

## **§2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing**

Het weerstandsvermogen geeft kort gezegd aan de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om onverwachte (niet begrote) kosten en risico's af te dekken. Achtereenvolgens wordt ingegaan op het beleidskader rondom weerstandsvermogen en risico's en een inventarisatie van het weerstandsvermogen en risico's. Daarbij komt ook het gewenste risicoprofiel aan bod.

### **a. Beleidskader weerstandsvermogen, risico's en risicoprofiel**

In de "Financiële verordening gemeente Kerkrade 2008" (raad juni 2008, gewijzigd februari 2010) alsook in de Nota Reserves en Voorzieningen 2011 (raad december 2011) zijn de kaders en het beleid rondom weerstandsvermogen, reserves en voorzieningen meer uitgebreid uiteengezet. Hierin zijn o.a. vastgelegd de tussentijdse rapportagemomenten waarbij de begrotingscijfers worden geactualiseerd en een actuele financiële tussenstand kan worden gegeven (voorjaarsnota, najaarsnota), de vorming en aanwending van reserves en voorzieningen en de maximale en minimale omvang van de reserves en voorzieningen. De reserves en voorzieningen in het algemeen en de algemene reserve in het bijzonder functioneren als buffer voor het opvangen van financiële risico's en incidentele tegenvallers.

Het vastleggen van een (gewenst) risicoprofiel is ook wenselijk, aldus de Provincie. Een gewenst risicoprofiel kan uiteenlopen van een zeer grote risicobereidheid tot zeer voorzichtig (zgn. "risk appetite"). Hier is echter geen uniforme beschrijving en werkwijze voor. De gemeente Kerkrade neemt op die schaal als (gewenst) risicoprofiel een middenpositie in: Risico's worden voorzover mogelijk vermeden of afgedekt, anderzijds moet een ondernemende gemeente ook soms risico's durven nemen. Als die risico's zo goed mogelijk in beeld worden gebracht en voldoende beheersmaatregelen getroffen worden, kan dit toch een verantwoorde werkwijze zijn. Voor de beheersing en afdekking van die risico's kiest de gemeente Kerkrade niet voor allerlei rekenkundige modellen, maar een meer praktische aanpak die hierna in het kort wordt geschetst.

Er kunnen zich in de dagelijkse bedrijfsvoering allerlei "reguliere" financiële risico's voordoen. Het betreft dan bijvoorbeeld risico's die voortvloeien uit (wijzigingen in) wettelijke voorschriften, uit genomen besluiten of uit lopende procedures of onderhandelingen. Dit soort risico's zijn niet altijd via verzekeringen af te dekken, maar worden reeds zo goed mogelijk ondervangen in de reguliere werkprocessen van de organisatie. Een adequaat risicomangement is daarmee een sectorale lijnverantwoordelijkheid. Enerzijds door op mogelijke risico's te anticiperen, adequaat te reageren en deze af te dekken binnen budgetten of investeringskredieten. Zo worden bijvoorbeeld in principe geen onomkeerbare projecten gestart waarvoor geen dekking is, er zal dan waar relevant bijvoorbeeld gewerkt kunnen worden met een fasering met daarbij go/no-go momenten. Anderzijds door het vormen van voorzieningen (bijvoorbeeld voor oninbare debiteuren) of reserves als extra buffervermogen (bijvoorbeeld reserve parkeerfonds exploitatie, reserve sociaal domein, reserve grondexploitatie obk). In de daarvoor bestemde ambtelijke gremia wordt periodiek aandacht besteed aan de wijze van monitoring van de risico's van het dagelijks handelen.

Verder dient de zogenaamde risicoparagraaf inzicht te geven in bekende bestaande (financiële) risico's die nog niet of ten dele zijn afgedekt omdat deze nog niet redelijkerwijs in te schatten of voldoende "hard" zijn, maar die wel het beeld van de financiële positie van de gemeente kunnen nuanceren. Deze risicoparagraaf wordt doorlopend geactualiseerd en waar mogelijk gekwantificeerd. Dit betreft dan de majeure risico's. Dit zijn ook risico's die zich naar hun aard minder lenen voor statistische modellen (die veelal gebaseerd zijn op de wet van grote aantallen), ze zijn immers naar hun aard vrij uniek. In relatie tot de (gedeeltelijke) afdekking van deze risico's hanteert de gemeente Kerkrade dan ook als richtlijn de normen uit het oude toezichtkader van de Provincie met betrekking tot de hoogte van de algemene reserve en de posten voor onvoorzien.

### **b. Inventarisatie weerstandsvermogen/capaciteit**

De weerstandscapaciteit (peil VJN2017) bestaat met name uit de volgende componenten:

#### Reserves met een bufferfunctie (incidenteel, € 9,523 mln)

De hoogte van de "algemene reserve" (€ 5,215 mln) is in overeenstemming met de opvattingen van de Provincie en de Nota Reserves en Voorzieningen (rekening houdend met separate reserve voor sociaal domein). Als additionele buffer is beschikbaar de "vrije ruimte" van de "reserve parkeerfonds exploitatie" (€ 1,685 mln inclusief het resultaat 2016 - peil VJN2017 - minus het voorbereidingskrediet Centre Court ad

€ 1 miljoen - raad april 2017 - welke in de Najaarsnota 2017 verwerkt wordt). Verder is de vrije ruimte van de "reserve Essent" beschikbaar als buffer (€ 3,623 mln).

De "algemene reserve OBK" fungeert als buffer voor het opvangen van eventuele niet reeds voorziene risico's in de grondexploitaties. Deze is echter in 2015 tijdelijk volledig ingezet t.b.v. het centrumplan. Op termijn zal deze weer € 1,25 mln bedragen en daarmee het bedrag van de bufferfunctie weer verhogen.

#### Vrije ruimte bestemmingsreserves en voorzieningen (incidenteel, PM)

In principe is elke bestemmingsreserve vrij besteedbaar, aangezien de raad er altijd een andere bestemming aan kan geven. Na aftrek van de hierboven genoemde buffer-reserves en reeds geraamde verplichtingen op de overige bestemmingsreserves (m.n. afval, onderwijs, grondexploitatie, sociaal domein, structuurfonds/investeringsambities, resteert naar huidige inzichten ultimo 2021 een "vrije ruimte" van circa € 6 mln aan bestemmingsreserves die volgens het provinciaal toezichtkader bij de weerstandscapaciteit mogen worden betrokken.

In de documenten van de planning & control cyclus wordt steeds een actueel beeld gegeven van de reserve structuurfonds/investeringsambities. Momenteel (peil VJN2017) is er geen vrije ruimte meer, de reserve is volledig dichtverplicht.

Voorzieningen worden gevormd voor verplichtingen, verliezen en risico's die redelijkerwijs te schatten zijn en die hun oorsprong vinden in het huidige of eerdere begrotingsjaren. Een voorziening moet groot genoeg zijn om het risico of de verplichting te dekken, dus niet te laag, maar ook niet te hoog. Derhalve worden voorzieningen in beginsel niet gerekend tot het weerstandsvermogen.

#### Stille reserves (incidenteel, PM)

Van stille reserves is sprake indien de reële marktwaarde van de activa (bezittingen) de boekwaarde daarvan overstijgt. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als het bezit al geheel of gedeeltelijk afgeschreven is, maar nog wel bruikbaar voor een geïnteresseerde koper. Vaak worden als stille reserves genoemd gronden, gebouwen en aandelen. Praktisch gezien moeten deze bezittingen ook verkoopbaar zijn, willen zij dienen als weerstandsvermogen. Als dat zo is, doet zich tot slot nog het probleem voor van waardebepaling.

De gemeente Kerkrade heeft nog diverse gronden, gebouwen en aandelen in bezit waarvan de marktwaarde de boekwaarde zou kunnen overstijgen. De meeste daarvan zijn echter niet verkoopbaar, bijvoorbeeld de gronden in een groengebied, het raadhuis, het stadskantoor of de onderwijsgebouwen. Ten aanzien van de aandelen Enexis geldt een bijzondere beperking, deze mogen als gevolg van regelgeving nl. alleen aan andere overheden verkocht worden. In het verleden zijn verkoopbare stukken groen en gebouwen die als niet-strategisch werden beschouwd reeds gedeeltelijk afgestoten. Deze beleidslijn wordt voortgezet. De Provincie heeft in het verleden interesse getoond in de aandelen Enexis van de Limburgse gemeenten, maar heeft hier uiteindelijk van afgezien. Na de afronding van de verkoop van de aandelen Essent in 2009 en Attero in 2014, zijn er voor het huidige aandelenbezit dan ook geen concrete plannen om deze met boekwinst af te (kunnen) stoten.

#### Vrije begrotingssaldo (incidenteel per jaarschijf)

Uit de Voorjaarsnota 2017 bleek dat er in meerjarig perspectief geen sprake is van een vrij begrotingssaldo. De meicirculaire 2017 pakt positief uit. Een actuele stand van zaken wordt weer gegeven in de Najaarsnota 2017.

#### Onvoorzien en onvermijdbaar (structureel, € 228.000 exploitatie en € 58.000 investeringen)

In de begroting 2018 e.v. is in de exploitatie opgenomen de jaarlijkse post "onvoorzien". Dit betreft een structurele post van in totaliteit € 228.000. Dit bedraagt circa 0,5% van het zogenaamde "genormeerde uitgavenniveau" (exclusief sociaal domein waarvoor een aparte reserve beschikbaar is). De Provincie hanteerde in het verleden een norm van 0,6%, maar schrijft geen dwingend percentage meer voor. Het risicoprofiel en de risicobeheersing van de gemeente acht de provincie in dit opzicht van meer belang. In het Financieel Verdiepingsonderzoek 2016 van de Provincie zijn hierover geen bijzondere opmerkingen gemaakt, behoudens het goed (blijven) volgen van de risico's. Zie in dit verband ook de paragraaf "weerstandsvermogen en risicobeheersing". Daarnaast is in het investeringsprogramma een jaarlijkse post "onvermijdbaar" opgenomen van € 58.000. Dit vergroot de beschikbare middelen voor onvoorziene omstandigheden.

Deze posten kunnen slechts eenmalig worden ingezet ten behoeve van de dekking van de in de loop van het jaar opkomende incidentele niet voorziene uitgaven resp. investeringen.

#### Onbenutte belastingcapaciteit

Indien er ruimte bestaat om belastingen en heffingen te verhogen, betekent dit een mogelijkheid om tegenvallers op te vangen. Meer informatie over de belangrijkste belastingen en heffingen is opgenomen in de paragraaf lokale heffingen en in de jaarlijkse Tarievennota. Voor rioolrechten en afvalstoffenheffing wordt het principe van 100% kostendekkendheid gehanteerd. Ook de meeste leges en overige rechten, zoals opgenomen in de tarievennota, zijn zoveel mogelijk kostendekkend.

Dan blijft alleen nog de OZB als materiële inkomstenbron over. De onbenutte belastingcapaciteit kan worden gerelateerd aan de wettelijk toegestane stijging van het tarief, de lastendruk in omringende gemeenten en aan de zogenaamde artikel 12-norm van de Financiële Verhoudingswet (FVW).

De limitering van de stijging van het OZB-tarief is in 2008 afgeschaft. De totale OZB-opbrengsten van alle gemeenten samen mogen in 2018 met maximaal 3,1% stijgen, anders kan het Rijk ingrijpen door middel van een korting op het gemeentefonds. Individuele gemeenten kunnen dus een hoger percentage toepassen, mits er ook voldoende gemeenten zijn die een lager percentage toepassen. In het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen (Bofv) vindt nog verder overleg plaats over de toekomst van de macronorm OZB. Zo wordt gedacht aan een "lokale lasten norm". Verder zijn er ontwikkelingen met betrekking tot een mogelijke verruiming van het gemeentelijk belastinggebied.

Voor de jaarschijf 2018 heeft nog geen indexering plaatsgevonden t.o.v. 2017, uitgaande van een macronorm van jaarlijks 3% geeft dat nog een additionele (theoretische) ruimte van circa € 0,3 miljoen. Voor de jaarschijf 2019 zou dit neerkomen op circa € 0,6 miljoen, voor 2020 op € 0,9 miljoen enzovoort. In relatie tot de lokale lastendruk scoort Kerkrade relatief laag, zie ook de paragraaf lokale heffingen.

Voor de toezichthouder is nog een belangrijke indicator de zogenaamde artikel 12-norm FVW ("redelijk peil"). Voor 2018 bedraagt het normpercentage 0,1952% van de WOZ-waarde. Een gemeente moet, naast andere voorwaarden waaronder 100% kostendekkendheid voor afval en riool, minimaal dat tariefpercentage (gewogen gemiddelde tarief van eigenaar woning en gebruiker/eigenaar niet-woning) hebben gehad om in aanmerking te kunnen komen voor financiële steun van mede-overheden in het geval dat een gemeente in financiële problemen komt te verkeren. Uitgaande van de de tarieven 2017 en wozaarden 2017 ligt het gewogen gemiddelde Kerkrade's OZB-tariefpercentage 2017 boven de drempel. Het jaar 2018 zal daar niet wezenlijk van afwijken. In deze vergelijking is er dus geen sprake van een onbenutte belastingcapaciteit. Het geeft echter een enigszins vertekend beeld, omdat de gemiddelde WOZ-waarde in Kerkrade laag is ten opzichte van andere gemeenten.

#### **c. Risicoparagraaf (inventarisatie belangrijke risico's)**

In het bijzonder vallen de volgende risico's te onderkennen.

#### Rijksbeleid en decentralisaties

De gevolgen van de circulaire's zullen steeds vertaald worden naar de (meer)jarenbegroting. Afhankelijk van de ontwikkelingen op rijksniveau betekent dit tegenvallers dan wel meevallers. Hoe zich dit in de toekomst zal ontwikkelen is onzeker. De VNG heeft overigens ook gepleit voor meer stabiliteit.

Een verdere onzekere factor vormen de decentralisaties in het sociaal domein. Het Rijk heeft op voorhand efficiency-kortingen ingeboekt. Verder is sprake van een overgang naar zgn. objectieve verdeelmodellen in plaats van een verdeling op basis van historische kosten. Of de naar gemeenten overgehevelde budgetten op termijn daadwerkelijk voldoende zijn om de decentralisaties te kunnen bekostigen is nog onzeker.

#### Participatie wet

Met ingang van 2015 hanteert het Rijk voor de vaststelling van het gemeentelijk aandeel in het macrobudget inkomensdeel Wwb een nieuw objectief verdeelmodel: het zogenaamde "Multiniveau-verdeelmodel". Om al te grote herverdeeleffecten te voorkomen wordt voor de jaren 2015, 2016 en 2017 nog respectievelijk 50%, 50% en 25% van het budget bepaald aan de hand van de historische kosten (T-2). Vanaf 2018 is er sprake van volledige verdeling op basis van de objectieve verdeelkenmerken. Uit het voorlopige budget 2017, zoals weergegeven in de beschikking van het Ministerie van SZW ontvangen september 2016, blijkt

dat dit nieuwe verdeelmodel voor Kerkrade behoorlijk nadelig uitpakt. Er wordt voor 2017 op basis van de huidige inzichten een tekort van ruim € 400.000 verwacht. Het college is in bezwaar gegaan tegen deze beschikking en is in afwachting op de beslissing op bezwaar.

#### Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), participatie wet, schuldhulpverlening en Jeugdzorg

Er zijn, zoals bij elke open einde regeling, onzekerheden omtrent het daadwerkelijk beroep dat burgers gaan doen op de verschillende voorzieningen.

#### Demografische ontwikkelingen (bevolkingsafname en verandering bevolkingssamenstelling)

De regio Parkstad Limburg is, samen met Zeeland en Groningen, koploper in Nederland als het gaat om bevolkingsdaling. De bevolking in Kerkrade neemt sinds de jaren negentig af. In de periode 1995 tot en met 2015 met 12,5%. De daling zet zich op basis van de meest recente prognose (CBS Statline en E,til (Progneff 2016)) verder voort met een afname van 10,9% tot 2030 en van 34% tot 2050. Met name de verandering in de bevolkingssamenstelling (kleiner aandeel jeugd, groter aantal ouderen) is belangrijk. Het proces van ontgroening en vergrijzing zal zich in de komende jaren voortzetten. Daarnaast zal het aantal huishoudens geleidelijk afnemen met 8% tot 2030). Deze demografische veranderingen hebben een grote impact op de ontwikkeling van Kerkrade.

In de berekeningen van de algemene uitkering is rekening gehouden met een dalend inwoneraantal. Daarnaast treden nog allerlei andere effecten op. Zo zal door de nodige herstructurering het aantal woningen afnemen. Als gevolg van demografische ontwikkelingen, de economische crisis en marktontwikkelingen kan de structurele leegstand van gebouwen (kantoren, retail, maatschappelijk vastgoed en woningen) verder toenemen. Tevens zijn er minder opbrengsten uit belastingen, heffingen en leges (tenzij de tarieven relatief fors stijgen) en ontstaan er nadelen voor de gesubsidieerde instellingen en toeristisch-recreatieve voorzieningen in termen van afname van het aantal leden en van bezoekers. Verder zullen publieke voorzieningen in de woonomgeving (verder) onder druk komen te staan en zal een verslechtering van de arbeidsmarkt (afname van de beroepsbevolking) optreden die onvoldoende aansluit op de vraag.

In regionaal verband wordt m.n. middels het uitvoeringsprogramma IBA Parkstad 2016-2020 en de Decentralisatie-Uitkering Bevolkingsdaling (2016-2020) een forse extra impuls gegeven aan het aanpakken van de (gevolgen van de) bevolkingskrimp. In de paragraaf "krimp: oftewel bevolkingsontwikkeling gemeente Kerkrade" wordt nader ingegaan op de gevolgen van de bevolkingsontwikkeling.

#### Grondexploitatie (OBK)

Er ligt nog een opgave om in de periode 2017 – 2021 een bedrag van circa € 0,9 miljoen aan inkomsten te realiseren. Een nadere toelichting op de (risico's van de) grondexploitatie treft u aan in de paragraaf grondbeleid.

#### Campus

Een bijzonder onderdeel van de Vastgoedvoorraad van onze gemeente vormt het voormalig onderwijsgebouw de Campus. Eind 2012 is de Campus ontruimd. Verdere besluitvorming omtrent de toekomstige invulling van het gebouw dient nog plaats te vinden.

#### Beheer kapitaalgoederen

Ten aanzien van (de risico's van) het beheer van wegen, vastgoed en civieltechnische kunstwerken wordt verwezen naar de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen.

#### **d. Diverse kengetallen**

Op landelijk niveau zijn 5 kengetallen benoemd om de financiële positie van gemeenten beter weer te geven en te kunnen vergelijken. Deze worden hierna uitgewerkt. Met name t.a.v. de begroting 2018 is op onderdelen sprake van inschattingen en aannames.

<b>Kengetallen</b>				
	<b>Bij jaarrekening ultimo jaar</b>	<b>Rek 2016</b>	<b>Begr 2017</b>	<b>Begr 2018</b>
<b>1a</b>	Netto schuldquote	54,2%	67,89%	87,15%
<b>1b</b>	Netto schuldquote gecorr v alle verstr len.	37,2%	46,65%	67,11%
<b>2</b>	Solvabiliteit	24,6%	14,41%	13,80%

Kengetallen				
3	Grondexploitatie	0,99%	-0,29%	-0,36%
4	Structurele exploitatieruimte	0,3%	0,11%	0,15%
5	Woonlasten t.o.v. landelijke gemiddelde <i>jaar ervoor</i>	94,4%	98,34%	* %

\* Nog niet bekend, in de raad van december 2017 worden alle tarieven 2018 vastgesteld op basis van de dan bekende ontwikkelingen.

*Nadere toelichting op de financiële kengetallen:*

Kengetal 1a en 1b weerspiegelen het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen. Kengetal 2 geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is (ineens) aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Kengetal 3 geeft inzicht in de boekwaarde van de voorraden grond die nog moet worden terugverdiend door toekomstige verkopen. Kengetal 4 geeft inzicht in de verhouding van de structurele baten versus de structurele lasten. Een begroting waarvan de structurele baten hoger zijn dan de structurele lasten is meer flexibel. Kengetal 5 geeft inzicht in de ruimte die een gemeente heeft om zijn belastingen te verhogen, gerelateerd aan de totale woonlasten. Er zijn landelijk per kengetal 3 categorieën benoemd, namelijk A, B en C en zgn. signaleringswaarden benoemd. Hieraan is geen absolute betekenis toegekend. In het algemeen kan worden gesteld dat categorie A het minst risicovol is en categorie C het meest. In onderstaande tabel worden deze categorieën en signaleringswaarden nader weergegeven.

Kengetal	Cat. A	Cat. B	Cat. C	
1a	netto schuldquote zonder corr. doorgeleende gelden	< 90%	90 - 130%	> 130%
1b	netto schuldquote met corr. doorgeleende gelden	< 90%	90 - 130%	> 130%
2	solvabiliteitsratio	> 50%	20 - 50%	< 20%
3	grondexploitatie	< 20%	20 - 35%	> 35%
4	structurele exploitatieruimte	begroting		
		positief	neutraal	negatief
		> 0%	0%	< 0%
5	belastingcapaciteit	< 95%	95 - 105%	> 105%

#### **e. Confrontatie weerstandsvermogen en risicoparaagraaf**

Rekening houdend met de ontwikkelingen ná de Voorjaarsnota 2017 (o.a. meicirculaire) moet worden geconstateerd dat er enige ruimte is voor structurele tegenvallers op te vangen. Voor mogelijke (incidentele) tegenvallers en risico's is de totale reservepositie beschikbaar. De financiële positie zal doorlopend worden gevolgd zodat er, indien noodzakelijk, beleidskeuzes gemaakt kunnen worden omtrent exploitatie en investeringen. Overigens is het niet waarschijnlijk dat alle risico's en onzekerheden gelijktijdig zullen optreden.