

2 Paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Het weerstandsvermogen, gedefinieerd als 'het vermogen van de gemeente om niet structurele financiële risico's op te kunnen vangen teneinde de gemeentelijke taken te kunnen blijven voortzetten', bestaat uit de relatie tussen weerstandscapaciteit (de middelen waarover de gemeente beschikt/kan beschikken om niet-begrote kosten te dekken) en risico's waarvoor geen voorzieningen zijn getroffen of verzekeringen voor zijn afgesloten. Het weerstandsvermogen is van belang voor het bepalen van de gezondheid van de financiële positie van de gemeente.

2.1 BELEID

Tot het weerstandsvermogen behoren het vrije aanwendbare deel van de algemene reserve, de niet benutte belastingcapaciteit en de stille reserves.

Algemene reserve	2018	2019	2020	2021	2022
Raming ontwikkeling alg res	15.795.708	16.799.051	18.173.209	19.032.896	19.814.940
Benodigde weerstandcapaciteit	16.786.000	16.786.000	16.786.000	16.786.000	16.786.000
Ratio weerstandsvermogen	0,9	1,0	1,1	1,1	1,2

Beleid met betrekking tot het weerstandsvermogen dient inzicht te geven in de omvang en opbouw van de gemeentelijke weerstandscapaciteit, alsook aan te geven wat de relevante risico's en de eventuele financiële gevolgen van deze risico's zijn. Op basis daarvan moet antwoord gegeven worden op de vraag in hoeverre het weerstandsvermogen voldoende is. De algemene reserveweerstandsvermogen laat een gunstige ontwikkeling zien. Een ontwikkeling die er toe leidt dat voldaan wordt aan het door de provincie gehanteerde minimum van 1,0. De gewenste ratio ligt binnen een bandbreedte van 1,1 en 1,4. Zoals op basis van de huidige ramingen is weergegeven, wordt daar aan het einde van de termijn naar verwachting aan voldaan.

2.2 NIET BENUTTE BELASTINGCAPACITEIT

De limitering op de tarieven OZB is afgeschaft. Hierdoor hebben gemeenten meer beleidsvrijheid en financiële ruimte gekregen. Dit mag evenwel niet leiden tot een onevenredige stijging van de collectieve belastingdruk. Er is daarom een macronorm ingesteld. De ontwikkeling van de lokale lasten zal worden gevolgd en zo nodig onderwerp vormen van bestuurlijk overleg, waarna het rijk in geval van overschrijding van de macronorm kan ingrijpen via correctie van het volume van het gemeentefonds. De macronorm voor 2017 is 1,97%. In het Coalitiedocument 'Hellevoetsluis, een sterke stad', alsmede in het Collegeprogramma 2014-2018 is vastgelegd dat de tarieven van de belastingen in de periode 2014-2018 maximaal met het trendmatige percentage mogen stijgen. Als de uitvoering van essentiële gemeentelijke taken in gevaar komt, dan is een aanpassing van de OZB evenwel bespreekbaar.

2.3 STILLE RESERVES

Stille reserves zijn de meerwaarden van de activa die te laag of tegen nul zijn gewaardeerd, die direct verkoopbaar zijn zonder dat dit het functioneren van de gemeente aantast. Om te kunnen beoordelen of er bij de gemeente Hellevoetsluis sprake is van de aanwezigheid van stille reserves is onderzoek gedaan naar de omvang en samenstelling van de activa. Daarbij is van belang te weten dat alle activa tegen de verkrijgingsprijs (na aftrek van de reeds gepleegde afschrijvingen) op de balans staan en dat herwaardering naar economische waarde niet is toegestaan. Om activa tot de stille reserves te mogen rekenen en dus tot het weerstandsvermogen, moeten deze voldoen aan de voorwaarde dat deze direct verkoopbaar

zijn zonder het functioneren van de gemeente aan te tasten. Deze laatste toevoeging is van belang, er zijn immers eigendommen in gemeente bezit die direct kunnen worden verkocht. In de eerste helft van 2012 is een onderzoek gedaan naar de betekenis van de activa voor de gemeentelijke bedrijfsvoering. Hierbij is rekening gehouden met de kerntaken van de gemeente en strategische bezittingen. Als gevolg van deze afweging is een lijst ontstaan van gebouwen die voor verkoop in aanmerking komen. Bij verkoop komt de boekwinst, dit is de opbrengst na aftrek van de gemaakte kosten, ten gunste van de algemene reserve. Concluderend kan worden gesteld dat er wel wordt beschikt over stil gemeentelijk vermogen, maar niet over stille reserves in de zin van het BBV.

2.4 RISICO'S

De belangrijkste risico's kunnen zich voordoen op de volgende onderdelen: de algemene uitkering waaronder de decentralisaties Jeugdzorg, Awbz en de Wet werken naar vermogen. De algemene uitkering behelst meer dan 50% van de dekkingsmiddelen van de gemeente. De uitkering is sterk conjunctuurgevoelig. Naast deze gevolgen zullen ook de decentralisaties van invloed blijven op de omvang van de algemene uitkering. De omvang van de algemene uitkering is verder voor een deel afhankelijk van inwoner/woningprognoses. Rekening wordt gehouden met een stabilisering en wellicht een lichte toeneming van het aantal inwoners. De bouw van nieuwe woningen wordt daar toe gestimuleerd en een mogelijke overgang van Oudenhorn zal daar ook aan bijdragen.

2.5 VENNOOTSCHAPSBELASTING (VPB)

Met ingang 1 januari 2016 vallen de lagere overheden ook onder de Wet op de vennootschapsbelasting. Dit houdt in dat de niet-wettelijke of niet-overheidstaken vallen onder het regime van de VPB. De VPB is een ondernemerswinstbelasting. Er dient dus allereerst vastgesteld te worden of er sprake is van een onderneming en of er winst wordt gemaakt. Binnen de gemeentelijke activiteiten is getoetst of dit binnen de gemeentelijke activiteiten van toepassing is. Hiervoor is een toets gemaakt voor de grondexploitaties en de overige gemeentelijke activiteiten. De toets met betrekking tot de grondexploitaties zal elk jaar plaatsvinden. Voor de overige activiteiten eerst nadat wordt ingeschat dat dit gewenst is. Beide toetsen laten zien dat het niet waarschijnlijk is dat in de eerst komende jaren de gemeente VPB-plichtig zal zijn. Definitieve belastingplicht kan alleen worden vastgesteld na afloop van een dienstjaar en na toetsing/onderzoek van de belastingdienst. Deze laatste bedoelde toetsing/onderzoek kan maximaal vijf jaar na afloop van het desbetreffende dienstjaar plaatsvinden. Volledige zekerheid is op voorhand niet te geven, maar is uiteindelijk afhankelijk van de belastingdienst en eventuele bezwaar- en beroepsprocedures.

2.6 HANDHAVING

Bij de uitoefening van de handhavende taken kunnen zich situaties voordoen waarbij de gemeente wordt geconfronteerd met schadeclaims.

2.7 GRONDEXPLOITATIE

De ontwikkeling van de diverse complexen en daarmee ook de woningmarkt staat als gevolg van de economische crisis helaas nog steeds onder druk. Er zijn wel tekenen aanwezig die een herstel van de markt inluiden, maar dit heeft nog niet geleid tot concrete ontwikkelingen die deze verwachtingen kunnen staven. Daarmee zijn ook de risico's voor de gemeente nog wel aanwezig. Gunstig is nog steeds dat er geen grote voorraad bouwrijpe grond is. Wel is bij enkele complexen sprake van forse boekwaardes door verwerving en kostentoe rekening. Door verschuivingen in voorgenomen en geraamde infrastructuur en heroriëntatie op de complexen zijn middelen vrijgemaakt om voor de meest risicovolle exploitaties voorzieningen te vormen. Per complex is een risicoanalyse gemaakt, verwezen kan worden naar de paragraaf Grondbeleid.

2.8 UITVOERING WWI EN WMO

Ook hier is sprake van een conjunctuur gevoelig onderdeel. Was er de afgelopen jaren sprake van een negatieve conjunctuur, met ingang van 2017 is deze trend gekeerd. Er is sprake van meer bedrijvigheid dat moet leiden aan minder werklozen en dus ook minder uitkeringsgerechtigden. Onder de huidige economische omstandigheden wordt landelijk een daling van het aantal cliënten verwacht. Ook in Hellevoetsluis moet dat uiteindelijk zijn effect krijgen. Binnen welke termijn en in welke hoeveelheid valt moeilijk te voorspellen.

2.9 BEDRIJFSVOERING

De gemeente heeft ongeveer 260 personeelsleden in dienst en omvat 230,6 fte. Het budget (inclusief griffie) daarvoor bedraagt ca. € 17,3 miljoen. De afhankelijkheid van de gemeente van bepaalde categorieën medewerkers (zogenaamde sleutelfuncties en daarmee samenhangende frictieverschijnselen) is daardoor relatief groot. Gevolg is extra inhuur van personeel. In het kader van de Wet Poortwachter zijn de financiële risico's voor de gemeente toegenomen. Om deze risico's zoveel mogelijk te beheersen wordt uitvoering gegeven aan een strategisch personeelsplan.

2.10 RISICOBEBEERSING

Voor de grondexploitatie, het grootste risico-onderdeel, is een risicoanalyse per project. Verder is in het kader van de niet financiële rechtmatigheid een risicobehoevingsplan opgesteld. Daarin worden per programma de risico's op taakonderdelen geduid alsmede de maatregelen ter beperking van deze risico's. Mede ter beperking van risico's is voor alle belangrijke processen een procesbeschrijving gemaakt. Deze processen worden regelmatig gemonitord.

2.11 RATIO'S

Op basis van artikel 15, 1^e lid, van de Financiële verordening wordt in deze paragraaf nader inzicht verstrekt in de solvabiliteit en schuldpositie van de gemeente.

De solvabiliteitsratio in deze begroting wordt berekend op basis van de jaarrekening 2016. Dit is de door de gemeenteraad laatst vastgestelde jaarrekening. Op de balans van deze jaarrekening bedroeg het eigen vermogen € 27.384 mln. op een balanstotaal van € 151.883. Dit laat een solvabiliteitsratio zien van 18,0%. Dit betekent ten opzichte van vorig jaar een daling met 1,3 procentpunt.

De vaste schuld per inwoner bedroeg bij de begroting 2017 € 2.210 en bedraagt nu € 2.323. Het gemiddelde rentepercentage is daarentegen gedaald van 3,03 naar 2,76. Dit wordt veroorzaakt doordat in 2017 € 10 mln. is geleend tegen een negatief rentepercentage van 0.3 in samenhang met voortdurende lineaire aflossingen van geldleningen met over het algemeen een rentepercentage van meer dan 3%.

De schuldpositie ten opzichte van de baten bedroeg op basis van de begroting 2017 87,5% en bedraagt in de begroting 2018 92,4%.

Op basis van de brief van de provincie PZH-2015-520589044 worden de volgende ratio's verplicht in deze paragraaf opgenomen:

Netto schuldquote							
		Rek 2016	Begr 2017	Begr 2018	Begr 2019	Begr 2020	Begr 2021
A	Vaste schulden	85.561	71.903	78.146	76.119	71.840	68.185
B	Netto vlottende schuld	21.597	21.597	21.597	21.597	21.597	21.597
C	Overlopende passiva	1.900	1.900	1.900	1.900	1.900	1.900
D	Financiële activa	8.436	8.436	8.436	8.436	8.436	8.436
E	Uitzettingen	22.981	22.981	22.981	22.981	22.981	22.981
F	Liquide middelen	11	11	11	11	11	11
G	Overlopende activa	714	714	714	714	714	714
H	Totale baten exl res	94.498	93.875	97.013	94.508	97.571	98.088
		81,4	67,4	71,6	71,4	64,8	60,7

Netto schuldquote gekorrigeerd voor alle verstrekte leningen							
		Rek 2016	Begr 2017	Begr 2018	Begr 2019	Begr 2020	Begr 2021
A	Vaste schulden	85.561	71.903	78.146	76.119	71.840	68.185
B	Netto vlottende schuld	21.597	21.597	21.597	21.597	21.597	21.597
C	Overlopende passiva	1.900	1.900	1.900	1.900	1.900	1.900
D	Financiële activa	8.231	8.231	8.231	8.231	8.231	8.231
E	Uitzettingen	22.981	22.981	22.981	22.981	22.981	22.981
F	Liquide middelen	11	11	11	11	11	11
G	Overlopende activa	714	714	714	714	714	714
H	Totale baten exl res	94.498	93.875	97.013	94.508	97.571	98.088
		81,6	67,6	71,9	71,6	65,0	60,9

Solvabiliteitsratio							
		Rek 2016	Begr 2017	Begr 2018	Begr 2019	Begr 2020	Begr 2021
A	Eigen vermogen	27.384	27.384	27.384	27.384	27.384	27.384
B	Balans totaal	151.883	149.502	148.199	146.747	143.721	141.394
		18,0	18,3	18,5	18,7	19,1	19,4

Grondexploitatie							
		Rek 2016	Begr 2017	Begr 2018	Begr 2019	Begr 2020	Begr 2021
A	NIEGG	1.514	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
B	BIE	17.720	14.362	14.362	14.362	14.362	14.362
C	Totale baten exl res	94.498	93.875	97.013	94.508	97.571	98.088
		20,4	15,3	14,8	15,2	14,7	14,6

Structurele exploitatieruimte							
		Rek 2016	Begr 2017	Begr 2018	Begr 2019	Begr 2020	Begr 2021
A	Totale structurele lasten	92.857	93.841	98.740	95.485	98.824	99.723
B	Totale structurele baten	94.498	93.875	97.013	94.508	97.571	98.088
C	Totale structurele toev res						
D	Totale structurele ontr res	143	109	109	109	109	109
E	Totale baten	94.641	93.984	97.122	94.617	97.680	98.197
		1,6	-0,1	-1,9	-1,1	-1,4	-1,8

Belastingcapaciteit							
		Rek 2016	Begr 2017	Begr 2018	Begr 2019	Begr 2020	Begr 2021
A	OZB-lasten gezin bij gem WOZ-waarde	190	188	188	188	188	188
B	Rioolheffing voor gezin bij gemiddelde WOZ-waarde	148	149	149	149	149	149
C	Afvalstoffenheffing gezin	206	208	208	208	208	208
D	Eventuele heffingskorting						
E	Totale woonlasten	544	545	545	545	545	545
F	Woonlasten landelijk gemiddelde gezin 2017	723	723	723	723	723	723
		75,2	75,4	75,4	75,4	75,4	75,4

2.12 GEPRONOSTICEERDE BALANS

Overeenkomstig de vernieuwde voorschriften BBV dient met ingang van 1 januari 2017 bij de begroting ook een geprognosticeerde balans te worden opgenomen. Doel is om een beter inzicht te krijgen in het EMU-saldo alsmede de toekomstige ontwikkelingen ten aanzien van de meerjareninvesteringen en het meerjarig financieringsperspectief. Met het oog daarop kan het volgende inzicht worden verstrekt:

Geprognosticeerde Balans 2016 - 2021						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Afschrijvingen	4.267	4.862	5.681	5.588	5.575	5.697
Nieuwe investeringen	9.007	2.481	4.378	4.136	2.549	3.370
Exploitatie	31-dec-16	31-dec-17	31-dec-18	31-dec-19	31-dec-20	31-dec-21
Vaste activa	110.447	108.066	106.763	105.311	102.285	99.958
Voorraden	17.730	17.730	17.730	17.730	17.730	17.730
Vorderingen	22.981	22.981	22.981	22.981	22.981	22.981
Liquide middelen	11	11	11	11	11	11
Overlopende activa	714	714	714	714	714	714
	151.883	149.502	148.199	146.747	143.721	141.394
Eigen vermogen	27.384	27.384	27.384	27.384	27.384	27.384
Voorzeningen	15.441	15.441	15.441	15.441	15.441	15.441
Vaste schulden	85.561	71.903	78.146	76.119	71.840	68.185
Vlottende schulden	21.597	32.874	25.328	25.903	26.156	28.484
Overlopende passiva	1.900	1.900	1.900	1.900	1.900	1.900
	151.883	149.502	148.199	146.747	142.721	141.394

Door de jaren heen is er sprake van een redelijk stabiel investeringsprogramma. Ook de afschrijvingen laten meerjarig een gestadige ontwikkeling zien. Samen met een stabiel aflossingsschema maakt een en ander een goed handelbare financieringsbehoefte. Er is als gevolg van een aflossing van ongeveer € 6 mln per jaar een noodzakelijke her- en nieuwfinanciering van ongeveer € 5 mln per jaar. Dit wijkt niet af van het gebruikelijke patroon van de afgelopen jaren. De uitzondering daarop is de ontwikkeling Sportlaan. Dit vraagt een eenmalige financieringsbenadering. Begrotingstechnisch ligt dit in het jaar 2017, maar praktisch zal zich dat in 2018/2019 gaan voordoen. Daarnaast speelt de ontwikkeling van Kickersbloem III een rol. Alle ontwikkelingen worden op de voet gevolgd en daarbij wordt ook rekening gehouden met een mogelijke verkoop van aandelen Eneco. Deze eventuele verkoop zal niet eerder dan medio/eind 2018 zich voordoen (schatting derde kwartaal 2017).

2.13 HET BENODIGDE WEERSTANDSVERMOGEN

De bepaling van het maximaal benodigde weerstandsvermogen is gebaseerd op het model van Van Unen en Teerlink*. Voordeel van deze benadering is dat:

- het gebruik van zware ingewikkelde rekenmodellen wordt voorkomen;
- maatwerk mogelijk is;
- gewerkt wordt met algemeen aanvaardbare en overzichtelijke criteria;
- sprake is van een hoge mate van gebruiksvriendelijkheid en transparantie voor het bestuur (raad en college).

Bovendien is het model gecheckt op realiteitsgehalte en is het flexibel. Het kan zonder veel moeite aangepast worden aan gewijzigde omstandigheden in bestuur, organisatie en lokale samenleving.

* Overheidsmanagement, 10/2006

2.14 DE BEPALING VAN HET RISICO

Uitgegaan wordt van 4 categorieën risico's die zich in de praktijk kunnen voordoen. Alle risico's die zich in de praktijk voor kunnen doen, vallen in één van de categorieën. Het gaat dan om:

1. Lasten van de Gewone Dienst;
2. Baten van de Gewone Dienst;
3. Grondexploitatie;
4. Balans.

Voor elke categorie wordt een genormeerd benodigd weerstandsvermogen bepaald. Tezamen vormen die de totaal berekende benodigde maximale weerstandsvermogen.

Ad 1. Lasten Gewone Dienst

Hier doen zich de meeste risico's voor. Een normatief bepaalde buffer wordt gebaseerd op de uitkomst van op voor de gemeente relevante criteria (= risicoprofiel gemeente) Gescoord wordt op een 4-puntsschaal (1=laag risico, 4=hoog risico). Voor de eenvoud en inzichtelijkheid is gekozen voor slechts 4 gradaties. Voor de weging worden de volgende criteria gehanteerd:

- Beheer- of groeigemeente;
- Sociale structuur;
- Centrumfunctie;
- Bedrijfsvoering;
- Verbonden partijen;
- Kwaliteit ambtelijk en bestuurlijk management;
- Beheer kapitaalgoederen.

In het onderstaande overzicht zijn de scores voor Hellevoetsluis weergegeven. Uiteraard is bij de toekenning van de scores sprake van een zekere subjectiviteit. Normale voorzichtigheid is betracht en aangesloten is zoveel mogelijk bij het gematigd risicoprofiel dat Hellevoetsluis kent.

SCORE	1	2	3	4
Beheer- of groeigemeente			X	
Sociale structuur			X	
Centrumfunctie		X		
Demografische structuur			X	
Bedrijfsvoering			X	
Verbonden partijen		X		
Kwaliteit ambtelijk en bestuurlijk management		X		
Beheer kapitaalgoederen		X		
Totaal	0	4	4	0
Gewicht	1x	2x	3x	4x
Eindtotaal	0	8	12	0

De totaal score bedraagt 20 punten.

De volgende stap is de scores te koppelen aan een bijbehorend percentage van de lasten van de gewone dienst waardoor in feite de risico's uitgedrukt worden in een percentage van deze lasten. Uitgegaan wordt van de volgende indeling:

- 8 t/m 13 punten 8%
- 14 t/m 20 punten 10%
- 21 t/m 26 punten 12%
- 27 t/m 32 punten 14%

Bij de uitkomst van 20 punten komt dit neer op een te vormen deelbuffer van 10% van de lasten van de gewone dienst. Gekoppeld aan de cijfers van de primitieve begroting 2018 betekent dit een bedrag van € 10 miljoen. Ten opzichte van de begroting 2017 heeft geen wijziging plaatsgevonden in de scorekaart.

Ad 2. Baten gewone dienst

Voor dit onderdeel wordt een deelbuffer aangehouden van 10% van de omvang van de Algemene Uitkering. Daarbij wordt verondersteld dat daarmee ook alle overige inkomsten en mutaties zijn ondervangen. De ervaring leert in ieder geval dat de meeste en meest omvangrijke mutaties plaatsvinden binnen de Algemene Uitkering. De geraamde opbrengsten bedragen ruim 50% van de totale gemeentelijke dekkingsmiddelen en zijn gevoelig voor conjuncturele ontwikkelingen. Gekoppeld aan de cijfers van de primitieve begroting 2018 betekent dit voor Hellevoetsluis een bedrag van € 4,9 miljoen.

Ad 3. Grondexploitatie

Bij dit onderdeel wordt afgeweken van de objectieve methode. Voor dit onderdeel wordt per project een risicoanalyse opgesteld. Het totaal van de geprognosticeerde risico's van alle projecten is bepalend voor de noodzakelijke omvang van het weerstandsvermogen op dit punt.

Ad 4. Balans

Dit onderdeel vereist een iets andere benadering. Het totaal van de afgegeven borgstellingen en financiële deelnemingen moeten hierbij worden meegewogen. Deze maken echter niet volledig onderdeel uit van het balanstotaal. Deze zaken worden echter door de accountant wel betrokken bij het oordeel over de jaarrekening. Voor dit onderdeel wordt gewerkt met deelbuffer 1% van het balanstotaal. Deze berekeningen leiden voor dit onderdeel tot een theoretisch berekend maximaal noodzakelijk weerstandsvermogen van € 1,5 miljoen.

Het totaal benodigde weerstandsvermogen bedraagt (in mln):	
Lasten gewone dienst	€ 10,0
Baten gewone dienst = 10% algemene uitkering	€ 4,9
Grondexploitatie	€ 2,3
Balans	€ 1,5
Totaal	€ 18,6

2.15 CONCLUSIE

De praktijk wijst uit, dat risico's niet allemaal tegelijk manifest worden. Volstaan kan dus worden met een lagere risicobuffer dan het theoretisch berekende maximum. Door de gemeenteraad is gekozen voor een percentage van 60, hetgeen neerkomt op een risicobuffer van € 10 miljoen. Ter vergelijking: in de begroting 2017 werd ook een risicobuffer aangehouden van € 10 miljoen. Jaarlijks wordt de benodigde risicobuffer herijkt. De geraamde stand van de Algemene Reserve voldoet aan de benodigde risicobuffer en zal, bij ongewijzigde omstandigheden, ultimo 2019 voldoen aan het vereiste minimum.

Weerstandsvermogen (in mln)	
Nieuw berekend weerstandsvermogen	€ 18,6
Risicobuffer 60%	€ 11,2
Kickersbloem III (100% zie hieronder)	€ 5,6
Benodigd	€ 16,8
Beschikbaar	€ 15,8
Tekort	€ -1,0

Kickersbloem III

Eind 2015 is de grondexploitatie vastgesteld waardoor het complex Kickersbloem 3 over is gegaan naar Bouwgrond In Exploitatie (BIE). Het sindsdien geactualiseerde risicoprofiel bedraagt € 5,6 mln. Onze accountant stelt zich op het standpunt dat het niet is aan te bevelen om hierop nog 60% verlaging toe te passen. Gezien de opbouw van de business case en de financiële omvang van de risico's in dit project sluiten wij ons hierbij aan.