

3.2 Paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Algemeen

Het weerstandsvermogen is het vermogen van de gemeente om incidentele en structurele financiële tegenvallers op te kunnen vangen, zonder dat daarvoor het beleid substantieel moet worden gewijzigd. Het weerstandsvermogen geeft daarmee aan hoe robuust de financiële positie van de gemeente is. Dit is van belang wanneer zich een financiële tegenvaller voordoet. Met voldoende weerstandsvermogen wordt beoogde mogelijke tegenvallers goed op te kunnen vangen.

Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:

- a. De weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken;
- b. Alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

Risicobeheersing is het geheel aan maatregelen die bewust door het college worden genomen om risico's te signaleren, over te dragen, te vermijden, te verminderen of te accepteren. Het doel van risicobeheer is de kans vergroten beoogde resultaten te behalen. Hierbij streeft de gemeente Harderwijk naar risicobeheer als gewoonte, door middel van aandacht voor risico's. Risicobewustzijn binnen de gemeente is per definitie belangrijk, omdat dit informatie verschaft aan de bestuurlijke en ambtelijke organisatie betreffende aanwezige risico's en mogelijke gevolgen voor de financiële positie van de gemeente.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de weerstandscapaciteit, het risicoprofiel, de ratio weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Wat is weerstandscapaciteit?

Bij het begrip weerstandscapaciteit wordt er onderscheid gemaakt tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit.

De *incidentele weerstandscapaciteit* is de mate waarin eenmalige tegenvallers en/of calamiteiten kunnen worden opgevangen met vrij besteedbare middelen, die eenmalig kunnen worden ingezet, zonder dat het invloed heeft op het gemeentelijk voorzieningenniveau. Dit bestaat in het algemeen uit:

- Algemene reserves (Algemene Dienst en Grondexploitaties);
- Overige vrije aanwendbare reserves;
- Stille reserves.

De *structurele weerstandscapaciteit* is de mate waarin de gemeente zelf in staat is om niet begrote kosten te dekken door elders structurele ruimte vrij te maken, zonder dat het ten koste gaat van de uitvoering van de raadsthema's (= het beleid). Dit bestaat in het algemeen uit:

- Raming voor onvoorziene uitgaven;
- Onbenutte belastingcapaciteit.

Beleidskader

Het beleidskader is geactualiseerd met de Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement 2017-2018, vastgesteld bij raadsbesluit van 22 juni 2017. Hierin is vastgelegd een ratio weerstandsvermogen te hanteren van 1,0 voor de periode 2017-2018. Hieronder wordt het beleid t.a.v. weerstandscapaciteit en risico's beschreven.

Beleid weerstandscapaciteit

Voor meer theoretische verdieping, zoals verdere uitleg van bovenstaande begrippen, wordt verwezen naar de Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement 2017-2018. Het Harderwijkse beleid uitgezet in deze nota is dat voor de beschikbare incidentele weerstandscapaciteit enkel wordt uitgegaan van de algemene reserves. De algemene reserves zijn namelijk direct beschikbaar en kunnen in zijn geheel worden ingezet om financiële tegenvallers op te vangen. Voor de beschikbaarheid van bestemmingsreserves zou de bestemming gewijzigd moeten worden door de raad en eventuele stille reserves zijn, vanwege hun aard, tevens niet direct beschikbaar.

De beschikbare structurele weerstandscapaciteit bestaat in het huidige beleid uit de raming voor onvoorziene uitgaven. Het budget voor onvoorziene uitgaven is gefixeerd op € 161.400,-.

Voor de berekening van de onbenutte belastingcapaciteit wordt de systematiek gehanteerd voor toelating tot artikel 12 van de Financiële Verhoudingswet (FVW). Aangezien een artikel 12-status niet aan de orde is en de gehanteerde tarieven 100% kostendekkend zijn, wordt deze ruimte niet meegenomen in de berekening van de beschikbare weerstandscapaciteit.

De benodigde weerstandscapaciteit vloeit voort uit de risico-inventarisatie. De volgende actualisatie van de Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement staat gepland in het voorjaar van 2019.

Beleid risico's - risicoprofiel en risicomanagement

Centraal in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing staat het risicoprofiel van de gemeente. Om inzicht te krijgen in de risico's wordt jaarlijks organisatiebreed geïnventariseerd en gekwantificeerd naar omvang én de kans dat de risicogebeurtenis zich voordoet. Vervolgens worden beheersmaatregelen geformuleerd om de risico's te reduceren. Ervan uitgaande dat deze beheersmaatregelen ook effectief zijn, wordt een inschatting gemaakt van de overblijvende risico's. Deze overblijvende risico's vormen gecumuleerd de onderbouwing van de benodigde weerstandscapaciteit.

Het weerstandsvermogen als ratio, berekend door de beschikbare weerstandscapaciteit te delen door de benodigde weerstandscapaciteit, vormt de indicator voor de robuustheid van de begroting. In de Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement 2017-2018 is vastgelegd een ratio te hanteren van 1,0. Dit valt binnen waarderingschaal C (=voldoende) op basis van de waarderingstabel van het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement.

Op basis van de notitie *Risicobeheer - we gaan op berenjacht!* wordt gewerkt aan een merkbare vergroting van het risicobewustzijn van de organisatie. Of, zoals het in de notitie wordt genoemd, van risicobeheer een gewoonte te maken.

Huidige weerstandscapaciteit

Op basis van bovenstaande uitgangspunten is in de tabel een samenvatting weergegeven van de beschikbare weerstandscapaciteit ultimo 2017. De prognose stand wordt hieronder gebruikt ter vergelijking met de risico-inventarisatie 2018. Hierin is het rekenresultaat 2017 verwerkt en zijn tevens de claims op de reserves meegenomen. Dit geeft de meest actuele stand van zaken weer betreffende de beschikbare weerstandscapaciteit, inclusief de aanpassing jaarrekening 2017.

In de volgende tabel is de stand van zaken van het weerstandscapaciteit weergegeven:

(bedragen * € 1.000)

Beschikbare weerstandscapaciteit	Stand 31-12-2017	Rekenresultaat 2017	Claims op reserves en rekenresultaat	Prognose stand na verwerking resultaat/claims
Incidenteel				
Algemene reserve algemene dienst	12.300	4.161	-10.747	5.714
Algemene reserve grondexploitatie	31.427	4.737	-492	35.672
Subtotaal incidenteel	43.727	8.898	-11.239	41.386
Structureel				
Onvoorzien	161	nvt	nvt	161
Subtotaal structureel	161			161
Beschikbare weerstandscapaciteit	43.888	8.898	-11.239	41.547

(bedragen * € 1.000)

Beschikbare weerstandscapaciteit	Prognose stand na verwerking resultaat / claims	Geïdentificeerde risico's n.a.v. actualisatie begin 2018	Overschot / tekort	Ratio weerstandsvermogen
Incidenteel				
Algemene reserve algemene dienst	5.714	3.387	2.327	1,69
Algemene reserve grondexploitatie	35.672	38.970	-3.298	0,92
Subtotaal incidenteel	41.386	42.357	-971	0,98
Structureel				
Onvoorzien	161	nvt	161	-
Subtotaal structureel	161	-	161	-
Totaal structureel en incidenteel	41.547	42.357	-810	0,98

Bovenstaande stand is de stand zoals is gepresenteerd tijdens de Themarekening 2017. De ratio weerstandsvermogen eind 2017, op basis van de prognose stand en de actuele risico-inventarisatie, is afgerond 0,98 en valt daarmee buiten de normering van 1,0 en 1,4. Dit is niet in lijn met de beleidsmatig gewenste verhouding.

Binnen de verliesvoorziening Lorentz III is conform BBV vanwege de langere looptijd van maximaal 10 jaar een extra voorziening getroffen van € 7,6 miljoen. Daarnaast heeft een correctie op het risicobedrag van € 1,6

miljoen plaatsgevonden. Per saldo legt dit beslag op het beschikbare vermogen van € 6,0 miljoen. Omdat het bedrijfseconomisch niet noodzakelijk is deze extra voorziening te treffen, is besloten bij de themarekening 2017 dat bij de bepaling benodigde weerstandvermogen rekening te houden met deze extra € 6 miljoen. Indien hier rekening mee wordt gehouden komt de ratio op 1,12. In dit geval bedraagt het vrij beschikbare surplus € 5,2 miljoen.

Jaarlijks wordt bij de jaarrekening de prognosestand op basis van de werkelijke cijfers geactualiseerd. Tevens worden dan ook de risico's geactualiseerd.

De claims op de reserves en het rekeningresultaat 2017 bestaan uit:

	(Bedragen * € 1.000)
	Bedrag
Budgetten die overgeheveld worden naar 2018	€ 2.453
Vormen bestemmingsreserve A28	€ 1.750
Vormen bestemmingsreserve duurzaamheid	€ 2.000
Revitalisering bedrijventerrein Lorentz	€ 800
Vormen bestemmingsreserve Implementatie omgevingswet / Innovatie groene agenda	€ 130
Claim op algemene reserve vanuit kadernota 2017 en 2018	€ 3.614
Totaal claims op reserves en rekeningresultaat 2017 algemene dienst	€ 10.747

Benodigde weerstandscapaciteit risico-inventarisatie 2018

Het totaalbedrag van de belangrijkste risico's begin 2018 bedraagt € 42.357.000 en is als volgt opgebouwd (posten > € 250.000).

	2018	2017
Waterfront	€ 24.500.000	€ 24.750.000
Lorentz III	€ 6.600.000	€ 2.200.000
Risico rentestijgingen grexen	€ 7.870.000	€ 7.679.000
Bouwclaim	€ 1.170.000	€ 1.080.000
Verbonden partijen	€ 300.000	€ 762.500
Parkeereexploitatie	€ 258.000	€ 235.000
Overig Domein Samenleving	€ 604.000	€ 528.000
Overig Domein Ruimte	€ 317.000	€ 589.000
Overig Domein B&O	€ 375.000	€ 375.000
Overig Stadsbedrijf	€ 363.000	€ 363.000
Totaal	€ 42.357.000	€ 38.561.500

De totale benodigde weerstandscapaciteit, op basis van de risico-inventarisatie begin 2018, is € 42.357.000,-. Dit is een stijging van ongeveer € 3,8 miljoen ten opzichte van de benodigde weerstandscapaciteit bepaald op 1 januari 2017. De risicopositie van de gemeente Harderwijk is dus gestegen ten opzichte van 2017. In onderstaande tabel een overzicht van het verloop van de risico-inventarisatie.

Risico inventarisatie (verloop)	Begroting 2015	Begroting 2017	Begroting 2018	Begroting 2019
Algemene dienst	4,60 miljoen	5,00 miljoen	3,92 miljoen	3,39 miljoen
Grondexploitaties	26,47 miljoen	35,20 miljoen	34,68 miljoen	38,97 miljoen
Totaal	31,07 miljoen	40,20 miljoen	38,60 miljoen	42,36 miljoen

Financiële kengetallen

In de paragraaf weerstandvermogen en risicobeheersing dienen een vijftal wettelijk voorgeschreven algemene (financiële) kengetallen te worden opgenomen. Ze geven zodoende inzicht in de financiële weerbaar- en wendbaarheid van de gemeente(n).

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.

Voor de beoordeling van de financiële positie is het belangrijk dat zowel naar de balans als naar de exploitatie wordt gekeken. In de kengetallen structurele exploitatieruimte en belastingcapaciteit komt tot uitdrukking of de gemeente over voldoende structurele baten beschikt, en welke mogelijkheid er is om de structurele baten op korte termijn te vergroten. De kengetallen netto schuldquote en netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, solvabiliteitsratio en grondexploitatie hebben betrekking op de balans. De samenstelling en de wijze waarop de kengetallen worden berekend, is in het kader van uniformiteit en verbetering van onderlinge vergelijkbaarheid tussen gemeenten nader vastgelegd in een ministeriële regeling.

In de onderstaande tabel volgt een overzicht van de financiële kengetallen.

Financiële kengetallen	Verloop van de kengetallen					
	Begroting 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022
1-a. Netto schuldquote	40%	67%	53%	47%	33%	24%
1-b. Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	38%	66%	52%	46%	32%	24%
2. Solvabiliteitsratio	42%	41%	40%	41%	44%	47%
3. Grondexploitatie	48%	64%	42%	34%	21%	13%
4. Structurele exploitatieruimte	0,00%	3,64%	3,73%	1,77%	2,06%	1,12%
5. Belastingcapaciteit	88%	86%	87%	87%	87%	87%

* Het kengetal Belastingcapaciteit voor de begroting 2020 t/m 2022 kan niet worden berekend. De benodigde gegevens (belastingtarieven en de gemiddelde WOZ- waarde) zijn voor deze jaren nog niet beschikbaar. Ter indicatie is daarom het kengetal 2018 structureel doorgezet.

Toelichting en beoordeling financiële kengetallen

Om een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie te kunnen geven en te ondersteunen is onderstaande tabel samengesteld. Dit gaat om categorieën verschaft door provincie Gelderland. Uiteindelijk is het van belang het geheel aan kengetallen in relatie met elkaar te analyseren, en niet één afzonderlijk kengetal te isoleren. Eerst zullen de afzonderlijke kengetallen besproken worden en vervolgens wordt het algemene beeld weergegeven. De categorieën waarin de gemeente Harderwijk zich bevindt voor begrotingsjaar 2019 zijn dikgedrukt in onderstaande tabel. Categorie A is de minst risicovolle categorie en categorie C is het meest risicovol.

Financiële kengetallen	Categorie A	Categorie B	Categorie C
1-a. Netto schuldquote	<90%	90-130%	>130%
1-b. Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	<90%	90-130%	>130%
2. Solvabiliteitsratio	>50%	20-50%	<20%
3. Grondexploitatie	<20%	20-35%	>35%
4. Structurele exploitatieruimte	>0%	0%	<0%
5. Belastingcapaciteit*	<95%	95-105%	>105%

Netto schuldquote

De netto schuldquote weerspiegelt het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen. De schuldquote geeft een indicatie in welke mate de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie drukken. Een hogere schuldquote betekent een hogere schuldenlast. De gemeente Harderwijk laat een begrote dalende trend zien t.a.v. de schuldenlast. Harderwijk valt wat betreft netto schuldquote in de minst risicovolle categorie A.

Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen

Om inzicht te verkrijgen in hoeverre sprake is van doorlenen van gelden, wordt de netto schuldquote zowel in- als exclusief doorgeleende gelden (verstrekte leningen) weergegeven. Gezien het terughoudende beleid wat het verstrekken van leningen betreft, is er nauwelijks verschil in de schuldquote na correctie voor alle verstrekte leningen. Harderwijk valt in de minst risicovolle categorie A.

Solvabiliteitsratio

Dit kengetal geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is op langere termijn aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Hoe hoger de solvabiliteitsratio, hoe groter de weerbaarheid van de gemeente. De solvabiliteitsratio drukt het eigen vermogen uit als percentage van het totale vermogen. De begrote solvabiliteit van Harderwijk laat licht stijgende trend zien de komende jaren. De solvabiliteitsratio valt ruim in categorie B.

Grondexploitatie

Het kengetal grondexploitatie geeft aan hoe groot de grondpositie (de boekwaarde van de grond) is ten opzichte van de totale (geraamde) baten. Voor de berekening worden de niet in exploitatie genoemde gronden en de bouwgrond in exploitatie bij elkaar opgeteld en gedeeld door de totale baten uit de begroting of rekening en uitgedrukt in een percentage.

De afgelopen jaren is gebleken dat grondexploitatie een forse impact kan hebben op de financiële positie van een gemeente. De boekwaarde van de voorraden grond is van belang, omdat deze waarde moet worden terugverdiend bij de verkoop. Harderwijk blijft zich voorlopig bevinden in de meest risicovolle categorie C, maar laat wel een begrote dalende trend zien. De risico's van de grondexploitatie komen terug in berekening van de benodigde weerstandscapaciteit op basis van de actualisatie van de risico-inventarisatie.

Structurele exploitatieruimte

Dit kengetal geeft aan hoe groot de structurele exploitatieruimte is, doordat wordt gekeken naar de structurele baten en structurele lasten en deze worden vergeleken met de totale baten. Een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten (waaronder bijvoorbeeld de rente en aflossing van een lening) te dekken.

De relevantie van dit kengetal voor de beoordeling van de financiële positie schuilt erin, dat het van belang is om te weten 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.

De begrote structurele exploitatieruimte voor 2019 van gemeente Harderwijk is 3,73% en valt daarmee in de minst risicovolle categorie A.

Belastingcapaciteit

De belastingcapaciteit geeft de potentiële ruimte aan, die een gemeente heeft om zijn structurele baten te verhogen om daarmee bijvoorbeeld stijgende structurele lasten op te vangen. Wanneer een gemeente te maken heeft met een hoge schuld en de structurele lasten hoger zijn dan de structurele baten en de woonlasten al relatief hoog zijn, dan is er minder ruimte om te kunnen bijsturen.

Voor de gemeenten wordt de belastingcapaciteit gerelateerd aan landelijk gemiddelde tarieven. De belastingcapaciteit wordt als volgt berekend: de totale woonlasten meerpersoonshuishouden ten opzichte van het landelijk gemiddelde uitgedrukt in een percentage. Onder de woonlasten worden verstaan de OZB, rioolheffing en afvalstoffenheffing voor een woning met gemiddelde waarde in de gemeente.

De belastingcapaciteit van gemeente Harderwijk is 87%, wat betekent dat er ruimte aanwezig is om bij te kunnen sturen. Dit valt in de minst risicovolle categorie A.

Financiële positie

De gehele financiële positie van de gemeente Harderwijk kan worden gezien als voldoende. Bekend is dat gemeente Harderwijk voornamelijk een risicovolle positie inneemt wat betreft grondexploitaties. Dit blijkt dan ook uit de risico-inventarisatie en hier wordt door middel van het weerstandvermogen rekening mee gehouden. De beschikbare weerstandscapaciteit is streng gedefinieerd en is daarmee direct beschikbaar indien nodig. Verder is er structurele exploitatieruimte aanwezig en tevens zit er nog ruimte in de belastingcapaciteit. Bij het vergelijken van de kengetallen voor de begroting 2018 en de begroting 2019 is een duidelijk positief beeld te herkennen. Alle kengetallen bewegen naar een minder risicovolle positie, wat een financieel gezonder toekomstperspectief laat zien.