

B. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Het beleid

Op basis van de in december 2015 door de raad vastgestelde financiële verordening neemt het college in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing bij de begroting tenminste de verplichte onderdelen op in de ontwerpbegroting. In artikel 11 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten is het volgende opgenomen:

1. Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:
 - a. de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken;
 - b. alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.
2. De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen en risicobeheersing bevat ten minste:
 - a. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
 - b. een inventarisatie van de risico's;
 - c. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's;
 - d. een kengetal voor de:
 - i. **1a°**. netto schuldquote;
 - ii. **1b°**. netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen;
 - iii. **2°**. solvabiliteitsratio;
 - iv. **3°**. grondexploitatie;
 - v. **4°**. structurele exploitatieruimte; en
 - vi. **5°**. belastingcapaciteit.
 - e. een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

De gemeente Sint-Michielsgestel heeft in 2005 de nota Weerstandsvermogen en risicomangement vastgesteld waaraan tot met heden invulling is gegeven.

De weerstandscapaciteit

Voor het in beeld brengen van de weerstandscapaciteit van de gemeente wordt beoordeeld of de gemeente bij een risicoscenario de schuldverplichtingen in de toekomst kan blijven nakomen zonder dat de uitgaven aan en de investeringen in noodzakelijke publieke voorzieningen in de knel komen.

De weerstandscapaciteit bestaat uit de incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Bij de incidentele capaciteit gaat het om de mogelijkheid tot opvangen van calamiteiten en eenmalige tegenvallers zonder dat het invloed heeft op voortzetting van taken op het vastgestelde niveau.

Met de structurele capaciteit worden de middelen bedoeld die permanent ingezet kunnen worden om tegenvallers in de lopende exploitatie op te vangen zonder dat dit ten koste gaat van uitvoering van de bestaande taken.

De volgende middelen worden tot de weerstandscapaciteit gerekend:

- Incidenteel: post onvoorzien, algemene (risico) reserve en stille reserves
- Structureel: eventuele begrotingsruimte en onbenutte belastingcapaciteit.

Aanwezige weerstandscapaciteit

Incidenteel:

Een positief exploitatieresultaat is als post onvoorzien opgenomen in de meerjarenbegroting

Op basis van eerdere besluitvorming is de Algemene risicoreserve aangemerkt als primair weerstandsvermogen. Mocht deze onvoldoende zijn dan wordt de Vermogensreserve

aangemerkt als secundair weerstandsvermogen. Het beleid is erop gericht de gewogen risico's af te kunnen dekken door het primaire weerstandsvermogen.

Stille reserves (vooral opgesloten in panden en gronden als de marktwaarde uitkomt boven de boekwaarde) worden niet meegerekend bij de bepaling van de weerstandscapaciteit en wel om de volgende redenen:

- de waardering van de stille reserves is vaak discutabel en op basis van schattingen;
- stille reserves zijn vaak niet op korte termijn in geld om te zetten.

Structureel:

Onder het programma Meewerkend bestuur, is de begrotingsruimte behorend bij deze meerjarenbegroting 2018-2021 opgenomen. Tekorten zijn op basis van bestendige gedragslijn onttrokken aan de Vrije investeringsreserve. De begrotingsruimte bedraagt hiermee voor de jaren 2018-2021 respectievelijk € 12.600, € 786.200, € 1.157.100 en € 1.427.800.

Op basis van de eerder geformuleerde beleidskaders ten aanzien van de omvang van de belastingheffing wordt geconcludeerd dat de heffing geen ruimte biedt. Immers de omvang van de heffing beweegt rond het landelijk gemiddelde.

Als onbenutte belastingcapaciteit op basis van artikel 12-uitkering van het Rijk aangemerkt wordt dan wordt deze berekend door rekening te houden met de eisen die worden gesteld aan de eigen heffingen om in aanmerking te komen voor een zogenaamde artikel 12-uitkering van het Rijk. Deze eisen zijn: 100% kostendekking voor riolering en reiniging en een redelijk peil van de OZB-inkomsten. Voor 2018 is het OZB-percentage van de WOZ-waarde voor toelating tot artikel 12 door het Rijk vastgesteld op 0,1952 (was 0,1927 voor 2017). Het tarief 2018 bedraagt 0,1410%. Er is dan een ruimte van ongeveer 38 % van de verwachte OZB-opbrengsten. Een bedrag van ongeveer € 2,25 miljoen.

De risico's

Wat is een risico?

In de literatuur en in de praktijk zijn er verschillende opvattingen over wat een risico is. Het is dan ook noodzakelijk om een eenduidige definitie te geven. Voor de risicoanalyse wordt er vanuit gegaan dat een risico bestaat uit 3 elementen:

- Gebeurtenis: activiteit of gegeven met (financiële) gevolgen;
- Kans: de inschatting of deze gebeurtenis zich zal voordoen;
- Effect: de consequentie(s) van het optreden van het risico

Een risico kan het best als volgt geformuleerd worden:

Het verschil tussen uitgangspunten en de afwijking op die uitgangspunten dat zich, gegeven een bepaald materieel reëel scenario, op termijn kan voordoen.

Risico's die afgedekt zijn door verzekeringen of waarvoor middelen beschikbaar zijn in de vorm van exploitatiebudgetten, voorzieningen of specifieke reserves worden wel benoemd maar niet gewogen. De risico's die niet zijn afgedekt via verzekeringen, voorzieningen of specifieke reserves zijn hieronder vermeld.

De gemeente heeft verschillende verzekeringen afgesloten. Wanneer de gemeente wordt geconfronteerd met een claim van een derde kan dit meestal worden verhaald op de verzekering. Zo ook bij schadegevallen. Het is wel zaak dat de gemeente in deze niets te verwijten valt. Er moet schadepreventief gewerkt worden, o.a. door voldoende onderhoud te plegen, het correct naleven van bestaande procedures en het goed gemotiveerd afhandelen van bezwaarschriften. Risico's van achterstallig onderhoud beheerst de gemeente door het opstellen van beheerplannen. In onze gemeente zijn beheerplannen met daarbij horende budgetten opgesteld voor wegen, groen, verlichting, riolering, kunstwerken, sportaccommodaties en speeltoestellen. De daarbij horende voorzieningen zijn op het vereiste niveau.

Voor het onderhoud van gemeentelijke gebouwen zijn onderhoudsplannen opgesteld hiervoor is een voorziening beschikbaar. Deze wordt jaarlijks 2 maal doorgerekend op toereikendheid.

De kwantificering van een risico is vaak lastig, evenals de bepaling van de kans dat het risico daadwerkelijk zal gaan optreden. Daarom maken we voor de kans een onderscheid tussen hoog (75%), midden (50%) en laag (25%). Door de financiële indicatie van het risico te vermenigvuldigen met de kans ontstaat het financieel effect.

We maken voorlopig geen onderscheid tussen incidentele en structurele effecten. Aangenomen wordt dat structurele effecten met structurele maatregelen afgedekt worden binnen of direct na de planperiode. De afwijking binnen de planperiode merken we tot die tijd als incidenteel aan. De jaarlijkse risico's worden opgeteld.

Risico's met een financieel effect

Omschrijving in € 1.000	Geschat risico	Kans	Kans x effect
Grondexploitatie			1.654
Wachtgelden bestuurders	400	50%	200
Aanbestedingsprocedure	p.m.		p.m.
Risico's samenwerking	3.700	25%	925
Prijsontwikkelingen	p.m.		p.m.
Garantiestellingen	500	50%	250
Civiele procedures en aansprakelijkstellingen	150	75%	100
Uitkering uit het gemeentefonds	3.000	50%	1.500
Vennootschapsbelasting overheidsbedrijven	100	75%	75
Naar voren halen investeringskredieten	5.500	50%	300
Vlagheide	p.m.		p.m.
Fiscaliteit sport	p.m.		p.m.
Totaal			5.004

Toelichting

Grondexploitatie

In het meerjarenprogramma Grondbedrijf functie (MPG) zijn de risico's geïnventariseerd. De uitgevoerde risicoanalyse heeft geleid tot een totaal gewogen risicobeslag van € 1.654.000. Voor de onderbouwing van dit bedrag wordt verwezen naar de risicoanalyse MPG van voorjaar 2017.

Wachtgelden bestuurders

Minimaal eens in de 4 jaar bestaat het risico van wisseling van bestuurders. Voor aftredende collegeleden geldt dat zij gedurende een bepaalde periode van maximaal 3 jaar en 2 maanden recht kunnen hebben op wachtgeld. Uitgaande van het huidige college kan door 2 wethouders een beroep gedaan worden op een wachtgelduitkering. Hiervoor zijn in de begroting geen middelen beschikbaar.

Niet uitvoeren correcte procedures aanbestedingen

Bij een aanbesteding zijn diverse juridische aspecten van toepassing, de aanbestedingsprocedure in praktische zin is nogal complex. Door de concurrentie in de markt is men alert op een eventuele omissie en juridische procedures worden steeds sneller aangespannen. Opgemerkt is dat het niet naleven van de regels de gemeente kwetsbaar maakt voor claims van concurrente leveranciers die menen door het handelen van de gemeente benadeeld te zijn.

Procedure rondom aanbesteding en de aanbestedingsregels worden getoetst en indien nodig aangescherpt en geharmoniseerd (Gemeente Boxtel, Gemeente Sint-Michielsgestel en het samenwerkingsverband MijnGemeenteDichtbij). Daarom ramen wij het risico pro memorie.

Risico's samenwerking

Samenwerken leidt tot risico's die moeilijker beïnvloedbaar zijn door de individuele gemeente. Hoewel de bewaking van de voortgang door middel van de planning & control cyclus steeds verder versterkt wordt, leiden deze toch tot risico's. De door de samenwerkingsverbanden gekwalificeerde risico's beslaan een omvang van ongeveer € 225.000. Onder de paragraaf verbonden partijen zijn die risico's verwoord.

In de begroting van het samenwerkingsverband MijnGemeenteDichtbij zijn risico's benoemd maar niet gekwantificeerd en gewogen. De nader in te vullen taakstelling bedraagt nog € 0,9 miljoen in 2021. In verband met het (nog) ontbreken van een strategische aanpak (realisatie najaar 2017) wordt voor dit deel het risico voor de planperiode gebaseerd op € 3,5 miljoen met een aandeel van 46%. Het risicoprofiel wordt als laag aangemerkt.

Prijsontwikkelingen

Met het bevriezen van de budgetten tot en met 2017, een indexering van 1,5% vanaf 2018 en een loonkostenontwikkeling van 2,25% in 2018 en 1,5% voor 2019 en verder is ten opzichte van het gemiddelde van de afgelopen jaren 1,7% kostenstijging een risico aanwezig dat onvoldoende budgetten beschikbaar zijn om de normale taakuitvoering te borgen. Echter mede door de lage inflatie van de afgelopen jaren en de lage rentestand ramen wij dit risico pro memorie.

Garantstellingen

De gemeente heeft zich in het verleden garant gesteld voor de betaling van rente en aflossing van afgesloten geldleningen door instellingen en verenigingen. Weliswaar wordt het risico geminimaliseerd door de jaarlijkse toetsing van de jaarstukken, maar deze toetsing is achteraf. De totale garantstelling bedraagt ongeveer € 10 miljoen. Het risico wordt gecijferd op 5% met een midden risico profiel.

Civiele procedures en aansprakelijkheidstellingen

Gelet op de maatschappelijke ontwikkelingen moeten wij er vanuit gaan dat zowel privaatrechtelijk als bestuurlijk procedures tegen de gemeente opgestart worden en wij als eigenaar aansprakelijk gesteld kunnen worden. Hoewel dit fenomeen moeilijk te kwantificeren is ramen wij dit risico op € 150.000 met een hoog risicoprofiel.

Uitkering Gemeentefonds

Naast de aanpassing van het accres zijn de jaarlijkse aanpassingen in de uitkeringsbasis van belang (vooral mutaties in aantallen bijstandsontvangers, woonruimten en inwoners, maar ook leerlingenaantallen onderverdeeld naar diverse soorten onderwijs). Hierbij spelen landelijke ontwikkelingen een rol, maar ook lokale ontwikkelingen.

Binnen de Gemeentefondsuitkering is voor het BTW Compensatie Fonds (BCF) een plafond afgesproken. Indien dit landelijk overschreden wordt, vindt een korting op de Gemeentefondsuitkering plaats. Bij de meicirculaire 2017 was nog sprake van ruimte onder het BCF-plafond.

Om er voor te zorgen dat de OZB jaarlijks niet te veel toeneemt heeft de rijksoverheid met de Vereniging Nederlandse Gemeenten een bovengrens afgesproken voor de stijging van het ozb-tarief.

Deze macronorm is in 2015 en 2016 overschreden, maar voor 2017 geldt dat de landelijke stijging binnen de norm is gebleven. De macronorm voor 2018 is vastgesteld op 3,1 procent. De norm is niet in de wetgeving vastgelegd, maar het Rijk kan wel besluiten sancties op te leggen als gemeenten (macro gezien) zich niet aan de afspraken houden. Tot op heden zijn geen sancties opgelegd. In de begroting is voor 2018 een stijging van de OZB woningen en niet woningen voorzien van 3,5%, derhalve meer dan toegestaan volgens de macronorm.

Door gewijzigde wetgeving, o.a. het afsluiten van de toegang tot de wet sociale werkvoorziening, stijgt het aantal bijstandsontvangers de komende jaren. Hiermee rekening houdend valt nog af te wachten in hoeverre de decentralisaties in het sociale domein

budgettair neutraal kunnen worden uitgevoerd. Door de openeinde regelingen zijn er op dit punt risico's voor de gemeente.

De door het kabinet Rutte II doorgevoerde bezuinigingen op apparaatslasten gemeenten i.v.m. opschaling gemeenten kennen een oplopend bedrag gedurende nog een groot aantal jaren. Hoewel de vorming van 100.000+ gemeenten van de baan is, heeft het kabinet besloten de daaraan gekoppelde bezuiniging te handhaven. Deze bezuiniging kan oplopen tot ongeveer € 1,5 miljoen. Tot en met 2020 is deze korting i.v.m. bezuinigingen op apparaatslasten gemeenten in onze begroting verwerkt, maar de verhogingen 2022-2025 zijn nog te gaan.

Inmiddels zijn de Tweede Kamer verkiezingen 2017 geweest. Een nieuw regeerakkoord is er nog niet, maar de op basis van de relevante partijprogramma's is het mogelijk dat een verdere bezuiniging wordt doorgevoerd op het ambtelijk apparaat met een als gevolg een korting op het Gemeentefonds.

Vennootschapsbelasting overheidsbedrijven

Gemeentelijke activiteiten die in concurrentie plaatsvinden in het economisch verkeer vallen met ingang van 2016 onder de vennootschapsbelasting. In dit verband valt onder andere te denken aan verhuur van gebouwen en grondexploitatie waarvan over de fiscale winst vennootschapsbelasting moet worden betaald.

Uit een uitgevoerd onderzoek is naar voren gekomen dat Sint-Michielsgestel niet onderworpen zal worden aan de vennootschapsbelasting dan wel dat er sprake is van objectieve vrijstellingen. De gemeente moet wel jaarlijks onderbouwen dat de Vpb-plicht voor haar niet van toepassing is.

Eerder realiseren investeringen

Alle investeringen zijn financieel geplaatst in de laatste jaarschijf. Er is dus niet gekozen voor het ramen in de jaarschijf en vervolgens het ramen van onderuitputting. Het is mogelijk dat deze naar voren gehaald worden. Op basis van het aangegeven investeringsmoment wordt het risico becijferd. Uitgaande van eerder te betalen rente en eerder de verantwoordende afschrijvingslasten.

Vlagheide

Herinrichting en exploitatie van het gebied voormalige stortplaats Vlagheide en het te bereiken doelvermogen van het nazorgfonds hebben te kampen met financiële tegenvallers. Op basis van de concept begroting 2018 van Stadsgewest Vlagheide ontstaat naar een verwachting een tekort van € 225.000.

Fiscaliteit Sportbesluit

In de afgelopen jaren is het sportbesluit in een aantal situaties toegepast. In deze situaties is de ter beschikkingstelling van sportvelden/sportaccommodaties (met aanvullende dienstverlening) door een zogenoemde sportstichting aan sporters, sportverenigingen etc. om te sporten gekwalificeerd voor de btw als het gelegenheid geven tot sportbeoefening. De vergoeding die de sportstichting als tegenprestatie ontvangt is belast met 6% btw. In die situatie kunnen de gemeente en de andere exploitanten van sportaccommodaties de btw die wordt betaald bij de aanleg, de renovatie en het onderhoud van de sportvelden/sportaccommodatie terugvragen bij de Belastingdienst. De btw die door de exploitanten in rekening wordt gebracht en aan de Belastingdienst wordt voldaan is vaak lager dan de teruggevraagde inkoop-btw zodat per saldo een belastingvoordeel ontstaat.

In het Bridport-arrest (19 december 2013, zaak C-495/12) oordeelt het Hof van Justitie van de EU dat de btw-vrijstelling voor (niet beogende winst beogende) sportdiensten niet alleen geldt voor diensten van sportorganisaties aan hun leden, maar ook voor diensten door sportorganisaties aan niet-leden (volgens de Europese btw-richtlijn).

De Staatssecretaris heeft inmiddels diverse malen aangegeven dat vanwege het Bridport-arrest Nederland de btw-wetgeving inzake sport moet aanpassen. De aanpassing leidt er toe dat het gelegenheid geven tot sportbeoefening (zonder winstoogmerk) voortaan vrijgesteld zal zijn van heffing van btw. Dit betekent een btw nadeel, met name omdat de

btw op investeringen en exploitatie niet meer terug vorderbaar zal zijn. Op dit moment is nog niet bekend op welke wijze het huidige toegepaste Sportbesluit zal worden aangepast.

Conclusie

De omvang van de risico's is afgenomen en kan geheel gedekt worden uit het primaire weerstandsvermogen.

Gewogen risico's: € 5.004.000
Primair weerstandsvermogen ultimo 2018 € 5.010.000
Ofwel een dekkingsgraad van 100 %.

Kengetallen

Zoals in het begin van deze paragraaf vermeld moet met ingang van de begroting 2016 een set van vijf financiële kengetallen te worden opgenomen. De invoering van deze set van vijf kengetallen is bedoeld om de financiële positie voor bestuurders en raadsleden inzichtelijker te maken. Per kengetal wordt een korte beoordeling gegeven.

1A. Netto schuldquote

De netto schuld weerspiegelt het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de begrotingsomvang.

netto schuldquote per 31 december	rekening 2016	begroting 2017	begroting 2018
	7,66%	10,25%	5,96%

Een netto schuldquote tussen 0% en 100% wordt door de VNG als normaal beoordeeld, bij een percentage >100% is voorzichtigheid geboden. Er zijn gemeenten zoals onze gemeente die weinig vreemd vermogen op hun balans hebben staan.

1B. Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte 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.

netto schuldquote per 31 december gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	rekening 2016	begroting 2017	begroting 2018
	5,04%	7,37%	3,64%

2. De 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 de Algemene reserve (inclusief jaarresultaat 2016) en de bestemmingsreserves.

solvabiliteitsratio per 31 december	rekening 2016	begroting 2017	begroting 2018
	47,57%	49,32%	48,94%

De VNG beoordeelt een solvabiliteitsratio tussen 30% en 80% als normaal. Voor onze gemeente is de verhouding als acceptabel aan te merken.

3. Kengetal grondexploitatie

Dit kengetal geeft weer hoe de waarde van de grond zich verhoudt tot de totale (geraamde) baten. 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 c, van het BBV) en uitgedrukt in een percentage. De boekwaarde van de voorraden grond is van belang, omdat deze waarde moet worden terugverdiend bij de verkoop. De accountant moet ieder jaar beoordelen of de gronden tegen een actuele waarde op de balans zijn opgenomen.

Kengetal grondexploitatie	rekening 2016	begroting 2017	begroting 2018
	9,16%	3,3%	4,42%

Een lagere boekwaarde en daarmee een lager percentage is in dit geval gunstig.

4. Structurele exploitatieruimte

Dit kengetal is van belang om te kunnen beoordelen welke structurele ruimte er is om tekorten of extra lasten te kunnen opvangen. 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. Een begroting waarvan de structurele baten hoger zijn dan de structurele lasten is meer flexibel dan een begroting waarvan het omgekeerde geldt. 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 (zie artikel 17, onderdeel c, van het BBV) en uitgedrukt in een percentage.

Structurele exploitatieruimte	rekening 2016	begroting 2017	begroting 2018
	-0,35%	-1,35%	0,63%

Geconcludeerd kan worden dat op dit punt de flexibiliteit van de begroting toeneemt.

5. Belastingcapaciteit: Woonlasten meerpersoonshuishouden

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, rioolheffing en afvalstoffenheffing voor een woning met gemiddelde WOZ-waarde in die gemeente. De belastingcapaciteit van de gemeente wordt berekend door de totale woonlasten voor een meerpersoonshuishouden in jaar t (voor 2018 begroot op € 709) te vergelijken met het landelijk gemiddelde in jaar t-1 (€ 723) en uit te drukken in een percentage. Hierbij moet worden aangetekend dat hier wordt uitgegaan van een meerpersoonshuishouden van 2 personen of meer in een huis met een gemiddelde WOZ-waarde, een rioolheffing gebaseerd op een verbruik van 60 m³ waterverbruik per persoon en een afvalstoffenheffing gebaseerd op een meerpersoonshuishouden verhoogd met 18 ledigingen 140 liter container diftar.

Woonlasten meerpersoonshuishouden	rekening 2016	begroting 2017	begroting 2018
	97,21%	94,47%	98,06%

De belastingdruk ligt onder het landelijk gemiddelde.