

4.2.2 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Portefeuillehouder
Paragraafcoördinator

Wethouder F. Niens
M. Lammerts van Bueren

Inleiding

De gemeente loopt risico's op allerlei manieren en op allerlei terreinen. Risico's zijn niet altijd concreet te benoemen. Voor een deel van de risico's kan een gemeente zich verzekeren of een voorziening vormen; voor risico's waarbij dat niet kan hebben we weerstandscapaciteit nodig.

Van een gemeente wordt verwacht dat ze risico's in afdoende mate beheerst, dat zij dit bewaakt en dat zij er over rapporteert.

In deze paragraaf gaan we in op de weerstandscapaciteit. Vervolgens brengen we de risico's in beeld en deze worden indien mogelijk gekwantificeerd. Daarbij zijn de beheersingsmaatregelen aangegeven om de risico's te beperken.

We relateren de weerstandscapaciteit aan de risico's en bepalen daarmee de ratio weerstandsvermogen.

Tenslotte besteden we aandacht aan enkele kengetallen, waarmee inzicht ontstaat in de (meerjarige) financiële positie van de gemeente.

Weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit bestaat uit middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om niet begrote kosten, die onverwachts en substantieel zijn, te dekken, zonder dat de begroting en het beleid aangepast hoeven te worden. Het gaat om de mate van weerbaarheid. Wij rekenen als weerstandscapaciteit:

Bestanddeel	Incidentele weerstandscapaciteit	Structurele weerstandscapaciteit
Reserve weerstandsvermogen	X	
Algemene reserve grondexploitatie	X	
Post onvoorziene uitgaven	X	X
Onbenutte belastingcapaciteit		X
Stille reserves	X	

Risicomanagement

Onder risico verstaan we de kans op het optreden van een gebeurtenis, die een negatief gevolg voor een organisatie met zich mee kan brengen. Dat hoeft niet altijd alleen om financiële risico's te gaan. Het kan bijvoorbeeld ook imagoschade zijn.

We hanteren de volgende methodiek:

- inschatten van het risico bijvoorbeeld op basis van het financieel belang van de gemeente in een verbonden partij, uitval van systemen of projecten binnen de grondexploitatie,
- de waarschijnlijkheid bepalen dat het risico zich voordoet: laag (25%), midden (50%), hoog (75%),
- het risico loslaten op de waarschijnlijkheid; dat geeft het risicobedrag,
- aan de hand van het risicobedrag bepalen welke maatregelen de gemeente moet nemen om de risico's zoveel mogelijk te kunnen beheersen.

Weerstandsvermogen en risicobeheersing

We krijgen hiermee een goed beeld van de risico's, om daarmee de beheersingsmaatregelen te bepalen en te confronteren aan de weerstandscapaciteit.

Goed risicomanagement zorgt ervoor dat zowel de kans als de impact van de risico's lager worden, zodat mogelijke tegenvallers die ten laste komen van het weerstandsvermogen worden voorkomen en/of beperkt.

Ratio weerstandsvermogen

In het BBV (artikel 11) bestaat het weerstandsvermogen uit de relatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie. Wij drukken dat uit in de ratio:

Beschikbare weerstandscapaciteit / benodigde weerstandscapaciteit.

Beleid weerstandsvermogen

De gemeente Raalte wil zo min mogelijk risico lopen en -mits financieel verantwoord- zoveel mogelijk risico's afdekken. Enerzijds willen we daarbij niet teveel beslag leggen op financiële middelen, anderzijds moet er wel een zekere mate van weerstandsvermogen zijn. Uitgaande hiervan hanteren we het volgende beleid:

- A. We streven een ratio na van tenminste voldoende. Dit vereist een ratio weerstandsvermogen dat gelijk of hoger is dan 1. Met deze ratio kunnen we weliswaar net alle risico's afdekken, maar we achten dit voldoende omdat de risico's zich nooit gelijktijdig en in hun maximale omvang voordoen.
- B. Indien de ratio onder de 1 uitkomt, dan wordt het weerstandsvermogen aangepast naar het wenselijk geachte niveau. Hiertoe bestaan twee mogelijkheden:
 - Het aanpassen van de beschikbare weerstandscapaciteit (verhogen reserve weerstandsvermogen);
 - Het aanpassen van de benodigde weerstandscapaciteit (via risicomanagement).
- C. Indien de ratio weerstandsvermogen uitstekend is, dus boven de 2,0, komt het college met het voorstel of het geoorloofd is de reserve af te romen en zo ja tot welke hoogte.
- D. Indien de ratio tussen 1,4 en 2 zit, gaan we, na een analyse van de toekomstige verwachtingen, bezien of we de hoogte van het weerstandsvermogen in stand houden of kunnen afromen. Hierbij nemen we de (meerjarige) financiële positie van de gemeente in beschouwing.

Kengetallen

Met ingang van de begroting 2017 is het opnemen van vijf kengetallen verplicht gesteld voor alle gemeenten. Door het opnemen van de kengetallen wordt het inzicht in de financiële wendbaarheid en weerbaarheid verhoogd en daarmee in onze (meerjarige) financiële positie. De kengetallen vormen een verbinding tussen de verschillende aspecten die de raad in zijn beoordeling van de financiële positie moet betrekken om daar een verantwoord oordeel over te kunnen geven. We hanteren de kengetallen als een signaleringskader. Ze ondersteunen bij het vormen van een oordeel over de financiële wendbaarheid en weerbaarheid.

In het laatste deel van de paragraaf brengen we de volgende kengetallen in beeld:

- netto schuldquote en netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen,
- solvabiliteitsratio,
- grondexploitatie,
- structurele exploitatieruimte en
- belastingcapaciteit.

1. Inventarisatie weerstandscapaciteit

Bij bepaling van de weerstandscapaciteit gaat het om die elementen waarmee tegenvallers eventueel bekostigd kunnen worden. Bij de bepaling wordt uitgegaan van:

- a. de reserve weerstandsvermogen;
- b. de algemene reserve bouwgrondexploitatie;
- c. de post onvoorzien in de begroting;
- d. de onbenutte belastingcapaciteit;
- e. de stille reserves. Stille reserves zijn de meerwaarde van activa die te laag of tegen nul zijn gewaardeerd, maar die direct verkoopbaar zijn als we dat willen.

Deze elementen zetten we hieronder uiteen.

a. Reserve weerstandsvermogen

De stand van de reserve weerstandsvermogen bedraagt per 1 januari 2019 € 9,9 mln. Er liggen geen claims op deze reserve.

b. Algemene reserve bouwgrondexploitatie

Binnen de grondexploitatie kennen we de reserve grondexploitatie algemeen als buffer om tegenvallers op te vangen. De stand van deze reserve ramen we per 1 januari 2019 op € 5 mln. In de paragraaf grondbeleid is de meerjarenprognose van het verloop te zien.

c. Onvoorzien

Voor het opvangen van onuitstelbare, onvoorzienbare en onontkoombare tegenvallers doen we gedurende het jaar een beroep op de post onvoorzien structureel en onvoorzien eenmalig. Voor zowel onvoorzien structureel als voor onvoorzien eenmalig is daarvoor in de beleidsnota bepaald dat hiervoor een bedrag opgenomen wordt van € 50.000, in totaal dus € 100.000.

d. Onbenutte belastingcapaciteit

De onbenutte belastingcapaciteit is de financiële ruimte, die de gemeente nog kan benutten door verhoging van de onroerende zaakbelasting (OZB), voordat een beroep gedaan kan worden op aanvullende middelen uit het gemeentefonds in het kader van artikel 12 van de Financiële verhoudingswet (Fvw). Voor toelating tot artikel 12 Fvw moeten gemeenten onder andere voldoen aan het redelijke peil van het zogenoemde belastingpakket.

In de meicirculaire van 2018 is bepaald dat het percentage van de macronorm in 2019 uitkomt op 1,905%. De totale OZB-opbrengst voor 2019 is begroot op ruim € 8,2 mln. Daarmee komt de onbenutte belastingcapaciteit uit op ruim € 1,5 mln. (was in 2018 € 2,1 mln.).

e. Stille reserves

Niet zichtbare reserves, de zogenaamde stille reserves zijn er, omdat niet alle eigendommen van de gemeente op een werkelijke waarde zijn gewaardeerd in de administratie. Omdat de omvang van de stille reserves sterk wordt bepaald door marktontwikkeling worden deze niet meegerekend voor de beschikbare weerstandscapaciteit. Daarom is de omvang van de stille reserves bepaald op € 0.

De weerstandscapaciteit zetten we af tegen de risico's om zodoende te bepalen of ons weerstandsvermogen toereikend is.

2. Inventarisatie risico's

De gemeente Raalte heeft als uitgangspunt dat geprobeerd wordt risico's zoveel mogelijk af te dekken. Dit kan door het aangaan van een verzekering of door het vormen van een voorziening. In de praktijk blijkt dat niet alle risico's af te dekken zijn.

Hieronder hebben we de belangrijkste risico's op een rij gezet, een zo actueel mogelijk risicobedrag aangegeven en vervolgens de beheersingsmaatregelen vermeld om de risico's zo veel mogelijk te beperken.

A. Ontwikkelingen sociaal domein

Algemeen

Sinds de overheveling van de rijkstaken in 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor meer taken op het terrein van Jeugd, Wmo en participatie. Deze transities gingen gepaard met veel onzekerheden over de budgetten die aan gemeenten werden overgedragen met behoorlijke kortingen.

In de eerste ervaringsjaren is meer inzicht ontstaan in de inhoudelijke taken van de beleidsvelden, de benodigde transformatie en benodigde budgetten. Financieel geeft met name de stand van de reserves ons de nodige transformatieruimte. Bij ongewijzigd beleid c.q. het huidige budgettair kader raken deze reserves (zorg en participatie) echter op termijn uitgeput. In het voorjaar 2019 komen we met nadere voorstellen om tot een structureel sluitend financieel perspectief voor het sociaal domein te komen.

We worden geconfronteerd met een daling van de integratie-uitkering van 16,5 mln. in 2018 naar 16,2 mln. in 2019.

Voor toelichting op de ontwikkelingen binnen de WMO, de Jeugdwet en de Participatiewet verwijzen we naar de paragraaf sociaal domein.

Beheersmaatregelen

Binnen het sociaal domein zetten we de transformatie verder in. Dit met als doel om de zorg 'naar voren te organiseren' en daarmee binnen de beschikbare budgetten te blijven. Binnen de pijler participatie blijft, naast innovatie en preventie, de inzet om meer mensen toe te leiden naar een vorm van betaald werk om op deze manier het tekort zoveel mogelijk terug te dringen. Voor Jeugdzorg is een transitie gaande om de inzet van het voorveld te versterken. Daarnaast wordt vanaf 2018 regionaal anders ingekocht middels resultaatfinanciering. De verwachting is dat hierdoor de uitgaven in de jeugdzorg dalen.

We zien het sociaal domein als een gezamenlijke opgave binnen de pijlers Wmo, Jeugd en Participatie. Daar waar nodig kan met budgetten worden geschoven om de gezamenlijke beleidsdoelstellingen te realiseren. Eventuele tekorten kunnen vooralsnog worden opgevangen binnen de reserve Participatie en Zorg.

B. Verbonden partijen en samenwerkingsverbanden

De risico's binnen de verbonden partijen en de overige samenwerkingsverbanden zijn ingeschat. Voor toelichting verwijzen wij naar de paragraaf verbonden partijen. We schatten de risico's in op structureel € 116.218 en eenmalig € 291.670. In benoemde paragraaf zijn per verbonden partij de beheersingsmaatregelen benoemd.

C. Gegarandeerde geldleningen

Voor wat de woningbouw betreft, houdt het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) toezicht op de garantstellingen. Als de woningcorporatie niet aan zijn verplichtingen kan voldoen, vangt de WSW dit op. Daarna heeft het rijk nog een rol, de gemeente kan pas in derde instantie worden aangesproken voor 50%. Daarom houden we een risicobedrag van € 0 aan. Het gaat hierbij om € 73,5 mln. aan leningen.

Om meer zekerheid te creëren, is het WSW een relatie gaan leggen tussen de WOZ waarde en de verstrekte geldleningen en garanties die worden uitgedrukt in een % van de waarde.

De gemeente heeft in het verleden buiten de WSW, gegarandeerde geldleningen voor woningbouw, zorginstellingen en bejaardencentra afgesloten; de stand is begin 2018 € 936.000. Hiervoor zijn we voor 100% aansprakelijk. Uitgaande van een risico met een lage waarschijnlijkheid van 25% is het risicobedrag € 234.000.

Halverwege 2018 heeft de gemeente garantie verleend aan de Stichting Luttenberg Woont voor een geldlening van € 643.636 voor een periode van 5 jaar, voor de realisatie en verhuur voor 6 huurappartementen op de locatie Mariaoord te Luttenberg. Gelet op de risico's en de beheersingsmaatregelen schatten we de kans dat een risico zich voordoet op 50%. Dat betekent een risicobedrag van € 322.000.

Bij garantstelling voor (sport)verenigingen en instellingen is de gemeente in sommige gevallen volledig aansprakelijk; in andere gevallen delen we het risico met Stichting Waarborgfonds Sport (50/50). Daarnaast is er sprake van garantstellingen of hypotheekvestiging gecombineerd met een stimuleringslening uit het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting (SVn).

Het oorspronkelijke bedrag van bovengenoemde geldleningen, waar de gemeente aansprakelijk voor is, is € 1,3 mln. Het saldo hiervan is in 2018 € 420.000. Voor € 350.000 staan we voor 100% garant, voor € 70.000 voor 50%. We gaan daarbij uit van een risico met de kans van 25%; eenmalig € 96.250. Bij het niet na kunnen komen van hun financiële verplichtingen en het op moeten heffen van de (sport)vereniging/instelling zal de maatschappelijke impact vele malen groter zijn, maar dat is lastig financieel uit te drukken.

Als de gemeente wordt aangesproken op de garantstelling, moeten we de lening overnemen. De desbetreffende woning/accommodatie willen we in principe zo snel mogelijk afstoten, omdat we de financiële consequenties zo laag mogelijk willen houden, tenzij het een gemeentelijke taak is (bijvoorbeeld onderwijs). Vooralsnog houden we een eenmalig risico aan.

We hebben het beheer van de garantstellingen geborgd in de organisatie. Ten aanzien van de garantstellingen binnen sport is er geregeld overleg dan wel informatie-uitwisseling met Stichting Waarborgfonds Sport. We ontvangen jaarlijks de jaarrekeningen van de verenigingen/instellingen, waardoor we op de hoogte blijven van hun (financiële) situatie en indien nodig actie kunnen ondernemen.

D. Grondexploitatie

De risico's binnen de grondexploitatie zijn € 5,95 mln., € 0,5 mln. lager dan de berekening bij de rekening 2017. Voor verdere toelichting verwijzen wij naar de paragraaf grondbeleid. Daarin staan de meest risicovolle projecten beschreven.

E. Fiscale positie van de gemeente

Op fiscaal gebied zijn er verschillende ontwikkelingen, die financieel effect voor de gemeente Raalte kunnen hebben. Het gaat om de vennootschapsbelasting en de BTW.

Vennootschapsbelasting

De fiscus heeft vanaf 2016 de vennootschapsbelastingplicht voor gemeenten ingevoerd. De activiteiten binnen de grondexploitatie vallen in ieder geval onder de regels van de vennootschapsbelasting. Daarnaast loopt nog een discussie over andere activiteiten (onder andere zonnepanelen en ophalen plastic afval).

In 2017 heeft er weliswaar overleg plaatsgevonden met de Belastingdienst, maar dit heeft nog steeds niet tot de gewenste duidelijkheid geleid.

Weerstandvermogen en risicobeheersing

Voor de kwestie over de fiscale beginbalans is een landelijke werkgroep gevormd, die met een model komt dat als basis kan dienen voor een groot aantal gemeenten. De uitkomsten zijn nog niet bekend. Voor het jaar 2016 is door de belastingdienst uitstel verleend.

Op basis van voorlopige uitgangspunten kan er voor de komende vijf jaar een vennootschapsbelastingplicht ontstaan tussen de € 0 en € 2 mln.. Bij fiscale winsten op de bedrijfsmatige activiteiten is de gemeente verplicht vennootschapsbelasting te betalen, alleen de hoogte en de omvang is nog steeds onduidelijk. Daarom handhaven we, op basis van de benoemde bandbreedte € 0 mln. tot € 2 mln., een bedrag van € 1 mln. als risicobedrag.

BTW

Per 1 januari 2019 wordt de BTW-vrijstelling voor het gelegenheid geven van sport van kracht. Er vindt nader onderzoek plaats welke effecten dat heeft voor de gemeente en het sportbedrijf. We kunnen nog niet inschatten hoe groot het risico van deze maatregel is. Vooralsnog nemen we een pm-raming op.

F. Wegenonderhoud

De gemeente Raalte wil de wegen zodanig onderhouden dat een veilig gebruik kan worden gegarandeerd en dat kapitaalvernietiging wordt voorkomen. Op basis van de beschikbare gegevens dienen onderhoudsmaatregelen te worden uitgevoerd om het areaal verhardingen op een verantwoorde wijze in stand te kunnen houden.

De raad heeft met het opstellen van het Roalter Akkoord haar ambities uitgesproken over integraal beheer van de openbare ruimte. Deze ambities dienen als randvoorwaarden voor het nieuwe beheerplan Wegen, waarin de verbinding tussen het technisch onderhoud en de financiële strategie in beeld wordt gebracht. De relatie tussen afschrijvingsbeleid, aanlegjaar van wegen en financieringsmogelijkheden wordt nader uitgewerkt.

Voor het laatst zijn in 2016 inspecties uitgevoerd. Hieruit blijkt dat het areaal verhardingen in de categorie "zeer slecht" is gestegen, waarbij de forse stijging bij elementenverhardingen opvalt. Gesteld kan worden dat 12 % van het areaal in de categorie "zeer slecht" valt. Omdat hier een prioritaire taakstelling ligt zijn extra financiële middelen beschikbaar gesteld, om op termijn te voorzien in een structurele dekking voor het wegbeheer. Daarom nemen we hiervoor geen risicobedrag op. Met de inzet van extra middelen op wegbeheer bereiken we dat het areaal aan verhardingen weer goed bruikbaar functioneel en veilig wordt en blijft. Er wordt voorkomen dat kapitaalvernietiging ontstaat.

G. Renterisico's

Als gevolg van afname van onze reservepositie, (her)financiering van de leningenportefeuille en de renteontwikkelingen lopen we risico. Om deze risico's op te kunnen vangen, is in de begroting een stelpost renteschommelingen beschikbaar van € 200.000 in 2019. Met ingang van 2020 loopt deze structurele stelpost op tot ca. € 230.000.

De rente op de geld- en kapitaalmarkt is de laatste jaren historisch laag. De rente op leningen met een lange looptijd loopt langzaam op. De rente op leningen met een kortere looptijd blijft vooralsnog historisch laag. Op basis van de meerjarige liquiditeitsprognose trekken we nu vooral leningen aan met een kortere looptijd, waardoor we nog steeds gebruik kunnen maken van een historisch lage rente. De verwachte inkomsten uit de grondverkoop spelen hierin een belangrijke rol.

We gaan ervan uit dat de stelpost voldoende is om schommelingen op te vangen. We houden de renteontwikkelingen in de gaten en checken deze bij de zomernota 2019.

H. Continuïteit ICT-systemen

Met de gemeente Deventer is een dienstverleningsovereenkomst gesloten. ICT-beheer garandeert op dit moment binnen de infrastructuur van de I-werkorganisatie een server- en netwerkbeschikbaarheid van 99%, gemeten binnen het servicewindow (7:30 tot 17:30). Voor Raalte zou het risico dus 1% zijn. Op basis van het aantal uren dat medewerkers geen gebruik kunnen maken, is dat € 200.000. Uitgaande van een lage waarschijnlijkheid van 25% is dat een risico van € 50.000. We zien ook een risico in toegankelijkheid van systemen voor onbevoegden (intern en extern). Dan zou sprake zijn van met name imagoschade door misbruik van verkregen informatie; dat is lastig financieel te vertalen. Hier is ook sprake van een lage waarschijnlijkheid. De kans op een financieel risico neemt wel toe bij een “gijzel”-aanval.

I. Kwantitatieve en kwalitatieve personele bezetting en kwaliteit dienstverlening

We willen onze organisatie laten meebewegen met de ontwikkelingen binnen de samenleving. In ons organisatie ontwikkelplan “Ons Raalte” geven we dit vorm. Daarbij versterken we het continue leren en verbeteren als uitgangspunt voor onze organisatie, omdat dat nodig is om te blijven aansluiten bij onze inwoners en de wereld daaromheen.

Gelet op de spanning op de arbeidsmarkt lopen we risico op onvoldoende capaciteit en kwaliteit en een hoge werkdruk. Als we medewerkers tijdelijk moeten inhuren, is er geen opbouw en borging van eigen kennis. Bestaande medewerkers moeten worden omgeschoold en helaas moeten we soms vervroegd afscheid nemen van medewerkers. We hebben in 2015 voor het opvangen van deze personele knelpunten en het stimuleren van de organisatieontwikkeling een reserve SPP gevormd.

We treffen verschillende maatregelen om de risico's zo laag mogelijk te houden, zoals monitoring, meer inzetten op opleidingen, intensivering van uitwisseling van medewerkers binnen DOWR en talentenregio en mobiliteit van medewerkers. 2019 staat in het teken van het maken van een strategische personeelsplanning (SPP) en een daarbij behorend strategisch opleidingsplan, inclusief een Management Development traject voor directie en domeinmanagers. Zie verder de paragraaf bedrijfsvoering.

Gelet op de verschillende beheersingsmaatregelen en het uitgangspunt bij de organisatieontwikkeling handhaven we het risico op 25%. We hebben weliswaar een reserve SPP om extra kosten op te vangen, maar door de verschillende claims op de reserve kunnen we deze niet inzetten als dekking voor risico's. Daarom nemen we hier een risicobedrag op, gebaseerd op 10% van ons loonsomkader en uitgaande van 25%. Hiermee komt het risicobedrag op € 377.500.

J. Glasvezel buitengebied

De afspraken van de aanleg van glasvezel in het buitengebied zijn in 2017 definitief vastgelegd in een convenant met CIF (Rabobank Bouwfonds. Communication Infrastructure). In deze afspraken werken we nauw samen met Deventer en Olst-Wijhe De wegbeheerders van de gemeente Deventer, Olst-Wijhe en Raalte hebben bij de besluitvorming m.b.t. de uitvoering van het project een extra financieel risico voorzien in de toekomst. Het risico voor Raalte is geschat op € 180.000. Dit bedrag is gebaseerd op een inschatting van mogelijke vervolgschade op langere termijn vanwege te weinig toezicht en coördinatie, meer overleg met nutsbedrijven, extra toezicht op kwaliteit en mogelijk grotere schade aan bermen, wegen en bomen.

In de uitvoeringsfase van het project zijn we inmiddels geconfronteerd met extra kosten voor wat betreft toezicht en projectbegeleiding.

De kans op toekomstige schade aan de gemeentelijke infrastructuur ten gevolge van de uitvoering blijft hoog. Handhaving van de huidige strategie ligt op dit moment voor de hand.

Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Dit betekent dat de kans dat dit risico zich voordoet wordt geschat op 75%, zodat een risicobedrag van € 135.000 opgenomen is in de risicotabel.

K. BTW compensatiefonds

Via het BTW compensatiefonds (BCF) worden gemeenten gecompenseerd voor een belangrijk deel van de door hen betaalde omzetbelasting (btw). In het BCF is hiervoor een macrobedrag (plafond BCF) begroot. Gemeenten dienen declaraties in om btw terug te vorderen via het BCF.

Het verschil tussen het plafond BCF en het totaal aan ingediende declaraties door gemeenten wordt de ruimte onder het plafond BCF genoemd. Elk jaar ontvangen gemeenten de ruimte onder het plafond BTW-compensatiefonds terug in de algemene uitkering van het gemeentefonds.

Tot en met 2018 is de ruimte onder het BTW compensatiefonds (BCF), bij wijze van voorschot, onderdeel van de Algemene uitkering uit het gemeentefonds. Echter, door een besluit van de fondsbeheerders wordt vanaf 2019 de ruimte onder het plafond BCF niet meer mee geraamd in de meerjarenbegroting.

Dit heeft grote gevolgen voor de te besteden middelen voor gemeenten. In de begroting 2019 heeft de gemeente Raalte een structurele stelpost van € 200.000 opgenomen voor de verwachte ontvangst ruimte onder plafond BCF. Dit is gebaseerd op het realisatiecijfer 2017 waar de ruimte onder het BCF plafonds macro is berekend op € 150 miljoen. Vertaald naar Raalte is dit € 270.000. Echter omdat gemeenten meer gaan investeren heeft de gemeente Raalte gekozen om € 200.000 (75% van € 270.000) in de begroting op te nemen. Hiermee hebben we conform het advies van de toezichthouder, behoedzaam geraamd.

Bij de septembercirculaire na afloop van het desbetreffende jaar wordt de definitieve afrekening van de ruimte onder het BCF bekend. Er bestaat een risico dat door toename van investeringen gemeenten, er minder dan de geraamde € 200.000 terugkomt in de algemene uitkering.

We schatten dit risico hoog in. Maar omdat we al behoedzaam hebben geraamd, gaan we uit van een gemiddelde waarschijnlijkheid van 50% van € 200.000 is € 100.000.

Resumé

Risico onderwerp met toelichting	structureel	eenmalig
A. Ontwikkeling sociaal domein		
onderdeel WMO	€ -	
onderdeel jeugdzorg	€ -	
onderdeel Participatie	€ -	
B. Verbonden partijen en overige samenwerkingsverbanden		
De risico's binnen de verbonden partijen en de overige samenwerkingsverbanden zijn ingeschat. Voor toelichting verwijzen wij naar de paragraaf verbonden partijen.	€ 116.218	€ 291.670
C. Gegarandeerde geldleningen		
Woningbouw	€ -	€ -
De gemeente heeft buiten de WSW gegarandeerde geldleningen voor woningbouw afgesloten.	€ -	€ 234.000
Garantstelling (sport)verenigingen en instellingen	€ -	€ 418.250
Bij het niet na kunnen komen van hun financiële verplichtingen en het op moeten heffen van de (sport)vereniging / instelling zal de impact vele malen groter zijn, maar dat is lastig financieel uit te drukken.		
D. Grondexploitatie		
Zie paragraaf grondbeleid		€ 5.950.000
E. Fiscale positie van de gemeente		
Vennootschapsbelasting		€ 1.000.000
BTW	p.m.	
F. Wegenonderhoud		
Zie ook de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen	p.m.	
G. Renterisico's		
We gaan ervan uit dat de stelpost in de begroting van € 200.000 voldoende is om renterisico's af te dekken.	€ -	
H. Continuïteit ICT-systemen		
Financieel risico. We zien ook een risico in toegankelijkheid van systemen voor onbevoegden (intern en extern). Dan zou sprake zijn van met name imagoschade; dat is lastig financieel te vertalen.	€ 50.000	
I. Kwantitatieve en kwalitatieve personele bezetting en kwaliteit dienstverlening		
Op basis van onze huidige salariskosten en rekening houdend met frictiekosten en scholingskosten, uitgaande van een gemiddelde waarschijnlijkheid, nemen we een risicobedrag op.		€ 377.500
J. Glasvezel buitengebied		
Kans op toekomstige schade aan de gemeentelijke infrastructuur		€ 135.000
K. BTW compensatiefonds		
Risico op vermindering van compensatie via Algemene uitkering	€ 100.000	
totaal	€ 266.218	€ 8.406.420

Weerstandsvermogen en risicobeheersing

In de onderstaande tabel berekenen we de ratio weerstandsvermogen voor Raalte.

Omschrijving	bedrag
Beschikbare weerstandscapaciteit:	
Onbenutte belastingcapaciteit	€ 1.536.000
Algemene reserve grondexploitatie	€ 5.000.000
Reserve weerstandsvermogen	€ 9.909.000
Totaal	€ 16.445.000
Benodigde weerstandscapaciteit:	
Risico's conform tabel	€ 8.672.638
Verhouding beschikbare weerstandscapaciteit / benodigde weerstandscapaciteit	1,9

Om de ratio te classificeren maken we gebruik van de volgende waarderingstabel, zoals opgenomen in de beleidsnota reserves, voorzieningen en weerstandsvermogen:

Waardering	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

Gegeven de ratio van 1,9 (waarderingcijfer B) betekent dit voor Raalte dat het weerstandsvermogen ruim voldoende is. Ratio bij de rekening 2017 was 1,9 en bij de begroting 2018 1,7. We zien een vergelijkbare ratio. Daarbij maken we wel de kanttekening dat er nog verschillende p.m. posten bij de risico's worden benoemd.

Beleid weerstandsvermogen

De gemeente Raalte wil zo min mogelijk risico lopen en -mits financieel verantwoord- zoveel mogelijk risico's afdekken. Enerzijds willen we daarbij niet teveel beslag leggen op financiële middelen, anderzijds moet er wel een zekere mate van weerstandsvermogen zijn. Gelet op onze beleidsuitgangspunten, zoals beschreven in het begin van de paragraaf, kan het college met een voorstel komen het weerstandsvermogen in stand te houden of af te romen, waarbij we de financiële positie van de gemeente in beschouwing nemen. Zie daarvoor hoofdstuk 2 financiële positie, waarbij we dit beschouwen in combinatie met andere elementen die bijdragen aan onze financiële positie.

Classificatie risico's en gevolgen

Tenslotte worden hieronder de bovenstaande risico's geclassificeerd naar kans en financieel gevolg. In het voorgaande zijn er drie categorieën waarschijnlijkheid (kans) benoemd met betrekking tot het zich voordoen van een risicovolle gebeurtenis: laag (25% kans), gemiddeld (50%) en hoog (75%). Daarnaast hebben we het financiële gevolg van de risicovolle gebeurtenissen geschat: laag (tot € 100.000), midden (€ 100.000 - € 300.000) en hoog (> € 300.000). Deze grenzen zijn onder andere gebaseerd op een vergelijking met die van andere gemeenten.

Rechtsboven zijn de meest risicovolle onderwerpen met een groot financieel gevolg (rood). Linksonder het tegenovergestelde (groen). Het moge duidelijk zijn dat de benodigde mate van sturing rechtsboven het hoogst zal zijn.

De weergave is een momentopname. In de loop van de tijd kunnen de onderwerpen verschuiven naar een andere categorie. Deze manier van presenteren maakt monitoring in de tijd eenvoudiger.

		Kans		
		Laag	Gemiddeld	Hoog
Financieel gevolg	Hoog	Personeel	Overige grondexploitaties Verbonden partijen Vennootschapsbelasting Garantstelling (sport)verenigingen en instellingen	Grondexploitaties Zegge VII en Franciscushof
	Midden	Woningbouwleningen		Glasvezel
	Laag	ICT systemen	BTW compensatiefonds	

Conclusie is dat we vanwege het grote belang en de relatief grote kans dat een risicovolle gebeurtenis zich voordoet, vooral veel aandacht moeten (blijven) besteden aan de grondexploitaties, verbonden partijen, vennootschapsbelasting en garantstellingen aan verenigingen en instellingen. Ondanks het herstel van de woningmarkt en de toenemende vraag naar bouwkveld blijft binnen de grondexploitatie de complexen Franciscushof en de Zegge VII risicovol vanwege een hoge boekwaarde en lange looptijd.. Als te zijner tijd de uitkomsten nadeliger uitvallen dan de raming dan wordt dat ten laste van de daarvoor bestemde reserves gebracht. Deze reserves maken onderdeel uit van de weerstandscapaciteit. Overigens moet daarbij de kanttekening gemaakt worden dat de grondexploitatie Franciscushof op dit moment positief is en een mogelijk nadeel beperkt kan worden opgevangen. Voor de Zegge VII geldt dit niet. De mate van beïnvloedbaarheid van de verschillende onderwerpen verschilt overigens onderling sterk.

Kengetallen

De BBV schrijft vijf kengetallen voor. Het doel van deze kengetallen is het inzicht verhogen in de financiële wendbaarheid en weerbaarheid. Financiële wendbaarheid heeft te maken met hoe flexibel de begroting en bedrijfsvoering is om snel te kunnen inspelen op de actualiteit. Financiële weerbaarheid is het vermogen om onverwachte financiële klappen op te vangen en bestand te zijn tegen de impact van bestaande risico's.

Financiële wendbaarheid	Financiële weerbaarheid
Netto schuldquote (BBV)	Solvabiliteit (BBV)
Belastingcapaciteit (BBV)	Grondexploitatie (BBV)
	Structurele exploitatieruimte (BBV)

Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Deze kengetallen kennen geen normering maar zijn bedoeld om de gemeentelijke financiële positie inzichtelijker te maken en de vergelijkbaarheid tussen gemeenten te vergroten. In 2017 is hiertoe een onderzoek uitgevoerd binnen onze gemeente. Dit onderzoek geeft ons meer inzicht in het beoordelen van deze kengetallen en hoe deze bijdragen aan de financiële wendbaarheid en weerbaarheid. Omdat de kengetallen geen harde normering kennen, heeft de gemeente Raalte op basis van landelijke gegevens een eigen maatstaf ontwikkeld en gebruiken we deze als een signaleringskader.

Hieronder volgen de vijf kengetallen met een korte uitleg, de hoogte van de kengetallen in meerjarenperspectief en welke conclusie je daar aan kunt verbinden. Daarna volgt een resumé met een visuele weergave en een eindconclusie.

1. Netto schuldquote:

Dit kengetal weerspiegelt het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen en geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie. Dit kengetal draagt bij aan de financiële wendbaarheid van de gemeente. Bij een stijging van de inkomsten is het mogelijk om schulden af te lossen. Dit verhoogt de wendbaarheid van de gemeente. Hoe meer eigen middelen er beschikbaar zijn, hoe lager het percentage van de netto schuldquote is.

Om inzicht te krijgen in hoeverre er sprake is van doorlenen wordt de netto schuldquote ook exclusief doorgeleende gelden weergegeven.

	Rekening 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022
Netto schuldquote	87%	121%	106%	95%	88%	81%
Netto schuldquote (gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen)	95%	113%	97%	87%	79%	73%

We zien een daling van de netto schuldquote, met andere woorden in de komende jaren ontstaan er meer inkomsten, waardoor we schulden af kunnen lossen. Dit draagt in positieve zin bij aan de financiële wendbaarheid. Dit zie je terug in de geprognosticeerde balans in een daling van de vaste schulden, met andere woorden we hoeven in de toekomst minder leningen aan te trekken. We hebben hierbij geen rekening gehouden met onttrekkingen ten laste van de reserves Zorg en Participatie in de komende jaren als gevolg van ontoereikendheid van het rijksbudget (zie verder paragraaf Sociaal Domein).

Een schuldquote van 90% of lager is positief, hoger dan 130% is negatief. Deze schuldquote voldoet daarmee aan onze maatstaf.

2. Solvabiliteitsratio:

Het kengetal solvabiliteit is de verhouding tussen het eigen vermogen en het totale vermogen. Er wordt gekeken in welke mate de gemeente in staat is haar financiële verplichtingen na te komen. Met deze ratio kan de financiële weerbaarheid gemeten worden. Ook hier hebben wij geen rekening gehouden met onttrekkingen ten laste van reserves Zorg en Participatie in de komende jaren als gevolg van ontoereikendheid van het rijksbudget (zie verder paragraaf Sociaal Domein).

Hoe hoger de solvabiliteitsratio, des te gunstiger voor de weerbaarheid. Hoe meer eigen vermogen een gemeente heeft, hoe beter de gemeente in staat is om financiële klappen en bestaande risico's op te vangen. Een ratio boven de 50% wordt als zeer positief beoordeeld en een ratio van lager dan 20% wordt als negatief beoordeeld.

	Rekening 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022
Solvabiliteit	33%	27%	27%	29%	31%	33%

We zien een lichte stijging in de solvabiliteitsratio. Een ratio boven de 50% wordt als zeer positief beoordeeld en een ratio van lager dan 20% wordt als negatief beoordeeld. De stijging van de solvabiliteitsratio is met name het gevolg van de verwachte verkoop van gronden binnen de grondexploitatie in de komende jaren. Hierdoor kunnen schulden worden afgelost en dit heeft een positief effect op ons totale vermogen.

3. Grondexploitatie:

Dit kengetal geeft aan hoe groot de grondpositie (de waarde van de grond) is ten opzichte van de totale geraamde baten.

Gemeenten sluiten vaak leningen af voor het kopen van grond om een nieuw woningbouwproject te starten. Dit zorgt voor een schuld bij de gemeente. Het is de bedoeling dat bij uitvoering van het bouwproject de kosten weer terug verdiend worden. Bij het berekenen van het kengetal grondexploitatie wordt er een schatting gemaakt van de baten van de bouwprojecten. Hoe lager de ratio, hoe gunstiger voor de financiële weerbaarheid. Een ratio lager dan 20% wordt als positief beoordeeld en een ratio hoger dan 35% wordt als negatief beoordeeld.

	Rekening 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022
Grondexploitatie	29%	31%	22%	17%	14%	11%

We zien een flinke daling in de ratio grondexploitatie, waardoor de gemeente minder kwetsbaar wordt. Dit ontstaat door verkoop van gronden in de komende jaren, waardoor de bouwgronden in exploitatie dalen. Dit heeft ook een gunstig effect op onze solvabiliteitsratio.

4. Structurele exploitatieruimte:

Het kengetal structurele exploitatieruimte geeft inzicht in welke mate de structurele lasten van de gemeente gedekt zijn door structurele baten. Het is van belang om als gemeente te weten welke structurele ruimte er aanwezig is om de eigen lasten te dragen of welke structurele stijging van de baten of structurele daling van de lasten daarvoor nodig is. De structurele exploitatieruimte valt hiermee onder de financiële weerbaarheid.

Een positieve uitkomst van dit kengetal houdt in dat de gemeente structurele lasten kan afdekken door structurele baten. Bij een ratio van 0 is de (meerjaren)begroting structureel sluitend.

	Rekening 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022
Structurele exploitatieruimte	1,37%	0,26%	0,57%	0,53%	0,42%	0,35%

De prognose is dat er de komende jaren voldoende structurele ruimte is om de lasten te blijven dragen.

5. Belastingcapaciteit:

Dit cijfer geeft inzicht in hoe de belastingdruk in de gemeente zich verhoudt ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Als dit percentage laag ligt, betekent het dat de gemeente meer inkomsten uit belastingen zou kunnen verwerven. Of dit wel of niet gebeurt is een beleidskeuze. Het kengetal belastingcapaciteit heeft invloed op de financiële wendbaarheid. Het gaat hierbij niet om de onbenutte belastingcapaciteit, zoals aangegeven onder het hoofdstuk "Inventarisatie weerstandscapaciteit" binnen deze paragraaf; dat is de theoretische financiële ruimte. Deze berekening van belastingcapaciteit geeft meer inzicht in de betekenis van de belastingcapaciteit voor de financiële positie, dan dat de theoretische onbenutte belastingcapaciteit dat doet.

De belastingcapaciteit wordt hier berekend door de gemiddelde woonlasten voor een meerpersoonshuishouden van de gemeente Raalte af te zetten tegen het gemiddelde van alle gemeenten in Nederland.

De ozb is voor de gemeente de belangrijkste eigen belastinginkomst. Naast de ozb wordt ook gekeken naar de rioolheffing en afvalstoffenheffing, omdat deze heffingen niet kostendekkend hoeven te zijn en dus ruimte kunnen geven voor nieuw beleid. In Raalte zijn beide heffingen al 100% kostendekkend.

Op basis van uitgangspunten van het COELO bedragen voor Raalte in 2019 de gemiddelde woonlasten (gemiddeld betaalde ozb, rioolheffing, afvalstoffenheffing) voor een meerpersoonshuishouden € 706. Het gemiddelde van alle gemeenten bedraagt volgens COELO in 2018 € 720. De woonlasten in Raalte liggen € 14 onder het landelijk gemiddelde. Uitgedrukt in een % is de belastingcapaciteit voor 2019 98%.

	Rekening 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022
Belastingcapaciteit	100%	94%	98%	98%	98%	98%

Classificatie kengetallen

In onderstaande tabel zijn de kengetallen geclassificeerd.

Toelichting op de tabel:

Links: Waardering van het kengetal op dit moment. A is gunstig, B is neutraal en C is ongunstig.

Boven: Of het verloop van het kengetal positief, neutraal of negatief is. Zo is te zien of het kengetal zich goed ontwikkelt of niet in meerjarenperspectief.

		Ontwikkeling					
		Positief	Neutraal	Negatief			
Waardering	C						
	B				Netto schuldquote Netto schuldquote (gecorrigeerd) Solvabiliteit		
	A						

Conclusie

De ratio schuldquote heeft een gunstig effect op onze financiële wendbaarheid. De belastingcapaciteit daarentegen niet. De ruimte om extra inkomsten uit belastingen te verwerven is gedaald ten opzichte van het landelijk gemiddelde.

De kengetallen die bijdragen aan financiële weerbaarheid laten zien dat we minder kwetsbaar zijn. Dit komt hoofdzakelijk door een gunstig solvabiliteitsratio als gevolg van een verwachte verkoop van gronden binnen de grondexploitatie de komende jaren. Daarnaast laat ook het kengetal structurele exploitatieruimte een positieve uitkomst zien.

Naast de kengetallen zijn er andere elementen die bijdragen aan de financiële wendbaarheid en weerbaarheid en betrokken worden bij onze (meerjarige) financiële positie.

Zie verder hoofdstuk 2 Financiële positie.