

B. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Inleiding

In deze paragraaf gaan we in op de vraag in hoeverre we in staat zijn om tegenvallers op te vangen.

We werken met de methode van het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (NAR). Centraal in de aanpak staat het risicobewustzijn. Het gaat niet zozeer om het vermijden en/of ontkennen van risico's, maar juist om het bewust nemen van verantwoorde risico's.

Eerst geven we een toelichting op het beschikbare weerstandsvermogen. Daarna maken we een berekening van de weerstandsratio. Daarnaast nemen we in deze paragraaf een aantal financiële kengetallen op, waardoor we u nog meer inzicht kunnen geven in onze financiële positie.

We sluiten af met een conclusie en tot slot geven we een top 10 van het gemeentebrede risicoprofiel.

In de commissie Beleidscyclus is afgesproken dat we het onderscheid tussen de risico's die verbonden zijn aan de grondexploitatie en de overige risico's loslaten. Hierdoor presenteren we ook nog maar één top tien voor de risico's, waarbij we in bepaalde gevallen, waarbij sprake is van een onderhandelingspositie, volstaan met een globale tekst.

De beschikbare weerstandscapaciteit

De beschikbare weerstandscapaciteit van Gemeente Tiel bestaat uit het geheel aan middelen dat de organisatie daadwerkelijk beschikbaar heeft om de risico's in financiële zin af te dekken. Onder de weerstandscapaciteit kunnen 5 elementen worden gerekend:

a) de post onvoorzien

- b) onbenutte belastingcapaciteit
- c) de algemene (weerstand)reserve / risicoreserve
- d) bestemmingsreserves
- e) stille reserves.

De elementen a, c, d en e zijn incidenteel van aard, element b is structureel.

a. Onvoorzien

Voor onvoorziene uitgaven is in deze begroting een bedrag opgenomen van € 70.000. Uit deze post worden uitgaven gedekt die voldoen aan de 3 o's: onvoorzien, onvermijdelijk en onuitstelbaar. Tot een bedrag van € 12.500 kan het college besluiten nemen ten laste van onvoorzien, voor hogere bedragen is een raadsbesluit noodzakelijk. Uit het bovenstaande blijkt dat deze post vooral gebruikt wordt voor risico's die we *niet* voorzien hadden. We zetten deze post daarom niet in als weerstandscapaciteit.

b. Onbenutte belastingcapaciteit

Bij de berekening van de onbenutte belastingcapaciteit denken we in eerste instantie aan het minimale niveau van de belastingtarieven die in acht worden genomen bij een artikel 12 aanvraag. Hiermee wordt bedoeld dat als een gemeente een aanvraag om extra steun op grond van artikel 12 indient, eerst de tarieven moeten worden verhoogd tot een bepaald minimumniveau. Tiel zit op dit moment nog redelijk ver onder dit niveau. In opbrengst gaat het om een bedrag van € 2,0 miljoen op een geraamde opbrengst van € 8,4 miljoen.

Daarnaast is er sprake van een macronorm: in totaal mag de opbrengst OZB landelijk gezien niet meer stijgen dan een door de minister vastgesteld percentage. Gebeurt dit toch dan heeft de minister de gelegenheid om het verschil in mindering te brengen op het gemeentefonds. De macronorm is een aantal jaren overschreden, maar in 2017 voor het eerst niet.

De macronorm voor 2017 bedraagt 3,1%.

In Tiel houden we in de begroting rekening met een tariefstijging van 10,3%, dus ruim boven de macronorm. De belastingtarieven vragen met name om een politieke afweging.

c. Algemene weerstandsreserve

Tegelijk met de invoering van het risicomanagement heeft u besloten om een algemene weerstandsreserve te gaan vormen. Deze reserve is bedoeld om risico's mee op te vangen. De reserve bedraagt op dit moment bijna € 9,0 miljoen. Daarnaast ligt er nog een aantal claims op deze reserve, waardoor de vrij besteedbare ruimte ruim € 7,5 miljoen is.

d. Bestemmingsreserves

Bestemmingsreserves zijn reserves die in het leven zijn geroepen met een bepaald doel. Deze reserves worden in principe alleen voor dat doel aangewend. Als de reserve niet meer nodig is wordt deze opgeven en gaat het saldo naar de algemene weerstandsreserve.

e. Stille reserves

Stille reserves zijn eigendommen die een potentiële inkomstenbron zijn. U kunt hierbij denken aan gronden, onroerende zaken en andere eigendommen die verkocht zouden kunnen worden, omdat ze voor de gemeente geen doel meer dienen of inmiddels geheel of gedeeltelijk zijn afgeschreven.

Op dit moment is er geen inventarisatie van dit soort stille reserves beschikbaar. Mede vanuit de gedachte dat beheer van vastgoed geen kerntaak is van de gemeente is het uitgangspunt dat de vastgoedportefeuille wordt beperkt tot het vastgoed dat nodig is voor het uitvoeren van beleidsmatig onderbouwde gemeentelijke taken.

Wij beschouwen in elk geval de algemene weerstandsreserve als weerstandscapaciteit. Daarnaast zijn van de bestemmingsreserves ook de algemene reserve grondexploitatie en de reserve sociaal domein beschikbaar als weerstandscapaciteit, omdat deze reserves ook bedoeld zijn om risico's/tekorten op die beleidsterreinen op te vangen. De risico's van de grondexploitatie en van het sociaal domein zijn onderdeel van de berekening van het totaal aan risico's dat we lopen.

De andere drie posten achten wij minder geschikt hiervoor, of omdat ze vooral een politieke afweging vergen, of omdat we deze nu niet concreet kunnen maken. Derhalve bedraagt de weerstandscapaciteit ruim € 10,5 miljoen.

| Tabel 1: Beschikbare weerstandscapaciteit | | | | |
|--|------------------------|---------------------|--------------------------------------|---------------------------|
| Weerstand | Startcapaciteit | Bijboekingen | Afboekingen/ oormerkingen | Huidige capaciteit |
| Algemene weerstandsreserve | 8.977.250 | | 1.415.121 | 7.562.129 |
| Algemene reserve grondexploitatie | 4.284.091 | | 2.500.000 | 1.784.091 |
| Reserve sociaal domein | 1.204.242 | | | 1.204.242 |
| Totale weerstandscapaciteit | 14.465.583 | | 3.915.121 | 10.550.462 |

De benodigde weerstandscapaciteit

Om de risico's van Gemeente Tiel in kaart te brengen is een risicoprofiel opgesteld. In dit risicoprofiel zijn alle bekende risico's betrokken, inclusief die met betrekking tot Sociaal Domein en de grondexploitatie.

In totaal zijn er ruim 120 risico's in beeld gebracht. In tabel 5 achteraan deze paragraaf worden alleen de bekende tien risico's gepresenteerd die de hoogste bijdrage hebben aan de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit.

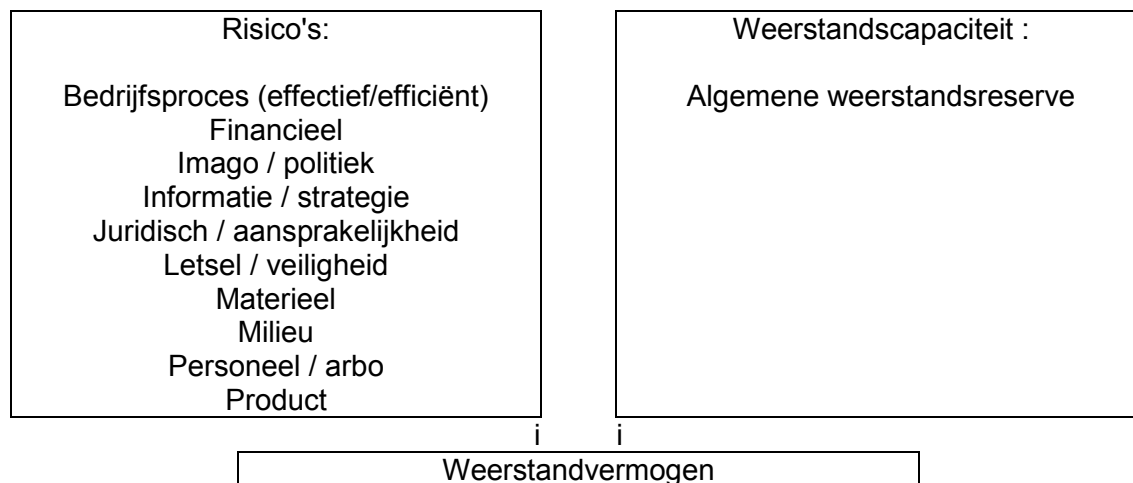
| | |
|-----------------------|--------------|
| Totaal grote risico's | € 11.935.000 |
| Overige risico's | € 13.858.000 |
| Totaal alle risico's | € 25.793.000 |

Op basis van de ingevoerde risico's is een risicosimulatie uitgevoerd. De risicosimulatie wordt toegepast omdat het reserveren van het maximale bedrag ongewenst en onnodig is. De risico's zullen immers niet allemaal tegelijk en in hun maximale omvang optreden.

Uit de simulatie volgt dat 90% zeker is dat alle risico's kunnen worden afgedekt met een bedrag van € 7.743.727 (= benodigde weerstandscapaciteit).

Berekening weerstandsratio

Om te bepalen of het weerstandsvermogen toereikend is, dient de relatie te worden gelegd tussen de financieel gekwantificeerde risico's en de daarbij gewenste en de beschikbare weerstandscapaciteit. De relatie tussen beide componenten wordt hieronder in een figuur weergegeven.



$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandcapaciteit}} = \frac{10.550.462}{7.743.727} = 1,36$$

De normtabel is ontwikkeld in samenwerking met de Universiteit Twente. Het biedt een waardering van het berekende ratio.

| Tabel 2: Weerstand velden | | |
|---------------------------|---------|------------------|
| Waarderingscijfer | Ratio | Betekenis |
| A | >2.0 | Uitstekend |
| B | 1.4-2.0 | Ruim voldoende |
| C | 1.0-1.4 | Voldoende |
| D | 0.8-1.0 | Matig |
| E | 0.6-0.8 | Onvoldoende |
| F | <0.6 | Ruim onvoldoende |

Het ratio voor het weerstandsvermogen van de gemeente Tiel valt in klasse C. Dit duidt op een voldoende weerstandsvermogen.

Financiële kengetallen

In dit onderdeel van deze paragraaf nemen we de voorgeschreven financiële kengetallen op. Deze kengetallen zijn grotendeels gebaseerd op geprognosticeerde balansgegevens. Elders in deze begroting hebben we ook een geprognosticeerde balans opgenomen. Naarmate deze verder in de toekomst is gelegen wordt deze minder betrouwbaar. Met name het tempo van de investeringen en de financiering daarvan laat zich moeilijk betrouwbaar voorspellen.

We hebben de cellen gekleurd op basis van de normen die de provincie in haar brief over de begroting 2016 heeft aangegeven:

- groen: categorie A
- oranje: categorie B
- rood: categorie C

Daarbij is groen het minst risicovol en rood het meest.

| Kengetal | Jaarrekening 2016 | Begroting 2017 | Begroting 2018 | Begroting 2019 | Begroting 2020 | Begroting 2021 |
|---|----------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 1a. Netto schuldquote | 76% | 84% | 104% | 100% | 95% | 91% |
| 1b. Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle leningen | 68% | 77% | 97% | 93% | 88% | 84% |
| 2. Solvabiliteitsratio | 18% | 20% | 18% | 19% | 20% | 22% |
| 3. Grondexploitatie | 1% | 2% | 1% | 1% | 1% | 1% |
| 4. Structurele exploitatieruimte | 0,60% | 1,50% | 1,56% | 1,10% | 1,29% | 0,91% |
| 5. Belastingcapaciteit | 85% | 91% | 94% | 94% | 94% | 94% |

Toelichting:

1a. Netto schuldquote

De netto schuld weerspiegelt het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen. De netto schuldquote geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie.

1b. Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle leningen

Om inzicht te verkrijgen in hoeverre sprake is van doorlenen wordt de netto schuldquote zowel in- als exclusief doorgeleende gelden weergegeven (netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen). Op die manier wordt duidelijk in beeld gebracht wat het aandeel van de verstrekte leningen is en wat dit betekent voor de schuldenlast.

De wijze waarop de netto schuldquote gecorrigeerd voor de doorgeleende gelden wordt berekend is gelijk aan de netto schuldquote, met dien verstande dat bij de financiële activa ook alle verstrekte leningen worden opgenomen (betreft met name doorgeleende gelden aan woningbouwcorporaties).

Een netto schuldquote van minder dan 100% wordt als voldoende beschouwd.

De netto schuldquote loopt in 2018 flink op. De reden hiervoor is dat er nieuwe leningen afgesloten moeten worden om de lopende en komende investeringen te financieren.

2. Solvabiliteitsratio

Dit kengetal geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Onder de solvabiliteitsratio wordt verstaan het eigen vermogen als percentage van het balanstotaal. Het eigen vermogen van een gemeente bestaat uit de reserves (zowel de algemene reserve als de bestemmingsreserves) en het resultaat uit het overzicht van baten en lasten.

In het algemeen wordt een getal tussen 25 en 40% als een minimum gezien. Dat betekent dus dat Tiel een lage solvabiliteit heeft. Dit wordt veroorzaakt door enerzijds een relatief lage omvang van de reserves, met name afgezet tegen de omvang van de schulden. De huidige prognose is dat na 2018 de solvabiliteit weer zal stijgen. Dit hangt mede af van omvang van de investeringen in de komende periode. Niet uit te sluiten is dat de komende jaren opnieuw langlopende leningen afgesloten moeten worden om de voorgenomen investeringen te kunnen financieren. In dat geval zal de solvabiliteit niet of minder omhoog gaan.

Hoewel zowel de schuldquote als de solvabiliteit indicaties zijn van de balanspositie van de gemeente zijn dit minder belangrijke cijfers dan bijvoorbeeld voor een onderneming. Zolang de rente en aflossing van de afgesloten leningen gedekt kunnen worden binnen een structureel sluitende begroting is er geen reden tot zorg, ook als de schuldquote relatief hoog en de solvabiliteit relatief laag zijn.

3. Grondexploitatie

De afgelopen jaren is gebleken dat grondexploitatie een forse impact kan hebben op de financiële positie van een gemeente. De boekwaarde van de voorraden grond is van belang, omdat deze waarde moet worden terugverdiend bij de verkoop. Voor de berekening van dit kengetal worden de niet in exploitatie genomen gronden en de bouwgrond in exploitatie bij elkaar opgeteld en gedeeld door de totale baten uit de programmabegroting of jaarstukken (ingevolge artikel 17 onderdeel van het BBV = exclusief mutaties reserves) en uitgedrukt in een percentage.

Het percentage in Tiel is laag. Dit betekent dat risico's in de grondexploitatie relatief laag zijn.

4. Structurele exploitatieruimte

Voor de beoordeling van het structurele en reële evenwicht van de begroting wordt onderscheid gemaakt tussen structurele en incidentele lasten. Bij incidentele lasten of baten gaat het om eenmalige zaken die zich gedurende maximaal drie jaar voordoen. Om de structurele lasten en baten te bepalen worden de incidentele lasten en baten van de totale lasten en baten afgetrokken.

De structurele exploitatieruimte wordt bepaald door het saldo van de structurele baten en lasten en het saldo van de structurele onttrekkingen en toevoegingen aan reserves gedeeld door de totale baten en uitgedrukt in een percentage. Hieronder is de berekening hiervan opgenomen.

Voor de provincie geldt als norm dat óf in het begrotingsjaar óf in de meerjarenraming het percentage positief is. In ons geval is het percentage voor alle jaren positief.

Berekening structurele exploitatieruimte:

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Totale lasten excl. reserves | 118.316.000 | 117.433.000 | 117.170.000 | 117.275.000 |
| af: incidentele lasten | 2.435.000 | 59.000 | 0 | 0 |
| Saldo A | 115.881.000 | 117.374.000 | 117.170.000 | 117.275.000 |
| Totale baten excl. reserves | 120.327.000 | 119.305.000 | 119.329.000 | 118.984.000 |
| af: incidentele baten | 1.946.000 | 0 | 0 | 0 |
| Saldo B | 118.381.000 | 119.305.000 | 119.329.000 | 118.984.000 |
| C: Structurele toevoeging reserves | 1.830.679 | 1.830.679 | 1.830.679 | 1.830.679 |
| D: Structurele onttrekkingen reserves | 1.207.715 | 1.207.715 | 1.207.715 | 1.207.715 |
| (B-A)+(D-C) | 1.877.036 | 1.308.036 | 1.536.036 | 1.086.036 |
| E: Saldo baten excl. reserves | 120.327.000 | 119.305.000 | 119.329.000 | 118.984.000 |
| Structurele exploitatieruimte | 1,56% | 1,10% | 1,29% | 0,91% |

Nadere specificaties van bovengenoemde bedragen zijn terug te vinden in deel 4, de financiële begroting en in de bijlage financiële overzichten.

5. Belastingcapaciteit

De ruimte die een gemeente heeft om zijn belastingen te verhogen wordt vaak gerelateerd aan de totale woonlasten. Het Coelo publiceert deze lasten ieder jaar in de Atlas van de lokale lasten. Onder de woonlasten worden verstaan de OZB en de rioolheffing en reinigingsheffing voor een woning met gemiddelde WOZ-waarde in die gemeente. Dit wordt afgezet tegen de gemiddelde woonlasten in Nederland in het voorafgaande jaar.

Tiel heeft relatief lage woonlasten, dat blijkt ook weer uit dit kengetal. De stijging vanaf 2018 wordt veroorzaakt door de voorgenomen verhoging van de OZB met 7,5%, conform het Bloesemakkoord.

Conclusie

Uit deze paragraaf blijkt dat de financiële positie van de gemeente Tiel nog steeds redelijk gezond is. De weerstandsratio is al jaren op het niveau van voldoende en dat geldt ook weer voor dit jaar.

De financiële kengetallen geven geen reden tot ongerustheid. Weliswaar is onze solvabiliteit nog steeds laag, maar op langere termijn lijkt deze weer hoger te worden. Dit heeft met name te maken met de omvang van onze schulden, die deze jaren hoger zijn dan normaal, omdat er op dit

moment veel grote investeringen lopen. Nadat deze zijn afgerond zal via aflossing van de leningen de omvang van de schulden weer aflopen. Dit is ook duidelijk zichtbaar in de schuldquote. Alle andere kengetallen zijn positief.

Bijlage: top 10 risico's

| Tabel 5 Top 10 van de risico's per 1 september 2017 (begroting 2018) | | | | | | | |
|---|--|---|---|-------------|--|---|-----------------------------|
| Rangschikking | Risico | Toelichting | Gevolgen | Kans | Financieel gevolg | Beheersmaatregelen | Invloed op weerstand |
| 1 | Groter beroep op voorziening jeugdwet. | In deze begroting is het budget geraamd dat via de algemene uitkering beschikbaar is gesteld. Er is nog onvoldoende inzicht in de te verwachten uitgaven. | Tekort op het budget | 70% | Maximaal 10% van het budget, ofwel € 1.000.000 structureel | In de financiële beschouwingen hebben we beschreven hoe we de tekorten binnen sociaal domein willen oplossen. | 19,33% |
| 2 | Rio-Vahstal: Noodzakelijke programmawijziging door ontbreken markt voor huidig programma | Als het programma gewijzigd dient te worden naar grondgebonden woningen verslechtert het resultaat met € 1,1 miljoen en is het noodzakelijk om het bestemmingsplan te wijzigen. | Slechter resultaat | 50% | € 1.100.000 | | 6,10% |
| 3 | Niet voldoen aan de criteria voor de vangnetregeling WWB | Een gemeente die een tekort heeft op de rijksmiddelen voor de verstrekking van bijstanduitkeringen kan onder voorwaarden een | Geen aanvullende bijdrage op basis van de vangnetregeling | 50% | € 1.000.000 | Processen zodanig inrichten dat aan de voorwaarden wordt voldaan | 5,47% |

| | | | | | | | |
|---|--|--|--|-----|--|---|-------|
| | | beroep doen op een vangnetregeling. In Tiel doen we dat en zijn de inkomsten hiervan in de begroting geraamd. | | | | | |
| 4 | BTW wetgeving parkeren | Over de parkeeropbrengsten van onder andere de parkeergarage moet wellicht BTW worden afgedragen | Missen van inkomsten | 75% | € 500.000 structureel, op te vangen binnen parkeerfonds | | 4,13% |
| 5 | De algemene uitkering is lager dan begroot. | In de meerjarenraming is gewerkt met bepaalde veronderstellingen m.b.t. het accres, de inflatie e.d. In de praktijk blijkt dat deze meestal anders uitpakken dan wordt voorzien. Dat kan zowel een positief als een negatief effect hebben. | Tekort op de begroting of de jaarrekening. | 50% | Maximaal € 750.000 gebaseerd op ervaring in eerdere jaren. | Tijdig nadenken over het opvangen van dit tekort door middel van bezuinigingen of anderszins. | 4,10% |
| 6 | Vergoeding voor storten grond op Vijverberg wordt niet betaald | Vanuit het project Vijverterrein deelgebied 1 en 2 is een vordering van € 680.670 overgedragen naar project Fluvia Tiel. Het betreft een vergoeding voor het storten van verontreinigde gronden op de Vijverberg. Overeengekomen is dat betaling plaatsvindt zodra deelgebied 3 in | Tekort in project Fluvia Tiel | 50% | Maximaal € 680.000 | | 3,75% |

| | | | | | | | |
|----|--|--|--|-----|--|--|-------|
| | | ontwikkeling gaat. Het risico is aanwezig, dat wegens omstandigheden, dat dit verschuldigde bedrag niet wordt vergoed. | | | | | |
| 7 | Lagere grondprijzen binnen plan Slokker | | Minder opbrengsten | 50% | € 533.000 | | 3,57% |
| 8 | Taakstellende bezuiniging achterblijvende overhead wordt niet gerealiseerd | In het verleden hebben we bij uitbesteding van taken gezien dat de overhead niet (direct) kan worden verminderd. Vanuit de in- en uitbestedingen in de afgelopen jaren staan nog taakstellingen open. Door de stapeling van taakstellingen wordt het steeds moeilijker deze verantwoord te realiseren. | Er is minder dekking aanwezig voor de overheadkosten | 70% | € 250.000 structureel | Vroegtijdig rekening hiermee houden; proberen de kosten te verminderen en/of op een andere manier door te belasten. Inkomsten genereren door werkzaamheden voor de nieuwe of andere organisaties te verrichten | 3,45% |
| 9 | Tekort op budget uitvoering taken Wmo | In deze begroting is het budget geraamd dat via de algemene uitkering beschikbaar is gesteld. Er is nog onvoldoende inzicht in de te verwachten uitgaven. | Tekort op het budget | 30% | Maximaal 10% van het budget, ofwel € 1.000.000 structureel | In de financiële beschouwingen hebben we beschreven hoe we de tekorten binnen sociaal domein willen oplossen. | 3,09% |
| 10 | Minder uren dan begroot worden toegeschreven aan grondexploitatie en investeringen | Uren die in de begroting ten laste van de grondexploitatie en investeringen worden gebracht komen ten laste van de exploitatie | Hogere exploitatielasten | 70% | Maximaal € 500.000 | Goede planning van projecten en op basis daarvan de verhouding tussen vast en flexibel personeel vaststellen | 2,89% |