

1. Inleiding

Ambities kunnen niet gerealiseerd worden zonder risico's te nemen. Risico's horen bij het proces van verandering. Het is belangrijk dat u zich als gemeenteraad bewust bent van de risico's die horen bij het beleid van de gemeente en hierop stuurt. In hoeverre de gemeente in staat is om de gevolgen van de risico's op te vangen zonder dat het beleid of de uitvoering daarvan in gevaar komt, wordt weergegeven door de weerstandscapaciteit. Onder weerstandscapaciteit verstaan we de middelen en mogelijkheden die de gemeente heeft om onverwachte, niet-begrote kosten te kunnen dekken. Het geld en de mogelijkheden bestaan onder andere uit het vrij aanwendbare gedeelte van de algemene reserve, de onbenutte belastingcapaciteit en de post onvoorzien die in de begroting is opgenomen. De benodigde weerstandscapaciteit is afhankelijk van de aard en de omvang van de risico's waar de gemeente mee wordt geconfronteerd (risicoprofiel), bijvoorbeeld financiële risico's binnen projecten. Voor deze risico's kunnen geen verzekeringen worden afgesloten.

Tussen de weerstandscapaciteit en de risico's waarvoor een gemeente geen maatregelen heeft getroffen, maar die wel van betekenis kunnen zijn voor de financiële positie van een gemeente, bestaat dus een

relatie. Deze relatie wordt het weerstandsvermogen (de weerstandsratio) genoemd. Het doel van actief risicomanagement is om niet iedere tegenvaller direct van invloed te laten zijn op het lopende beleid en exploitatie, waardoor de reguliere dienstverlening en ambities niet in het gedrang komen.

2. Ontwikkeling

Voor de Begroting 2019 en verder zijn de risico's opnieuw geïnventariseerd, geactualiseerd en indien mogelijk, voorzien van beheersmaatregelen. Mede hierdoor zien we dat het risicobewustzijn in de organisatie toeneemt. Risicomanagement is een proces dat blijvend aandacht vraagt.

3. Risicoprofiel

De benodigde weerstandscapaciteit berekenen we aan de hand van de geïnventariseerde financiële risico's. Op basis van deze inventarisatie is een zogenaamde 'Monte Carlo simulatie' uitgevoerd die rekening houdt met de kansberekening en het ingeschatte financiële effect. Deze gewogen risicosimulatie wordt uitgevoerd, omdat naar verwachting de risico's niet allemaal gelijktijdig en in hun maximale omvang optreden. De aan te houden (benodigde) weerstandscapaciteit is daardoor aanmerkelijk lager dan de totale waarde van de geïnventariseerde risico's.

3.2 Paragraaf Weerstands- vermogen en risico- beheersing

De tien risico's met de grootste omvang geven we hieronder weer:

| Risiconr. | Risico | Kans | Financieel gevolg | Invloed |
|-----------|---|------|-------------------|---------|
| R335 | Belastingdienst vordert BTW terug op sportvoorzieningen. | 50% | max.€ 1.000.000 | 10.09% |
| R352 | De kans bestaat dat de uitgaven voor de jeugdhulp verder stijgen als gevolg van een toename van het gebruik en prijsstijgingen. | 50% | max.€ 1.000.000 | 10.05% |
| R351 | Aanbestedingen voor scholen worden niet binnen de geldende normbedragen/beleid gerealiseerd. | 60% | max.€ 800.000 | 9.68% |
| R353 | De kans bestaat dat de uitgaven voor de Wmo verder stijgen als gevolg van een toename van het gebruik en prijsstijgingen. | 40% | max.€ 1.000.000 | 8.02% |
| R354 | Stijging gebruik huishoudelijke hulp als gevolg van de invoering van het Wmo-abonnementstarief. | 50% | max.€ 780.000 | 7.88% |
| R350 | De stelpost Ruimte onder het BTW Compensatiefonds plafond is te hoog ingeschat. | 70% | max.€ 539.000 | 7.59% |
| R44 | Aanspraak op verstrekte Gemeentegaranties aan lokale instellingen met maatschappelijk doel. | 50% | max.€ 600.000 | 6.10% |
| R342 | Bouwkosten overschrijding infraproject Stationsgebied Driebergen – Zeist. | 70% | max.€ 430.000 | 6.05% |
| R344 | Stijging rentelasten als gevolg van de aantrekkende economie. | 50% | max.€ 500.000 | 5.04% |
| R346 | Toewijzen claim wederpartij door de Raad van Arbitrage i.v.m. afwikkeling infra-project. | 30% | max.€ 600.000 | 3.61% |

Het maximale financiële gevolg van de tien grootste risico's is: € 7,249 miljoen. Voor de overige risico's is het financiële gevolg € 4,264 miljoen. Het totale maximale financiële gevolg van alle risico's bedraagt per 15 juli 2018 afgerond € 11,5 miljoen.

Per saldo betekent dit een risico-toename van € 2,8 miljoen ten opzichte van de laatste actualisatie bij de Jaarrekening 2017, toen het totaalbedrag van de geïnventariseerde risico's € 8,7 miljoen bedroeg.

Over het geheel genomen zien wij een stijgende lijn in de bouwkostenontwikkeling. Deze ontwikkeling geeft mogelijk een verhoogd risico op meerdere investeringen.

De belangrijkste mutaties binnen het risicoprofiel zijn:

- Opgevoerde risico's wegens stijgende uitgaven voor Jeugdhulp en Wmo van € 2,8 miljoen.
- Een nieuw risico voor aanbesteding van scholen die niet binnen de geldende normbedragen en of beleid gerealiseerd kunnen worden € 0,8 miljoen.
- Een nieuw risico voor nadelige verrekeningen met het BTW Compensatiefonds van € 0,54 miljoen.
- Het risico op begrotingstekorten bij gemeenschappelijke regelingen ad € 0,8 miljoen is vervallen. Dit wordt gezien als behorend bij de normale bedrijfsvoering.

De inventarisatie van alle overige risico's buiten de "tien grote risico's" laat per saldo een risicoverlaging zien van € 0,54 miljoen.

3.1. Benodigde weerstandscapaciteit

Voor het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit hanteren we een waarschijnlijkheidspercentage van 90%. Uit de Monte Carlo simulatie volgt dan dat met een waarschijnlijkheid van 90% gesteld kan worden dat het weerstandsvermogen € 3,57 miljoen moet bedragen (de benodigde weerstandscapaciteit).

Op basis van de ingevoerde risico's is een risicosimulatie uitgevoerd.

De risicosimulatie wordt toegepast omdat het reserveren van het maximale bedrag van € 11,5 miljoen voor alle risico's niet reëel is. De risico's doen zich immers niet allemaal tegelijk en in hun maximale omvang voor.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat bij een zekerheidspercentage van 90% een bedrag van € 3,57 miljoen aan weerstandscapaciteit nodig is om alle risico's af te kunnen dekken.

3.2. Berekening beschikbare weerstandscapaciteit

Het weerstandsvermogen (de beschikbare weerstandscapaciteit) is opgebouwd uit de algemene reserve, de onbenutte belastingcapaciteit en de stelpost onvoorzien. Ultimo 2019 bedraagt de beschikbare weerstandscapaciteit naar verwachting ca. € 19 miljoen.

| Tabel 2: Berekening weerstandscapaciteit | | | |
|--|----------------|----------------|----------------|
| | Begroting 2017 | Begroting 2018 | Begroting 2019 |
| Algemene reserve (vrij aanwendbaar) | 16.076 | 15.068 | 14.232 |
| Onvoorzien uitgaven | 121 | 123 | 123 |
| Onbenutte belastingcapaciteit | 5.778 | 6.405 | 5.916 |
| Totale weerstandscapaciteit | 21.975 | 21.596 | 20.271 |

(bedragen x € 1.000)

De afname van de weerstandscapaciteit ten opzichte van de begroting is vooral het gevolg van het tekort op de jaarrekening 2017 dat volledig onttrokken is aan de algemene reserve.

In het land zien we verschillen in de berekening van de weerstandscapaciteit. De belangrijkste verschillen zitten in het wel of niet meenemen van bestemmingsreserves, claims op de algemene reserve en de onbenutte belastingcapaciteit. Dit omdat deze middelen niet direct beschikbaar kunnen komen.

Gecorrigeerd voor de onbenutte belastingcapaciteit is de weerstandscapaciteit van onze gemeente ruim € 14 miljoen.

4. Beoordeling van het weerstandsvermogen

Om te bepalen of het huidige weerstandsvermogen toereikend is, wordt de benodigde weerstandscapaciteit (die uit de risicosimulatie voortvloeit) afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit. De uitkomst van deze berekening vormt het weerstandsvermogen en wordt uitgedrukt in een ratio. Daarbij geldt: hoe hoger de ratio, hoe groter het vermogen om weerstand te bieden aan de financiële gevolgen van optredende risico's.

Voor de beoordeling van de ratio wordt een norm gehanteerd die is ontwikkeld door het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (NAR) in samenwerking met de Universiteit Twente. Deze norm wordt landelijk veel toegepast.

| Tabel 3: Weerstandsnorm | | |
|-------------------------|---------|------------------|
| Waarderingcijfer | Ratio | Betekenis |
| A | >2.0 | uitstekend |
| B | 1.4-2.0 | ruim voldoende |
| C | 1.0-1.4 | voldoende |
| D | 0.8-1.0 | matig |
| E | 0.6-0.8 | onvoldoende |
| F | <0.6 | ruim onvoldoende |

Voor de begroting 2019 berekenen wij de ratio voor het weerstandsvermogen op 5,68.

Deze is als volgt berekend:

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}} = \frac{\text{€ } 20.271.000}{\text{€ } 3.571.000} = 5,68$$

Op basis van de landelijke norm kwantificeren we het weerstandsvermogen als 'Uitstekend'.

Wanneer we uitgaan van de beschikbare weerstandscapaciteit exclusief de onbenutte belastingcapaciteit komt de ratio uit op 4,02.

$$\frac{\text{€ } 14.355.000}{\text{€ } 3.571.000} = 4,02$$

De ontwikkeling van het weerstandsvermogen is als volgt:

| Tabel 4: Berekening ratio weerstandsvermogen | | | |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|
| | Werkelijk 2017 | Begroting 2018 | Begroting 2019 |
| Beschikbare weerstandscapaciteit | 21.975 | 21.596 | 20.271 |
| Benodigde weerstandscapaciteit | 2.562 | 2.367 | 3.571 |
| Ratio weerstandsvermogen | 8,58 | 9,12 | 5,68 |

(bedragen x € 1.000)

Ten opzichte van de jaarrekening 2017 en de raming voor de begroting 2018 zien we een afname van de ratio door een lagere beschikbare weerstandscapaciteit en een hogere benodigde weerstandscapaciteit.

5. Financiële kengetallen

In artikel 11 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten is bepaald dat in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting en het jaarverslag financiële kengetallen worden opgenomen voor: De netto schuldquote, de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, de solvabiliteitsratio, de structurele exploitatieruimte, de grondexploitatie en de belastingcapaciteit.

Deze kengetallen geven inzicht in de financiële positie van de gemeente op basis van de balans. Het overzicht van de kengetallen en de ontwikkeling daarin treft u aan in onderstaande tabel.

| Kengetallen | Jaar-rekening 2017 | Begroting 2018 | Begroting 2019 | Begroting 2020 | Begroting 2021 | Begroting 2022 |
|--|--------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| netto schuldquote | 137,1% | 139,4% | 144,2% | 146,8% | 144,1% | 146,3% |
| netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen | 124,0% | 126,1% | 132,5% | 135,5% | 136,8% | 139,2% |
| solvabiliteitsratio | 10,2% | 11,0% | 8,1% | 8,1% | 8,7% | 8,9% |
| structurele exploitatieruimte | -1,1% | 1,2% | -0,5% | 0,0% | 0,1% | 0,0% |
| grondexploitatie | 3,8% | 4,2% | 0,3% | -0,4% | 0,0% | 0,0% |
| belastingcapaciteit | 117,1% | 114,9% | 123,5% | 123,5% | 123,5% | 123,5% |

5.1 De netto schuldquote

De netto schuldquote geeft inzicht in het niveau van de totale schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen. Het geeft zodoende een indicatie van de mate waarin de rentelasten en aflossingen op de exploitatie drukken. Een laag percentage is gunstig. De VNG heeft bij de netto schuldquote aangegeven dat de grens van 100% aangeeft of er sprake is van een gezonde financiële balans en dat er tussen de 100% en 130% sprake is van een risico. De VNG adviseert om 130% als maximum norm te hanteren en daarboven de schuld af te bouwen. Daarbij is aangegeven dat deze percentages niet hard zijn, omdat het met name om het verhaal achter de cijfers gaat. Bij de kadernota heeft u, in lijn met het raadsprogramma, een amendement aangenomen om de netto schuld gedurende deze raadsperiode te verlagen met € 8 miljoen. In het Uitvoeringsprogramma gaan wij op dit onderdeel verder in.

5.2 De netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen

Omdat er bij leningen onzekerheid kan bestaan of ze allemaal terug worden betaald, wordt bij de berekening van de netto schuldquote onderscheid gemaakt door het kengetal, zowel inclusief als exclusief de doorgeleende gelden, te berekenen. Op die manier wordt duidelijk wat het aandeel van de verstrekte leningen in de exploitatie is en ook wat dat 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.

5.3 De solvabiliteitsratio

De solvabiliteitsratio geeft inzicht in de mate waarin wij in staat zijn om aan onze financiële verplichtingen te voldoen. Onder de solvabiliteitsratio wordt verstaan het eigen vermogen als percentage van het balanstotaal. Het eigen vermogen van een gemeente bestaat volgens artikel 42 van het BBV uit de reserves (zowel de algemene reserve als de bestemmingsreserves) en het resultaat uit het overzicht van baten en lasten. De VNG heeft hier als gezonde norm een percentage van 20% genoemd.

5.4 De structurele exploitatieruimte

Dit kengetal is van belang voor de beoordeling van de structurele ruimte die 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 onderscheid gemaakt tussen structurele en incidentele lasten. 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 te delen door de totale baten. De uitkomst wordt uitgedrukt in een percentage.

5.5 De grondexploitatie

Dit kengetal geeft weer hoe de waarde van de grond zich verhoudt tot de totale (geraamde) baten.

De boekwaarde van de voorraden grond is van belang, omdat deze waarde moet worden terugverdiend bij de verkoop.

Het is dus belangrijk om te kunnen beoordelen of er een reële verwachting is dat een grondexploitatie kan bijdragen aan de verlaging van de schuld. Staat de grond tegen een te hoge waarde op de balans dan moet die worden afgewaardeerd en dat leidt tot een lager eigen vermogen en dus een lagere solvabiliteitsratio.

5.6 De belastingcapaciteit

De belastingcapaciteit geeft inzicht hoe de belastingdruk in de gemeente zich verhoudt ten opzichte van het landelijke gemiddelde.

De definitie van het kengetal belastingcapaciteit is:

Woonlasten van een meerpersoonshuishouden in het begrotingsjaar ten opzichte van het landelijk gemiddelde in het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar, uitgedrukt in een percentage. De ruimte die een gemeente heeft om zijn belastingen te verhogen, wordt vaak gerelateerd aan de totale woonlasten. Onder de woonlasten worden verstaan de OZB, de rioolheffing en afvalstoffenheffing voor een woning met gemiddelde waarde in die gemeente.

Voor een verdere toelichting op het onderdeel belastingcapaciteit verwijzen we naar de paragraaf lokale heffingen.

5.7 Beoordeling kengetallen in relatie tot de financiële positie

Voor een duiding van de financiële positie dienen de financiële kengetallen in onderlinge samenhang en binnen de specifieke context van de gemeente te worden gezien.

Als we zowel de netto schuldquote als de solvabiliteit beoordelen ten opzichte van de normering die de VNG af heeft gegeven dan kunnen we stellen dat sprake is van een ongezonde financiële situatie. Er zijn tevens weinig mogelijkheden om leningen af te lossen door bijvoorbeeld het verkopen van gronden en gebouwen. Zolang de rente en aflossingen gedragen kunnen worden binnen de meerjarenbegroting is er nog niet direct een reden voor paniek. Gezien de groeiende aandacht voor deze kengetallen is het echter wel zaak te werken aan een afbouw van de schulden. Het is van belang dat we (wel) het renterisico ook op lange termijn kunnen blijven opvangen.

Aan de ratio structurele exploitatieruimte is te zien dat onze flexibiliteit om structurele tegenvallers op te vangen zeer beperkt is, terwijl de externe ontwikkelingen veelal extra inspanningen vergen.

De ratio voor de grondexploitatie laat zien dat we op dit moment in beperkte mate financiële risico's lopen bij de grondexploitaties. Waar nodig zijn voorvoorzienings tekorten voorzieningen getroffen. De VNG noemt een signaleringswaarde van 10% waarboven de grondexploitaties als kwetsbaar worden gezien.

De gepresenteerde ratio bij belastingcapaciteit geeft aan dat de woonlasten van een meerpersoonshuishouden in onze gemeente hoger liggen dan het landelijk gemiddelde. Dit komt vooral doordat de rioolheffing hoger is dan gemiddeld. Dit laatste wordt vooral veroorzaakt door ons relatief grote buitengebied (veel km riool) en daardoor onze lage woondichtheid. Dit kengetal geeft een beperkt beeld, omdat we zien dat in onze gemeente de ozb nog een grote onbenutte omvang van bijna € 6 miljoen heeft.