

Financieel Gezond Apeldoorn

Financiële paragraaf bij het bestuursakkoord van Apeldoorn 2018-2022

Apeldoorn, 9 mei 2018



Inleiding

De politieke ambities uit het Bestuursakkoord 2018-2022 hebben financiële consequenties. In deze financiële paragraaf vertellen wij welke ruimte wij zien en hoe wij hiermee omgaan. Wij presenteren het financiële meerjarenperspectief en onze uitgangspunten daarbij voor gezonde gemeentefinanciën. Het huishoudboekje van Apeldoorn moet op orde zijn. Hoe wij dat willen bereiken, beschrijven wij wat uitgebreider in deze technische paragraaf.

Wij gaan behoedzaam om met de gemeentefinanciën. De lopende meerjarenbegroting, de meerjarenprogrammabegroting (MPB) 2018-2021, vormt het uitgangspunt voor ons meerjarenperspectief 2019-2022. Wij houden rekening met de inflatie, met de Jaarrekening 2017, met mee- en tegenvallers in het bestaande beleid en met Rijksbeleid dat de gemeentefinanciën raakt, zoals het regeerakkoord en het Interbestuurlijk Programma (IBP).

Deze paragraaf biedt eerst een korte terug- en vooruitblik. Onze aannames over de financiële toekomstontwikkeling lichten wij nader toe. Wij presenteren vervolgens een meerjarige prognose en een aantal uitgangspunten. In twee bijlagen geven wij toelichting in meer detail op het meerjarenperspectief 2019-2022 en op de ontwikkeling van de financiële positie van de gemeente Apeldoorn.

Terugblik

In 2014, het begin van de vorige bestuursperiode, stond de gemeente Apeldoorn nog onder preventief toezicht van de provincie Gelderland. Er waren grote bezuinigingen doorgevoerd (53 miljoen euro structureel en 200 miljoen euro incidenteel). De economische crisis woedde nog. Een stevig financieel herstelplan werd ingezet om financieel weer boven Jan te komen en dat werpt nu zijn vruchten af.

Apeldoorn mag dan onder het preventief provinciaal toezicht uit zijn, wij zijn er nog niet. Een financieel gezonde gemeente is daarom één van onze hoofdthema's in de bestuursperiode 2018-2022. Dat doen wij door te werken aan lagere schulden en meer reserves (solvabiliteit). Ons eigen vermogen moet terug naar het niveau van 2008. Zo krijgen wij genoeg 'vet op de botten' om toekomstige tegenvallers te kunnen opvangen en ambities te kunnen realiseren.

Vooruitblik

Anno 2018 gaat het goed met de Nederlandse economie. Cijfers van het Centraal Planbureau bevestigen dat met een groei van 3,2% over 2018 en een verwachte 2,7% groei over 2019. Die groei zien wij terug in Apeldoorn. Wij ontvangen meer geld van het Rijk en die situatie lijkt de komende jaren verder te verbeteren. In de meerjarenbegroting 2018-2021 was daardoor al structureel 5 miljoen euro beschikbaar voor nieuw beleid.

Het Rijk heeft met andere overheden, waaronder de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), afspraken gemaakt over belangrijke thema's, zoals duurzame energie, inspelen op klimaatverandering, zorg en maatschappelijke ondersteuning. Eén van de afspraken is dat gemeenten van het Rijksgeld meer zelf moeten gaan betalen, zoals bij maatschappelijke ondersteuning. Wij houden hiermee rekening in onze prognose.

Wij spelen zo goed mogelijk in op bestaande financiële risico's, zeker risico's waarop wij lokaal grip kunnen hebben. Tegelijkertijd blijven er altijd risico's door ontwikkelingen waarop wij geen grip hebben, zoals de Brexit. Laat staan risico's die wij nu nog niet kunnen voorzien.

Sociaal domein

Het sociaal domein (waaronder zorg, jeugdzorg en werk en inkomen) vormt een belangrijk en groot onderdeel van de gemeentebegroting. Hiermee gaan wij in financiële zin anders om in de bestuursperiode 2018-2022. Wij laten ons niet meer leiden door de geldstroom uit Den Haag, maar door wat wij zelf belangrijk vinden voor de inwoners van Apeldoorn. Wij vangen risico's in het sociaal domein op via de algemene reserve, zoals wij dat doen met alle risico's.

Zorgen over het sociaal domein blijven er, zoals over het hoge aantal bijstandsgerechtigden in de gemeente Apeldoorn en ook de groeiende uitgaven in de jeugdzorg. In de onderstaande prognose hebben wij deze zorgen financieel verwerkt in de verwachte financiële ontwikkeling voor de periode 2019-2022. Niettemin blijft een structureel tekort aan Rijksgelden de oorzaak van deze problematiek.

Prognose 2019-2022

Wat wij hierboven beschreven hebben leidt tot een nieuwe financiële prognose 2019-2022. Deze prognose is opgesteld op basis van de informatie die in maart 2018 bekend was. Wij geven op onderstaand overzicht een gedetailleerde toelichting in bijlage 1 en komen in die bijlage ook op de risico's en onzekerheden (disclaimers) terug.

Financieel perspectief 2019 - 2022		2019	2020	2021	2022
1.	actualisering 2018-2021 + toevoegen jaarschijf 2022	-1.991.000	-3.465.000	-5.932.000	-9.550.000
2.	structurele effecten jaarrekening 2017 (jeugdzorg onder ad 3)				
	- OZB opbrengsten incl. hogere volumetoename woningen/niet woningen	-480.000	-20.000	420.000	2.260.000
	uitkomst pré BBB 2019 - 2022	-2.471.000	-3.485.000	-5.512.000	-7.290.000
3.	ontwikkelingen sociaal domein				
	a. Jeugdzorg	-4.000.000	-5.000.000	-5.000.000	-5.000.000
	b. BUIG	600.000	600.000	600.000	600.000
	c. WMO lokaal	-2.800.000	-2.900.000	-pm.	-pm.
	d. WMO beschermd wonen en maatschappelijke opvang	2.500.000	3.500.000	-pm.	-pm.
4.	Gevolgen Regeerakkoord en Startnota kabinet Rutte III				
	a. algemene uitkering gemeentefonds (hoger accres)	9.000.000	15.000.000	20.000.000	27.000.000
	b. compensatie loon- en prijsontwikkeling en volumegroei 2019	700.000	800.000	900.000	1.000.000
	c. volumegroei sociaal domein 2020 en verder		-1.500.000	-3.000.000	-4.500.000
	d. aanzuigende werking abonnementsstarief Wmo, hogere loonschaal Cao huishoudelijke verzorging, scherpere eisen Veilig Thuis	-2.000.000	-2.200.000	-2.550.000	-2.800.000
	e. rendement investeringen in/transformatie van het sociaal domein	250.000	500.000	750.000	1.000.000
5.	Uitvoering InterBestuurlijkProgramma (IBP)/Bestuursakkoord Apeldoorn	-pm.	-pm.	-pm.	-pm.
6.	Buffer voor onontkoombare ontwikkelingen	-	-	-	-
7.	Budgetverruiming	3.000.000	-	-	-
	saldo	4.779.000	5.315.000	6.188.000	10.010.000

Uitgangspunten financieel beleid

De financiële prognose toont dat er ruimte is om te investeren in nieuw beleid en projecten. Om te bepalen wat wel en niet kan, hanteren wij de volgende uitgangspunten:

1. Nieuw beleid in 2019 past binnen het beschikbare saldo. Het bestuursakkoord bepaalt de prioriteiten.
2. Als nieuw beleid niet volledig in de begroting van 2019 kan worden verwerkt, onderzoeken wij of dit alsnog ingepland kan worden in de jaren tot en met 2022.
3. Als ook dit niet mogelijk is, dan geldt als uitgangspunt dat nieuw gewenst beleid wordt afgewogen tegen bestaand beleid.
4. Als dat niet lukt, zal er in het totaal van de begroting naar een oplossing moeten worden gezocht, met deze volgorde:
 - nadere efficiencymaatregelen
 - zoektocht binnen de eigen dienst
 - zoektocht binnenshuis over de volle breedte van het gemeentelijke domein;
 - zoektocht buitenshuis (subsidies en overdrachtsuitgaven);

Wij streven naar een structureel sluitende begroting. Belastingen worden met maximaal het inflatiepercentage verhoogd en de lasten worden nadrukkelijker en eerlijker verdeeld. Nieuw beleid wordt dus niet door extra belastingheffing gefinancierd, maar door keuzes te maken.

Een belangrijk uitgangspunt is dat de financiële positie van de gemeente gezond is in 2026. Wat ons betreft betekent een gezonde financiële positie dat onze meerjarenbegroting over de verschillende jaarschijven tenminste sluitend is. Dat gold voor de meerjarenbegroting (MPB) 2018-2021 en dat geldt ook voor volgende begrotingen. Ook voeren wij in 2018/2019 een scan uit op bestaand beleid. De uitkomsten nemen wij mee in de MPB 2020-2023.

Gezonde financiën: onze criteria

Voor de gezonde financiële positie van onze gemeente gelden verder de volgende criteria:

- a. Het grondbedrijf en de algemene dienst hebben voldoende weerstand om onze financiële risico's op te kunnen vangen. Hiervoor kijken wij naar ons weerstandsvermogen en onze algemene reserve;
- b. Onze schuldenlast is in verhouding tot onze inkomsten niet te hoog. IJkpunt hiervoor is onze netto gecorrigeerde schuldquote;
- c. De gemeente heeft voldoende vet op de botten om te voorkomen dat wij in extreem slechte financiële tijden kwalitatief door de bodem te zakken. Is onze solvabiliteit goed?

Bijlagen bij deze financiële paragraaf:

- *Bijlage 1: Toelichting op onderdelen Financieel Perspectief 2019-2022*
- *Bijlage 2: Toelichting 'gezonde financiële positie'*

Bijlage 1 | Toelichting op onderdelen Financieel Perspectief 2019-2022

Ad 1.

In deze reeks hebben wij o.a. de hogere loon- en prijsindicatoren verwerkt die door het CPB zijn aangegeven. Het planbureau verwacht vooral hogere loonkosten, die ook bij het Rijk aan de orde zijn. Dit is één van de oorzaken van de hogere algemene uitkering onder ad 4a. Een deel van de hogere kosten wordt gecompenseerd door hogere opbrengsten, zoals bij de afvalstoffenheffing en de OZB.

Wij verhogen de OZB opbrengst voor inflatie met de index prijspeil nationale bestedingen (pnb) zoals in 2016 in de gemeenteraad is besloten. De verwachte inflatie is nu 1,8%. In de raming hebben ook rekening gehouden met de tegenvaller uit 2017 omdat recreatiewoningen niet meer als niet-woningen mogen worden aangemerkt.

Ad 3

a. In een solide meerjarenbegroting past niet een budget voor jeugdzorg waarvan al een aantal jaren is gebleken dat dit onvoldoende is. Wij stellen voor om het been hier bij te trekken waardoor vanaf 2019 sprake is van een goede startsituatie. Deze bijstelling is op basis van ongewijzigd beleid en houdt nog geen rekening met een volumegroei zoals het CPB die voorspelt (zie ad 3c).

b. Wij willen graag meer mensen aan het werk en minder mensen in een bijstandsuitkering. Op basis van huidige ontwikkelingen in het aantal, verwachten we een klein voordeel ten opzichte van de MPB 2018-2021. Ondanks deze positieve reeks hebben wij ten opzichte van het Rijksbudget nog steeds een tekort dat ten laste van de algemene middelen komt (ca. € 4,5 mln.).

c. en d. Bij de WMO verwachten wij dat wij op de lokale voorzieningen tekort komen en dat wij op het regionale budget voor beschermd wonen (bw) en maatschappelijke opvang (mo) geld overhouden. Daarbij houden wij rekening met afspraken met de regiogemeenten over de inzet van het rijksbudget. Wij gaan er in deze prognose vanuit dat in 2021 een nieuw objectief verdeelmodel wordt ingevoerd, waarbij alle 380 gemeenten financieel verantwoordelijk worden voor bw/mo. Op dit moment hebben wij nog geen zicht op mogelijke herverdeeleeffecten als gevolg van een nieuwe verdeelmodel.

Ad 4.

a. Het regeerakkoord van Rutte III en het IBP zorgen voor flink meer gemeentefondsgeld. Ten opzichte van de MPB 2018-2021 een groei van € 300 miljoen in 2018 oplopend tot € 2,8 miljard in 2022. Het aandeel van Apeldoorn hierin is bijna 1% en dat leidt tot deze reeks. In het IBP hebben Rijk en VNG nogmaals uitgesproken, dat gemeenten gaan over de besteding van hun hogere algemene uitkering.

b. Voor 2019 moeten VNG en Rijk nog afspraken maken over de inflatie en volume ontwikkeling. Dat zal tot een hogere rijksvergoeding sociaal domein leiden. In de primaire uitkomst onder ad 1 hebben wij in onze uitgaven al rekening gehouden met een hogere inflatie dan in de lopende MPB. Wij zetten daarom de hogere rijksvergoeding over 2019 niet in voor extra budget voor het sociaal domein, maar als algemeen dekkingsmiddel.

c. Uit de hogere algemene uitkering moeten gemeenten vanaf 2020 hun hogere loon-, prijs- en volumeontwikkelingen in het sociaal domein betalen. De helft daarvan is nodig voor volumegroei in vooral de jeugdzorg. De loon- en prijscompensatie is al verwerkt in de primaire uitkomst ad 1. Resteert de volumegroei, gebaseerd op berekeningen van het CPB. Wij willen in de begroting ruimte beschikbaar houden tot wij meer zicht hebben of die volumegroei zich ook werkelijk voordoet. De VNG heeft in de gesprekken met het Rijk aangegeven, dat dit onderdeel voor gemeenten een groot risico is.

d. Bij de onderhandelingen over het IBP heeft de VNG verschillende onderwerpen ingebracht, die de gemeenten geld gaan kosten. Het kabinet was niet bereid daar extra vergoeding voor beschikbaar te stellen, omdat gemeenten al zoveel meer algemene uitkering krijgen (ad 3a). In deze reeks zijn drie tegenvallers verwerkt: de gevolgen voor de eigen bijdrage van WMO cliënten omdat wij een laag abonnementsstarief in rekening mogen brengen, de hogere CAO schaal in de huishoudelijke verzorging en aanscherping door het Rijk van de eisen rond Veilig Thuis.

e. Wij gaan ervan uit dat de investeringen in het sociaal domein zich zullen vertalen in maatschappelijke en/of financiële voordelen. Zonder dit per onderdeel te kunnen kwantificeren zien wij hier kansen als gevolg van synergie van de Centra voor Maatschappelijke Ondersteuning (CMO) in de stadsdelen, een grotere inzet aan de voorkant ('Iedereen doet mee') en meer activering en doorgeleiding naar werk wat tot minder BUIG-uitgaven zal leiden. BUIG staat voor: Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorziening Gemeenten. Wij realiseren ons dat een lagere drempel tot toegang een hogere vraag tot gevolg kan hebben.

Ad 5.

In de komende maanden wordt het IBP verder uitgewerkt. Naast een hoger gemeentefonds is in het Regeerakkoord sprake van specifieke maatregelen die kansen bieden voor gemeenten. In afwachting van concrete invulling van het IBP hebben wij hier in onze opstelling nog geen rekening mee gehouden.

Ad 6.

Bij de besluitvorming over de Zomernota 2012 is afgesproken, dat in de MPB jaarlijks rekening wordt gehouden met een buffer voor (bestuurlijk) onontkoombare ontwikkelingen. Het ontbreken van een algemene reserve, die vrijwel volledig voor ombuigingen was aangewend, lag hieraan ten grondslag.

Wij vinden dat een nieuw bestuursakkoord en de uitwerking daarvan in de MPB 2019-2022 voldoende stevig zijn om tot een goed evenwicht te komen tussen bestaand en nieuw beleid. Bovendien werken wij verder aan een gestaag groeiende algemene reserve. Wij vinden het dan ook niet meer nodig om voor 2019 - 2022 een nieuwe buffer voor toekomstige ontwikkelingen op te nemen.

Ad 7.

Wij willen zo snel mogelijk werk maken van het nieuwe bestuursakkoord. Daarvoor is vanaf 2020 ruim € 5 miljoen oplopend tot € 10 miljoen in 2022 beschikbaar. In 2019 hebben wij echter te weinig geld om actief in de stad en de dorpen aan de slag te gaan. Wij gebruiken daarom een deel van het resultaat van de jaarrekening 2017 om in 2019 financiële ruimte te krijgen.

Het uit de algemene reserve putten van € 3 miljoen gaat niet ten koste van het financieel herstel. Wij blijven op koers met een groeipad voor de solvabiliteit (weerstandsvermogen) naar 'goed' tussen 2025 en 2030. Dat ligt in lijn met de MPB 2018 - 2021. Wij verwijzen naar bijlage 2 met de kerngetallen.

Disclaimers

Wij noemen hieronder enkele mogelijke risicofactoren:

- het gemeentefonds groeit flink o.a. vanwege het extra nieuw beleid van het Rijk. Wanneer vertraging in de uitvoering optreedt, dan heeft dat gevolgen voor onze algemene uitkering;
- wij hebben een inschatting gemaakt van het verloop van de BUIG en komen tot een minder negatief scenario dan de laatste jaren. De BUIG wordt echter ook bepaald door rijksbeleid en de landelijke ontwikkeling van het aantal bijstandsgerechtigden, waar wij geen invloed op hebben;
- de meicirculaire gemeentefonds blijft de belangrijkste bron voor een nieuwe MPB. De uitkomst hiervan zal van invloed zijn op ons financiële perspectief. Dit biedt uiteraard ook kansen;
- wij houden nog geen rekening met een nadeel op de sociale werkvoorziening, waar andere gemeenten daar al een jaren tekorten hebben. Uit de meerjarenbegroting 2019-2022 van Lucrato, die nog voor een zienswijze naar de raad zal gaan, blijkt een structureel tekort waarvan het werkbedrijf aangeeft dit niet meer uit eigen middelen te kunnen opvangen;
- met een mogelijk stijgende rente op de geld- en kapitaalmarkt hebben wij geen rekening gehouden.

Bijlage 2 | Toelichting gezonde financiële positie

Financiële positie

Voorwaarde voor een gezonde financiële positie is, dat onze meerjarenbegroting over de verschillende jaarschijven tenminste sluitend is. Dat gold voor de MPB 2018-2021 en dat zal ook moeten gelden voor de volgende begrotingen.

Voor een gezonde financiële positie van onze gemeente gelden verder de volgende criteria:

- hebben het grondbedrijf en de algemene dienst voldoende weerstand om onze financiële risico's op te kunnen vangen? Hiervoor kijken wij naar ons weerstandsvermogen en onze algemene reserve;
- is onze schuldenlast in verhouding tot onze inkomsten niet te hoog? IJkpunt hiervoor is onze netto gecorrigeerde schuldquote;
- hebben wij voldoende vet op de botten om te voorkomen dat wij in extreem slechte financiële tijden kwalitatief door de bodem te zakken? Is onze solvabiliteit goed?

De Jaarrekening 2017 geeft een actueel beeld van onze financiële positie.

Financiële kengetallen:		Rekening 2015	Rekening 2016	Begroting 2017	Begroting 2018	Rekening 2017	Norm	
a	Algemene reserve eind 2022 (in miljoenen)	€ 27,9	€ 38,8	€ 39,4	€ 34,8	€ 56,1	> €20	Goed
b	Weerstandsvermogen grondbedrijf	<1	<1	<1	=1	>1	>1	Goed
c	Weerstandsvermogen algemene dienst	<1	<1	<1	>1	<1	>1	Onvoldoende
d	Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	94,95%	101,84%	89,92%	91,70%	84,17%	< 90%	Goed
e	Solvabiliteitsratio	5,15%	8,32%	4,28%	8,98%	12,77%	> 20%	Matig

Toelichting

- Algemene reserve eind 2022.

Een van de richtpunten in ons financieel herstelplan uit 2012 is, dat de algemene reserve eind 2022 een niveau heeft bereikt van minimaal € 20 miljoen. Wij zitten op koers. De algemene reserve voor het eerst in jaren weer positief en bedraagt € 2 miljoen eind 2017. Dit is nog gering, maar de reserve zal komend jaren snel verder oplopen naar € 56,1 miljoen eind 2022.

- Weerstandsvermogen grondbedrijf

De positie van het grondbedrijf is afgelopen jaren sterk verbeterd en het weerstandsvermogen van het grondbedrijf is goed. De reserve van het grondbedrijf is voldoende om de risico's op te vangen. De winst van het grondbedrijf is de laatste jaren weer toegenomen en een deel daarvan vloeit terug naar de algemene dienst (op basis van het resultaat grondbedrijf 2017, 16,5 miljoen).

- Weerstandsvermogen algemene dienst

Wij hebben de risico's van de algemene dienst gecalculeerd op ca € 20 miljoen. Dit is inclusief de risico's van het sociaal domein. Het weerstandsvermogen eind 2017 van de algemene dienst is nog onvoldoende, maar zal komende jaren toenemen en vanaf 2018 goed zijn.

- Netto schuldquote gecorrigeerd (verplicht)

Wij streven naar een netto gecorrigeerde schuldquote lager dan 90%. Dit is een goede verhouding tussen onze bezittingen, die wij betaald hebben met schulden, en onze jaarlijkse inkomsten. Voor de schuldquote gecorrigeerd houden wij de volgende normen aan:

Netto schuldquote	<90%	<100%	100% < > 130 %	>130%
Kwalificatie	Goed	voldoende	Matig	Onvoldoende

De gecorrigeerde schuldquote op basis van de jaarrekening 2017 is 84,17%, dus goed. We kunnen steeds meer investeringen financieren, zonder daarvoor meer te moeten lenen.

e. Solvabiliteitsratio

Wij hanteren de volgende normen voor onze solvabiliteit:

Solvabiliteit	≥ 20%	15% <>20%	10 %<>15%	< 10%
Eigen vermogen	≥160 mln	120 <>160 mln	80 <> 120 mln	< 80 mln
Kwalificatie	Goed	voldoende	Matig	Onvoldoende

Wij willen onze solvabiliteit terugbrengen op het niveau van 2008. De afgelopen jaren was onze solvabiliteit nog onvoldoende. Op basis van de jaarrekening 2017 bedraagt ons eigen vermogen inclusief rekeningresultaat € 90 miljoen. Onze solvabiliteit verbetert naar bijna 12 %. De prognose voor de komende jaren is positief. Onze solvabiliteit groeit sneller dan wij in de MPB 2018-2021 hadden verwacht. In het huidige groeitempo verbetert onze solvabiliteit naar 'voldoende' in 2021 (was 2025) en 'goed' in 2026 (was 2030).