

RAADSINFORMATIEBRIEF

Van

college van burgemeester en wethouders

Vergadering van

4 april 2023

Kenmerk

Z/23/057709 / D/23/094497

Portefeuillehouder

Jelmer Vierstra

Portefeuille

Financiën

Opsteller

Driel, Martijn van

Onderwerp

Aanpak verlaging schuldquote

Kennisnemen van

Het plan van aanpak om de schuldquote te verlagen.

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. Het college hecht eraan deze discussie zo zuiver mogelijk met de raad te voeren en daarom heeft het college de toezegging gedaan met een brief over deze materie te komen. Die toezegging doet het college met deze brief gestand.

Het doel van deze brief is om de raad te informeren, zodat besluitvorming over zaken die invloed hebben op de schuldpositie verbetert. Maar eventueel ook om een separaat debat over de schuld te kunnen voeren.

Deze brief is opgebouwd uit verschillende onderdelen:

1. Uitleg over de financiële indicator schuldquote en de status in Woerden
2. Waarom een (te) hoge schuldquote problematisch is of kan worden
3. Opties om te sturen op een lagere schuldquote

Kernboodschap**De financiële indicator schuldquote en de status in Woerden***De financiële indicator 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.

De status in Woerden

In de Begroting 2023-2026 loopt de prognose van de schuldquote op van 152% in 2023 naar 181% in 2026 en eindigt in 2032 op 188%. Deze sterke stijging ten opzichte van de Begroting 2022-2025 wordt met name verklaard door:

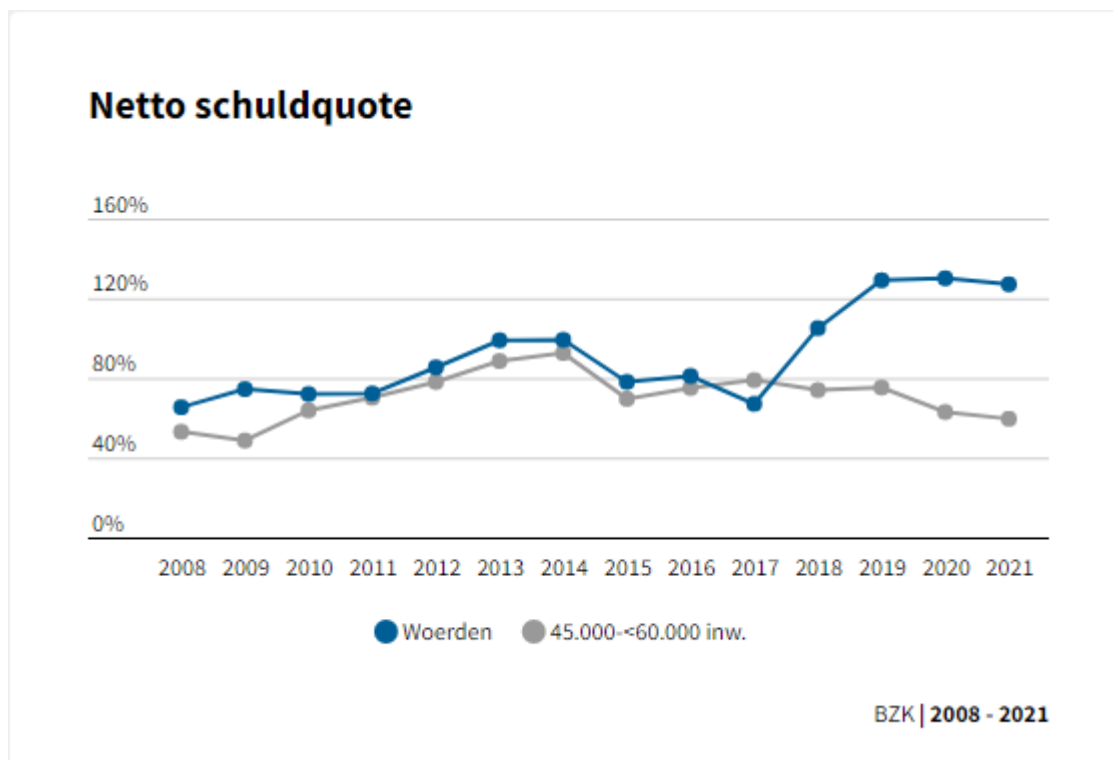
1. De investeringen volgende uit het Integraal Huisvestingsplan Onderwijs (IHP) dat door de raad in oktober 2022 is vastgesteld.
2. De hogere kosten van de Rembrandtbrug van circa € 10 miljoen
3. De actualisatie / indexatie van de investeringsbudgetten voor Openbare Ruimte.

In de Woerdense financiële verordening geldt voor de schuldquote een signaalwaarde van 150%. Als deze overschreden wordt moet er in de meerjarenbegroting binnen drie jaar een verbetering zichtbaar zijn naar minimaal deze signaalwaarde (150%). Op basis van de financiële verordening moet de geprognosticeerde schuldquote uiterlijk in 2026 weer onder de 150% komen.

De toezichthouder (de provincie Utrecht) hanteert geen norm aan de schuldquote (en doet hier dus ook formeel niets mee in hun toezichtsrol), maar geeft wel signaleringswaardes, deze zijn als volgt:

Signaleringswaarden	Minste risico	Neutraal	Meeste risico
a1. netto schuldquote	< 90%	90 - 130%	> 130%

In onderstaande grafiek is te zien hoe de gemiddelde schuldquote van Woerden zich verhoudt met de gemiddelde schuldquote voor gemeenten tussen de 45.000 en 60.000 inwoners.



De werkelijke schuldquote per 31.12.2021 bedroeg 127% (begroting 2021: 152%). De sterke stijging in met name 2018 en 2019 wordt verklaard door onder meer grote investeringen in het nieuwe gemeentehuis, de A12-BRAVO en reconstructie de Kanis. De schuldquote per 31 december 2022 is nog niet bekend, maar zal waarschijnlijk rond de 120-125% liggen (begroting 2022: 158%). Het gemiddelde van de gemeenten van 45.000-60.000 inwoners lag op 59,5%. Het verschil tussen prognose en reële schuldquote wordt voor een deel verklaard door hogere baten vanuit rijksbijdragen en voor een deel door wel geplande maar niet gerealiseerde investeringen. Het college wil blijven sturen op de geprognosticeerde schuldquote, omdat dit de enige manier is om tijdig in te grijpen. De werkelijke schuldquote weet je

immers pas achteraf.

Waarom een (te) hoge schuldquote problematisch is of kan worden

Iedere overheid leent geld om bepaalde uitgaven mee te financieren. Schulden zijn pas problematisch als de rente die erover betaald moet worden te zwaar op de begroting drukt. Het risico op oplopende rente hangt van een aantal factoren af. Uiteraard is dat de omvang van de schuld in relatie tot het besteedbare geld per jaar (de facto de schuldquote), maar er spelen meer factoren. Met name de snelheid en omvang waarmee (een deel van) de schuld geherfinancierd moeten worden en hoe de rente zich in die tijd ontwikkelt.

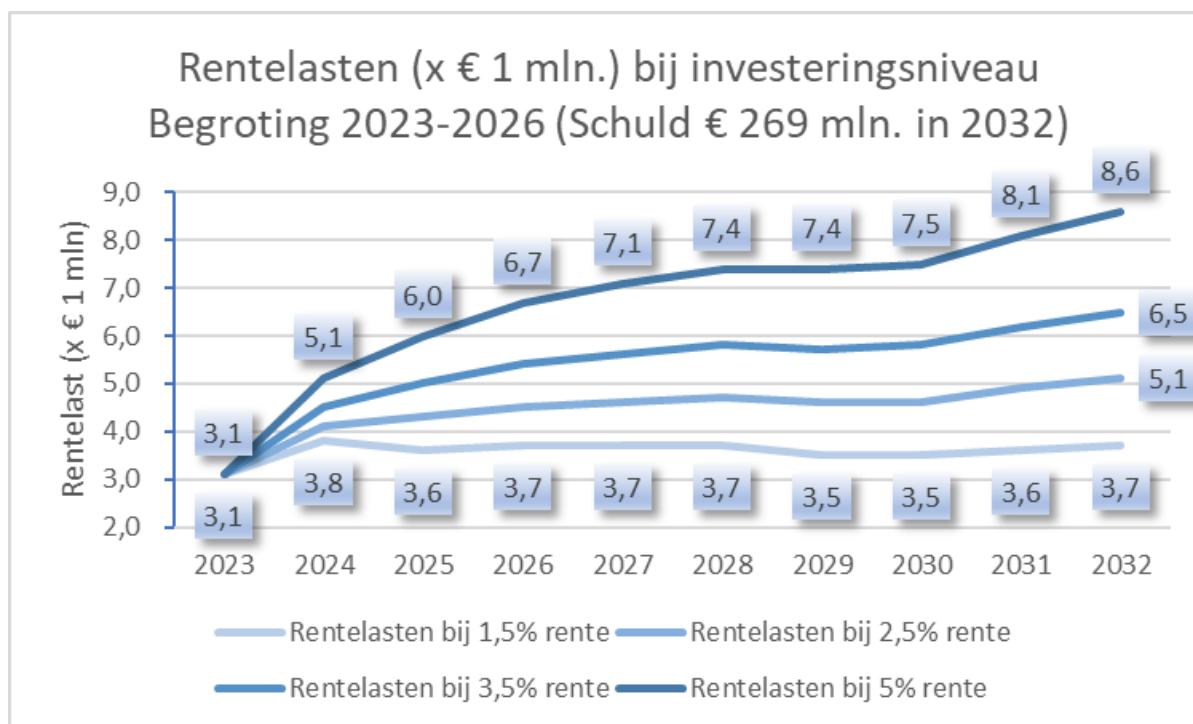
Omvang leningportefeuille

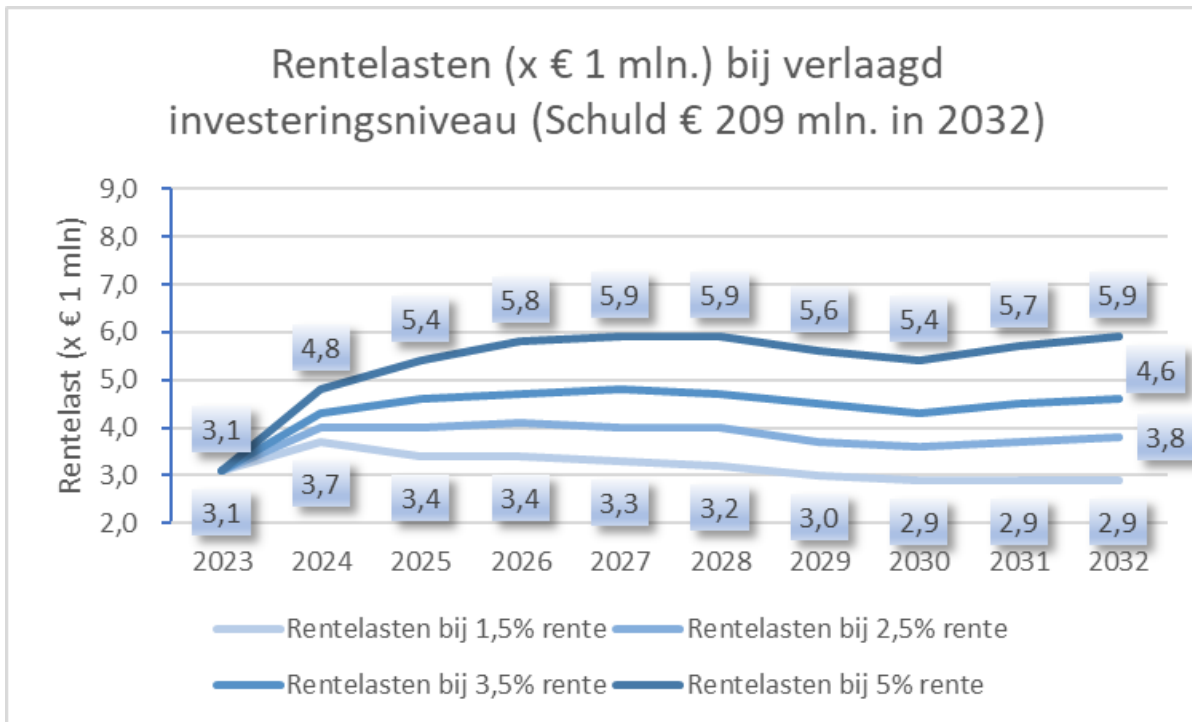
De omvang van de langlopende leningen van de gemeente Woerden per december 2022 bedraagt € 208 miljoen. De rentelasten hierover in 2023 zijn € 3,1 miljoen. Gemiddeld betaalt de gemeente momenteel 1,51% rente op de huidige leningportefeuille. De normale jaarlijkse aflossingen liggen rond de € 14 miljoen. Dit bedrag moeten wij jaarlijks ook weer herfinancieren, vermeerderd of verminderd met de aanvullende financieringsbehoefte. Gemiddeld verwachten wij de komende jaren ongeveer € 20 miljoen per jaar aan financiering aan te trekken. De financieringsbehoefte vanuit het IHP (circa € 40 miljoen tot en met 2032) en de Rembrandtbrug (€ 31 miljoen) is hierin meegenomen.

Scenario's renteontwikkeling

Zolang de rente constant blijft kunnen we de invloed van de schuld op hoeveel de gemeente te besteden heeft goed voorspellen. Als de rente gaat stijgen dan kan dat behoorlijk invloed hebben op het besteedbare geld in de begroting. De laatst aangetrokken lening in december 2022 had een bijvoorbeeld rentepercentage van 2,50%. In onderstaande grafieken is weergegeven wat de ontwikkeling is in de jaarlijkse rentelasten bij verschillende rente-scenario's. In de eerste grafiek is het effect zichtbaar van verschillende rentescenario's, waarbij is uitgegaan van het investeringsniveau zoals dat in de begroting 2023-2026 is opgenomen. De schuld loopt hierin op naar € 269 miljoen in 2032. In het scenario van 5% rente voor alle nieuwe leningen bedraagt de jaarlijkse rentelast in 2032 dan € 8,6 miljoen.

Ter vergelijking zijn in de onderste grafiek scenario's opgenomen waarbij we erin slagen om de schuldquote rond de 150% te houden. De schuld blijft hiermee in omvang vergelijkbaar met de schuld per ultimo 2022. Als we rekenen met 5% rente voor alle nieuwe leningen bedraagt de rentelast in 2032 in dat geval € 5,9 miljoen. Een verschil dus van € 2,7 miljoen aan jaarlijkse lasten ten opzichte van de huidige begroting, maar dat vraagt dus wel verlagingen van de geplande investeringen of het verhogen van de inkomsten van de gemeente.





Bij een lage rente is dus het effect van een hoge schuld op onze rentelasten logischerwijs niet zo groot. Maar bij een stijgende rente gaat de schuld een steeds groter effect hebben op de rentelasten. En daarmee is dus minder ruimte in de begroting voor andere (beleids)uitgaven.

Relatie tussen investeringen en exploitatiekosten

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-verstrekkingen.

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)
-/- Investerings	€ 35 mln.
<u>+/+ Afschrijvingen</u>	<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 het investeringsniveau fors hoger dan de afschrijvingslasten. Ondanks dat het begrotingssaldo positief is, verslechtert de schuldpositie.

Als we dus, ondanks forse investeringen, de schuld niet willen laten stijgen, betekent dit dat we moeten werken naar een positief begrotingssaldo, ter grootte van het verschil tussen investeringen en afschrijvingslasten. Vertaald naar het bovenstaande voorbeeld:

Begrotingssaldo (excl. Reservemutaties)	€ 23 mln. (positief)
-/- Investerings	€ 35 mln.
<u>+/+ Afschrijvingen</u>	<u>€ 12 mln.</u>
= Netto kasstroom	€ 0 mln.

Omdat de begrotingsomvang jaarlijks wel iets stijgt door indexeringen en nieuwe taken, mag de netto-kasstroom in de praktijk licht negatief zijn, waarbij de schuldquote dan nog wel gelijk blijft.

Zoals uit voorgaande blijkt, is het van groot belang dat we niet alleen sturen op een positief begrotingsaldo, maar ook op de kasstromen. Het is niet realistisch om de netto-kasstroom op korte termijn op '0' te krijgen. Maar het is wel van belang dat de gemeente een minder negatieve kasstroom krijgt.

Om de schuldquote te dempen zijn diverse maatregelen denkbaar. Om die maatregelen goed te kunnen beoordelen eerst een indicatie van de omvang van de opgave die gerealiseerd moet worden:

- 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 (t/m 2032) zou dus jaarlijks ongeveer € 6 miljoen minder uitgegeven of meer aan inkomsten gegenereerd moeten worden dan wat nu begroot is.

Voorstellen

Om te komen tot een gezondere schuldquote wil het college in elk geval de volgende acties in gang zetten:

Verbeteren inzicht en voorspelbaarheid

We zien al vele jaren dat de schuldquote bij de jaarrekening veel lager ligt dan bij de begroting. De laatste jaren is dit verschil ongeveer 25%-punt, ongeveer € 40 miljoen. Dit wordt met name verklaard door:

- Achterblijvende investeringen: de investeringsplanning is ambitieus en in de praktijk worden veel minder investeringen gerealiseerd. Door te weinig uitvoeringscapaciteit schuiven veel projecten door in de tijd.
- De werkelijke baten liggen hoger dan de begrote baten. Dit wordt o.a. verklaard door positieve bijstellingen in de Algemene Uitkering en andere uitkeringen vanuit het Rijk.

Op het tweede punt hebben we als gemeente weinig invloed, op het eerste punt juist wel. Daarom gaan we de volgende acties in gang zetten:

- 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.

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 uitgaven (dus exploitatiekosten én investeringen) zullen moeten beperken tot een nader te bepalen omvang.

Zoals eerder aangegeven zou deze beperking in de orde van € 6 miljoen per jaar moeten liggen over de periode 2023-2032. Omdat we ook rekening kunnen houden met een stijging van de begrotingsomvang, zal besparing aan de uitgavenkant in de orde van € 3 à € 4 miljoen per jaar moeten liggen.

Om dit te realiseren moeten we keuzes maken, die soms pijnlijk zullen zijn. Concreet willen we hiervoor de volgende acties in gang zetten:

- Onderscheid maken tussen noodzakelijke investeringen (om kwaliteitsniveau op orde te houden) en gewenste investeringen (politieke keuzes).
- In basis doen we de noodzakelijke investeringen wél, t.a.v. de politieke keuzes moeten we terughoudend zijn.

Onder de noodzakelijke investeringen verstaan we in ieder geval:

- Investeringen in de buitenruimte, op basis van een Meerjaren Investeringsprogramma, waarbij het door de raad te bepalen onderhoudsniveau leidend is. En waarbij rekening gehouden wordt met de Total Cost of Ownership (de totale kosten van het actief gedurende de gehele gebruiksduur).
- Investeringen in Onderwijshuisvesting, conform het vastgestelde Integraal Huisvestingsplan.

- Investerings in gebruiksmiddelen, zoals laptops en telefoons, maar ook bijvoorbeeld het wagenpark. Wel kunnen we de gebruiksduur kritisch beoordelen, maar uiteraard kunnen deze vervangingsinvesteringen niet geheel geschrapt worden.

Dit betekent dat we kritisch moeten kijken naar investeringen die geen absolute noodzaak kennen.

Puur ter indicatie zijn in onderstaande tabel de mogelijk toekomstige projecten vermeld waarnaar binnen de gemeente Woerden al wel onderzoek wordt gedaan, maar die nog niet met concrete bedragen in de begroting zijn opgenomen. Als deze projecten doorgaan leidt dit tot investeringen van enkele tientallen miljoenen tot mogelijk meer dan € 100 miljoen en dit heeft dus een aanzienlijk negatief effect op de schuldquote. Benadrukt moet worden dat een aantal van deze projecten alleen doorgang kan vinden als er sprake is van substantiële cofinanciering.

Stationsgebied
Aanleg Oostelijke randweg + zuidelijke parallelweg (n.b. prijsniveau 2020)
Aanpassen bestaande infrastructuur wegen (vertaling Verkeersvisie 2030 door RHDHV)
Nieuw zwembad
Schulenburg (nieuwbouw)
Cruyff Court
Herinrichting Wagenstraat
Milandhof
Investerings n.a.v. visie op Openbare Ruimte
Verhoging krediet Rembrandtbrug
Verhoging krediet Ongelijkvloerse Kruising Steinhagenseweg
Verleggen Oortjespad en definitieve brug

Interne financiële spelregels:

Binnen de verslaggevingsregels van het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) zijn soms meerdere keuzes te maken, bijvoorbeeld als het gaat om afschrijvingstermijnen of het omgaan met reserves en voorzieningen. Deze keuzes hebben geen direct effect op de kasstromen en daarmee de schuldquote, maar juist wel op het begrotingsaldo.

Binnen de mogelijkheden die wij hebben, willen wij er daarom voor gaan kiezen om meer naar de 'voorzichtige' kant te gaan. Concreet betekent dit:

- Afschrijvingstermijnen stellen wij zo kort als mogelijk, zodat we de lasten niet naar de toekomst schuiven.
- Wij handhaven de jaarlijkse stortingen in de Algemene Reserve, zoals deze ook in de Begroting 2023-2026 zijn opgenomen, ter versterking van het vermogen.

Zoals gezegd heeft dit geen direct effect op kasstromen, maar zorgt wel voor een realistischer beeld in de begroting. Hierdoor zijn wij beter in staat om ambities te temperen met het oog op een gezond financieel huishoudboekje.

Conclusie

De uitdaging die we als gemeente hebben om de schuldpositie en de schuldquote beheersbaar te houden is groot. Met de genoemde maatregelen denken wij een belangrijke stap te zetten om dit te realiseren.

Financiën

De financiële gezondheid van een gemeente wordt gemonitord en beoordeeld met een set aan indicatoren. Deze brief gaat over slechts één van die indicatoren, namelijk de schuldquote. Daarom beperkt het college zich tot richtinggevende instrumenten die bijdragen aan het verbeteren van deze indicator. Bij het opstellen van raadsvoorstellen zoals de kadernota en begroting wordt rekening gehouden met effecten op alle financiële indicatoren.

Vervolg

De voorgestelde maatregelen betrekken wij bij het opstellen van de Kadernota 2024 en de Begroting 2024-2027.

Bijlagen

-
