

Weerstandsvermogen en risicobeheersing (1)

Inleiding

Het weerstandsvermogen is het vermogen van de gemeente om financiële tegenvallers op te kunnen vangen zonder dat de normale bedrijfsvoering wordt aangetast. Het geeft aan hoe robuust de begroting is. Door aandacht voor het weerstandsvermogen kan voorkomen worden dat elke financiële tegenvaller dwingt tot bezuinigingen.

Beleid

Het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en risico's is in hoofdlijnen vastgelegd in de op 28 mei 2015 vastgestelde nota Risicomanagement en weerstandsvermogen (INT-14-14087).

In deze nota is aangegeven dat Beverwijk een ratio nastreeft die overeenkomt met waarderingscijfer C in de onderstaande tabel.

Waarderingscijfer	Ratio weerstandsvermogen	Betekenis
A	$2,0 < x$	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	$x < 0,6$	Ruim onvoldoende

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}}$$

Daarnaast wordt er in deze paragraaf ingegaan op de financiële kengetallen.

Beschikbare weerstandscapaciteit

De raad beschikt over middelen om niet begrote kosten, die onverwachts en substantieel zijn, te dekken zonder dat de begroting en het beleid aangepast hoeven te worden. Het gaat hierbij om de algemene reserve, bestemmingsreserves, verwachte winst grondexploitatie, post onvoorzien, onbenutte belastingcapaciteit en de stille reserves. Voor de berekening van de weerstandscapaciteit van Beverwijk worden, net als voorgaande jaren, de algemene reserve, de reserve decentralisaties en verwachte winst grondexploitaties opgeteld.

Algemene reserve

De algemene reserve wordt opgenomen op basis van de verwachte stand ultimo 2017. De toelichting op de hoogte van de algemene reserve staat bij het financieel kader, toelichting reserves en voorzieningen.

Bestemmingsreserve decentralisatie sociaal domein

De lasten van de decentralisaties sociaal domein zijn verwerkt in de begroting en worden meegenomen bij de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit. Jaarlijks wordt het verschil tussen de algemene uitkering voor de decentralisaties en de werkelijke lasten verwerkt in de bestemmingsreserve decentralisatie sociaal domein. Omdat de risico's van de decentralisaties meewegen in de risico-inventarisatie wordt de omvang van de

bestemmingsreserve als beschikbare weerstandscapaciteit meegewogen. Deze middelen zijn immers bestemd om tegenvallers bij het sociaal domein op te kunnen vangen.

Verwachte winst grondexploitaties

Er is ten tijde van het opmaken van de programmabegroting 2018 nog geen vastgestelde meerjarenprognose grondexploitaties beschikbaar. Voor de berekening van de verwachte winst van de grondexploitaties wordt uitgegaan van de meest actuele (nog niet vastgestelde) raming. De meerjarenprognose grondexploitaties kan hier dus van afwijken.

Over de winsten uit de grondexploitatie geldt per 1 januari 2016 een plicht tot het afdragen van vennootschapsbelasting. Na aftrek van de vennootschapsbelasting resteert een verwachte contant gemaakt eindopbrengst van €3,8 mln. Het positieve saldo van de grondexploitaties worden gebruikt om de weerstandsparagraaf mede te bepalen.

Berekening weerstandscapaciteit

Beschikbare weerstandscapaciteit	<i>bedrag</i> <i>(x €1.000)</i>
Algemene reserve (ultimo 2017)	11.336
Reserve 3 decentralisaties	2.895
Netto contante waarde opbrengst grondexploitaties	3.822
Totaal	18.053

Risico-inventarisatie

Algemeen

Een risico is de kans op het optreden van een gebeurtenis die een negatief gevolg met zich mee kan brengen. Voor het weerstandsvermogen is het relevant om de risico's te inventariseren waarvoor geen maatregelen zijn getroffen (bijvoorbeeld door risico's te voorzien of te verzekeren). In deze paragraaf worden de meest relevante risico's voor de gemeente Beverwijk uiteengezet.

Exploitatierisico's

De exploitatierisico's worden berekend op basis van de vastgestelde nota Risicomanagement en weerstandsvermogen. Daarnaast zijn er een aantal specifieke exploitatierisico's, welke hieronder worden toegelicht.

Gemeentefonds (1)

Het gemeentefonds is gebaseerd op de Rijksbegroting waaruit de gemeenten jaarlijks een algemene uitkering (AU) krijgen. Deze AU kent een aantal onzekere factoren. De belangrijkste hiervan zijn de ontwikkeling van de rijksuitgaven en de economische ontwikkeling van Nederland. De voeding van het gemeentefonds is gekoppeld aan de rijksuitgaven, de zogenaamde normeringsystematiek. Er is sprake van een algemeen risico omdat de omvang van het gemeentefonds jaarlijks daalt en stijgt met de rijksuitgaven en bovendien wordt beïnvloed door wijziging in taken van gemeenten. Drie kalenderjaren na dato wordt de werkelijke AU pas definitief vastgesteld. Hierdoor kunnen gedurende het jaar de nodige verrekeningen uit voorgaande jaren plaatsvinden. Daarnaast wordt de AU voor het nieuwe jaar berekend op basis van geschatte eenheden. De werkelijke uitkering kan dus in positieve of negatieve zin afwijken van de prognose. Doordat het risico niet te kwantificeren is en algemeen van aard is, wordt het risico als PM opgenomen.

Gemeentelijke garantstellingen (2)

De gemeente stelt zich garant voor leningen van diverse instellingen en kan aangesproken worden voor tekorten bij gemeenschappelijke regelingen. Op het moment dat de financiële situatie verslechtert bij instellingen en gemeenschappelijke regelingen kan dit financiële gevolgen hebben voor de gemeente. Er wordt dan een beroep gedaan op de gestelde garanties door de gemeente. Om het risico zo veel mogelijk te beperken staan hier in veel gevallen contragaranties van waarborgfondsen en activa van corporaties en stichtingen tegenover. Er zijn geen signalen bekend dat risico's op dit gebied zich gaan materialiseren. Het risico wordt, mede gegeven de aanwezige waarborgen, geschat op €0.

Open einderegelingen (3)

Bij open einderegelingen kan door onvoorziene groei lastenstijging optreden bij toename van het aantal aanvragen. Met name het recht op bijstand vormt een risico voor de begroting. Over 2014 tot 2018 was het tekort gemiddeld €0,5 mln. Het is moeilijk in te schatten hoe de uitputting op de bijstand zich zal ontwikkelen. Daarom is het gemiddelde tekort van €0,5 mln. aangehouden als risicobedrag.

Liquiditeit, renteresultaat (4)

Het renteresultaat is structureel gedekt in de begroting op basis van de meest recente liquiditeitsprognose. Het college monitort de ontwikkeling en voortgang van de geplande investeringen continu en blijft scherp op mogelijke andere acties om het liquiditeitsoverschot terug te dringen. Dit binnen de kaders van het Treasurystatuut (deze is op 19 maart 2015 vastgesteld).

De commissie BBV heeft in juli 2016 een notitie rente uitgebracht. Hierin worden nieuwe spelregels rondom de rente beschreven. Deze zijn vertaald in de financiële verordening 2017 welke in de gemeenteraad van 6 juli zijn vastgesteld. De nieuwe rekensystematiek leidt tot een intern rentepercentage van 5%, voor de grondexploitaties geldt 3,3%. De effecten van de renteaanpassing zijn in de begroting verwerkt. Risico's die van materiele invloed zijn op het renteresultaat worden geschat op €0.

Decentralisaties (5)

Hoewel in de meerjarenraming de geactualiseerde prognoses voor de decentralisaties zijn opgenomen blijven er onzekerheden bestaan die mogelijk invloed hebben op de begroting. Na twee jaar van uitvoering hebben gemeenten een goed beeld gekregen bij de omvang van de nieuwe cliënten portefeuille, echter is de periode te kort om een voorspelling te doen voor toekomstige uitvoeringsjaren. Bovendien zijn de contracten voor jeugdzorg en Wmo begeleiding opnieuw aanbesteed. Bij beide aanbestedingen wordt gebruik gemaakt van vastgestelde normtarieven waartegen de aanbieders kunnen inschrijven. De aanbesteding brengt nog risico's met zich mee. Ook is de verantwoording door een aantal zorgaanbieders en jeugdinstanties nog niet op orde wat tot onzekerheden leidt.

Met de regiogemeenten is een vereveningsafspraken gemaakt voor de budgetten van de jeugdwet. Deze afspraak geldt voor twee jaar (2017 en 2018). Hierdoor zijn de lasten voor Beverwijk mede afhankelijk van IJmondiale resultaten.

Voor Wmo begeleiding wordt een stabiel resultaat verwacht. Voor jeugdzorg wordt een groter negatief resultaat voorzien in 2018. Enerzijds veroorzaakt door toename van de zorgvraag en anderzijds door hogere tarieven in 2018.

IJmond Werkt! heeft een sluitende meerjarenraming gepresenteerd en heeft daarbij aangegeven dat later in 2017 een aangepaste begroting volgt. In deze aangepaste begroting worden nieuwe prestatie-afspraken nader uitgewerkt. Mogelijk laat dit meerjarenbeeld tekorten zien. Het risico is daardoor dat er mogelijk een bijdrage vanuit de bestemmingsreserve moet komen in het geval van onverhoopte tegenvallende resultaten bij IJmond Werkt!.

Gezien bovenstaande onzekerheden en gelet op de verwachte tekorten bij de decentralisaties zoals blijkt uit deze begroting, wordt geadviseerd de bestemmingsreserve decentralisaties in stand te houden.

De kans van het voordoen van een financieel nadeel bij de decentralisaties sociaal domein wordt ingeschat op 25% wat overeenkomt met €470 dzd. Het risico maakt onderdeel uit van de exploitatierisico's.

Vermakelijkhedenretributie (6)

Met ingang van 2016 wordt de vermakelijkhedenretributie opgelegd per reguliere bezoeker. Tegen de aanslag vermakelijkhedenretributie die is opgelegd aan De Bazaar is bezwaar gemaakt. Eventuele oninbare bedragen vallen onder de exploitatierisico's.

Planschade als gevolg van bestemmingsplan Kagerweg (7)

Er is een verzoek ingediend om vergoeding planschade die zou zijn geleden als gevolg van het vaststellen van bestemmingsplan Kagerweg. De claim bedraagt €3,1 mln (+ wettelijke rente). Een onafhankelijk adviesbureau heeft geadviseerd om de claim af te wijzen omdat er geen planologisch nadeel ontstaat. Op basis van het uitgebrachte advies is de claim afgewezen, hier is echter bezwaar tegen gemaakt. De rechtbank Noord-Holland heeft in april 2017 uitspraak gedaan maar beide partijen zijn hiertegen in hoger beroep gegaan. Beide hoger beroepen zijn nog aanhangig bij de afdeling bestuursrechtspraak. Voor de berekening van de weerstandscapaciteit moet een risico inschatting worden gemaakt. Het risico wordt geschat op 50%.

Vennootschapsbelasting grondexploitaties (8)

Op 1 januari 2016 zijn overheidslichamen, waaronder gemeenten, belastingplichtig geworden voor de vennootschapsbelasting. Voorheen waren gemeenten vrijgesteld van vennootschapsbelasting, zo ook de gemeente Beverwijk. De nieuwe wetgeving beoogt niet alle activiteiten van gemeenten in de heffing (20-25%) te betrekken, maar slechts die activiteiten waarmee gemeenten deelnemen aan het economisch verkeer en daarmee winst behalen of in concurrentie treden met de private sector.

Naar verwacht is het te betalen bedrag aan vennootschapsbelasting op de grondexploitaties van de gemeente Beverwijk op korte termijn beperkt, omdat de verkoopopbrengst nagenoeg gelijk zal zijn aan de waarde (fiscale kostprijs van de grondexploitaties) op de fiscale balans. Er zal dan vrijwel geen sprake zijn van fiscale winst. Dit zal wijzigen naarmate meer opbrengsten gerealiseerd worden. Gezien de huidige stand van zaken, is het nog te vroeg om een (betrouwbare) schatting te maken van de over 2018 te betalen vennootschapsbelasting inzake grondexploitaties.

Vennootschapsbelasting overige activiteiten (VpB) (9)

Naast de grondexploitaties van de gemeente Beverwijk, kunnen ook andere activiteiten in de heffing van vennootschapsbelasting worden betrokken, indien wordt voldaan aan de eisen voor vennootschapsbelastingplicht.

Er bestaan (landelijk) nog enkele onduidelijkheden omtrent de effecten van bepaalde fiscale grondslagen op belastingplichtige activiteiten. Een voorbeeld hiervan is de hoogte van het rentepercentage dat gebruikt wordt voor verschillende fiscale posten in de fiscale jaarrekening. Beverwijk onderzoekt wat de effecten en gevolgen zijn voor de vennootschapsbelastingplicht.

Het is vooralsnog onduidelijk of er over 2018 vennootschapsbelasting betaald hoeft te worden. In de risicoparagraaf wordt uitgegaan van een risicobedrag van €0 voor 2018.

Verleggen hoogspanningskabels (10)

De gemeente Beverwijk heeft een verschil van inzicht met TenneT over de kostenverdeling voor het verleggen van hoogspanningskabels. De vordering van Tennenet op de gemeente bedraagt ca. €140 dzd en die van de gemeente op Tennenet bedraagt ca. €57 dzd. De totale omvang van het geschil bedraagt ca. €197 dzd. Tot op heden zijn door partijen geen

gerechtelijke stappen ondernomen om openstaande bedragen te innen, maar als dit verschil niet tot overeenstemming leidt kan een gerechtelijke uitspraak bepalen welke partij de kosten draagt. Het eventuele risicobedrag maakt deel uit van de totale exploitatierisico's.

Uittreding Uitgeest uit Gemeenschappelijke regelingen (11)

De gemeente Uitgeest is ambtelijk gefuseerd en maakt onderdeel uit van de BUCH gemeenten. Omdat Uitgeest participeerde in verschillende gemeenschappelijke regelingen in IJmond verband zal Uitgeest waarschijnlijk (gedeeltelijk) uittreden uit deze gemeenschappelijke regelingen. Het gevolg is dat per uittreding beoordeeld wordt wat de schade van de achterblijvende gemeenten is. Bij uittreding is veelal afgesproken in de gemeenschappelijke regelingen dat achterblijvende gemeenten geen schade mogen ondervinden. Daarom is voor nu het risico op €0 gezet.

Ontwikkeling fiscaliteit straatparkeren (12)

Al enige tijd is er een juridisch dispuut over de vraag of gemeenten btw moeten afdragen over de parkeerinkomsten aan de openbare weg. In november 2016 heeft de rechtbank van Gelderland bepaald dat het achterwege laten van de btw-heffing bij betaald parkeren op straat tot concurrentievervalsing leidt. Om de concurrentievervalsing op te heffen moet de gemeente naar het oordeel van de rechtbank voor de gelegenheid geven tot straatparkeren als ondernemer worden aangemerkt en een factuur met BTW uitreiken. Deze uitspraak staat haaks op een uitspraak van mei 2016 van Hof Arnhem-Leeuwarden waarin werd geoordeeld dat straatparkeren en parkeren achter een slagboom geen soortgelijke diensten zijn die met elkaar concurreren.

Tegen deze uitspraak is hoger beroep aangetekend. De Advocaat Generaal van de Hoge Raad heeft in september '17 geadviseerd de gemeentelijke parkeerbelastingen btw-plichtig te maken, omdat de gemeentelijke voorzieningen concurreren met de bedrijven. Het advies van de Advocaat General wordt veel gevolgd door de Hoge Raad. Indien de Hoge Raad het advies van de Advocaat Generaal overneemt en oordeelt dat de overheid als ondernemer wordt aangemerkt betekent dit dat er over de opbrengst van het straatparkeren btw moet worden afgedragen. Verder bestaat de kans dat er ook vennootschapsbelasting moet worden afgedragen over deze activiteit als de overheidstakenvrijstelling niet langer van toepassing is.

In de begroting van 2018 is structureel €1.125 dzd begroot voor inkomsten straatparkeren en hiervan zou €195 dzd als btw moeten worden afgedragen. Het is aan de Hoge Raad en/of de regering om te bepalen vanaf wanneer het effect zal optreden: vanaf de datum van het arrest of met terugwerkende kracht. De btw betreft Europese btw-regelgeving en een oordeel van de Hoge Raad inzake straatparkeren en btw kan ook fiscale gevolgen hebben voor andere lidstaten en de verschuldigdheid van vennootschapsbelasting. Gelet op deze Europeesrechtelijke dimensie kan het nog jaren duren voor er een uitspraak komt. Gezien de verwachting dat het nog jaren gaat duren voordat er meer duidelijkheid is, wordt het risico voor de lopende meerjarenbegroting op 0 (nul) geschat.

Indien er een uitspraak komt die duidelijk aangeeft of de gemeente BTW moet gaan heffen en of er VPB afgedragen moet worden zal het college met dekkingsvoorstellen komen om effecten te dekken. Het college zal hierbij meerdere dekkingsopties aan de gemeenteraad voorleggen.

Berekening exploitatierisico's

Onderstaande tabel geeft de berekening weer op basis van de vastgestelde nota Risicomanagement en weerstandsvermogen:

Type lasten	Lasten totaal x €1.000	financieel gevolg (10%)	kans %	Risico bedrag x €1.000
Kapitaallasten	8.495	850	10%	85
Personeelslasten (inclusief raadvergoeding)	17.231	1.723	30%	517
Sociale verstrekkingen en sociale uitkeringen	18.218	1.822	50%	911
Verbonden partijen	10.942	1.094	40%	434
Subsidieverstrekkingen en ov. ink. overdrachten	10.886	1.089	10%	109
Uitgaven decentralisaties sociaal domein (excl IJmond Werkt!, bij verbonden partijen)	18.784	1.878	25%	470
Overige uitgaven	24.357	2.436	50%	1.218
Stortingen in reserves	2.789	279	0%	0
Totaal exploitatierisico's:	111.701	11.170		3.743

Risico's in grondexploitaties

Er is ten tijde van het opmaken van de programmabegroting 2018 nog geen vastgestelde meerjarenprognose grondexploitaties beschikbaar. De risico's in de grondexploitaties zijn gebaseerd op meest actuele raming. De meerjarenprognose grondexploitaties kan hier dus van afwijken.

Grex	Risico bedrag (x €1.000)
Risico's grondexploitaties	3.630
Bestemmingsreserve grondexploitaties	4.252
Waarvan geormerkt voor dekking krediet Wijkerbaan (C)	1.237-
Risico's grex - bestemmingsreserve	615

Afgedane risico's (ten opzichte van begroting 2017)

Precario nutsleidingen

Voor het beroep dat was aangetekend tegen de aanslagen Precario nutsleidingen over de jaren 2012 t/m 2015 was een voorziening getroffen. Niet het volledige bedrag was voorzien waardoor mogelijk een extra verlies van bijna €800 dzd genomen zou moeten worden indien het beroep gegrond zou worden verklaard. Eind 2016 werd duidelijk dat de bezwaar- of beroepszaken ingetrokken zijn waardoor de aanslagen onherroepelijk zijn. Hierdoor is het risico dat er een extra verlies genomen zou moeten worden, niet langer van toepassing.

Risicomatrix

In de nota risicomanagement en weerstandsvermogen is aangegeven dat de risico's gevisualiseerd worden in een risicomatrix. In deze matrix zijn de risico's verdeeld naar de kans dat ze zich voordoen en welke impact de risico's hebben.

		Zeer gering (10%)	Gering (25%)	Neutraal (50%)	Grote waarschijnlijkheid (70%)	Zekerheid (90%)
IMPACT	Hoog			7		
	Midden		13 5 12	3 4 1 10 9		
	Laag	2 6 11			8	

- | | |
|--|--|
| <p>1 Fluctuaties in de algemene uitkering (gemeentefonds)</p> <p>2 Kans op financiële gevolgen door gemeentelijke garantstellingen</p> <p>3 Kans op lastenstijging door onvoorziene groei bij open einderegeling</p> <p>4 Liquiditeit, renteresultaat</p> <p>5 Decentralisaties</p> <p>6 De kans dat het bezwaar tegen de aanslag vermakelijkhedenretributie wordt toegewezen.</p> | <p>7 Planschade bestemmingsplan Kagerweg</p> <p>8 Te betalen Vpb voor grondexploitaties</p> <p>9 De kans dat er Vpb afgedragen moet worden voor overige activiteiten</p> <p>10 Verleggen hoogspanningskabels</p> <p>11 Kans op financiële schade door (gedeeltelijk) uittreden Uitgeest uit gemeenschappelijk regelingen.</p> <p>12 Financieel nadeel door BTW en VPB verplichtingen bij straatparkeren</p> <p>13 Kans op lagere winst uit de grondexploitaties</p> |
|--|--|