

Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Inleiding

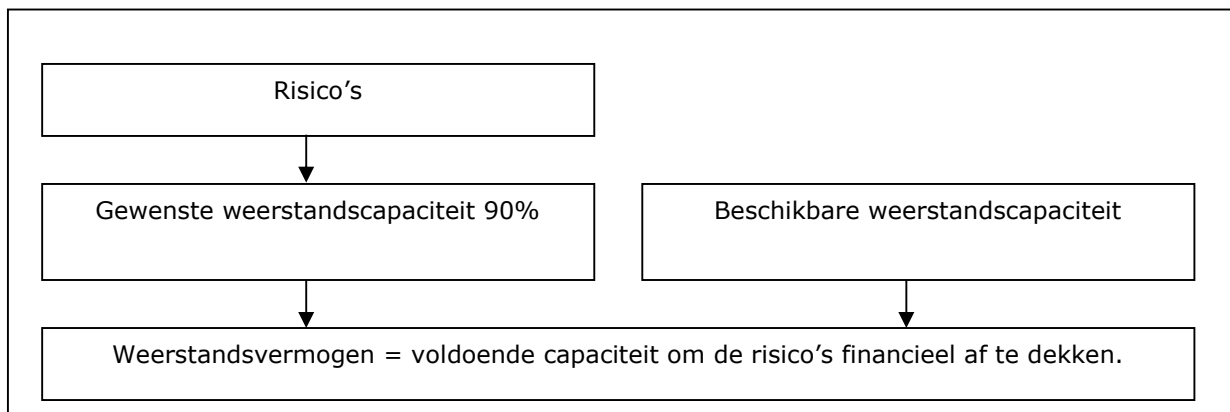
De begroting vormt het financieel kader waarbinnen de gemeente haar doelstellingen realiseert. Tegenvallers en meevallers worden zo veel mogelijk verwerkt binnen die begroting. Niet altijd kunnen financiële tegenvallers opgevangen worden en op dat moment is het van belang dat de gemeente beschikt over een buffer om dit soort zaken te kunnen verwerken. Deze buffer om onverwachte tegenvallers zodanig op te vangen dat de taken kunnen worden voortgezet heet het weerstandsvermogen van de gemeente. Het gaat dan om risico's die niet zijn verzekerd of waarvoor geen voorziening is getroffen. De beoordeling van dit weerstandsvermogen geeft inzicht in de actuele financiële positie. Actualisering vindt jaarlijks plaats bij de jaarrekening en de begroting.

In deze paragraaf gaan we in op het weerstandsvermogen. Daarbij schenken we achtereenvolgens aandacht aan het beleid dat de gemeente op dit gebied hanteert, de weerstandscapaciteit, een actualisering van het risicoprofiel en de confrontatie tussen de weerstandscapaciteit en het risicoprofiel. Tot slot gaan we gedetailleerd in op de opbouw van de weerstandscapaciteit.

Beleid

In november 2007 heeft de raad ingestemd met de nota "Weerstandsvermogen en risicomanagement". Hiermee is een beleidslijn geformuleerd over de in de organisatie noodzakelijk geachte weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's en risicomanagement. Sinds 2012 wordt concreet invulling gegeven aan risicomanagement. Dat doen we door het inventariseren, analyseren en beoordelen van de risico's, het bepalen van het risicoprofiel, het beheersen van risico's (voorkant), het structureel inbedden van risicomanagement in de organisatie en het bepalen van een ratio 'weerstandsvermogen' (verhouding risicobedrag tegenover weerstandscapaciteit).

Om te bepalen of het weerstandsvermogen toereikend is, wordt de relatie gelegd tussen de financieel gekwantificeerde risico's en daarbij gewenste weerstandscapaciteit enerzijds en de beschikbare weerstandscapaciteit anderzijds. De relatie tussen beiden wordt in de onderstaande figuur weergegeven:



Beschikbare weerstandscapaciteit

Het aanhouden van voldoende weerstandscapaciteit maakt het mogelijk om zonder beleidsaanpassing financiële nadelen op te vangen die zich, ondanks de werking van risicomanagement, manifesteren door het feitelijk optreden van tegenvallers en waarvoor geen andere dekking aanwezig is.

Weerstandscapaciteit³	
Algemene reserve (vrij aanwendbaar deel)	7.422
Vrij aanwendbare specifieke bestemmingsreserves	1.708
Budget onvoorzien	125
Begrotingsruimte (saldo begroting 2018)	135
Stille reserve(s)	780
Onbenutte belastingcapaciteit	1.983
Kostenreductie (bezuinigingen)	-
Totaal	12.153

Weerstandscapaciteit (x € 1000)	2018	2019	2020	2021
Algemene reserve (inclusief voorgenomen mutaties vanaf 2017)	7.422	7.574	7.801	7.801
Vrij aanwendbare specifieke bestemmingsreserves	1.708	1.374	1.171	1.140
Budget onvoorzien	125	125	125	125
Begrotingsruimte (saldo begroting 2016 na aanvullende besluitvorming)	135	93	594	376
Stille reserve(s)	780	-	-	-
Onbenutte belastingcapaciteit	1.983	1.983	1.983	1.983
Kostenreductie (bezuinigingen)	-	-	-	-
Totaal	12.153	11.149	11.674	11.425

Op basis van deze tabel is het percentage van de WOZ-waarde voor toelating tot artikel 12 voor het jaar 2018 (redelijk peil OZB) vastgesteld op 0,1952 (pagina 137 meicirculaire 2017).

Risico's

Voor de bepaling van het weerstandsvermogen moeten de gekwantificeerde risico's van de gemeente bij elkaar geteld worden en moet rekening gehouden worden met de kans dat de onderkende feiten zich zullen voordoen. Voor het bepalen van de kans dat een risico zich daadwerkelijk manifesteert dient per risico een analyse gemaakt te worden. Uit die analyse blijkt ook welk effect wordt verwacht in het geval een risico zich voordoet. Zoals we in deze paragraaf vermelden werken we aan invulling van risicomanagement.

De relevante risico's voor het weerstandsvermogen zijn die risico's die niet anderszins zijn ondervangen. Risico's die zich regelmatig voordoen en die veelal vrij goed meetbaar zijn, maken geen deel uit van deze paragraaf. Hiervoor zijn immers verzekeringen afgesloten dan wel voorzieningen gevormd. Het gaat dus uiteindelijk om die risico's die de financiële positie van de gemeente kunnen verstoren.

In het volgende overzicht zijn risico's opgenomen van economische, politieke, juridische, milieutechnische of financiële aard. Deze risico's zijn niet limitatief opgesomd. Naast de risico's, die feitelijk alle gemeenten lopen, zijn hier de risico's vermeld die bekend zijn en specifiek de gemeente Valkenswaard betreffen. Bij mogelijke risico's denken wij onder andere aan:

- Open-einde regelingen;
- Beheerplannen;
- Grondexploitatie (bijvoorbeeld: stagnatie van grondverkoop en ontwikkeling plannen);

³ Voor een gedetailleerde onderbouwing van de beschikbare weerstandscapaciteit wordt verwezen naar bijlage 1.

- Gemeenschappelijke regelingen (GGD, MRE, enz.).

Voor bovengenoemde zaken geldt dat wij risico's alleen meenemen als het een materieel risico betreft. Hierbij hanteren wij de ondergrens van € 50.000.

Zoals aangegeven in de nota 'Weerstandsvermogen en risicomanagement' (Plan van Aanpak) dragen wij zorg voor een zo volledig mogelijk beeld van alle mogelijke risico's binnen de gemeente. Het inzicht in alle mogelijke risico's zal de impuls zijn om een risicobeheersing/-managementsysteem op te bouwen, te implementeren en blijvend te actualiseren.

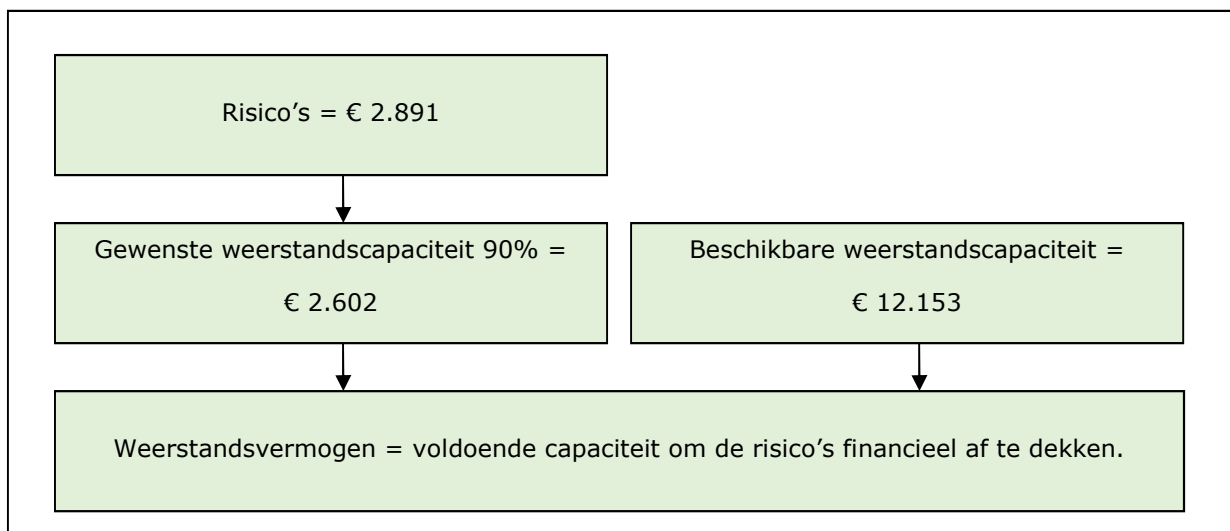
Bij het bepalen van een norm (ratio weerstandsvermogen) is het van belang te zoeken naar een evenwicht tussen financiële soliditeit enerzijds en het streven om niet onnodig geld 'op de plank te laten liggen' anderzijds. Een belangrijk criterium hierbij is de kwalitatieve beoordeling van het risicomanagement. Naarmate deze hoger uitvalt, kan worden volstaan met een lager financiële weerstandscapaciteit en dientengevolge met een lager verhoudingsgetal.

Belangrijkste risico's	Hoogte risicobedrag (x € 1.000)
Schadeclaims: de gemeente kan schadeclaims ontvangen ontstaan door onder andere onvoldoende weg- of groenbeheer, het wijzigen van bestemmingsplannen, het uitvoeren van grote (bouw)projecten, het verlenen of weigeren van vergunningen, het uitvaardigen van nieuwe regels op het gebied van gebruik van openbare ruimten, het subsidiebeleid of welk ander onderwerp ook, als het maar in verband gebracht kan worden met de activiteiten die de gemeente ontplooit.	60
Planschade: in het kader van risicobeheersing moet verder worden gewezen op de risico's van schadeclaims op grond van artikel 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro), de zogeheten planschade. Voor bestemmingsplannen die dienen ter actualisatie geldt dat eventuele planschade niet verhaald kan worden op de ontwikkelaar. Op grond van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening geldt per 1 juli 2008 – een drempel van 2%, wat inhoudt dat planschade alleen tot uitkering komt als deze de waardevermindering van het object met meer dan 2% overschrijdt. Voor bestemmingsplannen die dienen ter ontwikkeling geldt dat met de ontwikkelende partijen planschadeovereenkomsten kunnen worden afgesloten om eventuele planschade af te wentelen op de ontwikkelende partij.	598
Kennisuistroom: de gemiddelde leeftijd van de medewerkers van de gemeente Valkenswaard is 49. De komende jaren zal ongeveer 19 % (iedereen van 57 jaar en ouder) van de medewerkers uitstromen omdat zij met pensioen gaan. De uitstromende medewerkers bezitten veel kennis, die zij zullen moeten overdragen of die moet worden ingekocht (bijvoorbeeld door opleidingen of inhuur van derden). Hiervoor zal een buffer gereserveerd moeten worden. In de berekening wordt uitgegaan van een overdracht van een jaar waarin de medewerker 50% productief is.	200
Verbonden partijen: Risico's worden conform het BBV, artikel 11, lid b, gedefinieerd als alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie. Indien er geen redelijk beeld gevormd kan worden omtrent de risico's en/of het weerstandsvermogen, wordt er standaard 10% van de gemeentelijke bijdrage opgenomen in het weerstandsvermogen van de gemeente.	1.328
Decentralisatie jeugdzorg: per 2015 is Jeugdzorg overgeheveld van de provincies naar de gemeenten. Gemeenten worden dan verantwoordelijk voor alle zorg rondom kinderen en hun ouders/opvoeders. Dat betekent dat de gemeente Valkenswaard verantwoordelijk wordt voor de preventieve zorg, jeugdzorg (ook justitieel), jeugd GGZ en jeugd VG (verstandelijke gehandicapten). De hulp moet beschikbaar zijn in de directe omgeving van	430

Belangrijkste risico's	Hoogte risicobedrag (x € 1.000)
jeugdigen en gezinnen. De overheveling van deze taak zal gepaard gaan met een efficiencykorting. De uitdaging voor gemeenten is om een andere manier dan tot nu toe deze taak in te vullen. Niet het recht op zorg, maar de ondersteuningsbehoefte en de mate van zelfredzaamheid worden leidend voor de inzet van hulp.	
Voor het bepalen van de risico's gaan we uit van een drietal scenario's op basis van het model van bureau Fakton. Op basis van een gewogen gemiddelde van deze scenario's bepalen we voor iedere grondexploitatie het financiële resultaat. Daar waar er sprake is van een negatief resultaat wordt een voorziening gevormd. In de paragraaf weerstandvermogen houden we daarnaast rekening met de mogelijkheid dat zich alleen het meest negatieve scenario voordoet, namelijk een volledige marktwijziging waarbij de verkoop van (nieuwbouw)woningen een dieptepunt bereikt zowel in verkooptijd als in waarde en een daling van de grondprijzen. Het verschil tussen het resultaat van het worst case scenario en het resultaat van de gewogen scenario's wordt als risico beschouwd.	275
Totaal	2.891

Weerstandvermogen

Op dit moment kan nog geen oordeel worden gegeven of een volledige afdekking van het risicobedrag door de algemene reserve noodzakelijk is. Inzicht in de risico's (i.c. risicomatrix), de financiële omvang, de inbedding van risicomanagement in de organisatie en implementatie van de in de nota beschreven acties voor het bereiken van een kwaliteitsgroei, zijn aspecten die hierbij een rol spelen. Daarbij moet overwogen worden dat niet alle risico's zich tegelijk in één jaar zullen voordoen. In deze benadering wordt uitgegaan van een zekerheidspercentage van 90% dat alle risico's zich tegelijk zullen manifesteren. Met de beschikbare weerstandscapaciteit en de benoemde risico's heeft de gemeente dus voldoende weerstandvermogen om de risico's financieel af te dekken.



Kengetallen

Kengetallen zijn getallen die de verhouding uitdrukken tussen bepaalde onderdelen van de begroting of de balans en kunnen helpen bij de beoordeling van de financiële positie van een provincie of gemeente. Om dit te bereiken wordt voorgeschreven dat de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing de volgende kengetallen bevat: netto schuldquote en de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, solvabiliteitsratio, grondexploitatie, structurele exploitatieruimte en belastingcapaciteit. Deze kengetallen maken inzichtelijk(er) over hoeveel (financiële) ruimte de gemeente beschikt om structurele en incidentele lasten te kunnen dekken of opvangen. Ze geven zodoende inzicht in de financiële weerbaar- en wendbaarheid. 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 opvangen.

Norm kengetallen VNG (%)	Voldoende	Matig	Onvoldoende
Netto schuldquote	< 100	100 > < 130	> 130
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	< 100	100 > < 130	> 130
Solvabiliteitsrisico	> 50	30 < > 50	< 30
Structurele exploitatieruimte	> 0,6	0 < > 0,6	0
Grondexploitatie			
Belastingcapaciteit	< 100	100 > < 120	> 120

In bovenstaande tabel zijn de normen per kengetal weergegeven op basis van gegevens van de VNG. In onderstaande tabel is met groen aangegeven welke kengetallen onder de categorie voldoende vallen. Met oranje welke kengetallen matig zijn en rood de kengetallen die onvoldoende zijn.

Kengetallen	Jaar-rekening 2016	Begroting 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021
Netto Schuldquote	62	87	78	90	98	95
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	62	87	78	90	98	95
Solvabiliteitsrisico	29	24	24	22	20	20
Structurele exploitatieruimte	0	2	0	0	1	1
Grondexploitatie	25	22	19	8	-	-
Belastingcapaciteit	107	105	105	105	105	105

Netto Schuldquote (gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen)

Inkomsten bepalen hoeveel schuld een gemeente kan dragen. Het is goed te vergelijken met het afsluiten van een hypotheek. Hoeveel geld u kunt lenen, is afhankelijk van uw loon. Dat principe geldt ook voor gemeenten. De hoogte van de schuld die een gemeente kan dragen, hangt af van de hoogte van de inkomsten. Hoe hoger de schuld, hoe hoger de netto schuldquote.

Normaal ligt de netto schuldquote van een gemeente tussen 0% en 90%. Als de netto schuldquote tussen 100% en 130% ligt, is de gemeenteschuld hoog. Hij moet niet verder stijgen. Als de netto schuldquote boven de 130% uitkomt, dan bevindt de gemeente in de gevarezone.

We zien een stijgende schuldquote binnen de gemeente. Dit wordt veroorzaakt door de voorgenomen investeringen die hoofdzakelijk met vreemd vermogen worden gefinancierd. Vooralsnog bedraagt de hoogste schuldquote 98 in 2019. Volgens de VNG normen voldoende.

Solvabiliteitsrisico

De solvabiliteitsratio wordt berekend als verhouding tussen de verschillende vermogenscomponenten. Het gaat erom inzicht te krijgen in de mate waarin de gemeente in staat is aan zijn financiële verplichtingen te voldoen. Een methode is het bekijken in hoeverre het in de activa geïnvesteerde vermogen door het eigen vermogen kan worden gefinancierd. In feite wordt er gekeken naar in hoeverre, in geval van nood, de verschaffers van het vreemde vermogen kunnen worden betaald.

De verschillen in de solvabiliteitsratio's tussen gemeenten zijn groot. Gemeenten tussen 5.000-50.000 inwoners hebben gemiddeld een solvabiliteitsratio van boven de 40 procent. Kleinere gemeenten en de grotere gemeenten kennen een ratio die veel lager is. Dan worden eigendommen met meer geleend geld gefinancierd.

Gemiddeld zal de solvabiliteit van de gemeente 22% vanaf 2018 bedragen. De oorzaak van de daling betreft de financiering met vreemd vermogen van de voorgenomen investeringen. De solvabiliteitsratio zal in werkelijkheid een stuk hoger uitvallen als de winsten uit het grondbedrijf in de begroting meegenomen zouden worden. Uit voorzichtigheidsprincipe worden de positieve resultaten van de grondexploitaties niet in de begroting geraamd. Een maatregel om de solvabiliteitsratio tot de norm te laten groeien is het temporiseren en snijden in de voorgenomen investeringen. Hierdoor zal er in de komende jaren minder worden gefinancierd en zal leiden tot minder vreemd vermogen.

Structurele exploitatieruimte

Dit kengetal is van belang om te kunnen beoordelen welke structurele ruimte een gemeente heeft om de eigen lasten te dragen, of welke structurele stijging van de baten of structurele daling van de lasten daarvoor nodig is. Voor de beoordeling van het structurele en reële evenwicht van de begroting wordt nu het onderscheid gemaakt tussen structurele en incidentele lasten.

Een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten (waaronder de rente en aflossing van een lening) te dekken. De ratio is oplopend tot 2%. Dat komt doordat de bandbreedte een positief saldo laat zien. Ook in de komende jaren wordt een positieve exploitatieruimte verwacht.

Grondexploitatie

Dit kengetal geeft weer hoe de waarde van de grond zich verhoudt tot de totale (geraamde) baten. Het kengetal betreft de verhouding tussen de boekwaarde van de gronden ten opzichte van de totale baten. Hoe hoger de ratio, hoe hoger het potentiële risico. Het is dus belangrijk om regelmatig te beoordelen of de grondexploitaties actueel zijn.

Een norm bepalen voor het kengetal grondexploitatie is lastig. De boekwaarde van de gronden in bezit zegt namelijk nog niets over de relatie tussen de vraag en aanbod van woningbouw. Daarnaast is het van wezenlijk belang wat de te verwachte vraag zal zijn. Dit vergt meer onderzoek dan naar voren komt uit het genoemde kengetal. De boekwaarde van de gronden geeft wel weer of een gemeente veel middelen heeft gestopt in haar grondexploitatie. Dit geld dient namelijk ook nog terugverdiend te worden. Daarom is er geen norm verbonden aan het kengetal grondexploitatie.

Belastingcapaciteit

De belastingcapaciteit geeft inzicht in hoe de belastingdruk in de gemeente zich verhoudt ten opzichte van het landelijke gemiddelde. De ratio is gebaseerd op een meerpersoonshuishouden. De OZB is voor de gemeente de belangrijkste eigen belastinginkomsten. De belastingcapaciteit geeft inzicht in de mate waarin een financiële tegenvaller in het volgende begrotingsjaar kan worden opgevangen of dat er ruimte is voor nieuw beleid. In 2018 bedraagt de ratio 1,05; dat betekent dat in Valkenswaard de gemiddelde belastingdruk voor een meerpersoonshuishouden hoger ligt dan het landelijk gemiddelde.

Geprognosticeerde balans

Het opnemen van een geprognosticeerde balans geeft de raad meer inzicht in de ontwikkeling van de investeringen, het aanwenden van reserves en voorzieningen en de financieringsbehoefte.

Balans 2018-2021

Geprognosticeerde balans per 1-1-2018			
Vaste activa	€ 85.986	Vaste passiva	€ 25.393
- Immateriele activa	€ 629	- Algemene reserve	€ 7.519
- Materiele activa	€ 84.382	- Bestemmingsreserve	€ 17.874
- Financiële activa	€ 975		
Vlottende activa	€ 20.220	Vlottende passiva	€ 80.812
- voorraden	€ 14.067	- Voorzieningen	€ 13.739
- Overige vlottende activa	€ 6.153	- Leningen en financieringsbe	€ 50.573
		- Overige vlottende passiva	€ 16.500
	€ 106.205		€ 106.205

Geprognosticeerde balans per 1-1-2019			
Vaste activa	€ 98.287	Vaste passiva	€ 24.235
- Immateriele activa	€ 574	- Algemene reserve	€ 7.671
- Materiele activa	€ 97.007	- Bestemmingsreserve	€ 16.564
- Financiële activa	€ 706		
Vlottende activa	€ 14.314	Vlottende passiva	€ 88.366
- Voorraden	€ 6.014	- Voorzieningen	€ 13.062
- Overige vlottende activa	€ 8.300	- Leningen en financieringsbe	€ 58.804
		- Overige vlottende passiva	€ 16.500
	€ 112.601		€ 112.601

Geprognosticeerde balans per 1-1-2020			
Vaste activa	€ 102.710	Vaste passiva	€ 23.392
- Immateriele activa	€ 519	- Algemene reserve	€ 7.898
- Materiele activa	€ 101.754	- Bestemmingsreserve	€ 15.494
- Financiële activa	€ 437		
Vlottende activa	€ 12.766	Vlottende passiva	€ 92.084
- Voorraden	€ -	- Voorzieningen	€ 12.778
- Overige vlottende activa	€ 12.766	- Leningen en financieringsbe	€ 62.806
		- Overige vlottende passiva	€ 16.500
	€ 115.476		€ 115.476

Geprognosticeerde balans per 1-1-2021			
Vaste activa	€ 104.094	Vaste passiva	€ 22.310
- Immateriele activa	€ 464	- Algemene reserve	€ 7.898
- Materiele activa	€ 103.465	- Bestemmingsreserve	€ 14.412
- Financiële activa	€ 165		
Vlottende activa	€ 7.264	Vlottende passiva	€ 89.048
- Voorraden	€ -	- Voorzieningen	€ 12.130
- Overige vlottende activa	€ 7.264	- Leningen en financieringsbe	€ 60.418
		- Overige vlottende passiva	€ 16.500
	€ 111.358		€ 111.358