

Paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Inleiding

De paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing geeft inzicht in de risico's die de gemeente loopt en de middelen en mogelijkheden die beschikbaar zijn om onverwachte tegenvallers op te vangen. Daarnaast geeft deze paragraaf inzicht in de ontwikkeling van een aantal kengetallen over de financiële positie.

In deze paragraaf gaan we achtereenvolgens in op:

- Het risicoprofiel en de benodigde weerstandscapaciteit (inventarisatie van de risico's);
- De berekening van de beschikbare weerstandscapaciteit (inventarisatie vrije financiële ruimte);
- De bepaling van de ratio van het benodigde weerstandsvermogen versus de beschikbare weerstandscapaciteit;
- Een zestal kengetallen ter ondersteuning van de beoordeling van de financiële positie.

2. Risicoprofiel en benodigde weerstandscapaciteit

2.1 Beschrijving van het risicoprofiel

Garantstelling Noordwest Ziekenhuisgroep (NWZ)

In oktober 2016 heeft de gemeenteraad ingestemd met het verstrekken van een garantstelling van maximaal € 60 miljoen voor de vernieuwbouw van het ziekenhuis NWZ in Westerhout. Deze garantstelling zal mogelijk begin 2019 worden verstrekt. Het ziekenhuis heeft een sluitende businesscase voor de vernieuwbouw van het ziekenhuis gepresenteerd. Meerdere partijen waaronder de gemeente en het Waarborgfonds van de Zorg beoordelen deze businesscase.

Vastgestelde grondexploitaties

In de nota jaarlijkse Meerjaren Prognose Grondexploitaties worden jaarlijks over de risico's van bestaande plannen aan de gemeenteraad gerapporteerd. In deze nota zijn per grondexploitatie de risico's opgenomen en gekwantificeerd. Er is expliciet vermeld welke risico's – indien ze optreden – ten laste komen van de post onvoorzien in de grondexploitatie en welke risico's onderdeel zijn van de weerstandsparagraaf. In eerdere jaren vermeldden wij de vertraging van gronduitgifte of een stopscenario op het bedrijventerrein Boekelermeer als grootste risico. Bedrijventerrein Boekelermeer is het omvangrijkste en belangrijkste project binnen de bestaande grondexploitaties om nauwgezet op voortgang en risico's te volgen. Het totale programma van deze grondexploitatie bevat ruim 95 hectare uitgeefbare bedrijfskavels.

Voormalige Niet In Exploitatie Genomen Grondexploitaties (NIEGGS)

De afgelopen jaren zijn de NIEGGS periodiek beoordeeld. Op basis van deze beoordelingen zijn de noodzakelijke financiële reserveringen voor risico's of verwachte afboekingen expliciet opgenomen als voorzieningen. In de jaarrekening 2016 zijn de effecten tot herziening van de BBV-verslaggevingsregels rondom de NIEGGS verwerkt. De voormalige NIEGGS zijn in de jaarrekening 2016 als vaste activa (strategische gronden) opgenomen. In het BBV is voor de omzetting een overgangsregeling opgenomen. De NIEGG-complexen die per 1 januari 2016 uit exploitatie werden genomen, konden zonder eventuele afwaardering omgezet worden tegen de boekwaarde per 1 januari 2016. Deze overgangsregeling loopt vier jaar. Uiterlijk 31 december 2019 moet een toets plaatsvinden op de marktwaarde van deze complexen tegen de geldende bestemming op het moment van de marktwaardetoets. De grootste voormalige NIEGGS betreffen de gronden en panden op Overstad, het voormalige NUON-terrein en de gronden in bezit bij het dorp Stompeteren. Taxatie kan leiden tot herziening van de getroffen voorzieningen, afboekingen van de gronden of een

bevestiging dat we deze gronden en panden op een goede wijze waarderen. Dit kan zowel financiële meevallers als financiële tegenvallers tot gevolg hebben. Het risico op wijziging van de waardering is het grootst bij het voormalige NUON-terrein. Taxatie hiervan staat gepland in 2019.

Industrieterrein Oudorp

In 2017 deden wij een aankoop op het industrieterrein Oudorp. Ontwikkeling van dit gebied maakt deel uit van de Omgevingsvisie en een mogelijke verkleuring van het gebied. Dit terrein maakt onderdeel uit van de Kanaalzone. Na een nadere verkenning naar de mogelijkheden in dit gebied worden de risico's verder in beeld gebracht. In de huidige risicoberekening van de benodigde weerstandscapaciteit is het verschil tussen de grondwaarde en de aankoop prijs van het gebouw opgenomen als risico.

Uitgevlochten bedrijven en Gemeenschappelijke regelingen

In 2014 en 2015 is een aantal organisatie-eenheden van de gemeente uitgevlochten. Dit zijn onder andere de sociale dienst (Halte Werk), afdeling belastingen (Cocensus), Stedelijk Museum Alkmaar, afval en beheer openbare ruimte (Stadswerk072), de sportactiviteiten (Alkmaar Sport) en het theater (TAQA theater De Vest). Daarnaast werken we samen met buurgemeenten in een aantal gemeenschappelijke regelingen. Gemeente Alkmaar ondersteunt de bedrijfsvoering bij de uitgevlochten bedrijven (verplichte winkelnering) en belast de kosten hiervan door. Het is geen automatisme dat de ontvangende partijen de geoffreerde dienstverlening afnemen en de kostenontwikkeling betalen. Neemt de partij niet af, dan geeft dit op de korte termijn een dekkingprobleem in de begroting.

Bedrijfsonderdelen die op afstand zijn gezet, gemeenschappelijke regelingen en andere verbonden partijen hebben de opdracht om zelf het risicomanagement in de eigen organisatie in te richten. Beoordeling van de risico's die zijn opgetreden voor deze bedrijfsonderdelen, vindt plaats bij het indienen van het jaarverslag/jaarrekening en de begroting. Aanvullend is er een regionale werkgroep voor verbonden partijen, die naar de ontwikkeling van risico's kijkt. Relevante risico's worden ook meegenomen in het weerstandsvermogen van de gemeente. Binnen de gemeenschappelijke regelingen vraagt de bedrijfsvoering, de financiële positie en de lopende begroting van de GGD extra aandacht. De GGD kan aan (deze) deelnemende gemeente onvoldoende zekerheid geven dat de bedrijfsvoering en bijbehorende informatievoorziening op orde is. De GGD heeft geen algemene reserve om zelf financiële tegenvallers op te vangen.

Sociaal domein

De afrekening sociaal domein is sinds het eerste uitvoeringsjaar 2015 in een bestemmingsreserve gestopt. Deze bestemmingsreserve is de eerste (financiële) buffer voor de onzekerheden op de korte termijn in de begroting voor het programma Maatschappelijke ontwikkeling. Deze bestemmingsreserve maakt geen onderdeel uit van de algemene reserve. De stand van de reserve aan het eind van dit jaar, is voldoende om op de korte termijn de risico's financieel af te dekken. De lasten kunnen in enig jaar meer stijgen dan gecompenseerd in de algemene uitkering gemeentefonds als gevolg van meer inwoners die maken gebruik van voorziening WMO en gebruik van maatwerkvoorzieningen voor jeugd en anderzijds door prijsstijgingen van aanbieders.

Precariobelasting voor nutsnetwerken

De Tweede Kamer heeft in februari 2017 besloten om de duur van de overgangstermijn voor gemeenten voor de afschaffing van de precariobelasting voor nutsnetwerken te beperken tot vijf jaar (tot uiterlijk tot 1 januari 2022). In de lopende meerjarenbegroting van de gemeente Alkmaar is rekening gehouden met dit effect. In de Voorjaarsnota 2018-2021 is door het college aan de gemeenteraad een voorstel gedaan hoe invulling te geven aan deze opgaven. De gemeenteraad heeft hierin ingestemd en in de begroting 2018 is de eerste € 2 miljoen van de opgave van € 4,4

miljoen ingevuld. In de kaderbrief 2018 is de resterende € 2,4 miljoen in 2022 opgenomen in het financieel kader.

2.2 Gekwantificeerde risico's en benodigde weerstandscapaciteit

In het onderstaande overzicht staat zonder rangorde een selectie van de risico's. Het geeft een beeld van de diversiteit van de risico's die vastliggen in Naris (het risico-inventarisatiesysteem). In Naris wordt ook de statistische berekening voor de benodigde weerstandscapaciteit gemaakt.

Risico	Kans In %	Maximaal financieel gevolg
De compensatie voor loon- en prijsstijgingen binnen de algemene uitkering gemeentefonds is lager dan werkelijke stijgingen en claims op de begroting van de gemeente Alkmaar.	50	€ 2 miljoen (per jaar)
Grondexploitatie Boekelermeer Zuid 2: De ontwikkeling van de Boekelermeer heeft een lange doorlooptijd en is sterk afhankelijk van de economische groei in de regio. Voor de berekening van dit risico gebruiken we vertraging verkoop of stopscenarioberekening in het kader van de tienjaarstermijn BBV. Zie verder het MPG voorjaar 2018.	30	€ 1,3 miljoen (eenmalig)
BUIG: Aantal uitkeringsgerechtigden stijgt sneller dan waarmee rekening is gehouden in BUIG-budget. Deze onevenwichtigheid kan na één of twee jaar vertraging (weer) worden gecompenseerd als aantoonbaar is dat exogene factoren hier een rol spelen.	50	€ 1,5 miljoen per jaar
NIEGGS - Stompetoren West – Nog geen grondexploitatie (grex) vastgesteld voor de ontwikkeling van het gebied. Afwaardering naar een lagere agrarische waarde van de boekwaarde komt aan de orde als geen grex wordt vastgesteld.	30	€ 0,6 miljoen (eenmalig)
Dienstverleningsovereenkomsten: We ondersteunen de bedrijfsvoering van de uitgevlochten bedrijven (verplichte winkelnering) en belastingkosten hiervan door. Het is geen automatisme dat de ontvangende partijen de geoffreerde dienstverlening afnemen en de bijbehorende kostenontwikkelingen betalen.	50	€ 0,5 miljoen per jaar
Het verstrekken van een garantstelling aan het ziekenhuis NWZ	2,5	€ 60 miljoen

2.3. Niet gekwantificeerde risico

De rente is historisch laag, waardoor de rekenomslag (rekenrente) ook laag is. Op dit moment is de renteomslag van de gemeente 1,5%. Op de middellange en lange termijn kan de rente gaan stijgen. Als de rente stijgt, dan zal bij een gelijkblijvend voorzieningenniveau begrotingsruimte moeten worden vrijgemaakt. Dit gaat heel geleidelijk. Leningen staan lange tijd vast en bij stijging van de rente gaat de renteomslag langzaam omhoog. Bij een geleidelijke stijging van de rente duurt het vijf tot tien jaar voordat de renteomslag met 1 procent stijgt. Een stijging van de renteomslag met 1 procent kost € 4 miljoen.

2.4 Onbenutte belastingcapaciteit ten opzichte van het landelijk gemiddelde

De onbenutte belastingcapaciteit is het verschil tussen de werkelijk opgelegde belastingen en de maximaal te heffen belastingen. Het gaat om de belastingsoorten: OZB, rioolheffing, afvalstoffenheffing en leges.

De onbenutte belastingcapaciteit ten opzichte van de landelijk gemiddelde woonlasten is € 7 tot 10 miljoen. De landelijk gemiddelde woonlasten voor een gezin bij gemiddelde WOZ waarde zijn € 721. Voor een gezin in Alkmaar is dat dit jaar € 578.

3. Berekening beschikbare weerstandscapaciteit

De incidenteel beschikbare weerstandscapaciteit wordt gevormd door de algemene reserve. De structureel beschikbare weerstandscapaciteit bestaat uit de componenten onbenutte belastingcapaciteit en onvoorzien. In deze jaarrekening is de onbenutte belastingcapaciteit niet meegenomen in het weerstandsvermogen. Voor de post Onvoorzien wordt per jaar in de begroting een bedrag geraamd van € 152.100.

4. Ratio weerstandsvermogen

Om te bepalen welk niveau het weerstandsvermogen heeft, moet de relatie worden gelegd tussen de gekwantificeerde risico's met de daarbij benodigde weerstandscapaciteit (90% zekerheid als uitgangspunt) en de beschikbare weerstandscapaciteit. De uitkomst van die berekening vormt de ratio van het weerstandsvermogen.

De vastgestelde norm voor de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit moet minimaal voldoende zijn. Dit betekent dat de ratio zich tussen de 1,0 en 1,4 bevindt.

	<u>Beschikbare weerstandscapaciteit</u>	<u>€ 41,2 mln.</u>	
Ratio weerstandsvermogen	Benodigde weerstandscapaciteit	€ 15,7 mln.	= 2,6

De ratio is de laatste jaren stabiel tussen de 2,4 en 2,6. De benodigde weerstandscapaciteit is € 2 miljoen hoger dan het bedrag bij de vaststelling van de begroting 2018. De risico's in 2019 nemen af door het opnemen van de precario op nutsnetwerken (kabels en leidingen) in het financieel kader 2019-2022 en nemen in 2019 toe door verstrekken van de garantstelling aan NWZ. Ten opzichte van de begroting 2018 is de beschikbare weerstandscapaciteit gegroeid met ruim 4 miljoen.

5. Kengetallen financiële positie

Sinds 2016 zijn gemeenten verplicht een aantal kengetallen op te nemen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing voor de beoordeling van de financiële positie.

Overzicht financiële kengetallen

Kengetal	Rekening 2016	Rekening 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Norm
Netto schuldquote	103,0%	106.1%	106,1%	103,8%	105,3%	105,2%	< 100% is voldoende > 130% is onvoldoende
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	99,6%	102.5%	102,6%	100,6%	102,1%	101,9%	Geen VNG norm
De solvabiliteitsratio	24,5%	23,0%	22,4%	21,0%	20,5%	20,6%	> 30% is voldoende < 20% is onvoldoende
Kengetal grondexploitatie	15,5%	14.7%	15,4%	8,0%	5,2%	4,3%	Geen VNG norm
Structurele exploitatieruimte	0,3%	-1.2%	0,2%	0,2%	0,6%	0,9%	Structurele lasten en -baten zijn in evenwicht

Kengetal	Rekening 2016	Rekening 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Norm
Belastingcapaciteit: Woonlasten meerpersoonshuishoudens ten opzichte van het landelijk gemiddelde	78,6%	80,2%	80,3%	80,3%	80,3%	80,3%	Geen norm - Ranglijst COELO

Beoordeling kengetallen in relatie tot de financiële positie

De begroting 2019 en ook de meerjarenramingen is structureel sluitend en de lasten voor inwoners en bedrijven zijn laag.

De schuldpositie van de gemeente groeit omdat de gemeente meer investeert dan het bedrag aan afschrijvingen in enig jaar. De nettoschuldquote blijft redelijk stabiel omdat ook de omvang van de begroting in 2019 groeit. Het eigen vermogen loopt de komende jaren geleidelijk terug omdat de bestemmingsreserves (erfpacht en brutoactiveringsreserves) ten gunste van de exploitatie worden gebracht. De bestemmingsreserve West Frisiaweg valt in de begroting 2019 nog niet vrij.

Toelichting

Kengetal 1: Netto schuldquote

De netto schuldquote geeft inzicht in het niveau van de schuldenlast ten opzichte van de eigen middelen. Het geeft zodoende een indicatie in welke mate de rentelasten en aflossingen op de exploitatie drukken. Het kengetal dat in de BBV wordt gehanteerd, is gebaseerd op de VNG-norm die we eerder al hanteerden in de begroting. Daarvoor zijn door de VNG ook normen opgesteld. Tussen de 100% en 130% is score oranje (opletten), bij meer dan 130% is de score rood (ingrijpen wenselijk).

In het coalitieakkoord is de ambitie opgenomen om te komen tot een integrale visie op de financiële positie, waaronder onze schuldquote. De integrale visie wordt in 2019 aan de gemeenteraad aangeboden. In deze begroting gaan we alvast in op de schuldpositie en de schuldquote van de gemeente.

De netto schuldquote weerspiegelt het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen. Het geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie. Doordat de rentestand historisch gezien de laatste jaren heel laag is valt deze druk nog mee, maar bij een stijgende rente kan de druk wel toenemen, omdat het uitstaande bedrag aan leningen relatief hoog is. Er zal dan meer begrotingsruimte nodig zijn om de rentelasten te kunnen dekken, waardoor er minder ruimte is voor andere kosten, bijvoorbeeld in de zorg of het onderhouden van de openbare ruimte. Hierop wordt al geanticipeerd door minder korte leningen (kasgeld) aan te gaan en meer lange leningen af te sluiten. Daarnaast wordt er met forwards geprofiteerd van de huidige lage rentestanden voor toekomstig af te sluiten leningen.

Door het verlagen van de schuldquote kan ook de druk op lange termijn worden verlaagd.

Het verlagen van de schuldquote werkt echter tegengesteld aan de wens om te investeren in de stad. De belangrijkste reden dat de netto schuldquote iets boven de 100% is gebleven de afgelopen jaren is de forse omvang van de investeringen in de stad.

Bij de jaarrekening 2014 was de schuldquote 120,3%. Dit is nog onder de door de VNG genoemde bovengrens van 130%, maar in 2015 zijn wel maatregelen genomen, zodat de quote is gedaald naar 105,3%. Eind 2016 is deze verder gedaald naar 103%. In 2017 was er een lichte stijging naar 106,1%.

Dat was ook de prognose in de begroting 2018 voor de schuldquote in 2018. De prognose van de schuldpositie voor 2019 is 103,8%.

Er zijn een aantal mogelijkheden om de schuldquote te beïnvloeden.

Een van de belangrijkste daarvan is het eigen investeringsniveau. Omdat het college het nog steeds belangrijk vindt om in de stad te blijven investeren, is het niet goed mogelijk om op deze manier de schuldquote te verlagen.

Een andere mogelijkheid is verkoop van (financiële) vaste activa. Het college is hier al mee aan de slag, de afgelopen jaren is er bijvoorbeeld veel vastgoed verkocht. De komende periode gaan we daar mee door.

Een laatste mogelijkheid is het versterken van het eigen vermogen. Dit doen wij door een verantwoord financieel beleid, waarbij geld dat over is naar de algemene middelen gaat en tegenvallers zoveel mogelijk binnen het eigen programma worden opgevangen.

We zijn aan het bestuderen of het introduceren van een renterisicobuffer tot de mogelijkheden behoort. Bij een renterisicobuffer van bijvoorbeeld 0,5% worden de rentelasten hoger begroot dan daadwerkelijk verwacht. Als de rente dan 0,5% stijgt kunnen de hogere rentelasten worden opgevangen binnen de begroting en hoeft er geen tussentijdse begrotingswijziging plaats te vinden. Als de rentestijging zich niet voordoet wordt het positieve resultaat toegevoegd aan het eigen vermogen en daalt de schuldpositie en de schuldquote.

Kengetal 2: Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen

Het betreft hier de netto schuldquote, gecorrigeerd voor de verstrekte leningen. Deze worden niet meegerekend in het kengetal Netto schuldquote. Dit wordt gedaan omdat er bij verstrekte leningen een potentiële onzekerheid bestaat over het terugbetalen van deze leningen. Op die manier wordt duidelijk wat het aandeel van de verstrekte leningen in de exploitatie is en ook wat dat betekent voor de schuldenlast. Alkmaar heeft geen grote uitstaande lening portefeuille.

Kengetal 3: Solvabiliteitsratio

De solvabiliteitsratio geeft inzicht in de mate waarin we in staat zijn aan onze financiële verplichtingen te voldoen. Dit is gebaseerd op het eigen vermogen (reserves en begrotingsresultaat) als percentage van de totale balans. Hoe hoger de ratio, hoe groter de weerbaarheid. De ontwikkeling van dit kengetal is de afgelopen jaren stabiel maar zal de komende jaren iets teruglopen als het vermogen niet wordt versterkt.

Kengetal 4: Grondexploitatie

Het kengetal grondexploitatie geeft aan hoe groot de grondpositie (de waarde van de grond) is ten opzichte van de totale (geraamde) baten. Als grond tegen de prijs van landbouwgrond is aangekocht, loopt een gemeente relatief gering risico. Hoe lager dit percentage is, hoe lager het risico. 15% is goed!

Kengetal 5: Structurele exploitatieruimte

Een positief percentage betekent dat de structurele baten in de begroting toereikend zijn om de structurele lasten te dekken. Een negatief getal geeft aan dat structurele lasten gedekt worden door incidentele baten. Dit is bijvoorbeeld het geval als structurele lasten worden gedekt door de verkoop van vastgoed. In Alkmaar is de meerjarenramingbegroting structureel in evenwicht.

Kengetal 6: Belastingcapaciteit: Alkmaar heeft lage lokale lasten. Het kengetal is positief. Dat wil zeggen dat de woonlasten lager zijn dan het gemiddelde in Nederland. De onbenutte belastingcapaciteit kan ingezet worden om toekomstige nadelen op te vangen.