

Paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing

Algemeen

Onder het begrip weerstandsvermogen wordt verstaan het vermogen van de gemeente Renswoude om financiële risico's op te vangen, zonder dat het gevolgen heeft voor de uitvoering van de dagelijkse taken. Dit komt tot uitdrukking in de verhouding tussen de aanwezige weerstandscapaciteit en de niet afgedekte risico's.

Wettelijk beleidskader

De onderwerpen die verplicht zijn in deze paragraaf worden als volgt in artikel 11 van Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) beschreven.

1. Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:
 - a) de weerstandscapaciteit, zijnde middelen en mogelijkheden waarover een 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.
2. De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen bevat tenminste:
 - a) een inventarisatie van de weerstandscapaciteit
 - b) een inventarisatie van de risico's
 - c) het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's
 - d) de (vijf) voorgeschreven financiële kengetallen
 - e) een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

De risico's relevant voor het weerstandsvermogen zijn die risico's die niet anderszins zijn te ondervangen. Reguliere risico's - risico's die zich regelmatig voordoen en die veelal vrij goed meetbaar zijn - maken geen deel uit van de risico's in de paragraaf weerstandsvermogen. Deze worden anderszins opgevangen, bijvoorbeeld door het treffen van een voorziening. Risico's zijn, in het kort gezegd, incidentele mee- en tegenvallers die niet te voorzien en te meten zijn, doch waar wel rekening mee moet worden gehouden.

Gemeentelijke regelgeving

Er is geen uitwerking in de vorm van een nota waarin het beleidskader voor risicomangement en het noodzakelijk geachte weerstandsvermogen vastgelegd. Dit gebeurt via de paragraaf weerstandsvermogen.

Solide financieel beleid

De gemeente Renswoude kiest voor een solide financieel beleid en streeft behoud van een structureel gezonde financiële positie na. Dit uitgangspunt bepaalt de relevantie van ons weerstandsvermogen in relatie tot ons risicomangement. Immers, een gezonde financiële positie is nodig voor het in stand houden van het niveau van voorzieningen binnen onze gemeente. Maar een sluitende begroting alleen is niet meer voldoende. De gemeente Renswoude loopt, net als andere gemeenten, bij de uitvoering van haar taken financiële risico's. Dit risico lijkt toe te nemen door uitbreiding van het takenpakket en een complexer wordende samenleving waarin burgers en instellingen sneller geneigd zijn claims in te dienen.

Een eigen financiële buffer ofwel weerstandsvermogen is nodig om te voorkomen dat financiële tegenvallers dwingen tot bezuinigingen of drastische beleidsbijstelling.

Wij hebben samenvattend de volgende doelen van ons financiële beleid geformuleerd:

- het behoud van een gezonde financiële positie;
- een structureel sluitende begroting;
- voldoende weerstandsvermogen in relatie tot de risico's.

Beschikbare weerstandscapaciteit

Met de weerstandscapaciteit wordt bedoeld al die elementen waarmee tegenvallers eventueel bekostigd kunnen worden. Hoewel er geen richtlijnen door de raad over het berekenen van de weerstandscapaciteit in een aparte beleidsnota zijn vastgelegd, wordt al jaren het volgende uitgangspunt in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing gehanteerd:

De weerstandscapaciteit bestaat uit de algemene reserve, de stille reserves, de post onvoorzien en de onbenutte belastingcapaciteit. Op basis hiervan is de weerstandscapaciteit is als volgt te berekenen:

Weerstandscapaciteit (bedragen x € 1.000)	Bedrag
Begroot saldo algemene reserve per 1 januari 2019	2.960
Stille reserves (gemeentelijke objecten niet voor de publieke dienst bestemd; verschil WOZ waarde en balanswaarde)*	836
Onvoorzien	36
Onbenutte belastingcapaciteit OZB t.o.v. "artikel 12 norm"	682
Totale weerstandscapaciteit	4.514

* Specificatie objecten niet voor de openbare dienst bestemd:

(bedragen x € 1.000)	WOZ-waarde	Balanswaarde 1-1-2019	Vershil
De Hokhorst voetbal	835	41	794
Grond carports Van Reedeweg	54	11	43
Totaal	889	53	836

Het Woningbedrijf verdient hier een afzonderlijke vermelding. Het verschil tussen de huidige WOZ-waarde en de balanswaarde van het Woningbedrijf bedraagt circa € 46 miljoen. Uiteraard is het zo, dat woningen van een woningbedrijf niet heel gemakkelijk kunnen worden getransformeerd tot liquide middelen. Daarom wordt de waarde niet betrokken bij de berekening van de weerstandscapaciteit.

Benodigde weerstandscapaciteit (risico's)

De risicopositie wordt bepaald door de risico's te kwantificeren op basis van de kans dat het risico zich voordoet. Voor de beoordeling is de onderstaande schaalindeling gehanteerd.

In onderstaande tabel zijn de belangrijkste risico's opgenomen. Per risico is de kans dat het risico zich voordoet en de verwachte maximum impact van het risico geschat. Hierbij zijn alleen risico's meegenomen die - een financiële impact hebben van € 50.000 of meer;
 - de kans dat het risico zich in werkelijkheid voordoet groter is dan 10%;
 - de kans maal de impact minimaal € 50.000 bedraagt;
 - en incidenteel zijn (structurele risico's worden opgenomen in de begroting).

Alle gemeentelijke bedrijfsactiviteiten zijn beoordeeld op mogelijke risico's. In onderstaande tabel zijn de risico's per onderwerp opgenomen.

Hierbij worden de volgende schaalindelingen als leidraad gehanteerd.

Schalen voor de inschatting van de kans en percentage van het risicobedrag dat wordt gehanteerd voor het berekenen van de benodigde weerstandscapaciteit:

Groot: Waarschijnlijk, de kans dat de gebeurtenis zich voordoet is groot: 100%.
 Gemiddeld: Mogelijk, de kans dat de gebeurtenis zich voordoet is gemiddeld: 50%.
 Klein: De kans dat de gebeurtenis zich voordoet is klein: 10%

Risico's (bedragen x € 1.000)	Maximum	Kans	Benodigde weerstands-capaciteit
Balansrisico's			
Gegarandeerde geldleningen derden	529	Klein	53
Grondexploitaties	2.174	Gemiddeld	1.087
Beekwijde II (voorheen locatie Doest)	1.098	Gemiddeld	549
Begrotingsrisico's			
Gemeenschappelijke regelingen	800	Klein	80
Bouwleges (afhankelijk van de raming)	182	Gemiddeld	91
Planschade	100	Klein	10
Meer beroep op voorzieningen (bijstand, schuldhulp e.d.)	50	Gemiddeld	25
Minder uitkering gemeentefonds	200	Groot	200
Decentralisaties	250	Groot	250
VPB Woningbedrijf	100	Klein	10
Organisatierisico's			
Personeelskosten bij ziekte vast personeel	2.000	Klein	200
Totaal			2.555

Toelichting op bovengenoemde risico's en de berekende bedragen

Gegarandeerde geldleningen van derden

Deze bestaan uit een bedrag van € 131.974 (peildatum 31-12-2017) aan gegarandeerde hypothecaire geldleningen van particulieren. De WOZ waarde van de woningen waar deze gegarandeerde betrekking op hebben bedraagt € 1.487.000. Het bedrag aan gegarandeerde geldleningen bedraagt gemiddeld 8,9 % van de WOZ-waarde. Hierdoor is het risico dat er t.a.v. deze leningen een beroep op de garantstelling door de gemeente zal worden gedaan uiterst beperkt.

De gemeente heeft verder tot een bedrag van € 397.088 (peildatum 31-12-2017) geldleningen gegarandeerd van verenigingen in Renswoude. Ook het risico dat de gemeente op deze garantstelling zal worden aangesproken is beperkt.

Waarborgfonds Eigen Woningen

De gemeente fungeert als achtervanger voor de stichting Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW) voor een bedrag van € 18 miljoen. Als achtervanger is de gemeente verplicht om renteloze leningen te verstrekken aan het waarborgfonds als die in liquiditeitsproblemen komt door een te laag fondsvermogen. Het WEW biedt via de Nationale Hypotheek Garantie (NHG) aan de geldgevers zekerheid voor het geval de hypotheekgever niet aan zijn financiële verplichtingen voldoet. Geldgevers kunnen het WEW aanspreken voor de restschuld bij gedwongen verkoop. De achtervangfunctie van de gemeente geldt alleen voor hypotheekleningen die tot 1 januari 2011 zijn afgesloten, daarna is sprake van 100% achtervang van het Rijk. Hierdoor neemt de Renswoudse achtervangpositie jaarlijks verder af.

Overige garanties

De gemeente heeft een garantie van € 150.000,- afgegeven aan een projectontwikkelaar. Indien de ondernemer besluit van deze garantstelling gebruik te maken, dan ontvangt de gemeente het ontwikkelrecht daarvoor terug.

Projecten grondexploitatie

Het risicobedrag betreft de boekwaarde van de complexen op 1 januari 2018.

Het project het Dorpshart zit in de exploitatie van het Woningbedrijf. Voor project het Dorpshart is een verliesvoorziening gevormd van € 3,6 miljoen (stand 31-12-2017). Voor de overige projecten wordt een batig eindresultaat verwacht. De reserve grondexploitatie doet dienst als egaliseringsreserve voor de exploitatieresultaten van de bestemmingsplannen en als buffer voor in de exploitatieberekeningen niet voorziene risico's. Per 1 januari is het geraamde saldo van deze reserve € 1,8 miljoen.

Gemeenschappelijke regelingen

De lasten van de gemeenschappelijke regelingen worden over het algemeen over de deelnemende gemeenten verdeeld naar rato van het aantal inwoners. Hierdoor is Renswoude voor slechts een klein deel van het nadeel van deze gemeenschappelijke regelingen aansprakelijk.

Als risicobedrag nemen wij een bedrag op gelijk aan het totaal van de jaarlijks aan de gemeenschappelijke regelingen te betalen bijdragen.

Uit de paragraaf verbonden partijen komt naar voren dat er zich vooral bij IW4 bedrijven een financieel risico voordoet. Ook in de zomernota 2018 is gemeld, dat de exploitatietekorten van, en daarmee de gemeentelijke bijdragen aan, IW4 Bedrijven de komende jaren aanzienlijk oplopen, wanneer er niet wordt ingegrepen. Om dit te voorkomen wordt er door bureau Berenschot een onderzoek ingesteld, hoe exploitatie tekorten kunnen worden voorkomen en hoe de basis-infrastructuur daarvoor moet en/of kan worden gewijzigd. De besluitvorming over het toekomstscenario wordt verwacht in het najaar van 2018. In de begroting 2019 van de (€ 15.000 in 2019, oplopend naar € 29.000 in 2022). Zie ook wat hierover is opgenomen in de paragraaf verbonden partijen.

Overige risico's

De overige risico's betreffen risico's met betrekking tot reguliere begrotingsposten (vooral opbrengsten), waarbij externe factoren (rijksbeleid, economische groei, wetgeving) gevolgen kunnen hebben voor de werkelijk te realiseren baten of lasten.

Omvang van het weerstandsvermogen

Omdat de risico's die gemeenten lopen verschillen, is er geen algemene norm voor de relatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's. Gemeenten dienen zelf een beleidslijn te formuleren over de in de organisatie noodzakelijk geachte weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's. Wel dient de weerstandscapaciteit voldoende te zijn om de risico's af te dekken. De weerstandsratio (beschikbare weerstandscapaciteit in relatie tot de benodigde weerstandscapaciteit) moet dus minimaal 1 zijn. Een waarde hoger dan 1 geeft aan dat tegenvallers kunnen worden opgevangen zonder grote ingrepen te doen in het voorzieningsniveau.

Veelal wordt onderstaande indeling gehanteerd om de hoogte van het weerstandsvermogen te kunnen duiden.

Weerstandsnorm		
Waarderingscijfer	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

Indien de benodigde weerstandscapaciteit wordt afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit ontstaat het volgende beeld.

	Rekening 2017	Begroting 2018	Begroting 2019
Beschikbare weerstandscapaciteit	3.607	3.319	4.514
Benodigde weerstandscapaciteit	2.602	1.885	2.555
Ratio weerstandsvermogen	1,4	1,8	1,8

De weerstandsratio bevindt zich boven de 1. Op grond van de indeling naar waarderingscijfers is het weerstandsvermogen als ruim voldoende te kwalificeren.

Kengetallen BBV

De volgende kengetallen zijn verplicht gesteld vanuit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV):

1. Netto schuldquote;
 - 1a. Netto schuldquote, gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen;
2. Solvabiliteitsratio;
3. Kengetal grondexploitatie;
4. Structurele exploitatieruimte;
5. Belastingcapaciteit.

Met de kengetallen kan snel een beeld worden gevormd van de financiële positie van de gemeente. Het zijn kengetallen die iets zeggen over de 'weerbaarheid' en 'wendbaarheid' van de gemeentelijke begroting.

Voor de weerbaarheid (kan de gemeente financiële tegenvallers het hoofd bieden) is het van belang te weten hoe groot het eigen vermogen is, hoeveel schulden de gemeente heeft en waarvoor deze schulden zijn aangegaan. De kengetallen daarvoor zijn de solvabiliteit, de netto schuldquote en de grondexploitatie.

Een wendbare begroting kan snel worden aangepast als er zich tegenvallers voordoen. Dat is een begroting waarvan de inkomsten op korte termijn kunnen worden verhoogd (stijging tarief OZB omdat de woonlasten zich nog onder het landelijke gemiddelde bevinden) en de lasten op korte termijn kunnen worden bijgesteld omdat er meer structurele baten dan structurele lasten zijn. De kengetallen daarvoor zijn "belastingcapaciteit" en "structurele exploitatieruimte".

Beoordeling van de kengetallen in samenhang

Een afzonderlijk kengetal zegt weinig over hoe de financiële positie moet worden beoordeeld. Zo hoeft een hoge schuld geen nadelig effect te hebben op de financiële positie, maar is dat afhankelijk of en wat er aan eigen vermogen en structurele baten tegenover die schuld staat en hoe groot de kans is dat de schuld weer wordt afgelost. Het is dus, met andere woorden, niet mogelijk om een individueel kengetal te gebruiken voor de beoordeling van de financiële positie. Zo worden voorraden strategische gronden en onderhandenwerk bouwgrondexploitatie door gemeenten met leningen gefinancierd. Maar bij verkoop vallen de geldmiddelen weer vrij om de leningen af te lossen. De kengetallen zullen altijd in samenhang moeten worden gezien, omdat ze alleen gezamenlijk en in hun onderlinge verhouding een goed beeld kunnen geven van de financiële positie van een gemeente.

Er zijn geen landelijke normen voor de kengetallen omdat deze erg afhankelijk zijn van de lokale situatie. De gemeenteraad kan wel eigen normen stellen voor deze kengetallen en bij belangrijke raadsbesluiten laten opnemen wat het effect is op de financiële kengetallen en de afgesproken normen. Voor de financiële kengetallen geldt, net als voor de weerstandscapaciteit, dat de raad kan aangeven welk financieel beleid hij voor ogen heeft en eventueel kan overgaan tot het formuleren van eigen normen.

Om de in deze paragraaf opgenomen kengetallen enigszins te kunnen duiden is aansluiting gezocht bij de door de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) gehanteerde signaalwaarden. De VNG heeft een aantal signaalwaarden ontwikkeld om een grofmazige waardering te geven aan deze kengetallen. Deze zijn onderverdeeld in drie groepen. In onderstaande tabel is dit zichtbaar gemaakt.

		Minst risicovol	Neutraal	Meest risicovol
Kengetal	Hoe interpreteren	Signaalwaarden		
Met betrekking tot weerbaarheid:				
1. Schuld				
a. zonder correctie doorgeleende gelden	Hoe lager het percentage hoe beter	< 90%	van 90% t/m 130%	> 130%
b. met correctie doorgeleende gelden	Hoe lager het percentage hoe beter	< 90%	van 90% t/m 130%	> 130%
2. Eigen vermogen (Solvabiliteit)	Hoe hoger het percentage hoe beter	> 50%	van 20% t/m 50%	< 20%
3. Grondexploitatie	Hoe lager het percentage hoe beter	< 20%	van 20% t/m 35%	> 35%
Met betrekking tot wendbaarheid:				
4. Structurele exploitatieruimte	Hoe hoger het percentage hoe beter	> 0%	0%	< 0%
5. Belastingcapaciteit	Hoe lager het percentage hoe beter	< 95%	van 95% t/m 105%	> 105%

Kengetal	Rekening 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022
Netto schuldquote	49%	49%	98%	122%	120%	122%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle leningen	42%	46%	93%	117%	113%	114%
Solvabiliteitsratio	49%	55%	47%	44%	47%	49%
Grondexploitatie	13%	12%	7%	7%	8%	9%
Structurele exploitatieruimte	1,9%	2,7%	0,1%	0,4%	0,4%	-0,4%
Belastingcapaciteit	101%	107%	107%	107%	107%	107%

Nadere duiding bij de in de tabel in beeld gebrachte financiële kengetallen:

- Netto schuldquote: hoe zwaar drukt de schuld op de begroting?

Hier wordt de schuldpositie van de gemeente uitgedrukt in een percentage van de omvang van de jaarlijkse exploitatie (inkomsten exclusief mutaties in reserves).

De netto schuldquote weerspiegelt het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen. De netto schuldquote geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie. De schuld van de gemeente was in 2017 in 2018 relatief laag en zat ruim onder de "kritische grens" van 90% van de baten. Echter, vooral de grote financieringsbehoefte van het woningbedrijf in de komende jaren en de investeringen in de algemene dienst zelf neemt de schuld de komende jaren toe. Desondanks bevindt de schuld zich in 2022 nog onder de kritische grens van 130% van de baten. Overigens wordt dit kengetal in 2022 negatief beïnvloed door de afname van de baten (met circa € 1,4 miljoen, vooral veroorzaakt door aflopende grondexploitaties) waar de schuld tegen wordt afgezet. De schuld neemt niet toe ten opzichte van 2021, maar omdat het wordt afgezet tegen een lager bedrag aan baten is de uitkomst een hoger kengetal.

- Netto schuldquote, gecorrigeerd met verstrekte leningen

De gemeente leent soms geleend geld door aan andere organisaties. Om inzicht te verkrijgen in hoeverre er sprake is van doorlenen, wordt de netto schuldquote zowel in - als exclusief doorgeleende gelden weergegeven. Op die manier wordt duidelijk wat het aandeel van de verstrekte leningen is en wat dit betekent voor de schuldenlast.

De aan het woningbedrijf verstrekte geldleningen worden niet gezien aan leningen aan derden, omdat het woningbedrijf onderdeel is van de gemeente. De schuldquote mag dus niet met deze leningen worden verlaagd.

- Solvabiliteit: welk deel van het gemeentebezit is betaald met eigen middelen?

Dit is het eigen vermogen als aandeel in het balanstotaal. Ofwel: de solvabiliteitsratio geeft aan welk deel van het balanstotaal niet door schuld is gefinancierd.

Een solvabiliteitsratio van minder dan 20 procent geeft aan dat een gemeente zijn bezit met relatief veel schulden heeft belast.

Renswoude zit net onder de grens van 50%. Directe maatregelen zijn niet nodig, maar waakzaamheid is wel geboden. De verslechtering ten opzichte van de begroting 2018 heeft te maken met de toename van het balanstotaal (als gevolg van de investeringen woningbedrijf en algemene dienst). Het eigen vermogen is juist toegenomen ten opzichte van 2018.

- Grondexploitatie: heeft de gemeente relatief veel grond en loopt zij daardoor risico?

De boekwaarde van de voorraden grond moet worden terugverdiend bij de verkoop. Als dat niet lukt, kan de grondexploitatie een negatieve impact hebben op de financiële positie van de gemeente. De accountant beoordeelt ieder jaar in hoeverre de gronden tegen actuele waarde op de balans zijn opgenomen.

Het kengetal wordt berekend door de in exploitatie genomen gronden te delen door het totaal van de baten (excl. mutaties reserves). Ook bij dit kengetal zit Renswoude ruim onder de grens van 20%. Op basis van de signaalwaarden bij dit kengetal is sprake van een gering risico. In het algemeen kan echter worden gesteld, dat grondexploitaties door de grote omvang van de lasten en de (nog te realiseren) baten een hoog risicoprofiel hebben. Waakzaamheid blijft, ondanks het positieve kengetal, dus geboden.

- Structurele exploitatieruimte: heeft de gemeente voldoende structurele middelen om haar structurele lasten te dekken?

De relevantie van het kengetal structurele exploitatieruimte 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.

Bij dit kengetal wordt gekeken naar de structurele baten en structurele lasten in vergelijking met de totale baten. Een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten te dekken. Er is dan dus sprake van meer

flexibiliteit in de begroting, dus ruimte voor nieuw beleid of om structurele tegenvallers op te vangen. Renswoude heeft in de jaren 2019 tot en met 2021 structurele exploitatieruimte. Als er geen maatregelen worden genomen, slaat dit in 2022 om in een nadelig structureel resultaat.

- Belastingcapaciteit: heeft de gemeente relatief veel belastingen en is er ruimte deze belastingen te verhogen?

Hieronder wordt verstaan de woonlasten voor een meerpersoonshuishouden in jaar t ten opzichte van het landelijk gemiddelde (in jaar t-1). Hiermee komt tot uitdrukking de ruimte die een gemeente heeft om zijn belastingen te verhogen. Zijn de woonlasten laag, dan kan bij tegenvallers gemakkelijk worden bijgestuurd door de onroerende zaakbelasting te verhogen. Het kengetal laat zien dat de belastingtarieven voor meerpersoonshuishoudens sneller stijgen dan het landelijk gemiddelde. Dit is overigens een eigen beleidskeuze van de gemeente, net als een eventuele lagere stijging dan het landelijk gemiddelde.

We hebben er voor gekozen om de OZB tarieven voor eigenaren woningen de afgelopen jaren verhoudingsgewijs sterker te laten stijgen dan de OZB tarieven voor eigenaren en gebruikers van niet-woningen.