

3.2 Paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing

3.2.1 Inleiding

Het weerstandsvermogen is het vermogen van de gemeente om financiële tegenvallers te kunnen opvangen. Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen weerstandscapaciteit en de risico's waarvoor geen beheersmaatregelen zijn getroffen, zoals het vormen van voorzieningen of het afsluiten van verzekeringen. Het weerstandsvermogen is mede van belang voor het bepalen van de gezondheid van de financiële positie van de gemeente.

De raad heeft op 11 maart 2014 de nota Weerstandsvermogen en risicomanagement vastgesteld. In deze nota zijn de beleidskaders opgenomen die richting geven aan de uitvoering van het gemeentelijk risicomanagement in Sliedrecht. De paragraaf is opgebouwd uit een drietal blokken: het risicoprofiel Sliedrecht, de weerstandscapaciteit en als laatste de weerstandsratio.

3.2.2 Risicoprofiel gemeente Sliedrecht

Overzicht risico's (x € 1,-)

Risicogebied	Zie	Maximaal risico	Structureel/ Incidenteel	Kans- klasse	Risico bedrag
Organisatierisico's	A	1.000.000	I	II	375.000
Renterisico	B	-	-	-	-
Onzekerheden algemene uitkering	C	360.000	S	I	112.500
Decentralisaties	D	-	-	-	-
Verbonden partijen	E	1.770.000	S	II	1.484.375
Garantstellingen	F	1.217.125	I	I/ IV	865.484
Bouwleges	G	88.000	S	I	27.500
Dividend	H	100.000	S	II	93.750
Projectrisico's, waardering vastgoed en grondexploitaties	I	2.411.464	I	I/II/III/IV	2.039.915
TOTAAL					4.998.525

Het laatste vastgestelde risicoprofiel van de gemeente Sliedrecht is vastgelegd in de jaarrekening 2016, welke door de raad op 27 juni 2017 onder voorbehoud van een goedkeurend oordeel van de accountant is vastgesteld. Het risicoprofiel in de jaarrekening 2016 is ingeschat op € 2,9 miljoen. De verhoging van het risicoprofiel in deze begroting 2018 ten opzichte van de jaarrekening 2016 van € 2,1 mln. wordt in hoofdzaak verklaard door:

Verhoging risicoprofiel garantstellingen € 100.000

Voor de garantstellingen heeft de gemeente Sliedrecht naast de liquiditeit en solvabiliteit van de geborgde instellingen ook een inschatting gemaakt van het risico, waarbij is gekeken naar de aanvullende aspecten zoals aanwezigheid van pandrecht (zekerheden) op de lening / garantstelling, overige leningen en waarde onroerend goed in relatie tot de geldlening. Op basis van deze inschatting is het risicoprofiel met circa € 100.000 verhoogd.

Verhoging risicoprofiel projecten, waardering vastgoed en grondexploitaties € 1.500.000

De verhoging van dit risicoprofiel is in hoofdzaak het gevolg van de besluitvorming in de gemeenteraad van 20 juni 2017 omtrent het Recreatief Knooppunt Sliedrecht (RKS) in combinatie met Stationspark 3 en de daarin benoemde risico's.

Verhoging risicoprofiel verbonden partijen € 500.000

De verhoging van dit risicoprofiel is in hoofdzaak te verklaren door een verhoging van risico op een hogere bijdrage aan de VRZHZ als gevolg van een nieuwe kostenverdeelstelsel. Daarnaast bestaat er een verhoogd risico op een hogere bijdrage aan de Serviceorganisatie Jeugd in 2018 en verder als gevolg van een verhoogde bijdrage om de continuïteit van de jeugdhulp te waarborgen.

3.2.3 Toelichting risicoprofiel gemeente Sliedrecht

A. Organisatierisico's (programma Bestuur, veiligheid en organisatie)

Gemeenten komen steeds meer in de rol van regisseur, met nieuwe taken die door het Rijk worden gedecentraliseerd. Dit vraagt om andere competenties. De mate van beïnvloedbaarheid is gemiddeld. Als beheersmaatregel worden de personeelsinstrumenten ingezet.

In 2014 heeft de raad een budget beschikbaar gesteld voor organisatieontwikkeling. De raad heeft op 28 juni 2016 ingestemd met verhoging van de Reserve frictiebudget/organisatieontwikkeling met € 1.000.000. In het raadsvoorstel is een tweetal scenario's genoemd die variëren van € 1.500.000 tot € 2.500.000. Op basis van de genoemde scenario's bedraagt de risico-inschatting voor verdere organisatierisico's een incidenteel bedrag van € 1.000.000.

B. Renterisico's (Ondersteunend programma Financiën en belastingen)

De gemeente Sliedrecht beschikt over een viertal langlopende leningen die aflopen in 2018, 2022, 2024 en 2029. Onder de huidige marktomstandigheden blijft het uitgangspunt bij het aantrekken van vermogen, de kasgeldlimiet zoveel mogelijk optimaal te benutten en kort te financieren. De financieringsfunctie van de gemeente dient uitsluitend de publieke taak. Zij voert een prudent beleid binnen de kaders die zijn gesteld in de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido).

Gezien het feit dat de gemeente Sliedrecht in haar meerjarenbegroting rekening houdt met 1% omslagrente, de afloop van één lening in 2018 naar verwachting binnen deze omslagrente past en het feit dat de drie overige leningen naar verwachting tegen betere markttrenten kunnen worden ge(her)financierd en er geen aanleidingen is een stijgende rente te verwachten, wordt het renterisico voor de gemeente Sliedrecht conform de nota Weerstandsvermogen en risicomangement inschat op 0.

C. Risico's algemene uitkering (Ondersteunend programma Financiën en belastingen)

De algemene uitkering wordt meerdere keren per jaar geactualiseerd. De volgende tranche van de herziening kan een negatief effect hebben op onze algemene uitkering. Het maximale risico wordt geschat op ca. 1% van de algemene uitkering en bedraagt ongeveer € 360.000. De kans schatten wij op dit moment laag in vanwege de relatie tussen de algemene uitkering en de (stijgende) rijksuitgaven.

De invloed die Sliedrecht hierop kan uitoefenen is minimaal. Het inzetten van PAUW (een systeem voor de berekening van de algemene uitkering), het op orde zijn van de basisregistraties en het tijdig signaleren van ontwikkelingen die kunnen leiden tot afwijkingen zijn de belangrijkste beheersmaatregelen.

D. Risico's decentralisaties (Programma Sociaal en Programma Economie, Onderwijs en Arbeidsmarkt)

Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van drie belangrijke terreinen: jeugdzorg, AWBZ onderdeel begeleiding (naar de WMO) en de Participatiewet. De budgetten van de decentralisaties zijn verwerkt in de begroting. Door het gebrek aan ervaringscijfers blijft er een risico bestaan met betrekking tot de mate waarin deze middelen toereikend zijn.

In de kadernota 2017 is de stelpost voor het Sociaal Domein vervallen en een deel van het rekeningresultaat 2015 is gestort in een egalisereserve Sociaal Domein. De reserve dient enerzijds als buffer in het weerstandsvermogen ter vervanging van de stelpost en anderzijds ter egalisatie van de kosten op het Sociaal Domein. Met het opnemen van de reserve gaat het college ervan uit dat het risico van ontoereikend budget volledig wordt afgedekt. Per ultimo 2016 is € 550.000 beschikbaar in de reserve. Er is daarom geen bedrag als risico opgenomen.

E. Risico's bij verbonden partijen (Alle programma's)

Er is sprake van een algemeen risico door deelname aan een Gemeenschappelijke Regeling. Negatieve exploitatieresultaten worden doorgelegd naar de deelnemende gemeenten. De totale bijdrage aan verbonden partijen bedroeg in 2018 € 17,8 miljoen. Uitgaande van een maximaal 5% overschrijding van de begroting van de gemeenschappelijke regelingen is het maximale risico afgerond € 900.000. De mate van beïnvloedbaarheid voor Sliedrecht is beperkt. De beheersmaatregelen zijn gericht op het houden van toezicht op risicomanagement bij de verbonden partijen (tijdig beoordelen van financiële documenten, signaleren van afwijkingen en verwerken naar de raad). Daarnaast bestaat een specifiek risico op een hogere bijdrage aan de VRZHZ als gevolg van een nieuwe kostenverdeelssystematiek en een specifiek risico op een hogere bijdrage aan de Dienst Gezondheid & Jeugd in 2018 en verder als gevolg van een verhoogde bijdrage aan de Serviceorganisatie Jeugd om de continuïteit van de jeugdhulp te waarborgen.

F. Risico's garantstellingen (Alle programma's)

De gemeente Sliedrecht staat garant voor diverse instellingen. De staat van gegarandeerde leningen bedraagt naar verwachting afgerond € 123 miljoen per 1 januari 2018. In dit bedrag zijn ook leningen meegenomen van de woningcorporatie Stichting Tablis Wonen voor een bedrag van € 96,0 miljoen. De gemeente is hier niet de eerste garantsteller, maar achtervang voor het Waarborgfonds Sociale Woningbouw.

De huidige beleidslijn is dat 2,5% van het bedrag waarvoor de gemeente eerste garantsteller is wordt aangemerkt als risico. Mede gezien de toenemende financiële problematiek bij de instellingen en corporaties is in het beleidskader voor risico's aandacht besteed aan beheersmaatregelen, o.a. door een jaarlijkse toets van de jaarrekeningen van belangrijke garantstellingen, op aspecten als solvabiliteit en liquiditeit. Daarnaast maakt dit onderdeel uit van de verbijzonderde interne controle.

G. Risico bouwleges (Programma Ruimte)

De opbrengsten voor bouwleges worden geraamd op basis van de prognose gereedgekomen nieuwbouw woningen en onder andere verbouwingen. Het risico is aanwezig dat de nieuwbouwplannen niet worden gerealiseerd of doorschuiven in tijd. De totale opbrengsten van bouwleges bedragen in de meerjarenbegroting € 440.000. Voor het risicoprofiel wordt 20% van deze opbrengst opgenomen (€88.000). De beïnvloedbaarheid is beperkt.

H. Risico dividendontvangsten (Algemene dekkingsmiddelen)

De gemeente Sliedrecht bezit aandelen in het nutsbedrijf Eneco en jaarlijks wordt dividend ontvangen.

De dividendraming is gebaseerd op de werkelijke ontvangsten van de afgelopen vier jaar met een veiligheidsmarge van 15%. In 2017 is Eneco gesplitst in een energiebedrijf en een netwerkbedrijf. Het dividendbeleid dat het energiebedrijf (de commerciële tak) zal gaan voeren is op dit moment nog onbekend.

Het effect van bovenstaande is ingeschat op € 100.000 structureel. De mate van beïnvloedbaarheid is gering.

I. Projectrisico's, waardering vastgoed en grondexploitaties (Alle programma's)

Na het treffen van beheersmaatregelen blijft er altijd een risico bestaan bij de waardering van vastgoed en projecten en grondexploitaties. Dat is inherent aan het karakter van deze posten. Deze risico's kunnen bestaan uit:

- Risico's die verband houden met de aard van het plan, bijvoorbeeld omdat er woningen zijn geprogrammeerd die niet goed in de markt liggen;
- Risico's die verband houden met het tijdstip van realisatie van het plan; veel plannen schuiven door, in afwachting van betere tijden. Dit kan leiden tot hogere rentekosten en werken door in de waarde van het plan;
- Risico's die verband houden met gehanteerde parameters, bijvoorbeeld indexering van prijzen en rentestanden;
- Overige risico's, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van onzekere subsidies, bodemverontreiniging, planschades, claims e.d.

3.2.3 Bepaling van de weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit bestaat uit de algemene reserve, de onbenutte belastingcapaciteit en stille reserves. De raad heeft besloten om de laatste twee vooralsnog niet op te nemen in de berekening van de weerstandscapaciteit.

Bij de kadernota 2015 is toegezegd om de algemene reserve op te splitsen in een risicoreserve en een (vrij besteedbare) algemene reserve, waaruit onder andere de strategische projecten uit het CUP gefinancierd kunnen worden. De algemene reserve en algemene risicoreserve vormen samen de weerstandscapaciteit van de gemeente Sliedrecht.

De raad heeft in het beleidskader aangegeven dat een weerstandsratio van 0,75 gehanteerd wordt. Bij een risicoprofiel van € 4.998.000 is de minimale hoogte van de algemene risicoreserve daarmee afgerond € 3.749.000. Per ultimo 2017 is de verwachte hoogte van de algemene risicoreserve € 2.104.000. Bij het vaststellen van de begroting zal de algemene risicoreserve aangevuld worden tot de minimale hoogte.

De weerstandscapaciteit bestaat uit de volgende twee delen:

Weerstandscapaciteit	2108
Algemene risicoreserve	2.104
Algemene reserve	4.548
Verwachte stand 1 januari 2018	6.652

Stille reserves

Op aandelen en op vastgoed kan sprake zijn van een verschil tussen de boekwaarde en de marktwaarde, de zogenaamde stille reserves. Conform de vastgestelde nota Weerstandsvermogen en risicomanagement maken de stille reserves geen onderdeel uit van de weerstandscapaciteit. Wel wordt hier inzicht gegeven in de stille reserves.

Stille reserve aandelen

De aandelen van Eneco B.V. die de gemeente in bezit heeft, zijn sinds de splitsing verhandelbare aandelen. Op dit moment is echter niet in te schatten wat de waarde in het economisch verkeer is van deze aandelen. Derhalve kan ook geen inschatting worden gegeven van de stille reserves in deze aandelen.

Voor de overige aandelen die de gemeente in bezit heeft (Bank Nederlandse Gemeenten, ROM-D, Oasen) geldt dat deze geen vrij verhandelbare aandelen zijn waarbij sprake is van een beurswaarde.

Stille reserve vastgoed

Op vastgoed is een verschil te maken tussen vastgoed waar een, wat de omvang betreft, redelijke markt voor is zoals voor woningen en kantoren, en vastgoed waar een beperkte markt voor is zoals voor zwembaden en sportvoorzieningen. Voor de inschatting van de stille reserve is een vergelijking gemaakt van de WOZ-waarde en de boekwaarde.

Op een totaal aan WOZ-waarden van € 38 miljoen heeft ongeveer € 19 miljoen betrekking op woningen en kantoren. Bij een boekwaarde van € 17 miljoen bedraagt de stille reserve € 2 miljoen.

Van de overige € 19 miljoen WOZ-waarde met betrekking tot sporthallen e.d. is de boekwaarde ongeveer € 10 miljoen. Gezien de aard, en dus de markt, van het vastgoed is het uit voorzichtigheidsprincipe niet reëel om uit te gaan van een stille reserve van € 9 miljoen. Bij een executiewaarde van 70% van de WOZ waarde is de waarde ruim € 13 miljoen en bedraagt de stille reserve € 3 miljoen.

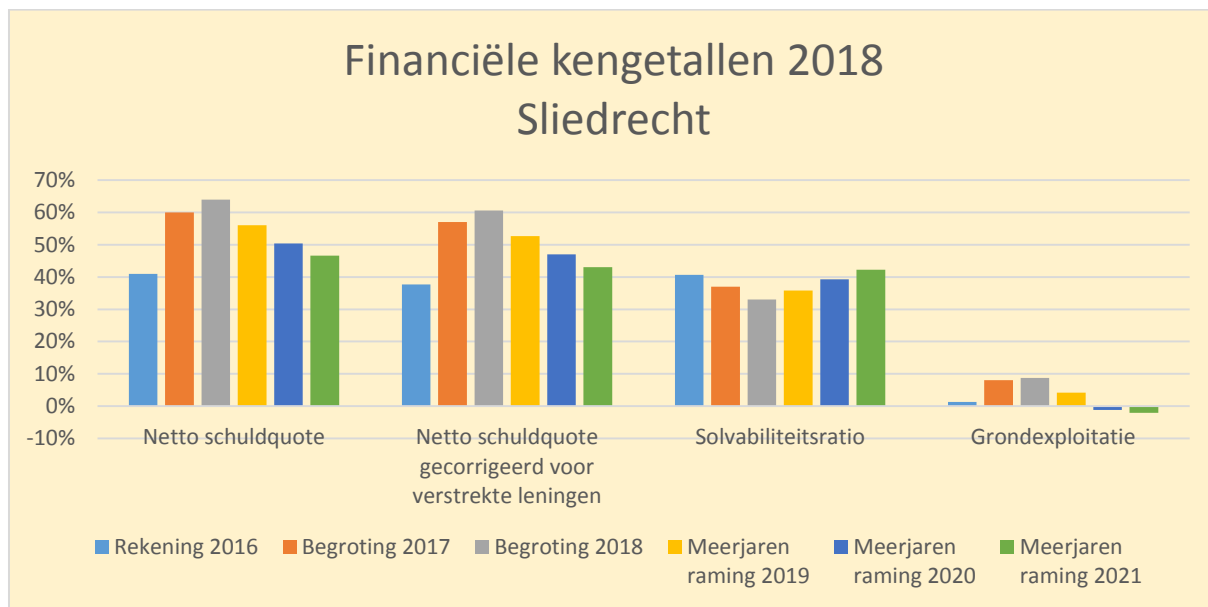
3.2.4 Conclusies over het weerstandsvermogen

Bij deze begroting is een nieuwe risico-inventarisatie uitgevoerd. De uitkomst van de inventarisatie is een risico van afgerond € 4.998.000. Conform het gemeentelijk beleid is de minimumhoogte van de algemene (risico) reserve 0,75x de hoogte van de risico's en komt uit op een bedrag van afgerond € 3.749.000.

Door het instellen van de algemene risicoreserve is het risico afgedekt. Daarnaast heeft de gemeente Sliedrecht een algemene reserve, worden stille reserves en onbenutte belastingcapaciteit niet meegenomen in de berekening van de weerstandscapaciteit, en worden enkele grote risico's afgedekt door stelposten.

Kengetallen

Sliedrecht	Rekening 2016	Begroting 2017	Begroting 2018	Meerjaren raming 2019	Meerjaren raming 2020	Meerjaren raming 2021
Netto schuldquote	41%	60%	64%	56%	50%	47%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen	38%	57%	61%	53%	47%	43%
Solvabiliteitsratio	41%	37%	33%	36%	39%	42%
Grondexploitatie	1%	8%	9%	4%	-1%	-2%
Structurele exploitatieruimte	0,42%	0,55%	0,52%	1,59%	2,41%	2,74%
Belastingcapaciteit	84,09%	84,09%	84,37%	84,37%	84,37%	84,37%



De *netto schuldquote* is de netto schuld als aandeel van de inkomsten. Het geeft aan of een gemeente investeringsruimte heeft. Het zegt daarnaast iets over de flexibiliteit van de begroting: veel schulden en kapitaallasten leiden tot een inflexibele begroting. Een netto schuldquote tussen de 90% en 130% wordt gezien als voldoende. Een lagere netto schuldquote dan 90% wordt gezien als goed.

De *solvabiliteitsratio* geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen op langere termijn te voldoen. Het geeft de verhouding tussen het eigen vermogen en het totale vermogen weer. Er is geen harde norm voor dit kengetal maar een percentage van 20% tot 50% wordt doorgaans als voldoende gezien.

Het kengetal *grondexploitatie* geeft een indicatie van de verhouding van de in exploitatie genomen gronden ten opzichte van de totale baten. Het geeft een indicatie of een gemeente veel geld in grond heeft geïnvesteerd, geld dat in de toekomst moet worden terugverdiend. Een kengetal grondexploitatie lager dan 20% wordt gezien als goed.

De *structurele exploitatieruimte* geeft weer hoe groot de structurele vrije ruimte is binnen de begroting. Een kengetal groter dan 0 duidt op structurele ruimte.

De *belastingcapaciteit* maakt inzichtelijk welke mogelijkheden de gemeente heeft voor het genereren van hogere baten. Dit kengetal geeft weer hoe de belastingdruk zich verhoudt tot het landelijk gemiddelde. De woonlasten van een gezin bij gemiddelde WOZ-waarde worden afgezet tegen het landelijk gemiddelde. Is het kengetal lager dan 100%, dan zijn de woonlasten lager dan gemiddeld in

Nederland. Het verschil tussen het kengetal en 100% geeft de ruimte aan om de belastingen te verhogen tot het gemiddelde.

Bij een percentage van 84% bedraagt de onbenutte belastingcapaciteit ruim 1,2 miljoen.

Conclusie

Eén kengetal in een enkel jaar geeft op zich nog niet veel informatie. Deze moeten vooral in samenhang worden gezien. Op basis van de kengetallen kan geconcludeerd worden dat Sliedrecht een laag risicoprofiel heeft. Er is een relatief goede ratio ten aanzien van schuldquote, solvabiliteit en grondexploitatie.

De toezichthouders hebben voor de kengetallen onderstaande signaleringswaarden vastgesteld om trends te kunnen ontdekken. Aan deze categorieën is geen kwalificatie gegeven omdat normering in eerste instantie door de gemeente zelf dient plaats te vinden. Wel kan over het algemeen worden gesteld dat categorie A het minst risicovol is en categorie C het meest.

Kengetal	Categorie A	Categorie B	Categorie C
1. Netto schuldquote			
a. zonder correctie doorgeleende gelden	< 90%	90-130%	> 130%
b. met correctie doorgeleende gelden	< 90%	90-130%	> 130%
2. Solvabiliteitsratio	> 50%	20-50%	< 20%
3. Grondexploitatie	< 20%	20-35%	> 35%
4. Structurele exploitatieruimte	> 0%	0%	< 0%
5. Belastingcapaciteit	< 95%	95-105%	> 105%

Over het geheel genomen scoort Sliedrecht in de minst risicovolle categorie A.