

Bijlage bij Begroting 2021: Financiële strategie

Inleiding

Op 22 september hebben we u een nieuwe financiële strategie gepresenteerd die we op 8 oktober met u hebben besproken en die vertaald is in de begroting. In dit document wordt deze financiële strategie 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, 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 eraan 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

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.

Foto Kaderbrief 2021	2021	2022	2023	2024
Geraamd Resultaat (t/m BURAP-1):	494	493	884	1.140
<i>SDD</i>	-1.366	-1.796	-2.337	-2.670
<i>GRD</i>	-327	-327	-327	-327
<i>SOJ</i>	-1.948	-2.375	-2.184	-2.184
<i>Overige GR'en (OZHZ, VRZHZ, Drechtwerk)</i>	-40	-33	-79	-171
<i>Reguliere kostenstijgingen</i>	-PM	-PM	-PM	-PM
<i>Corona</i>	-PM	-PM	-PM	-PM
Ontwikkelingen uitgaven	-3.681	-4.531	-4.927	-5.352
<i>Meicirculaire</i>	1.567	1.978	1.593	1.449
<i>Septembercirculaire</i>	PM	PM	PM	PM
<i>Inzet Eneco-middelen</i>	PM	PM	PM	PM
<i>Regulier inkomstenstijgingen</i>	PM	PM	PM	PM
Ontwikkelingen inkomsten	1.567	1.978	1.593	1.449
Geraamd resultaat Kaderbrief 2021	-1.620	-2.060	-2.450	-2.763

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) voor de verschillen.

Dat leidt tot een tekort van bijna 1,9 miljoen in 2021 oplopend naar 3 miljoen in 2024.

Resultaat na verwerking autonome ontwikkelingen	2021	2022	2023	2024
Foto kaderbrief 2021	- 1.620	- 2.060	- 2.450	- 2.763
Autonome ontwikkelingen				
- Wegvallen Dividend Eneco	- 769	- 769	- 769	- 769
- Septembercirculaire	595	159	293	542
- Overige w.o. loonkosten, rijks-, waterschapsbelasting	- 104	- 236	- 19	- 11
Tussenstand	- 1.897	- 2.906	- 2.944	- 3.001

Reguliere Keuzes van de kadernota

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. In 2018 en 2019 is het budget voor subsidies, na dat jarenlang niet gedaan te hebben, incidenteel geïndexeerd. Deze keuze maken we nu ook.

Dat leidt afgerond tot een resterend tekort van 1,8 miljoen in 2021 oplopend naar 1,9 miljoen in 2024.

Aanpak Sociaal Domein

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 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 waren opgenomen.

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

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 het structureel geraamd resultaat. 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 begrotingsaldo 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 leningenportefeuille herstructureren
2. Een deel van de verkoopopbrengst storten in een aparte reserve waar kapitaallasten van bestaande boekwaarden mee worden gedekt (kapitaaldeckingsreserve).

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.

Hierna resteert een positief saldo van €573.000,- in 2021 en een negatief saldo van €382.000,- in 2022 aflopend naar €149.000,- in 2024.

Nieuwe ontwikkelingen (na 22 september)

In oktober van dit jaar nog twee besluiten bij gekomen die van invloed zijn op het saldo:

- de Provincie beoordeelde de begroting van de DG&J als niet realistisch, hetgeen leidt tot een hogere deelnemersbijdrage;
- Veerplein hetgeen leidt tot een extra kostenpost van € 59.000,- in 2024.

Op basis hiervan resteert een positief saldo van € 121.000,- in 2021 en een negatief saldo van €551.000,- in 2022 aflopend naar een tekort van €216.000,- in 2024.

Ombuigingen

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 ervan uit 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 2022 structureel sluitend te krijgen. Die ombuigingen bestaan uit twee onderdelen die weinig maatschappelijke effecten hebben:

- Een structurele taakstelling op de organisatie van €200.000,-
- Het scherp maar realistisch begroten van de legesinkomsten: € 350.000 in 2021 en 2022.-

Dit resulteert in een begroting die in 2021 en 2022 structureel sluitend is Het geheel is weergegeven in de tabel op de volgende pagina.

Resultaat na verwerking inzet Enecomiddelen	2021	2022	2023	2024
Foto kaderbrief 2021	- 1.620	- 2.060	- 2.450	- 2.763
Autonome ontwikkelingen				
- Wegvallen Dividend Eneco	- 769	- 769	- 769	- 769
- Septembercirculaire	595	159	293	542
- Overige w.o. loonkosten, rijks-, waterschapsbelasting	- 104	- 236	- 19	- 11
Subtotaal na verwerking autonome ontwikkelingen	- 1.897	- 2.906	- 2.944	- 3.001
Reguliere keuzes kadernota				
- OZB Stijging 1,8%	170	170	170	170
- Leges stijging 1,5%, precario 1,5%, begraven 3,0%	44	44	44	44
- Indexatie huuropbrengsten	19	19	19	19
- Indexeren subsidies met 1,5%	- 150	- 150	- 150	- 150
Subtotaal na verwerking reguliere keuzes kadernota	- 1.814	- 2.823	- 2.861	- 2.918
Sociaal Domein				
- Inkomsten BUIG/ Sociale Dienst	498	401	594	766
- Stelpost Welzijn-Zorg vervalt 1e jaar, 2e jaar helft	- 300	- 225	0	0
Subtotaal na verwerking Sociaal Domein	- 1.616	- 2.647	- 2.267	- 2.152
Met meer durf maar realistisch begroten				
- Berekeningswijziging onderbesteding investeringsplanning 25%	0	87	310	550
- Bijstellen investeringsplannen (IP)	- 14	336	453	258
- Saldo incidentele baten en lasten: na 8 oktober nog een incidentele post in 2021 toegevoegd	831	480	0	0
Subtotaal na verwerking met meer durf en realistisch begroten	- 800	- 1.744	- 1.504	- 1.344
Inzet Enecomiddelen				
- Verwerking vorming kapitaaldekkingreserve	1.373	1.362	1.281	1.195
Eindstand na verwerking financiële strategie 22 sept	573	- 382	- 223	- 149
Ontwikkelingen na 22 sept				
- Oordeel Provincie begroting DG&J	- 203	- 169	- 8	- 8
- Veerplein	0	0	0	- 59
Resterende opgave	370	- 551	- 231	- 216
Ombuigingen				
- Taakstelling organisatie	200	200	200	200
- Scherper begroten leges	350	350	0	0

Definitieve eindstand na verwerking ontwikkelingen en ombuigingen	920	1	-31	-16
---	-----	---	-----	-----

In de strategie is gestuurd op structurele sluitendheid van de begroting. De presentatie in het boekwerk laat de sluitendheid, conform BBV-regels, in twee tabellen zien:

- Tabel Baten en lasten op pag 111
- Tabel incidentele baten en lasten op pag 118 en 119.

Het structureel en reël begrotingsevenwicht wordt berekend door de totale lasten en baten te verrekenen met de incidentele lasten en baten (zie vorige tabel). Het saldo dat overblijft moet positief zijn:

Presentatie van het begrotingssaldo (bedragen x € 1.000)	2021	2022	2023	2024
Saldo baten en lasten vóór bestemming	-2.643	-2.574	-1.068	-1.316
Toevoegingen aan de reserves	-1.024	-752	-765	-415
Onttrekkingen aan de reserves	3.756	3.326	1.801	1.715
Geraamd resultaat	89	0	-32	-16
Waarvan incidentele baten en lasten (saldo)	831	1	1	0
Structureel begrotingssaldo	920	1	-31	-16