend met de netto investeringen. Dit betekent dat financiering door externe gelden zoals subsidies hier buiten vallen.

Voor een nadere toelichting met betrekking tot de schuldquote en het investeringsplafond wordt verwezen naar de als bijlage opgenomen raadsinformatiebrief aanpak verlaging schuldquote.

3. Inventarisatie

Conform de richtlijn van april 2023 geldt voor Woerden een maximaal investeringsplafond van € 23 miljoen per jaar. Medio januari 2024 was voor de periode 2023-2032 sprake van een investeringsbegroting van € 400 miljoen bruto en circa € 370 miljoen netto. Dat is ruim € 140 miljoen netto boven het totale plafond van € 230 miljoen (zie ook bijgevoegd overzicht investeringsbegroting 2023-2032).

Inmiddels zijn we enkele maanden verder en hebben we tevens het jaar 2023 kunnen afsluiten. Dit heeft een effect op bovengenoemde cijfers omdat we – conform afspraak en besluitvorming – in de afgelopen maanden geplande investeringen hebben uitgevoerd en afgerond, geplande investeringen zijn gaan uitvoeren en onze analyse incl. de cijfers verder hebben aangescherpt.

Daarnaast hebben we een aantal punten specifiek aangepast waardoor de inventarisatie anders uitvalt. Het gaat om de volgende punten:

- De aanstaande herijking IBOR hebben we vooralsnog op nul gezet. Op basis van de gegevens, keuzes, financiering en besluitvorming over de herijking IBOR kunnen we overgaan tot bijstelling van de investeringsbegroting. De verwachting is dat de meerkosten in de praktijk hoger zullen uitvallen dan nu begroot.
- De meerkosten van de verkeersvisie per 2028 hebben we vooralsnog niet meegenomen. Voorlopig is een forfaitair bedrag genoemd waar de onderliggende eenmalige niet-cyclische investeringen nog moeten worden uitgewerkt. Wij willen hier dezelfde werkwijze als bij herijking IBOR hanteren dat we de verkeersvisie eerst nader uitwerken ten behoeve van prioritering, keuzes maken en besluitvorming met betrekking tot eenmalige niet-cyclische investeringen

- De kosten volgden uit het door de raad bij de begroting 2024 vastgestelde amendement “investeren in fietsen” hebben we voornamelijk op nul gezet omdat, net als bij de verkeersvisie, de onderliggende eenmalige niet-cyclische investeringen nog moeten worden uitgewerkt op nog uit te voeren c.q. uitgevoerde onderzoeken. Zodra een of meerdere onderliggende investeringen zijn uitgewerkt zijn worden deze als voorstel meegenomen in de jaarlijkse afweging voor de eenmalige niet-cyclische investeringen
- De opgevoerde investeringen voor een nieuwe school en een nieuwe sporthal in Nieuw Middelland laten we vervallen. We zien op dit moment geen redenen dat deze investeringen daadwerkelijk noodzakelijk zijn.

Op basis daarvan is de actuele stand van zaken per eind maart 2024 als volgt:

- voor de periode 2023-2032 bedraagt de geactualiseerde investeringsbegroting in totaal € 376 mln. bruto, waarvan € 220 mln. aan onvermijdelijk terugkerende cyclische investeringen en € 156 mln. aan eenmalige niet-cyclische investeringen
- netto bedragen de investeringen in totaal € 332 mln. bruto, waarvan € 216 mln. aan onvermijdelijk terugkerende cyclische investeringen en € 116 mln. aan eenmalige niet-cyclische investeringen bij een maximaal plafond van € 230 mln. voor deze periode overschrijden we dit plafond met een bedrag van € 102 mln.

Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 5.1.1.

Kijken we terug naar de afgelopen jaren, dan ziet het beeld er als volgt uit:

▪ 2018	€ 41,3 mln.
▪ 2019	€ 32,4 mln.
▪ 2020	€ 21,1 mln.
▪ 2021	€ 16,3 mln.
▪ 2022	€ 19,1 mln.

Gemiddeld hebben we over deze jaren € 26 mln. per aan investeringen gerealiseerd.

In bovenstaande investeringsbegroting 2023-2032 zijn alle geaccordeerde investeringen en alle investeringsopgaven uit college werk programma opgenomen, ook die investeringen die nog niet van een financiële dekking zijn voorzien in de meerjarenbegroting. Daarnaast spelen er altijd nieuwe ontwikkelingen waarop (acuut) moet worden ingespeeld die gevolgen hebben voor het investeringsvolume. Ook deze zijn – voor zover bekend – in beeld gebracht waarvan het grootste deel niet is voorzien van een financiële dekking in de meerjarenbegroting. Daarnaast houden we er rekening mee dat er altijd nieuwe (acute) ontwikkelingen kunnen opspelen die we nu nog niet kennen of op kunnen anticiperen.

Naast bovenstaande heeft de raad ook de opdracht gegeven de ambities in balans te brengen met de schaarse ambtelijke capaciteit. Dat betekent dat de lopende discussie over de ruimtelijke projecten in onderhanden werk en de projecten/initiatieven op de voorraadlijst ook een relatie hebben met bovenstaand vraagstuk. Enerzijds vanuit de schaarse capaciteit en anderzijds vanuit de (extra) druk op het investeringsvolume.

We hebben nog geen toets gedaan op de haalbaarheid in relatie tot de beschikbare ambtelijke capaciteit. Dat is ook logisch omdat we eerst de discussie over investeringen willen voeren in relatie tot het investeringsplafond en de beschikbare middelen. De uitkomst van deze discussie moet worden getoetst op een haalbare realisatie in tijd in relatie tot de beschikbare capaciteit. Vanuit dit oogpunt vergt het vraagstuk met betrekking tot investeringen tevens afstemming met de in ontwikkeling zijnde organisatievisie en organisatieontwikkeling.

4. Analyse

We hebben naast bovenstaande inventarisatie ook een analyse gemaakt van mogelijke keuzeopties en wat daarvan het effect kan zijn als mogelijke oplossingsrichtingen voor het vraagstuk (zie ook bijgevoegde presentatie van 30 nov. aan het college). Op basis van deze analyse kunnen we de volgende conclusie trekken:

- Het is binnen de gestelde uitgangspunten CWP niet mogelijk om voor de periode 2023-2032 een investeringsbegroting op te stellen waarbij de vastgestelde ambities, beschikbaar gesteld geld en beschikbare ambtelijke capaciteit in balans zijn:
 - we overschrijden het maximale netto investeringsplafond van € 230 mln. met een bedrag van € 103 mln. (45%)
 - de gemiddelde jaarlijks belasting van de onvermijdelijk terugkerende cyclische investeringen van € 20 mln. (ICT, IBOR, IHP, Riool en Afval) blijft binnen het jaarlijkse investeringsplafond van € 23 miljoen
 - er is, exclusief herijking IBOR, afgerond € 101 mln. aan ambities die nog niet financieel zijn vertaald in de huidige meerjarenbegroting
- Er zijn diverse mogelijkheden om de balans te herstellen:
 - investeringsruimte creëren (door bijv. tijdelijk soepeler omgang met normen, bezuinigingen in exploitatie of inkomsten te vergroten via OZB verhoging, uitbreiding betaald parkeren dan wel verhogen toeristenbelasting, etc.)

- schrappen of temporiseren van grote investeringen
- Problemen zijn belangrijk en urgent maar (nog) niet acuut
- realisatie en prognose liggen nog te ver uit elkaar, onder andere door:
 - het nog niet op orde zijn van de realisatiekracht van de organisatie
 - het niet altijd beschikbaar zijn van uitvoerende partijen die de realisatie op zich nemen
- sturen op realisatie en nauwkeuriger begroten zijn cruciaal

5. Spelregels

Op basis van deze inventarisatie en analyse komen we tot een aantal spelregels om de investeringen in balans te brengen.

5.1 Splitsen investeringsplafond

5.1.1 Onderscheid eenmalig versus terugkerend

Uw raad heeft conform de methodiek van het investeringsplafond bij de kadernota in juli 2023 een maximaal plafond vastgesteld van € 23 mln. Dit plafond geldt als maximum voor eenmalige niet-cyclische en onvermijdelijk terugkerende cyclische investeringen gezamenlijk. Bij nader inzien is uw college van mening om het investeringsplafond te splitsen in een subplafond voor enerzijds de eenmalige niet-cyclische investeringen en anderzijds een subplafond voor de onvermijdelijk terugkerende cyclische investeringen. Wij hebben daar de volgende redenen voor.

Onvermijdelijk terugkerende cyclische investeringen zijn investeringen om invulling te geven aan het planmatig uitvoeren van going concern op grond van vastgestelde beleidskaders. We hebben het dan vooral over de instandhouding (beheer, onderhoud en/of vervanging) van infrastructuur en materiaal op het vlak van ICT, IBOR, Riool, Afval, IHP, accommodaties, wagenpark, etc. We spreken van onvermijdelijk terugkerend omdat het niet de vraag is of wel of niet sprake is van noodzaak tot instandhouding maar van in welke mate en wanneer.

Eenmalige niet-cyclische investeringen doen we om een bepaalde ontwikkeling te realiseren, een nieuwe voorziening te creëren, nieuwe infrastructuur toe te voegen, etc. Het gaat om een eenmalige actie om iets toe te voegen of een verandering mogelijk te maken. In dit geval gaat het in eerste instantie om de keuze of we deze investering wenselijk vinden of niet en wat we daarvoor voor over hebben.

En vanwege dit onderscheid zijn wij van mening dat onvermijdelijk terugkerende cyclische investeringen niet kunnen worden afgewogen tegen eenmalige niet-cyclische investeringen. Dat is namelijk appels met peren vergelijken in plaats van appels met appels of peren met peren. Het hanteren van twee subplafonds betekent ook dat we de investeringsbegroting opsplitsen in een gedeelte voor eenmalige niet-cyclische investeringen en een gedeelte voor de onvermijdelijk terugkerende cyclische investeringen. Beide gedeeltes samen vormen de investeringsbegroting als onderdeel van de gemeentelijke begroting.

In paragrafen 5.2 en 5.3 hebben we de werkwijze van de onvermijdelijk terugkerende cyclische investeringen respectievelijk de eenmalige niet-cyclische investeringen verder uitgewerkt.

5.1.2 Hoogte subplafonds

Het totale investeringsplafond bedraagt jaarlijks € 23 mln. Dat gaan we zoals gezegd opsplitsen in twee subplafonds. De vraag is waar we de grens leggen tussen enerzijds het subplafond voor de onvermijdelijk terugkerende cyclische investeringen en anderzijds het subplafond voor de eenmalige niet-cyclische investeringen. Daarvoor hebben we gekeken naar de periode 2025-2032 gecorrigeerd voor de investeringen die vanuit de boegolf zijn opgenomen.

Omdat bij de onvermijdelijk terugkerende cyclische investeringen sprake is van onvermijdelijk berekenen we eerst wat het subplafond voor deze investeringen wordt. Kijken we naar de cijfers voor deze investeringen dan komen we gemiddeld uit op een jaarlijks bedrag van circa € 20 mln. Naast het gemiddelde over de periode 2025-2032 hebben we tevens gekeken naar de trend richting 2032.

De opbouw van genoemde € 20 mln. is dan als volgt:

Omschrijving	Bedrag X € 1.000,-
ICT	€ 1.000,-
IBOR	€ 6.700,-
Wijkonderhoud, etc.	€ 1.900,-
IHP	€ 4.500,-
Riool	€ 5.300,-
Afval	€ 600,-
Totaal	€ 20.000,-

Bovenstaande bedragen zijn exclusief de te verwachten meerkosten als gevolg van de herijking IBOR.

Als we uitgaan van een totaal plafond van jaarlijks € 23 mln. en een subplafond van jaarlijks € 20 mln. voor de onvermijdelijk terugkerende cyclische investeringen, dan resteert er voor de eenmalige niet-cyclische investeringen een jaarlijks plafond van jaarlijks € 3 mln.

5.1.3 Voorspelbaarheid plafond

Uitgangspunt is dat we – conform artikel 3, derde lid, onder g, van de financiële verordening – willen sturen op een stabiel investeringsvolume zonder grote fluctuaties over de jaren. Dat gaan we doen door uit te gaan van het investeringsplafond van jaarlijks € 23 mln. in totaal. We gaan daarbij wel in bepaalde mate fluctuaties toestaan zolang het gemiddeld over de jaren maar binnen de grens van het plafond van € 23 mln. blijft. Dat geldt ook voor de subplafonds.

We maken daarbij de afspraak dat als we in een jaar ruimte overhouden in het plafond voor de onvermijdelijk terugkerende cyclische investeringen we deze ruimte eenmalig mogen toevoegen aan het plafond van het jaar c.q. de jaren daaropvolgend. Evenzo geldt dat als we in een bepaald jaar noodzakelijkerwijs boven het plafond gaan uitkomen, we dat in het jaar c.q. de jaren daaropvolgend moeten inlopen door in dat jaar c.q. die jaren het plafond tijdelijk naar beneden bij te stellen. Deze werkwijze is uiteraard ook van toepassing op het jaarlijks beschikbare plafond voor de eenmalige niet-cyclische investeringen

Bovenstaande werkwijze vergt discipline in de dagelijkse praktijk van organisatie, college en raad. Zolang we gemiddeld niet boven de € 23 mln. uitkomen heeft deze werkwijze ook geen ongewenst nadelig effect op de schuldenlast. Aan de andere kant biedt het de gemeente wel meer flexibiliteit binnen de spelregels van het investeringsplafond, de financiële verordening en zijn we voorstelbaar en krijgen en houden we grip.

5.2 Werkwijze cyclische investeringen

Zoals hierboven aangegeven geven wij met onvermijdelijk terugkerende cyclische investeringen invulling aan het planmatig uitvoeren van going concern op grond van vastgestelde beleidskaders. We hebben het dan vooral over de instandhouding (beheer, onderhoud en/of vervanging) van infrastructuur en materiaal op het vlak van ICT, IBOR, wijkonderhoud, riool, afval, IHP, accommodaties, wagenpark, etc.

Dat betekent dat we niet jaarlijks de afweging gaan maken of we een investering willen of niet. We hebben assets in stand te houden en dat vergt beheer, onderhoud en vervanging. En dat realiseren wij via de onvermijdelijk terugkerende cyclische investeringen.

We willen daarbij expliciet sturen op nut en noodzaak en op efficiëntie. Daarvoor hebben we beleidskaders / beleidsprogramma's opgesteld of moeten we nog beleidskaders opstellen op basis waarvan we de afweging maken wanneer en in welke mate we voor een bepaalde asset overgaan tot het doen van een onvermijdelijk terugkerende cyclische investering. Voorbeelden van deze kaders c.q. programma's zijn het IBOR, het IHP, het waterplan (riool), etc.

Met het periodiek herijken en vaststellen van deze beleidskaders c.q. beleidsprogramma's willen wij uw raad en ons college in staat stellen in alle scherp te sturen op nut en noodzaak en op efficiëntie. Dat doen we door in deze kaders c.q. programma's duidelijke en eenduidige inhoudelijke normen en indicatoren te stellen i.r.t. de daarvoor beschikbaar te stellen middelen. Daarmee wordt het meerjarig handelingskader vastgesteld op basis waarvan jaarlijks de investeringsbegroting voor de onvermijdelijk terugkerende cyclische investeringen wordt opgesteld.

Deze beleidskaders c.q. beleidsprogramma's zijn niet voor onbepaalde tijd. Ze vergen – net als andere aangelegenheden – periodiek onderhoud. Periodiek onderhoud op basis van evaluatie en discussie om te bezien of inhoudelijke bijstelling wenselijk en/of noodzakelijk is dan wel aanpassing van het gewenste voorzieningenniveau en

wat daarvan de financiële consequenties zijn. Het voorstel is om elk beleidskader c.q. beleidsprogramma elke vier jaar te evalueren, te herijken en opnieuw vast te stellen. Idealiter is dat in de eerste helft van een raadsperiode. Eventuele financiële consequenties van deze herijkingen dienen integraal onderdeel te zijn van de kadernota in het betreffende jaar van herijking en worden verwerkt in de begroting voor het daaropvolgende jaar.

5.3 Werkwijze eenmalige investeringen

We willen met betrekking tot de eenmalige niet-cyclische investeringen dat onze ambities, de beschikbare middelen binnen het investeringsplafond en de beschikbare capaciteit jaarlijks in balans zijn. Dat vergt dat we – zoals hierboven bij spelregels aangegeven – jaarlijks bij de kadernota en de begroting keuzes zullen moeten maken. Om tot deze keuzes te kunnen komen hebben we een set van inhoudelijke criteria ontwikkeld.

We hebben daarbij tevens gekeken naar de onlangs ontwikkelde criteria voor de prioritering van grote ruimtelijke projecten. We willen graag voor de investeringen en de grote ruimtelijke projecten op een vergelijkbare manier te werk gaan. Daarom hebben we besloten om voor beide sets van criteria dezelfde vier criteria te hanteren.

De vier inhoudelijke criteria voor de eenmalige niet-cyclische investeringen zijn:

1. Wat is de noodzaak van deze investering?
 - a. Is de investering op basis van een wettelijke taak?
 - b. Is de investering nodig voor de continuïteit van onze bedrijfsvoering of dienstverlening?
 - c. In welke mate is deze investering randvoorwaardelijk voor andere investeringen, ontwikkelingen en/of uitvoering?
 - d. In welke mate is deze investering afhankelijk van andere investeringen, ontwikkelingen en/of uitvoering?
 - e. Hoe groot zijn de risico's als de investering niet of later wordt uitgevoerd? Denk hierbij bv aan veiligheid, materiële schade of imagoschade.
2. Wat is het maatschappelijk effect van deze investering?
 - a. In hoeverre draagt deze investering bij aan het behalen van de doelstellingen uit het CWP op de thema's Wonen, Voorzieningen (sociaal-maatschappelijk en economisch), Economie, Mobiliteit/Bereikbaarheid, Inrichting Openbare Ruimte en Duurzaamheid?
3. Wat is het maatschappelijk bereik van deze investering?
 - a. Welke doelgroep of doelgroepen worden met deze investering bereikt?
 - b. Hoeveel dorpen en/of wijken worden met deze investering bereikt?
4. Wat is de financiële impact van deze investering?
 - a. Wat zijn de netto kosten van deze investering?
 - b. Hoe groot is het verwachte resultaat? Denk hierbij aan: in hoeverre is de investering een oplossing voor het onderliggende vraagstuk? Levert de investering nog nevenresultaten op zoals tevredenheid medewerkers of inwoners, betekenisvolle interacties tussen inwoners, verhoging van de veiligheid etc.
 - c. Levert de investering extra kosten of besparingen op in de jaarlijkse exploitatie? Denk hierbij bv aan onderhoudskosten, leasekosten of capaciteit/personeelskosten.

De vier criteria zijn elk objectief kwantificeerbaar uitgewerkt. Op basis van daarvan is het mogelijk om tot een ranking te komen. We gaan hiervoor een aanvraagformulier ("format") ontwikkelen waarin het volgende wordt opgenomen:

- een korte beschrijving incl. de context, en
- kwalitatieve en kwantitatieve gegevens incl. de score op de inhoudelijke criteria.

Op basis van de ingevulde aanvraagformulieren voorzien van een integraal advies van de directie kan ons college een bestuurlijke afweging maken en een voorstel aan uw raad doen (zie hierboven bij spelregels). Uiteindelijk vindt bij de kadernota en begroting integrale besluitvorming plaats. Eventuele bijstellingen kunnen dan bij de 1e en 2e tussenrapportage plaatsvinden. Op andere momenten vindt geen bestuurlijke besluitvorming over eenmalige niet-cyclische investeringen plaats (zie ook hierboven bij spelregels). Dit betekent dat vanuit directie en teamleiders proactief moet worden gestuurd op de investeringsbegroting en -planning,

We willen aan bovenstaande nog een belangrijk punt toevoegen. Als eenmaal is besloten om een eenmalige niet-cyclische investering in een bepaald jaar op te nemen en te gaan uitvoeren, dan is het toekennen en reserveren van ambtelijk capaciteit ter uitvoering en realisatie automatisch onderdeel van dit besluit. Met andere woorden, zodra door de raad tot het overgaan van een eenmalige niet-cyclische investering is besloten kan prioritering van ambtelijke capaciteit niet tot gevolg hebben dat de investering alsnog geen doorgang kan vinden. Andere vragen naar ambtelijke capaciteit hebben dan een lagere prioriteit.

We stellen voor om met ingang van de kadernota 2025 met betrekking tot de eenmalige niet-cyclische investeringen direct te sturen op een portfolio dat past binnen het investeringsplafond van € 3 mln.

5.4 P&C-cyclus

De investeringsbegroting en alles wat daarbij komt kijken is onderdeel van de gemeentelijke P&C-cyclus en daarmee onderdeel van de reguliere P&C producten van de gemeente, te weten kadernota, begroting, tussenrapportages en jaarrekening. Investerings in balans willen we – zoals ook nu het geval is – blijven vormgeven via de investeringsbegroting als onderdeel van de P&C-cyclus.

Concreet betekent dat het volgende. Bij de kadernota vindt besluitvorming plaats over de in de investeringsbegroting op te nemen eenmalige niet-cyclische investeringen. Op basis van een integraal advies en voorstel van ons college neemt de raad een besluit over de prioritering van de in de begroting op te nemen investeringen passend binnen het geldende investeringsplafond voor eenmalige niet-cyclische investeringen. Daarnaast wordt als bijlage bij de kadernota alvast een overzicht gegeven van de te verwachten onvermijdelijk terugkerende cyclische investeringen. Niet dat deze onderdeel van besluitvorming zijn, maar wel om de raad in staat te stellen haar controlerende taak uit te voeren.

De prioritering van de eenmalige niet-cyclische investeringen wordt meegenomen en als zodanig verwerkt in de begroting. Met het vaststellen van de begroting wordt tevens de investeringsbegroting voor de eenmalige niet-cyclische investeringen vastgesteld. Daarnaast wordt op basis van de meerjaren beleidskaders als onderdeel van de begroting ook een (meerjaren)investeringsbegroting voor de onvermijdelijk terugkerende cyclische investeringen opgesteld en vastgesteld. Met beide in de begroting opgenomen onderdelen wordt tegelijkertijd formeel het benodigde investeringskrediet gevoteerd en aan college en organisatie de opdracht tot realisatie gegeven.

Via de tussenrapportages en de jaarrekening wordt aan uw raad gerapporteerd over de voortgang en uiteindelijke realisatie. Eventuele noodzakelijke bijstellingen (inhoudelijk dan wel financieel) worden via de tussenrapportages aan uw raad voorgelegd.

5.5 Doorschuiven investeringen

De huidige praktijk is dat we jaarlijks niet gerealiseerde investeringen min of meer automatisch overhevelen naar het daaropvolgende jaar. En sommige investeringen worden zelfs jaar na jaar overgeheveld. Dat is ook een van de redenen dat de gemeente Woerden heeft te maken met een boeggolf aan investeringen ter hoogte van ruim € 74 mln.

Het feit dat een boeggolf aan investeringen bestaat heeft een extra belastend effect op de ambtelijke uitvoeringscapaciteit. Niet alleen de regulier geplande investeringen moeten worden weggezet. Daarbovenop moeten ook de nog niet-uitgevoerde investeringen uit de boeggolf worden weggezet. Als we deze situatie niet doorbreken blijft de gemeente Woerden geconfronteerd met het fenomeen boeggolf doordat deze jaarlijks wordt gevoed door niet uitgevoerde regulier geplande investeringen. Dit staat los van een eventuele onderbezetting van de ambtelijke capaciteit wat een versterkend effect heeft op het (voort)bestaan van de boeggolf.

Naar de toekomst toe is de expliciete wens om geen boeggolf meer te hebben noch opnieuw te laten ontstaan. Daarvoor zullen we vanaf nu strak moeten sturen op het eventueel doorschuiven van investeringskredieten als een investering niet is uitgevoerd. Hierbij wordt de volgende richtlijn voor het doorschuiven gehanteerd:

- bij onvermijdelijk terugkerende cyclische investeringen : Nee, tenzij
- bij eenmalige niet-cyclische investeringen : Ja, mits (maximaal twee keer)

Hierbij moet uiteraard gekeken worden naar de fase waarin een project zich bevindt en naar het 'point of no return'. In beide situaties dient het doorschuiven met redenen worden onderbouwd en lopende het jaar uiterlijk bij de najaarsrapportage aan de raad ter besluitvorming worden voorgelegd.

Om bovenstaande in de praktijk waar te kunnen maken, zullen we enerzijds moeten sturen op het scherp plannen en begroten van de investeringen zodat de realisatie beter aansluit bij de prognose. Anderzijds zullen we de uitgangspunten van artikel 46 uit de financiële verordening gemeente Woerden 2022 met betrekking tot het overhevelingen van exploitatiebudgetten ook op investeringskredieten moeten gaan toepassen. En dat zullen we in de praktijk stringent moeten doen.

6. Vervolgproces

De wens is om – als onderdeel van de kadernota – een integraal voorstel met betrekking tot de eenmalige niet-cyclische investeringen aan uw raad voor te leggen. In balans komen lukt, zoals hierboven aangegeven, niet met de inzet van één of enkele van de voorgestelde knoppen. De politieke vragen waar ons college met uw raad over in gesprek wil zijn:

- Hoe gaan we om met de boeggolf investeringen?
- In welke mate is er bereidheid om de streefwaarde schuldquote (tijdelijk) los te laten?
- In welke mate is er bereidheid om niet noodzakelijke investeringen terug te draaien?

- In welke mate is er bereidheid om overige ambities uit het bestuursakkoord/CWP te heroverwegen?
- In welke mate is er bereidheid om het voorzieningenniveau te versoberen om hiermee ruimte in de exploitatie vrij te spelen?
- Is er bereidheid om de OZB te verhogen dan wel betaald parkeren uit te breiden ten behoeve van extra investeringsruimte?
- In welke mate willen we de opgave woningbouw substantieel vergroten t.b.v. grondopbrengsten en structurele inkomsten?

De te maken keuzes en de mate waarin vergen uiteraard nog een toets op haalbaarheid van deze keuzes i.r.t. beschikbare ambtelijke capaciteit.

Vooruitlopend op het debat hierover met uw raad willen wij u de volgende overwegingen meegeven. We willen dit nog voor de kadernota aan u voorleggen middels een raadsvoorstel.

6.1 Boeggolf

Zoals in paragraaf 5.5 is aangegeven willen we stringenter omgaan met het eventueel doorschuiven van investeringen naar latere jaren en willen we naar de toekomst toe tevens af van de situatie boeggolf. Dat vergt dat we nu keuzes gaan maken om de situatie en het voortbestaan van de huidige boeggolf te doorbreken.

De eerste keuze die moet worden gemaakt is dat vanaf heden prioriteit wordt gegeven aan de regulier geplande en begrote investeringen. Op deze wijze wordt voorkomen dat nieuwe achterstanden gaan ontstaan en daarmee voeding wordt gegeven aan de bestaande dan wel een nieuwe boeggolf.

Wat betreft de huidige boeggolf zal een pas op de plaats moeten worden gemaakt. Daarbij stellen we voor om, net als in paragraaf 5.5, onderscheid te maken tussen enerzijds de eenmalig niet-cyclische investeringen en anderzijds de onvermijdelijk terugkerende cyclische investeringen. De voorgestelde werkwijze is dan:

- onvermijdelijk terugkerend cyclisch : nee, tenzij
- eenmalig niet-cyclisch : ja, mits (maximaal twee keer)

In alle gevallen zal met redenen moet worden onderbouwd waarom eventuele investeringen uit de boeggolf toch op de lijst blijven staan. Uiteindelijk dient hierover wel besluitvorming in de raad plaats te vinden.

Voor het invullen van de “*nee, tenzij*” en de “*ja, mits*” worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- investeringen die in 2023 reeds in uitvoering zijn gebracht worden afgemaakt
- investeringen die nog niet in uitvoering zijn maar noodzakelijk zijn vanuit acuut veiligheidsrisico en/of continuïteit van bedrijfsvoering worden opgepakt en gerealiseerd en, indien nodig, wordt gekeken of hiervoor tijdelijk extra capaciteit nodig is
- de overige onvermijdelijk terugkerende cyclische investeringen worden tot nader order geparkeerd
- de overige eenmalige niet-cyclische investeringen worden niet opgepakt en worden opnieuw afgewogen als onderdeel van de jaarlijkse afweging op basis van de inhoudelijke criteria (zie paragraaf 7)

Voor het eerste aandachtspunt – investeringen in uitvoering - geldt dat deze investeringen binnen de beschikbare investeringsruimte van € 23 mln. worden gerealiseerd. Voor het tweede aandachtspunt – investeringen noodzakelijk vanuit acute veiligheidsrisico/bedrijfsvoering – geldt dat hiervoor eenmalig de resterende beschikbare ruimte in het investeringsplafond 2023 wordt overgeheveld naar 2024.

Uit een eerste analyse van de Boeggolf komt op hoofdlijnen het volgende het beeld naar voren:

- van de circa € 74 mln. bruto aan investeringen zijn circa € 20 mln. aan externe inkomsten en valt netto in 2023 circa € 3 mln. vrij, waardoor de netto investeringen in de boeggolf circa € 51 mln. bedragen en we de geprognosticeerde schuldquote naar beneden kunnen bijstellen
- in 2023 hebben we voor circa € 14 mln. aan investeringen gerealiseerd, waardoor er nog een bedrag aan circa € 37 mln. netto aan investeringen overblijft om te realiseren
- daarnaast zijn we in 2023 en begin 2024 voor een bedrag van circa € 24 mln. aan verplichtingen aangegaan, met andere woorden deze investeringen gaan of zijn in realisatie maar nog zijn nog niet afgerond
- verder is er een bedrag van circa € 4 mln. aan investeringen waarvoor geldt dat deze bijna zijn verplicht dan wel een groot risico bestaat dat deze in verplichtingen worden omgezet
- dat betekent dat van de nog te realiseren € 37 mln. een bedrag van circa € 9 mln. overblijft waarover we nog keuzes kunnen maken, waarbij het overgrote deel eenmalige niet-cyclische investeringen betreft

We stellen voor dit richting de kadernota 2025 (juli 2024) verder uit te werken en, in relatie tot de reguliere meerjareninvesteringsbegroting, met voorstellen te komen hoe we dit zien binnen het kader van het investeringsplafond en de schuldquote en welke keuzes we daarbij kunnen en/of moeten maken. Het college biedt aan dit in een technische sessie toe te lichten.

6.2 Aanpassen normering streefwaarde schuldquote

De vraag is of wij de in de Financiële verordening gemeente Woerden 2020 opgenomen streefwaarde van 130% voor de schuldquote kunnen verruimen om daarmee extra investeringsruimte te creëren en het investeringsplafond te verhogen.

Met een investeringsvolume van € 23 miljoen per jaar stijgt de schuldquote tot 2030 naar 130%. Dit is de zoals gezegd de vastgestelde streefwaarde en tegelijkertijd signaalwaarde 1 uit de Financiële Verordening. Bij ongewijzigd volume stijgt dit door met 3%-punt per jaar, dus 136% in 2032 en 150% in 2037. NB, deze signaalwaarden liggen hoger dan wat gangbaar is en de provincie als norm hanteert.

Als gekozen wordt voor signaalwaarde 2 (150%) in 2030, dan kan het jaarlijkse investeringsplafond € 4 mln. hoger worden (€ 27 miljoen) tot 2030. Daarna is een forse reductie – min. € 5 mln. – nodig om de schuldquote constant te houden of weer te laten dalen naar signaalwaarde 1.

We zien daarom geen enkele mogelijkheid om verantwoord af te gaan wijken wat betreft de streefwaarde van 130%. Het biedt geen structurele verruiming. Dat hebben we als zodanig al in raadsinformatiebrief “Aanpak verlaging schuldquote” nader toegelicht (zie bijlage).

6.3 Creëren extra investeringsruimte

Zoals hierboven in paragrafen 2.3 en 2.4 is aangegeven kan het plafond worden verruimd indien sprake is van een positief begrotingssaldo. Dit positieve saldo mag aan het investeringsplafond worden toegevoegd. We hebben daarvoor enkele draaiknoppen in beeld waarmee we een positief begrotingssaldo kunnen realiseren als uw raad daartoe wenst over te gaan. Deze zijn:

- versoberen voorzieningenniveau
- verhogen OZB
- vergroten inkomsten uit parkeren, toeristenbelasting en leges publieke ruimte
- vergroten inkomsten uit groei aantal inwoners

We willen hierbij expliciet aangeven dat het een politieke keuze is om aan de hand van deze draaiknoppen al dan niet de inkomsten te verhogen en daarmee extra investeringsruimte te creëren. Een politieke keuze en bereidheid om uitgangspunten en ambities uit het CWP te heroverwegen. Concreet is de vraag een afweging te maken tussen:

- ofwel de lasten voor inwoners en bedrijven te verhogen en daarmee extra investeringsruimte voor (openbare) ruimte / voorzieningen / dienstverlening te creëren,
- ofwel het huidige voorzieningenniveau te versoberen en daarmee extra investeringsruimte voor (openbare) ruimte / voorzieningen / dienstverlening te creëren,
- ofwel de lasten voor inwoners en bedrijven niet te verhogen en daarmee expliciet de harde keuze te maken de investeringsruimte beperkt te houden met als gevolg dat bepaalde investeringen nu en in de toekomst niet meer mogelijk zijn.

6.3.1 Versoberen voorzieningenniveau

Het versoberen van het voorzieningenniveau houdt in dat we op de huidige taken gaan bezuinigen om daarmee de netto lasten naar beneden te brengen. De vrijgekomen middelen kunnen dan worden toegevoegd aan het investeringsplafond.

Als uw raad hiertoe bereid is zal uw raad richtinggevend moeten aangeven ten aanzien van welke (niet-wettelijke) taken wij bezuinigingsvoorstellen uitwerken en aan uw raad ter besluitvorming voorleggen. Daarbij is op voorhand de keuzeruimte beperkt. Enerzijds doordat we binnen de wettelijke taken (o.a. publieke dienstverlening en individuele maatwerkvoorzieningen sociaal domein) weinig tot geen speelruimte hebben. Anderzijds omdat bepaalde dienstverlening zoals IBOR reeds onderdeel is van een herijking waarbij de verwachting is dat deze herijking eerder kostenverhogend zal zijn dan kostenbesparend.

Mogelijke ruimte om tot heroverweging van het voorzieningenniveau over te gaan beperkt zich dan met name tot de volgende beleidsterreinen:

- algemene voorzieningen sociaal domein en vrijwilligerssubsidies
- culturele voorzieningen en subsidies
- sportaccommodaties en subsidies
- transitie landelijk gebied
- economie
- niet-wettelijk gedeelte duurzaamheid en klimaat

6.3.2 *Verhogen OZB*

Uw raad kan overgaan tot het verhogen van het tarief voor de OZB. Deze keuze is dan wel in afwijking van wat in het huidige CWP is opgenomen, namelijk dat we de verhoging beperken tot maximaal de jaarlijkse inflatie. We hebben gekeken naar de belastingruimte die wij nog hebben binnen de artikel 12 norm.

Voor Woerden geldt dat we op dit moment nog een vrije ruimte hebben van ca. 12% voor verhoging van de OZB. Daarbij levert elke 1% OZB een meeropbrengst van circa € 160.000 per jaar. Hiervan uitgaande is de potentiële ruimte op jaarbasis € 1,9 mln. structureel.

6.3.3 *Vergroten inkomsten uit parkeren, toeristenbelasting en leges publieke ruimte*

Naast de potentiële meeropbrengst uit OZB kan de gemeente haar jaarlijkse inkomsten eveneens vergroten uit parkeergelden, toeristenbelasting en leges gebruik publieke ruimte. De potentiële meeropbrengst is echter beperkt, tenzij de raad tot zeer rigoureuze tariefsverhoging overgaat inclusief een grote uitbreiding van de gebieden waar betaald parkeren wordt ingevoerd.

Onlangs is de harmonisatie van de toeristenbelasting gerealiseerd en zijn keuzes gemaakt waarvoor de meeropbrengsten in te zetten binnen het terrein toerisme en recreatie. Wij zien op dit moment dan ook geen mogelijkheden om op korte termijn extra inkomsten te genereren via een verhoging van de toeristenbelasting ten gunste van extra investeringsruimte.

Binnen Woerden is deels sprake van betaald parkeren. Er kan de keuze worden gemaakt om de tarieven voor betaald parkeren te verhogen en/of het gebied waar betaald moet worden voor parkeren uit te breiden. Hiermee zijn extra inkomsten te genereren, maar daar zitten ook uitvoerings- en handhavingskosten aan verbonden. We zullen als we aan deze draaiknop wensen te draaien echter eerst een nadere analyse moeten doen wat de mogelijke netto opbrengsten zijn, wat dit aan uitvoering vergt en wat daarvan voor onze inwoners en bedrijven de consequenties zijn. Uw raad heeft onlangs de startnotitie parkeerregulering vastgesteld. Wij gaan conform deze startnotitie aan het werk en zijn niet voornemens nog aanvullende acties te ondernemen, tenzij uw raad daar anders over denkt.

Hetzelfde geldt eigenlijk ook voor mogelijke meeropbrengsten uit leges voor gebruik van de publieke ruimte. De verwachting is dat deze optie wellicht geen substantiële extra middelen oplevert. We gaan op dit punt vooralsnog geen verdere acties ondernemen.

6.3.4 *Vergroten opbrengsten uit groei aantal inwoners*

Extra inwoners, en daarmee extra woningen, levert de gemeente hogere inkomsten op uit onder andere het gemeentefonds, via de OZB en eventueel via grondopbrengsten. Er staan echter ook kosten tegenover vanwege areaaluitbreiding. Daarbij dient het voorzieningenniveau (o.a. scholen, sportaccommodaties, etc.) bij meer inwoners in omvang toe te nemen om de groter vraag naar deze voorzieningen te kunnen opvangen.

Uiteindelijk is bij een toename van het aantal inwoners de inschatting dat de gemeente netto meer opbrengsten heeft die zij vrij kan besteden. Voorlopig gaan we daarbij uit van de volgende berekening:

- elke 1.000 inwoners extra levert de gemeente jaarlijks netto 100.000 aan extra inkomsten

We willen hierbij wel drie kanttekeningen maken. Op de eerste plaats vergt dit een rigoureuze beleidswijziging met betrekking tot mogelijke gebieden die – mede in de ontwikkeling Groene Hart 2050 – nu als groen zijn aangemerkt. Op de tweede plaats zijn deze gebieden slechts voor een klein deel in bezit van de gemeente waardoor er nauwelijks netto grondopbrengsten zijn maar ook door de gemeente investeringen moeten worden gedaan voor het bouwrijp maken. En op de laatste plaats, indien realisatie doorgang vindt, zullen we deze inkomsten pas op de lange termijn kunnen worden geëffectueerd.

6.4 *Specifieke situaties*

6.4.1 *Inkomsten van derden*

Voor sommige investeringen die we als gemeente doen ontvangen we geheel of gedeeltelijk inkomsten van derden. Deze inkomsten tellen niet mee voor het investeringsplafond. We gaan namelijk voor het investeringsplafond uit van netto investeringen. Als een investering volledig vanuit inkomsten van derden wordt gefinancierd dan betekent dit dat de netto investering voor de gemeente nul is en dus geen beslag legt op het beschikbare investeringsplafond. In de begroting maken we vanuit rechtmatigheid van de investeringen de brutobedragen en de bijdragen van derden afzonderlijk zichtbaar. Met betrekking tot de eenmalige niet-cyclische investeringen waarvan de netto investering nul is, willen wij het uitgangspunt hanteren dat deze investering in het betreffende jaar kan worden opgenomen en

worden gerealiseerd. Deze investering maakt dan ook geen onderdeel uit van de binnen het investeringsplafond te prioriteren keuzes.

6.4.2 Grote infrastructurele investeringen

Op de lijst van eenmalige niet-cyclische investeringen komen we enkele investeringen tegen waarvan de totale bedragen ruim boven de € 25 mln. per investering liggen. Binnen de systematiek van investeringsplafond en de daarin beschikbare ruimte van jaarlijks € 3 mln. voor eenmalige niet-cyclische investeringen zullen dergelijke investeringen een zeer zware, zo niet, te zware belasting zijn voor het investeringsplafond. Het effect van een dergelijke investering van meer dan € 25 mln. is dat deze investering alle investeringsruimte voor meer dan 8 jaar inneemt waardoor 8 jaar lang geen andere eenmalige niet-cyclische investeringen meer mogelijk zijn.

We kunnen ons voorstellen dat dit een politiek debat vergt waarbij we als gemeente ons moeten afvragen of wij dergelijke grote infrastructurele investeringen wel financieel zelfstandig kunnen dragen. Er zou de afweging kunnen c.q. moeten worden gemaakt dat dergelijke investeringen alleen doorgang kunnen vinden als onder andere Rijk, provincie, Europa, etc., een substantieel groot aandeel voor hun rekening nemen. En dan alleen als het gemeentelijk aandeel past binnen het beschikbare investeringsplafond voor eenmalige niet-cyclische investeringen.

Een andere situatie is bijvoorbeeld dat als de totale kosten van de investering en de toekomstige exploitatielasten gezamenlijk niet hoger uitvallen dan de huidige gezamenlijke kapitaals- en exploitatielasten, de investering toch te gaan realiseren. De reden hiervoor is dat, ondanks een effect op het investeringsplafond en daarmee de schuldquote, deze investering budgettair neutraal wordt gerealiseerd. Ook deze specifieke situatie vergt politiek debat

6.5 Herijking gemeentefonds

Tot slot nog het volgende. Met ingang van 2026 wordt de herijking van het gemeentefonds doorgevoerd. Voor de gemeente Woerden is de verwachting zeer reëel dat deze herijking een negatief effect heeft op hoogte van de jaarlijkse inkomsten uit het gemeentefonds. Consequentie is dat we, naast bovenstaande discussie met betrekking tot investeringen, in de breedte de discussie moeten voeren en keuzes moeten maken om ook naar de toekomst toe een duurzaam sluitende begroting te kunnen presenteren. In dit kader is het wellicht verstandiger de discussie over extra investeringsruimte aan de hand van genoemde draaiknoppen te betrekken bij en onderdeel te maken van de discussie over de consequenties van de herijking van het gemeentefonds en herijking IBOR. De verwachting is dat deze onderdeel zijn van de kadernota 2026 (juni/juli 2025).

7. Planning

Op basis van het voorgaande komen we tot de volgende planning:

- 4 april 2024: themabijeenkomst
- april/mei 2024: eventueel technische sessie investeringsplanning en boeggolf
- 23 mei 2024: raadsbesluit spelregels investeringen in balans
- 11 juli 2024: besluitvorming kadernota incl. investeringsplanning
- 7 november 2024: raadsbesluit begroting 2025 en meerjarenbegroting 2026-2028 incl. investeringsplanning

Bijlagen:

- Raadsinformatiebrief Aanpak verlaging schuldquote d.d. 4 april 2023 (Z/23/057709 / D/23/094497)
- Inhoudelijke criteria eenmalige niet-cyclische investeringen
- Criteria prioritering grote ruimtelijke projecten