

Paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Inleiding

Weerstandsvermogen is de mate waarin de organisatie in staat is middelen vrij te maken (weerstandscapaciteit) om de financiële gevolgen van risico's op te vangen. Risicomanagement is een instrument dat ingezet wordt om risico's te beheersen en organisatiedoelstellingen te realiseren. De gemeente beheerst risico's door op gestructureerde wijze expliciet risico's te inventariseren en beheersmaatregelen uit te voeren en te evalueren ter vermindering van die risico's. Dit alles in een cyclisch proces waarin de inventarisaties periodiek up-to-date worden gehouden.

Om een betere beoordeling van de financiële positie van de gemeente te bereiken wordt vanaf de begroting 2016 voorgeschreven dat de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing een aantal kengetallen bevat. De kengetallen worden gezamenlijk opgenomen in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing, omdat die paragraaf weergeeft hoe solide de begroting is en in hoeverre financiële tegenvallers kunnen worden opgevangen. In deze paragraaf worden de voorgeschreven indicatoren benoemd en toegelicht.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de volgende aspecten:

- Financiële positie in kengetallen.
- Bestaand beleid weerstandsvermogen en risicobeheersing.
- Risicoprofiel en bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit.
- Beschikbare weerstandscapaciteit.
- Conclusie weerstandsvermogen: In hoeverre kunnen de risico's worden opgevangen?

Financiële positie in kengetallen

Onderstaande kengetallen moeten verplicht in de begroting worden opgenomen. Deze getallen kunnen helpen bij de beoordeling van de financiële positie van de gemeente. Het geeft inzicht in de financiële ruimte waarover de gemeente al dan niet beschikt om structurele en incidentele lasten te kunnen opvangen, de financiële weer- en wendbaarheid. De raad is in de gelegenheid om normen vast te stellen voor de kengetallen, en daarmee richting te geven aan het financiële beleid. In onderstaande tabel wordt een norm voorgesteld in het verlengde van de nota financieel gezond.

Begroting 2018	Verloop van de kengetallen						
Kengetallen:	Rekening 2016	Begroting 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Norm
Netto schuldquote	84%	94%	101%	91%	88%	87%	< 100%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	85%	94%	100%	90%	87%	86%	< 100%
Solvabiliteitsratio	26%	25%	32%	35%	36%	37%	> 20%
Structurele exploitatieruimte	-3%	-1%	0%	0%	0%	1%	> 0%
Grondexploitatie	15%	16%	29%	22%	20%	20%	-
Belastingcapaciteit	108%	109%	109%	-	-	-	-

Hierna wordt per kengetal weergegeven welke verhouding wordt uitgedrukt, en wordt een beoordeling van de kengetallen gegeven.

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 ten opzichte van de jaarlijkse inkomsten en geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie.

Om inzicht te verkrijgen in hoeverre er sprake is van doorlenen wordt de netto schuldquote zowel in- als exclusief doorgeleende gelden weergegeven.

De netto schuld van de gemeente Uithoorn ongeveer gelijk aan de jaarlijkse inkomsten. De maatregelen om de schuldpositie van de gemeente te verbeteren werpen nu hun vruchten af. Gemeentelijke eigendommen worden verkocht, investeringen worden waar mogelijk getemporiseerd en het eigen vermogen (Algemene risicoreserve) wordt aangevuld.

In de nota Financieel gezond was als uitgangspunt gekozen:

Een maximale schuldpositie van 100% van de exploitatie toe te staan exclusief de benodigde middelen voor grondexploitatie, mits deze sluitend zijn (eventueel met inbreng van voorziening).

Omdat de invloed van de grondexploitaties gestaag terugloopt wordt voorgesteld om de uitzondering van de grondexploitaties niet langer te hanteren en aan te sluiten bij de landelijke normen.

Solvabiliteitsratio

De solvabiliteitsratio drukt het eigen vermogen uit als percentage van het totale vermogen. Het laat zien welk deel van het gemeentebezit is afbetaald en geeft daarmee inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. 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.

Een solvabiliteitsratio van 20% geeft aan dat een gemeente zijn bezit met zeer veel schulden heeft belast. Door uitgaven ten laste van de gemeentelijke reserves gaat de solvabiliteitsratio achteruit. Daarentegen zorgen toevoegingen aan reserves juist voor een beter solvabiliteitsratio. Voorgesteld wordt om de norm voor de solvabiliteitsratio te stellen op minimaal 20%.

Grondexploitatie

De afgelopen jaren is gebleken dat grondexploitatie een forse impact kan hebben op de financiële positie van een gemeente. Het kengetal grondexploitatie geeft aan hoe groot de grondpositie (de waarde van de grond) is ten opzichte van de totale (geraamde) baten van de gemeente. Het is 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. Of de ingeschatte waardering juist is, blijkt vaak pas wanneer een project zijn afsluiting nadert. Overigens is de grondexploitatie van Green Park Aalsmeer Gebiedsontwikkeling B.V. (GPA) buiten beschouwing gelaten. Uithoorn bezit 50% van de aandelen en staat garant voor een bedrag van € 50 mln. Het gemeentelijke beleid is om geen nieuwe grondexploitaties op te starten tenzij hiervoor zwaarwegende redenen zijn. Daarom wordt hiervoor geen norm voorgesteld.

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-zaakbelastingen (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 te dekken.

Dit kengetal geeft aan welke structurele ruimte de gemeente heeft om de eigen lasten te dragen, of welke structurele stijging van de baten of structurele daling van de lasten daarvoor nodig is. Hierbij kunnen de andere kengetallen (belastingcapaciteit) betrokken worden. Door ingrijpende bezuinigingsmaatregelen in de afgelopen jaren is de structurele begrotingsruimte van negatief naar nul gebracht. Voorgesteld wordt om minimaal nul als norm te hanteren.

Belastingcapaciteit

De belastingcapaciteit geeft inzicht in de mate waarin financiële tegenvallers kunnen worden opgevangen, en of er financiële ruimte is voor nieuw beleid. Hoewel er geen maximale hoogte van de OZB bestaat, geeft deze indicator een beeld dat meegewogen kan worden bij besluiten omtrent belastingen.

Deze indicator vergelijkt het geldende tarief in Uithoorn met landelijk gemiddelde tarieven. De belastingcapaciteit wordt gerelateerd aan de hoogte van de gemiddelde woonlasten. De woonlasten bestaan uit OZB en riool- en afvalstoffenheffing. De riool- en afvalstoffenheffing zijn in Uithoorn kostendekkend.

De mate waarbij een tegenvaller kan worden bijgestuurd, wordt ook wel de wendbaarheid van de begroting genoemd. Dit wordt verder toegelicht in de paragraaf Lokale heffingen. Omdat dit getal in hoge mate afhankelijk is van de lokale situatie wordt hiervoor geen norm voorgesteld.

Bestaand beleid weerstandsvermogen en risicobeheersing

Het bestaande beleid omtrent het weerstandsvermogen en risicobeheersing van de gemeente Uithoorn is vastgelegd in de nota Weerstandsvermogen en risicobeheersing, die in 2014 als bijlage bij het overdrachtsdocument door het vorige college van burgemeester en wethouders aan de raad is aangeboden. Een breder kader voor de financiële positie is in de nota Financieel gezond vastgelegd, die in 2012 is vastgesteld.

Binnen de gemeente worden de risico's nauwlettend gemonitord. Per afdeling worden de risico's en de ontwikkelingen daarbinnen bewaakt. De ontwikkelingen omtrent risico's worden centraal bijgehouden en bij besluitvorming vormt risicomangement een vast onderdeel. Het beleid is erop gericht om risico's daar waar mogelijk te vermijden of anderszins maatregelen te treffen om risico's te verkleinen of af te dekken, bijvoorbeeld door verzekeringen. Voor risico's die niet afgedekt zijn moet de gemeente een weerstandsvermogen hebben.

Risicoprofiel en bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit

Minimaal tweemaal per jaar wordt er op basis van de geïnventariseerde risico's een risicoprofiel samengesteld. Op basis van kansberekening is het risicoprofiel bepaald op € 10,9 mln.

De geïnventariseerde risico's zijn in onderstaande risicokaart weergegeven, waarbij het gevolg in geld is afgezet tegen de kans dat het risico zich voordoet. Het betreft de inventarisatie van concrete en specifieke risico's, na het treffen van beheersmaatregelen.

500.000	< risico <	99.999.999	2	4	4	0	0
250.000	< risico <	500.000	0	6	7	3	0
100.000	< risico <	250.000	5	2	7	1	0
25.000	< risico <	100.000	7	15	12	0	1
0	< risico <	25.000	17	3	11	1	5
	kans		10%	30%	50%	70%	90%

Uitgangspunt is dat het risicoprofiel afgedekt moet zijn door risicoreserves. Bovendien worden grote risico's extra afgedekt (ratio 2). In de huidige situatie is de ratio 2 van toepassing op de specifiek benoemde risico's: Duo+, GPA, project Dorpscentrum en de decentralisaties sociaal domein.

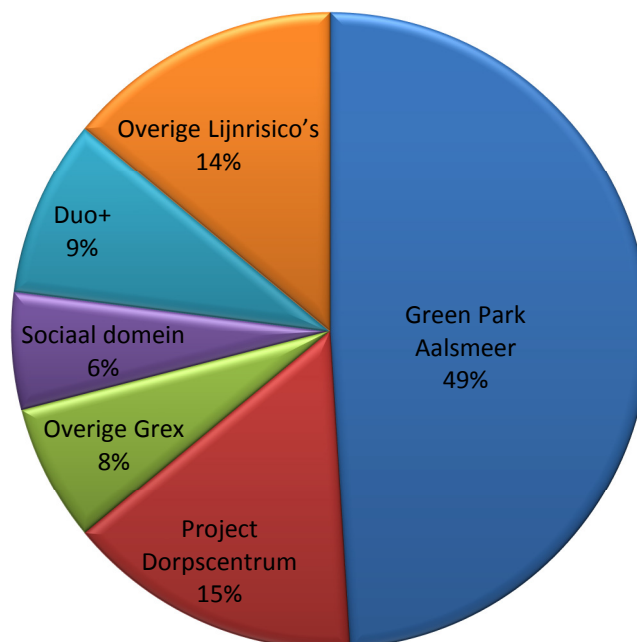
De geïnventariseerde risico's vermenigvuldigd met de ratio is de benodigde weerstandscapaciteit bepaald op € 19,0 mln. Overeenkomstig de beleidsuitgangspunten van de nota Financieel gezond moet het risicoprofiel vermenigvuldigd met de ratio volledig worden afgedekt met reserves.

Belangrijkste risico's

Op basis van kansberekening is het gewicht van de diverse risico's weergegeven in onderstaande tabel.

Risico	Ratio	Gewicht
Green Park Aalsmeer	2,0	49%
Project Dorpscentrum	2,0	15%
Overige Grondexploitaties	1,0	7%
Decentralisaties sociaal domein	2,0	6%
Duo+	2,0	9%
Overige Lijnrisico's	1,0	14%

Gewicht van de gemeentelijke risico's



In deze paragraaf volgt een toelichting op hoofdlijnen van de belangrijkste risico's van de gemeente.

GPA

Het belangrijkste risico van de gemeente Uithoorn is een toename van het tekort op de exploitatie van GPA. Gemeente Uithoorn en gemeente Aalsmeer participeren beiden voor 50% in GPA. Beide gemeenten staan voor 50% garant voor een bedrag van maximaal € 100 mln. voor GPA. GPA is in 2004 opgericht om een bedrijventerrein te realiseren aan de omgelegde N201. Ook was het de bedoeling om de gemeentelijke bijdrage aan de omlegging van de N201 te betalen met het financiële resultaat van de grondexploitatie. Bij een tekort op de grondexploitatie zal de gemeente uit hoofde van de garantstelling worden aangesproken voor dit verlies. Hoewel het project steeds meer vorm begint te krijgen blijft er een kans dat de grondexploitatie van GPA met een tekort zal eindigen. Gezien de doorlooptijd en de omvang van het project is het risicoprofiel in deze begroting niet gewijzigd.

Project Dorpscentrum

Voor het project Dorpscentrum zijn in het verleden een aantal aankopen gedaan, waardoor de boekwaarde was opgelopen. In de afgelopen jaren zijn forse verliezen ontstaan, die afgedekt zijn met een voorziening. Door deze voorziening is het risicoprofiel beperkt. Toch blijft er een risico dat de ramingen niet gehaald zullen worden en de bepaalde bandbreedte overschreden wordt.

Overige grondexploitaties

Naast project Dorpscentrum heeft de gemeente Uithoorn nog een beperkt aantal bouwgrondexploitaties (BGE) waarvan Legmeer-West de grootste is. Ook hier zijn de afgelopen jaren voorzieningen getroffen, waardoor het risicoprofiel is teruggelopen.

Sociaal domein

Binnen het sociaal domein zijn in de afgelopen jaren substantiële verbeteringen aangebracht die de control op dit vlak te versterken. Er blijven desondanks grote onzekerheden over de omvang uitgaven en de inkomsten. In deze begroting zien we de uitgaven voor jeugdzorg met € 1 mln. toenemen, terwijl dit voor 70% vergoed wordt door de uitkering uit het gemeentefonds.

Vanaf deze begroting hebben we het BUIG budget (bijstandsuitkeringen) in de begroting opgenomen volgens onze eigen inschatting. Voorheen gebeurde dit op basis van de geraamde inkomsten; de raming van de uitgaven werd hieraan gelijkgesteld. In de begroting levert dit een voordeel op van € 0,3 mln., maar tegelijkertijd een extra risico. Enerzijds kunnen de uitgaven hoger zijn dan begroot, terwijl ook de inkomsten kunnen tegenvallen.

Duo+

De risico's van Duo+ zijn beschreven in de begroting 2018 van Duo+. Als grootste deelnemer in de gemeenschappelijke regeling zijn in het verleden extra kosten voor een groot deel bij Uithoorn terechtgekomen. Door een projectmatige aanpak (zie programmaplan 'Slimmer Verbinden') wordt gestuurd op prioriteiten en resultaten om de risico's zoveel mogelijk te beperken.

In de begroting van Duo+ wordt rekening gehouden met een te behalen efficiencyvoordeel op termijn. Dit kan betekenen dat functies veranderen en medewerkers moeten doorgroeien binnen de Duo+ of gemeentelijke organisaties. In het slechtste geval zijn middelen nodig om deze mobiliteitsplannen te bekostigen.

De mate van harmonisatie blijft een punt van aandacht bij de implementatie van de diverse projecten. Iedere gemeente verlangt hetzelfde kwaliteitsniveau als voorheen en er moet ruimte zijn voor de 'couleur locale'. Dit kan echter leiden tot meerkosten.

Overige risico's

De overige risico's bestaan uit ongeveer honderd onderwerpen. Het betreft onder meer de algemene uitkering gemeentefonds, nieuwe wetgeving (oa omgevingswet), risico's binnen verbonden partijen (omgevingsdienst, veiligheidsregio, GGD), schadeclaims, ICT/digitalisering en personeel (wachtgeld, arbo, arbeidsmarkt). Op een aantal van deze risico's heeft de gemeente geen invloed, maar voor het merendeel van de risico's zijn beheersmaatregelen benoemd.

Beschikbare weerstandscapaciteit

Volgens het bestaande beleid worden de risicoreserves afgestemd op het risicoprofiel. De risicoreserves moeten een weerstandscapaciteit bevatten van € 19,0 mln. De Algemene risicoreserve bedraagt per 1-1-2018 € 17,6 mln. (geraamd). Daarmee is de Algemene risicoreserve € 1,4 mln. onder het vereiste niveau. Bij de 2^e Turap 2017 worden voorstellen gedaan om de risicoreserve op te hogen naar het vereiste niveau. Tegelijkertijd worden de precariogelden toegevoegd aan de algemene risicoreserve.

Volgens het vastgestelde beleid (nota Reserves en voorzieningen 2013) moet een eventueel tekort worden aangevuld. In eerste instantie kan de Budgetegaliseringsreserve hiervoor worden gebruikt. Indien dit niet mogelijk is dient de reserve binnen een redelijke periode (maximaal tien jaar) te worden aangevuld ten laste van de begroting. In de aankomende periode zal meer duidelijkheid komen over een aantal grote risico's, zoals het

Dorpscentrum en de decentralisaties. Dan zal tevens duidelijk worden of het weerstandsvermogen nog op peil is.

Overigens kunnen naast de Algemene risicoreserve andere onderdelen worden aangemerkt als weerstandscapaciteit, zoals de post Onvoorzien en de Budgetegalisereserve en eventuele stille reserves. Ook belastingcapaciteit kan als weerstandsvermogen worden aangemerkt (zie kengetallen in deze paragraaf). Indien noodzakelijk kan een beroep op deze bestanddelen worden gedaan.

Conclusie weerstandvermogen

Beoordeling weerstandscapaciteit (bedragen x 1000)	
Benodigd weerstandsvermogen	10.900
Stand Algemene risicoreserve per 1-1-2018 (verwacht)	17.590
Gemiddelde ratio weerstandsvermogen:	1,61
Benodigde reserve bij ratio 1,4 (ruim voldoende) voor alle risico's	15.300
Benodigde reserve bij ratio 2 (grote risico's) en 1 (overige risico's):	19.000
Overschot weerstandsvermogen bij ratio 1,4 voor alle risico's	2.290
Tekort weerstandsvermogen bij ratio 2 / ratio 1	-1.410
Integrale beoordeling van alle risico's:	1-9-2017

Het weerstandsvermogen wordt bepaald door het risicoprofiel (€ 10,9 mln.) af te zetten tegen de beschikbare weerstandscapaciteit. Hieruit volgt een ratio die de mate van weerstandsvermogen van de gemeente aangeeft. De beschikbare weerstandscapaciteit wordt in deze berekening beperkt tot de stand van de Algemene risicoreserve (€ 17,6 mln.). De ratio komt uit op 1,61. In zijn algemeenheid wordt dit beoordeeld als ruim voldoende weerstandsvermogen. Dat wil zeggen dat beschikbare weerstandscapaciteit toereikend is om de (financiële) gevolgen van de geïnventariseerde risico's op te vangen.