



Paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing

ALGEMEEN

Het BBV schrijft voor dat we inzicht geven in de financiële weerbaarheid van de gemeente; het weerstandsvermogen. Inzicht in het weerstandsvermogen is van belang om te weten of en in hoeverre financiële tegenvallers kunnen worden opgevangen. Deze tegenvallers kunnen incidenteel en structureel van aard zijn, maar hebben altijd invloed op de financiële positie van de gemeente. De omvang van het benodigde weerstandsvermogen is afhankelijk van de financiële risico's die de gemeente loopt en de kans dat de risico's zich daadwerkelijk voordoen. De mate van flexibiliteit van de gemeentebegroting speelt een belangrijke rol bij de bepaling van het weerstandsvermogen: hoe snel kunnen tegenvallers worden opgevangen door ombuigingen van bestaand beleid al dan niet in combinatie met belastingverhogingen. Ook de omvang van de vrij aanwendbare reserves is daarbij van belang.

In deze paragraaf wordt ingegaan op het gewenste weerstandsvermogen en het werkelijke weerstandsvermogen. Ook wordt het risicobeleid en risicomanagement van de gemeente beschreven.

Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen wordt weergegeven in een kengetal, namelijk de verhouding tussen de (direct) beschikbare en de benodigde weerstandscapaciteit.

$$\text{Weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}}$$

Beschikbare weerstandscapaciteit

Met de direct beschikbare weerstandscapaciteit worden de middelen en mogelijkheden bedoeld waarover de gemeente beschikt om niet-begrote kosten te dekken.

In onderstaande tabel is de beschikbare weerstandscapaciteit weergegeven.

Beschikbare weerstandscapaciteit	Prognose 2019	
	1-jan	31-dec
Algemene reserve per 31 dec 2017	€ 6.592.000	
Verwacht resultaat 2018 Exploitatie	€ 582.000	
Verwacht resultaat 2018 Grondexploitatie		
Verwacht resultaat 2019 Exploitatie		€ 59.000
Verwacht resultaat 2019 Grondexploitatie		
Totaal	€ 7.174.000	€ 7.233.000

Benodigde weerstandscapaciteit

Onder *benodigde weerstandscapaciteit* verstaan we alle risico's waarvoor nog geen maatregelen zijn getroffen, die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie. Tot het treffen van dergelijke maatregelen behoren onder andere het instellen van voorzieningen, het afdekken van risicogebieden met verzekeringen dan wel andere risico-beperkende acties.

De belangrijkste risico's zijn;

- Overschrijdingen exploitatiebudgetten
- Onvoorziene risico's grondexploitaties
- Borg- en garantstellingen voor derde partijen
- Onvoorziene mutaties algemene uitkering
- Open einde-regelingen
- Grote projecten
- Verbonden partijen

Voor een uitgebreid overzicht van alle berekende risico's verwijzen we naar bijlage 6.

In onderstaande tabel is de benodigde weerstandscapaciteit weergegeven.

Benodigde weerstandscapaciteit	Prognose 2019	
	1-jan	31-dec
Reservering voor risico's van toekomstige exploitatietekorten	€ 1.800.000	€ 1.800.000
Reservering voor vermogensrisico's (zie tabel risico-inventarisatie)	€ 2.177.000	€ 2.177.000
Totaal	€ 3.977.000	€ 3.977.000

Stille reserves

Van stille reserves is sprake als activa onder de opbrengstwaarde of tegen nul zijn gewaardeerd maar direct verkoopbaar zijn als men dat zou willen (minBZK 2003). Bij verkoop van deze bezittingen ontstaat winst die eenmalig vrij inzetbaar is dan wel via de exploitatie wordt toegevoegd aan het eigen vermogen.

Voor de berekening van de weerstandscapaciteit inclusief stille reserves merken we de volgende objecten aan als stille reserve:

Object	WOZ-waarde 2018
Gemeentehuis, Kerkplein 6, Malden	€ 3.230.000
Gemeentelijke werkplaats, Ambachtsweg 10, Malden	€ 405.000
Parkeergarage Maldensteijn, Kerkplein 8a	€ 390.000
Pachtgronden*	€ 4.920.000
Natuurgronden**	€ 2.600.000
Totaal	€ 11.545.000

* Door de raad is december 2014 besloten dat van de opbrengst bij verkoop van de pachtgronden 5/12 deel wordt toegevoegd aan het landschapsfonds. Het overige wordt toegevoegd aan de algemene reserve.

Per 31 december 2016 beschikt de gemeente nog over 82 ha pachtgronden. De belastingdienst heeft voor de waardering van pachtgronden voor box 3 de prijs per ha voor 2016 voor Oostelijke Betuwe en Nijmegen bepaald op € 64.000 per ha. In 2016 zijn op basis van taxatie pachtpercelen verkocht voor € 55.000 per ha. We hebben de gemiddelde waarde afgerond op € 60.000 per ha.

** De gemeente bezit 204 ha bosgrond met een geschatte waarde van € 2,6 miljoen.

Weerstandvermogen

Op basis van het beschikbare en benodigde weerstandsvermogen komt de weerstandsratio uit op;

Weerstandvermogen	Prognose 2019	
	1-jan	31-dec
Exclusief stille reserves	1,84	1,85
Inclusief stille reserves	4,83	4,81

Om te kunnen beoordelen in welke mate de gemeente in staat is om de risico's te dekken wordt gebruik gemaakt van onderstaande waarderingstabel opgesteld door het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement. Hieruit blijkt dat de gemeente Heumen een ruim voldoende weerstandsvermogen heeft.

<i>Waarderingstabel weerstandsvermogen</i> Waarderingscijfer	Ratio weerstandsvermogen	Betekenis
A	$> 2,0$	Uitstekend
B	$1,4 < x < 2,0$	Ruim voldoende
C	$1,0 < x < 1,4$	Voldoende
D	$0,8 < x < 1,0$	Matig
E	$0,6 < x < 0,8$	Onvoldoende
F	$< 0,6$	Ruim onvoldoende

Risicomanagement en risicobeleid

Net als iedere andere organisatie, heeft onze gemeente in haar taakuitvoering te maken met onzekerheden die kunnen leiden tot financiële nadelen. Het is van belang dat deze risico's worden onderkend en voortdurend in relatie kunnen worden gebracht tot de beschikbare weerstandscapaciteit.

In de raadsvergadering van mei 2011 is de nota risicomanagement 2010/2011 vastgesteld. In deze nota zijn de kaders en begrippen voor het risicomanagement gedefinieerd. In de nota is vastgelegd dat jaarlijks in de paragraaf weerstandsvermogen de risico's worden geïnventariseerd en vastgelegd. Medio juli 2018 heeft een inventarisatie plaatsgevonden van de risico's t.b.v. de programmabegroting 2019.

Ontwikkelingen ten opzichte van jaarrekening 2017

Nieuw college

In de berekeningen van de beschikbare weerstandscapaciteit werden de toekomstige begrotingsresultaten opgenomen. Het nieuwe college vaart financieel scherp aan de wind en streeft naar een begrotingsresultaat dat nihil is. Dit betekent dat (exploitatie) tekorten worden opgevangen door de aanwezige reserves.

Sociaal Domein

2019 is het eerste jaar waarin de rijksmiddelen voor het sociaal domein zijn geïntegreerd in de algemene uitkering van het gemeentefonds. Het verloop van met name de uitgaven op de jeugdzorg zijn grillig en laten zich daardoor moeilijk voorspellen. Om deze grilligheid op te vangen is in 2015 het schommelfonds ingesteld. Vanaf 2019 worden de lasten en baten van het sociaal domein (Jeugd en WMO) in de exploitatie opgenomen en vindt geen structurele aanwending vanuit het schommelfonds plaats. Het schommelfonds wordt alleen nog ingezet voor afdekking van eventuele nadelige begrotingsafwijkingen binnen het sociaal domein..

BCF (BTW-CompensatieFonds)

Tot 2018 werd door het rijk een voorschot gegeven op de inschatting in welke mate de declaraties van gemeenten onder het BCF-plafond bleven. Die bedragen liepen op tot ca. € 569 miljoen aan het einde van de meerjarenraming. Vanaf 2019 wordt de ruimte onder het plafond BCF niet langer meegeraad in de algemene uitkering. De bestaande voorschotregeling is - via de meicirculaire 2018 - met ingang van 2019 teruggedraaid en heeft geleid tot forse uitnamen uit het gemeentefonds. Deze nadelen zijn derhalve reeds verwerkt in de kadernota 2019-2022, terwijl het normaliter wel tot uitbetalingen zal komen. In het vervolg wordt pas in de septembercirculaire van het lopende jaar de voorlopige afrekening van de alg. uitkering verwerkt. In de daarop volgende meicirculaire vindt de afrekening over het afgelopen jaar plaats. Als gemeente maken we een eigen inschatting van de verwachte afrekening van de ruimte onder het BCF-plafond, met inachtneming van voorzichtigheid. We gaan dan ook uit van 50% afrekening t.o.v. de reeds verwerkte uitnamen. Aangezien het de verwachting is dat de ruimte onder het BCF-plafond in de komende jaren zal afnemen als gevolg van de groei van de gemeentelijke uitgaven, zijn voornoemde bedragen ook in deze risicoparagraaf opgenomen. (Zie hiervoor ook programma 3.9, financiën en bedrijfsvoering.)

KENGETALLEN VOOR DE FINANCIËLE POSITIE VAN DE GEMEENTE HEUMEN

Bij Besluit van 15 mei 2015 is het BBV gewijzigd. Met ingang van de programmabegroting 2016 is het een wettelijk vereiste dat kengetallen ter ondersteuning van de beoordeling van de financiële positie opgenomen worden in de paragraaf weerstandsvermogen. Deze kengetallen maken inzichtelijk over hoeveel ruimte de gemeente beschikt om structurele en incidentele lasten te kunnen dekken of opvangen. Ze geven zodoende inzicht in de financiële weer- en wendbaarheid. De kengetallen en de plaats in de begroting helpen raadsleden bij het verkrijgen van verantwoord inzicht in en het beoordelen van de financiële positie.

De provincies hebben in het kader van het provinciaal toezicht afgesproken de uitkomsten van de kengetallen te vergelijken met de signaleringswaarden zoals die gehanteerd worden voor de stresstest van de 100.000+ gemeenten.

De waarden van de kengetallen worden ingedeeld in 3 categorieën. De uitwerking hiervan is opgenomen in deze paragraaf. De wijze waarop de kengetallen berekend moeten worden is opgenomen in de Regeling van de Minister van BZK van 9 juli 2015 en gewijzigd 26 oktober 2015.

De vijf kengetallen zijn:

- **Netto schuldquote en Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen**

Hoe hoger de schuld, hoe hoger de netto schuldquote. De netto schuldquote 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. Een hoge netto schuldquote hoeft op zichzelf geen probleem te zijn. Of dat het geval is valt niet direct af te leiden uit de netto schuldquote zelf, maar hangt af van meerdere factoren. Zo kan een hoge schuld worden veroorzaakt doordat er leningen zijn afgesloten en die gelden vervolgens worden doorgeleend aan bijvoorbeeld woningbouwcorporaties die op hun beurt weer jaarlijks aflossen. In dat geval hoeft een hoge schuld geen probleem te zijn. Om inzicht te verkrijgen in hoeverre er sprake is van doorlenen wordt de netto schuldquote zowel in- als exclusief doorgeleende gelden weergegeven (netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen).

Solvabiliteitsratio

Dit kengetal geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Indien er sprake is van een forse schuld én veel eigen vermogen (het totaal van de algemene en de bestemmingsreserves), hoeft een hoge schuld geen probleem te zijn voor de financiële positie. Daar is bijvoorbeeld sprake van indien een lening is aangegaan omdat het eigen vermogen niet liquide is (omdat het vast zit in bijvoorbeeld een gemeentehuis of dat er andere investeringen mee zijn gefinancierd). Hoe hoger de solvabiliteitsratio, hoe groter de weerbaarheid van de gemeente. De mate van weerbaarheid geeft in combinatie met de andere kengetallen een indicatie over de financiële positie van een gemeente. De solvabiliteitsratio drukt immers het eigen vermogen uit als percentage van het totale vermogen en geeft daarmee inzicht in de mate waarin de provincie of gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen.

- **Grondexploitatie**

De afgelopen jaren is gebleken dat grondexploitatie een forse impact kan hebben op de financiële positie van een gemeente. Indien gemeenten of provincies leningen hebben afgesloten om grond te kopen voor een (toekomstige) woningbouwproject hebben zij een schuld. Bij de beoordeling van een dergelijke schuld is het van belang om te weten of deze schuld kan worden afgelost wanneer het project wordt uitgevoerd. Van de opbrengst van de woningen kan immers de schuld worden afgelost. Het kengetal grondexploitatie geeft aan hoe groot de grondpositie (de waarde van de grond) is ten opzichte van de totale (geraamde) baten. Wanneer de grond tegen de prijs van landbouwgrond is aangekocht, loopt een gemeente relatief gering risico. Het is dus belangrijk om te kunnen beoordelen of er een reële verwachting is of grondexploitatie kan bijdragen aan de verlaging van de schuld. Staat de grond tegen een te hoge waarde op de balans en moet die worden afgewaardeerd dan leidt dit tot een lager eigen vermogen en dus een lagere solvabiliteitsratio.

- **Structurele exploitatieruimte**

Voor de beoordeling van de financiële positie is het ook van belang te kijken naar de structurele baten en structurele lasten. Structurele baten zijn bijvoorbeeld de algemene uitkering uit het gemeentefonds en de opbrengsten uit de onroerende zaakbelasting OZB. 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 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 kengetallen moeten daarbij in samenhang worden gezien. Wanneer bijvoorbeeld de grondexploitatie er niet toe bijdraagt om de schuldpositie te verminderen en de structurele exploitatieruimte negatief is, geeft het kengetal belastingcapaciteit inzicht in de mogelijkheid tot hogere baten.

- **Belastingcapaciteit**

De OZB is de belangrijkste eigen belastinginkomstbron van de gemeente. De belastingcapaciteit geeft inzicht in de mate waarin bij het zich voordoen van een financiële tegenvaller deze in het volgende begrotingsjaar kan worden opgevangen of de mate waarin er ruimte is voor nieuw beleid. Om deze ruimte weer te kunnen geven is er voor gekozen om de belastingcapaciteit te relateren aan landelijk gemiddelde tarieven. Wettelijk is er geen maximum gesteld aan de hoogte van de tarieven. Gemeenten zijn vrij om de hoogte van de tarieven te bepalen. Het kengetal belastingcapaciteit geeft weer hoe de eigen belastingcapaciteit zich verhoudt tot het landelijk gemiddelde. Het kengetal wordt ontleend aan de «Atlas van de Lokale Lasten», een publicatie van het Coelo. Voor de gemeenten wordt de belastingcapaciteit gerelateerd aan de hoogte van de gemiddelde woonlasten (OZB, rioolheffing en reinigingsheffing). Naast de OZB wordt voor de vaststelling van de belastingcapaciteit gekeken naar de riool- en afvalstoffenheffing omdat deze heffing niet kostendekkend hoeft te zijn, maar ook lager mag worden vastgesteld (er is dan sprake van belastingcapaciteit die niet benut wordt).

De uitkomsten voor de gemeente Heumen.

In de onderstaande tabel zijn de uitkomsten van de vijf kengetallen voor de gemeente Heumen weergegeven in de kolommen 1 t/m 6. Kolom 7 geeft de gemiddelden van de Gelderse gemeenten weer. In de kolommen 8 t/m 10 zijn de waarden van de kengetallen ingedeeld in 3 categorieën. Deze categorieën sluiten aan bij de landelijk vastgestelde signaleringswaarden. Categorie A is het minst risicovol, categorie C het meest.

We concluderen dat de financiële positie voor onze gemeente als weinig risicovol kan worden gekwalificeerd, met uitzondering van de belastingcapaciteit (voor dit kengetal vallen we onder categorie C). Op de andere kengetallen bevinden we ons in categorie A en voor de solvabiliteitsratio in categorie B zonder de stille reserves (vergelijking van de kolommen 1,2 en 3 met de percentages in de kolommen 5,6 en 7). Met de stille reserves vallen we ook op het onderdeel solvabiliteit in categorie A en scoren we volgens de richtlijnen in het kader van het uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk toezicht 2016-2019 in de categorie voldoende¹ (groen) . De waardering "voldoende" is de hoogst mogelijke waardering.

Kengetallen	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	Rek. 2017	Begr 2018	Begr. 2019	Begr. 2020	Begr 2021	Begr 2022	Geld Gem	Cat. A	Cat. B	Cat. C
Netto schuldquote	33 %	44%	55%	45%	42%	42%	65%	<90%	90-130%	>130%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	-7 %	6%	22%	18%	17%	18%	53%	<90%	90-130%	>130%
Solvabiliteitsratio *	29 %	31%	35%	35%	36%	38%	33%	>50%	20-50%	<20%
Structurele exploitatieruimte	0 %	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	0,6%	Begr en MJR>0 %	Begr of MJR>0 %	Begr en MJR<0 %
Grondexploitatie	8 %	1,7%	2,1%	0,3%	0,8%	0,9%	18%	<20%	20-35%	>35%
Belastingcapaciteit	118%	118%	112%	112%	112%	112%	99%	<95%	95-105%	>105%

*Solvabiliteitsratio is incl. stille reserves 78% en daarmee vallen we in de beoordeling door de provincie op dit onderdeel in categorie A..

¹ De beoordeling Groen (voldoende) wordt toegekend wanneer vier kengetallen zitten in categorie A, met daarbij kengetal structurele exploitatieruimte begroting en meerjarenraming