



Paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing

ALGEMEEN

In artikel 18 van de Financiële verordening is bepaald dat het college bij de begroting en de jaarrekening een paragraaf weerstandsvermogen opneemt waarin in ieder geval wordt ingegaan op het risicomanagement, het opvangen van risico's door verzekeringen, voorzieningen, het weerstandsvermogen of anderszins. In de paragraaf wordt verder de gewenste weerstandscapaciteit bepaald. Ook geven we aan of de gesignaleerde risico's van materieel belang zijn en wordt de kans ingeschat dat deze risico's zich voordoen. Tenslotte vermelden we in hoeverre schade en verliezen ten gevolge van de risico's, met de weerstandscapaciteit kunnen worden opgevangen.

Risicomanagement en risicobeleid

Net als iedere andere organisatie, heeft onze gemeente in haar taakuitvoering te maken met onzekerheden die kunnen leiden tot financiële nadelen. Het is van belang dat deze risico's worden onderkend en voortdurend in relatie kunnen worden gebracht tot de beschikbare weerstandscapaciteit.

In de raadsvergadering van 30 juni 2011 is de nota risicomanagement 2010/2011 vastgesteld. In deze nota zijn de kaders en begrippen voor het risicomanagement gedefinieerd. In de nota is vastgelegd dat jaarlijks in de paragraaf weerstandsvermogen de risico's worden geïnventariseerd en vastgelegd. Medio augustus 2017 heeft een inventarisatie plaatsgevonden van de risico's t.b.v. de programmabegroting 2018.

KENGETALLEN VOOR DE FINANCIËLE POSITIE VAN DE GEMEENTE HEUMEN

Bij Besluit van 15 mei 2015 is het BBV gewijzigd. Met ingang van de programmabegroting 2016 is het een wettelijk vereiste dat kengetallen ter ondersteuning van de beoordeling van de financiële positie opgenomen worden in de paragraaf weerstandsvermogen.

Deze kengetallen maken inzichtelijk over hoeveel ruimte de gemeente beschikt om structurele en incidentele lasten te kunnen dekken of opvangen. Ze geven zodoende inzicht in de financiële weer- en wendbaarheid.

De genoemde kengetallen en de plaats in de begroting helpen raadsleden bij het verkrijgen van verantwoord inzicht in en het beoordelen van de financiële positie.

De provincies hebben in het kader van het provinciaal toezicht afgesproken de uitkomsten van de kengetallen te vergelijken met de signaleringswaarden zoals die gehanteerd worden voor de stresstest van de 100.000+ gemeenten.

De waarden worden ingedeeld in 3 categorieën. De uitwerking hiervan is opgenomen in deze paragraaf.

De wijze waarop de kengetallen berekend moeten worden is opgenomen in de Regeling van de Minister van BZK van 9 juli 2015 en gewijzigd 26 oktober 2015.

De vijf kengetallen zijn:

- **Netto schuldquote en Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen**
Hoe hoger de schuld, hoe hoger de netto schuldquote. De netto schuldquote weerspiegelt het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen en geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie. Een hoge netto schuldquote hoeft op zichzelf geen probleem te zijn. Of dat het geval is valt niet direct af te leiden uit de netto schuldquote zelf, maar hangt af van meerdere factoren. Zo kan een hoge schuld worden veroorzaakt doordat er leningen zijn afgesloten en die gelden vervolgens worden doorgeleend aan bijvoorbeeld woningbouwcorporaties die op hun beurt weer jaarlijks aflossen. In dat geval hoeft een hoge schuld geen probleem te zijn. Om inzicht te verkrijgen in hoeverre er sprake is van doorlenen wordt de netto schuldquote zowel in- als exclusief doorgeleende gelden weergegeven (netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen).

- **Solvabiliteitsratio**
Dit kengetal geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Indien er sprake is van een forse schuld én veel eigen vermogen (het totaal van de algemene en de bestemmingsreserves), hoeft een hoge schuld geen probleem te zijn voor de financiële positie. Daar is bijvoorbeeld sprake van indien een lening is aangegaan omdat het eigen vermogen niet liquide is (omdat het vast zit in bijvoorbeeld een gemeentehuis of dat er andere investeringen mee zijn gefinancierd). Hoe hoger de solvabiliteitsratio, hoe groter de weerbaarheid van de gemeente. De mate van weerbaarheid geeft in combinatie met de andere kengetallen een indicatie over de financiële positie van een gemeente. De solvabiliteitsratio drukt immers het eigen vermogen uit als percentage van het totale vermogen en geeft daarmee inzicht in de mate waarin de provincie of gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen.
- **Grondexploitatie**
De afgelopen jaren is gebleken dat grondexploitatie een forse impact kan hebben op de financiële positie van een gemeente. Indien gemeenten of provincies leningen hebben afgesloten om grond te kopen voor een (toekomstige) woningbouwproject hebben zij een schuld. Bij de beoordeling van een dergelijke schuld is het van belang om te weten of deze schuld kan worden afgelost wanneer het project wordt uitgevoerd. Van de opbrengst van de woningen kan immers de schuld worden afgelost. Het kengetal grondexploitatie geeft aan hoe groot de grondpositie (de waarde van de grond) is ten opzichte van de totale (geraamde) baten. Wanneer de grond tegen de prijs van landbouwgrond is aangekocht, loopt een gemeente relatief gering risico. Het is dus belangrijk om te kunnen beoordelen of er een reële verwachting is of grondexploitatie kan bijdragen aan de verlaging van de schuld. Staat de grond tegen een te hoge waarde op de balans en moet die worden afgewaardeerd dan leidt dit tot een lager eigen vermogen en dus een lagere solvabiliteitsratio.
- **Structurele exploitatieruimte**
Voor de beoordeling van de financiële positie is het ook van belang te kijken naar de structurele baten en structurele lasten. Structurele baten zijn bijvoorbeeld de algemene uitkering uit het gemeentefonds en de opbrengsten uit de onroerende zaakbelasting OZB. Dit kengetal geeft aan hoe groot de structurele exploitatieruimte is, doordat wordt gekeken naar de structurele baten en structurele lasten en deze worden vergeleken met de totale baten. Een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten (waaronder de rente en aflossing van een lening) te dekken. De relevantie van dit kengetal voor de beoordeling van de financiële positie schuilt erin dat het van belang is om te weten welke structurele ruimte een gemeente heeft om de eigen lasten te dragen, of welke structurele stijging van de baten of structurele daling van de lasten daarvoor nodig is. De kengetallen moeten daarbij in samenhang worden gezien. Wanneer bijvoorbeeld de grondexploitatie er niet toe bijdraagt om de schuldpositie te verminderen en de structurele exploitatieruimte negatief is, geeft het kengetal belastingcapaciteit inzicht in de mogelijkheid tot hogere baten.
- **Belastingcapaciteit**
De OZB is de belangrijkste eigen belastinginkomst van de gemeente. De belastingcapaciteit geeft inzicht in de mate waarin bij het zich voordoen van een financiële tegenvaller deze in het volgende begrotingsjaar kan worden opgevangen of de mate waarin er ruimte is voor nieuw beleid. Om deze ruimte weer te kunnen geven is er voor gekozen om de belastingcapaciteit te relateren aan landelijk gemiddelde tarieven. Wettelijk is er geen maximum gesteld aan de hoogte van de tarieven. Gemeenten zijn vrij om de hoogte van de tarieven te bepalen. Het kengetal belastingcapaciteit geeft weer hoe de eigen belastingcapaciteit zich verhoudt tot het landelijk gemiddelde. Het kengetal wordt ontleend aan de «Atlas van de Lokale Lasten», een publicatie van het Coelo. Voor de gemeenten wordt de belastingcapaciteit gerelateerd aan de hoogte van de gemiddelde woonlasten (OZB, rioolheffing en reinigingsheffing). Naast de OZB wordt voor de vaststelling van de belastingcapaciteit gekeken naar de riool- en afvalstoffenheffing omdat deze heffing niet kostendekkend hoeft te zijn, maar ook lager mag worden vastgesteld (er is dan sprake van belastingcapaciteit die niet benut wordt).

De uitkomsten voor de gemeente Heumen.

In de onderstaande tabel zijn de uitkomsten van de vijf kengetallen voor de gemeente Heumen weergegeven in de kolommen 1 t/m 6. Kolom 7 geeft de gemiddelden van de Gelderse gemeenten weer. In de kolommen 8 t/m 10 zijn de waarden van de kengetallen ingedeeld in 3 categorieën. Deze categorieën sluiten aan bij de landelijk vastgestelde signaleringswaarden. Categorie A is het minst risicovol, categorie C het meest.

We concluderen dat de financiële positie voor onze gemeente als weinig risicovol kan worden gekwalificeerd, met uitzondering van de belastingcapaciteit (voor dit kengetal vallen we onder categorie C). Op de andere kengetallen bevinden we ons in categorie A en voor de solvabiliteitsratio in categorie B zonder de stille reserves (vergelijking van de kolommen 1,2 en 3 met de percentages in de kolommen 5,6 en 7). Met de stille reserves vallen we ook op het onderdeel solvabiliteit in categorie A en scoren we volgens de richtlijnen in het kader van het uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk toezicht 2016-2019 in de categorie voldoende¹ (groen) . De waardering "voldoende" is de hoogst mogelijke waardering.

¹ De beoordeling Groen (voldoende) wordt toegekend wanneer vier kengetallen zitten in categorie A, met daarbij kengetal structurele exploitatieruimte begroting en meerjarenraming

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Kengetallen	Rek. 2016	Begr. 2017	Begr. 2018	Begr. 2019	Begr. 2020	Begr. 2021	Geld. Gem.	Cat. A	Cat. B	Cat. C
Netto schuldquote	32 %	50 %	44%	55%	38%	33%	65%	<90%	90-130%	>130%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	-11 %	5 %	6%	17%	4%	0,3%	53%	<90%	90-130%	>130%
Solvabiliteitsratio *	26 %	28 %	31%	32%	40%	40%	33%	>50%	20-50%	<20%
Structurele exploitatieruimte **	3 %	0 %	2%	4%	5%	6%	0,6%	Begr en MJR>0 %	Begr of MJR>0%	Begr en MJR<0%
Grondexploitatie	9 %	17 %	1,7%	3%	-1,7%	-1,7%	18%	<20%	20-35%	>35%
Belastingcapaciteit	110 %	118 %	118%	118%	118%	118%	99%	<95%	95-105%	>105%

*Solvabiliteitsratio is incl. stille reserves 78% en daarmee vallen we in de beoordeling door de provincie op dit onderdeel in categorie A..

WEERSTANDSCAPACITEIT EN WEERSTANDSVERMOGEN

In dit onderdeel beschrijven we eerst de begrippen weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen. De berekening van de weerstandscapaciteit en het weerstandsvermogen is opgenomen aan het eind van deze paragraaf.

Begrippen

Weerstandscapaciteit:

De weerstandscapaciteit bestaat uit middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om niet-begrote kosten, die onverwachts en substantieel zijn, te dekken zonder dat de begroting en het beleid aangepast behoeven te worden.

Weerstandsvermogen:

Het weerstandsvermogen geeft aan hoe robuust de begroting is. Het weerstandsvermogen is voldoende als financiële tegenvallers goed opgevangen kunnen worden en het saldo van weerstandscapaciteit minus risico's positief is. Voor het beoordelen van het weerstandsvermogen is inzicht nodig in de omvang en in de achtergronden van de risico's in relatie tot de aanwezige weerstandscapaciteit. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen statisch en dynamisch weerstandsvermogen. Statisch weerstandsvermogen wordt berekend middels de incidentele weerstandscapaciteit en dynamisch weerstandsvermogen middels de structurele weerstandscapaciteit.

Incidentele weerstandscapaciteit:

De capaciteit die de gemeente heeft om eenmalige tegenvallers op te vangen, i.c. de algemene reserve en de reserve grondexploitatie.

Structurele weerstandscapaciteit:

Dit betreft de middelen die permanent inzetbaar zijn om tegenvallers op te vangen, i.c. het (restant)budget van de begrotingspost voor onvoorziene uitgaven en de mogelijkheid om de gemeentelijke belastingen te verhogen, de zogenaamde 'onbenutte belastingcapaciteit'. De onbenutte belastingcapaciteit is in onze gemeente beperkt. De structurele weerstandscapaciteit wordt in het kader van deze paragraaf dan ook niet uitgewerkt. De risico's worden afgezet tegen de incidentele weerstandscapaciteit.

Risico-inventarisatie: zie bijlage 9

Conform het bepaalde in de Financiële verordening en de nota Risicomanagement, geven we middels een tabel een beeld van de risico's waarvoor geen voorzieningen zijn getroffen. De tabel is opgenomen als bijlage 9.

Risico's en weerstandscapaciteit

Weerstandscapaciteit

Om risico's op te kunnen vangen is het van belang om te weten of onze gemeente over een buffer beschikt die hiervoor voldoende groot is, de zogeheten 'weerstandscapaciteit'. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in de incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Voor de berekening van de weerstandscapaciteit is de structurele weerstandscapaciteit buiten beschouwing gelaten omdat de onbenutte belastingcapaciteit al ingezet wordt voor dekking van de begrotingstekorten in de komende jaren. De hoogte van de tarieven voor de heffing van de o.z.b. zit aan de bovenkant en de tarieven voor de afvalstoffenheffing en rioolrechten zijn kostendekkend.

De incidentele weerstandscapaciteit van onze gemeente is opgebouwd uit:

- het vrij beschikbare deel van de algemene reserve,
- het resultaat van de programmabegroting 2017;
- het meerjarenperspectief voor de jaren 2018-2021;
- het geraamde exploitatieresultaat van de grondexploitatie na herziening van de exploitatieopzetten per 1 januari 2018.

Ontwikkeling van de weerstandscapaciteit.

Naar huidige inzichten zal de incidentele weerstandscapaciteit van onze gemeente zich in de komende begrotingsjaren als volgt ontwikkelen:

Stand van zaken

Algemene reserve, regulier per 31 december 2016	3.002.027
Resultaat 2017(medio augustus 2017)	1.486.295
Aanvullende toev. Voorziening Werklandschap	- 973.668
Resultaten begroting 2018 – 2021	5.880.011
Resultaat grondexploitaties	856.402

Prognose weerstandscapaciteit

10.251.067

Prognose weerstandscapaciteit incl. stille reserves*

21.921.067

(10.251.067 +11.670.000.(uit tabel hieronder))

*Toelichting stille reserves

Van stille reserves is sprake als activa onder de opbrengstwaarde of tegen nul zijn gewaardeerd maar direct verkoopbaar zijn als men dat zou willen (minBZK 2003). Bij verkoop van deze bezittingen ontstaat winst die eenmalig vrij inzetbaar is dan wel via de exploitatie wordt toegevoegd aan het eigen vermogen.

Voor de berekening van de weerstandscapaciteit merken we de volgende objecten aan als stille reserve:

Object	WOZ-waarde 2017.
Gemeentehuis, Kerkplein 6, Malden	3.270.000
Gemeentelijke werkplaats, Ambachtsweg 10, Malden	490.000
Parkeergarage Maldensteijn, Kerkplein 8a	390.000
Pachtgronden ²	4.920.000 ³
Natuurgronden	2.600.000 ⁴
Totaal	11.670.000

Risico's

De weerstandscapaciteit is noodzakelijk voor de dekking van de volgende risico's:

(Bedragen afgerond op € 1.000)

Reservering voor risico's van toekomstige exploitatietekorten*	1.800.000
Reservering voor vermogensrisico's (zie tabel risico-inventarisatie)**	<u>1.945.850</u>
Risico's Totaal	3.745.850

*Toelichting reservering voor risico's toekomstige exploitatietekorten (10% algemene uitkering)

Zoals is aangegeven in de nota risicomangement 2010 wordt jaarlijks bij het opstellen van de programmabegroting een inschatting gemaakt van de risico's en vindt er bij het opmaken van de jaarrekening een actualisatie plaats.

² Door de raad is december 2014 besloten dat van de opbrengst bij verkoop van de pachtgronden 5/12 deel wordt toegevoegd aan het landschapsfonds. Het overige wordt toegevoegd aan de algemene reserve.

³ Per 31 december 2016 beschikt de gemeente nog over 82 ha pachtgronden. De belastingdienst heeft voor de waardering van pachtgronden voor box 3 de prijs per ha voor 2016 voor Oostelijke Betuwe en Nijmegen bepaald op € 64.000 per ha. In 2016 zijn op basis van taxatie pachtpercelen verkocht voor € 55.000 per ha. We hebben de gemiddelde waarde afgerond op € 60.000 per ha.

⁴ De gemeente bezit 204 ha bosgrond met een geschatte waarde van € 2.6 miljoen.

Bij de vaststelling van de kadernota 2009-2012 en de nota risicomanagement 2010 is bepaald dat 10% van de algemene uitkering van het eigen vermogen gereserveerd wordt voor het opvangen van onvoorziene risico's en toekomstige tekorten in de exploitatiebegroting, die kunnen ontstaan vanwege tegenvallende inkomsten en onverwachte overschrijdingen die niet voorzien zijn bij de risico-inventarisatie.

Als gevolg van de decentralisatie van de middelen van het sociaal domein naar de gemeente ontvangt de gemeente voor de algemene uitkering en het sociaal domein een bedrag van afgerond € 18 miljoen. Met ingang van 2016 is het risico bepaald op €1,8 miljoen.

***Toelichting reservering voor vermogensrisico's*

De risico-inventarisatie voor de paragraaf weerstandvermogen is op een zorgvuldige wijze uitgevoerd met de kennis van de feiten op dat moment. De structurele- en incidentele risico's zijn in beeld gebracht en gekwantificeerd op een totaal bedrag van € 1.945.850.

Conclusies m.b.t. weerstandvermogen

De benodigde weerstandscapaciteit wordt afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit.

De uitkomst van die berekening vormt de ratio van het weerstandvermogen.

Ratio weerstandvermogen:

Beschikbare weerstandscapaciteit € 10.251.067 incl. stille reserve 21.921.067

Benodigde weerstandscapaciteit € 3.745.850

De ratio van het weerstandvermogen is 2,8 (zie voor uitleg van deze ratio onderstaande tabel) en incl. de stille reserves 5,9.

Om te kunnen beoordelen in welke mate de gemeente in staat is om de risico's te dekken wordt gebruik gemaakt van onderstaande waarderingstabel opgesteld door het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement. Hieruit blijkt dat de gemeente Heumen een uitstekend weerstandvermogen heeft.

<i>Waarderingstabel weerstandvermogen</i> Waarderingscijfer	Ratio weerstandvermogen	Betekenis
A	$> 2,0$	Uitstekend
B	$1,4 < x < 2,0$	Ruim voldoende
C	$1,0 < x < 1,4$	Voldoende
D	$0,8 < x < 1,0$	Matig
E	$0,6 < x < 0,8$	Onvoldoende
F	$< 0,6$	Ruim onvoldoende