

Paragraaf weerstandsvermogen

Paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Inleiding

In deze paragraaf kijken we naar de mate waarin Uithoorn in staat is middelen vrij te maken (weerstandscapaciteit) om de financiële gevolgen van risico's op te vangen.

Risicobeheersing is een instrument dat ingezet wordt om risico's te beperken zodat we in staat blijven om onze doelstellingen te realiseren. De gemeente beheerst risico's door risico's te inventariseren en beheersmaatregelen uit te voeren om de risico's te verkleinen. Dit alles in een cyclisch proces waarin de inventarisaties periodiek up-to-date worden gehouden. In deze paragraaf geven we de belangrijkste risico's weer.

Ook bevat de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing een aantal kengetallen voor de beoordeling van de financiële positie van de gemeente. Omdat alle gemeenten deze kengetallen gebruiken kan de gemeente vergeleken worden met andere gemeenten. Zo is te zien hoe solide de financiële positie van Uithoorn is ten opzichte van andere gemeenten. In deze paragraaf worden de voorgeschreven indicatoren benoemd en toegelicht. Om de gemeente financieel gezond te houden heeft de gemeenteraad normen vastgesteld voor de indicatoren.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de volgende aspecten:

- Financiële positie in kengetallen.
- Bestaand beleid weerstandsvermogen en risicobeheersing.
- Risicoprofiel en bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit.
- Beschikbare weerstandscapaciteit.
- Conclusie weerstandsvermogen: In hoeverre kunnen de risico's worden opgevangen?

Financiële positie in kengetallen

Onderstaande kengetallen moeten verplicht in de begroting worden opgenomen. Deze getallen kunnen helpen bij de beoordeling van de financiële positie van de gemeente. Het geeft inzicht in de financiële ruimte waarover de gemeente al dan niet beschikt om structurele en incidentele lasten te kunnen opvangen, de financiële weer- en wendbaarheid. De raad heeft normen vastgesteld voor de kengetallen, en daarmee richting gegeven aan het financieel gezond beleid.

Begroting 2019	Verloop van de kengetallen						
Kengetallen:	Rekening 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022	Norm
Netto schuldquote	88%	101%	69%	81%	80%	83%	< 100%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	89%	100%	69%	82%	81%	84%	< 100%
Solvabiliteitsratio	25%	32%	32%	30%	31%	31%	> 20%
Structurele exploitatieruimte	-1%	0%	-2%	-1%	2%	-1%	> 0%
Grondexploitatie	15%	29%	19%	18%	18%	19%	-
Belastingcapaciteit*	109%	109%	109%	-	-	-	-

*Voor het berekenen van de meerjarige belastingcapaciteit zijn de gemiddelde landelijke meerjarige woonlasten nodig. Deze zijn niet bekend op het moment van het opstellen van de programmabegroting 2019 – 2022.

Hierna wordt per kengetal weergegeven welke verhouding wordt uitgedrukt, en wordt een beoordeling van de kengetallen gegeven.

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 ten opzichte van de jaarlijkse inkomsten en geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie.

Om inzicht te verkrijgen in hoeverre er sprake is van doorlenen wordt de netto schuldquote zowel in- als exclusief doorgeleende gelden weergegeven.

De netto schuld van de gemeente Uithoorn ten opzichte van de jaarlijkse inkomsten is in 2019 gunstig in vergelijking met andere jaren. Dit kan verklaard worden door te realiseren opbrengsten vanuit de grondexploitaties. Ook dalen de langlopende leningen, mede doordat investeringen uitgesteld zijn en door de versterking van het eigen vermogen uit de heffing van precario belasting op kabels en leidingen. Na 2019 stijgt de netto schuldquote door investeringen op ondermeer rioleringen en sportaccommodaties.

Solvabiliteitsratio

De solvabiliteitsratio drukt het eigen vermogen uit als percentage van het totale vermogen. Het laat zien welk deel van het gemeentebezit is afbetaald en geeft daarmee inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. 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.

Een solvabiliteitsratio van 20% geeft aan dat een gemeente zijn bezit met zeer veel schulden heeft belast. Door uitgaven ten laste van de gemeentelijke reserves gaat de solvabiliteitsratio achteruit. Daartegenover staan de genoemde ontwikkelingenmaatregelen (verkoop gemeente-eigendommen, temporiseren investeringen en aanvullen eigen vermogen) waarmee de solvabiliteitsratio wordt gestabiliseerd. Mede doordat de precario inkomsten aan de reserves worden toegevoegd blijft de solvabiliteitsratio de komende jaren redelijk stabiel, ondanks de toenemende investeringen.

Grondexploitatie

De afgelopen jaren is gebleken dat grondexploitatie een forse impact kan hebben op de financiële positie van een gemeente. Het kengetal grondexploitatie geeft aan hoe groot de grondpositie (de waarde van de grond) is ten opzichte van de totale (geraamde) baten van de gemeente. Het is 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. Of de ingeschatte waardering juist is, blijkt vaak pas wanneer een project zijn afsluiting nadert. Overigens is de grondexploitatie van Green Park Aalsmeer Gebiedsontwikkeling B.V. (GPA) buiten beschouwing gelaten. Uithoorn bezit 50% van de aandelen en staat garant voor een bedrag van € 50 mln.

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-zaakbelastingen (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 te dekken.

Dit kengetal geeft aan welke structurele ruimte de gemeente heeft om de eigen lasten te dragen, of welke structurele stijging van de baten of structurele daling van de lasten daarvoor nodig is. Hoewel de begroting qua structurele inkomsten en uitgaven (bijna)sluit zien we hier toch negatieve percentages. Dit heeft te maken met de kosten voor het onderhoud van de openbare ruimte. Omdat deze kosten jaarlijks sterk fluctueren worden de lasten met een egaliseringsreserve op een gemiddeld peil gehouden. Het percentage houdt gelijke tred met deze fluctuatie. Wanneer deze invloed buiten beschouwing wordt gelaten zien we een percentage van minimaal nul gedurende de begrotingsperiode.

Belastingcapaciteit

De belastingcapaciteit geeft inzicht in de mate waarin financiële tegenvallers kunnen worden opgevangen, en of er financiële ruimte is voor nieuw beleid. Hoewel er geen maximale hoogte van de OZB bestaat, geeft deze indicator een beeld dat meegewogen kan worden bij besluiten omtrent belastingen.

Deze indicator vergelijkt het geldende tarief in Uithoorn met landelijk gemiddelde tarieven. De belastingcapaciteit wordt gerelateerd aan de hoogte van de gemiddelde woonlasten. De woonlasten bestaan uit OZB en riool- en afvalstoffenheffing. De riool- en afvalstoffenheffing zijn in Uithoorn kostendekkend.

De mate waarbij een tegenvaller kan worden bijgestuurd, wordt ook wel de wendbaarheid van de begroting genoemd. Wanneer een gemeente te maken heeft met een hoge schuld en de structurele lasten hoger zijn dan de structurele baten en de woonlasten hoger dan het landelijk gemiddelde zijn, dan is er minder ruimte om te kunnen bijsturen. Dat is in Uithoorn het geval. Dit wordt verder toegelicht in de paragraaf 'lokale heffingen'.

Bestaand beleid weerstandsvermogen en risicobeheersing

Het bestaande beleid omtrent het weerstandsvermogen en risicobeheersing van de gemeente Uithoorn is vastgelegd in de nota Weerstandsvermogen en risicobeheersing uit 2014. Een breder kader voor de financiële positie is in de nota Financieel gezond vastgelegd. Deze is in 2012 vastgesteld.

Binnen de gemeente worden de risico's nauwlettend gemonitord. Per afdeling worden de risico's en de ontwikkelingen daarbinnen bewaakt. De ontwikkelingen omtrent risico's worden centraal bijgehouden en bij besluitvorming vormt risicomangement een vast onderdeel. Het beleid is erop gericht om risico's waar mogelijk te vermijden of anderszins maatregelen te treffen om risico's te verkleinen of af te dekken. Bijvoorbeeld door verzekeringen. Voor risico's die niet afgedekt zijn moet de gemeente een weerstandsvermogen hebben.

Risicoprofiel en bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit

Minimaal tweemaal per jaar wordt er op basis van de geïnventariseerde risico's een risicoprofiel samengesteld. Op basis van kansberekening is het risicoprofiel bepaald op € 12,8 mln.

De geïnventariseerde risico's zijn in onderstaande risicokaart weergegeven, waarbij het gevolg in geld is afgezet tegen de kans dat het risico zich voordoet. Het betreft de inventarisatie van concrete en specifieke risico's, na het treffen van beheersmaatregelen.

500.000	< risico <	99.999.999	1	6	3	2	0
250.000	< risico <	500.000	1	5	7	3	0
100.000	< risico <	250.000	4	1	7	0	0
25.000	< risico <	100.000	7	16	9	0	1

0	< risico <	25.000	17	2	9	1	5
		kans	10%	30%	50%	70%	90%

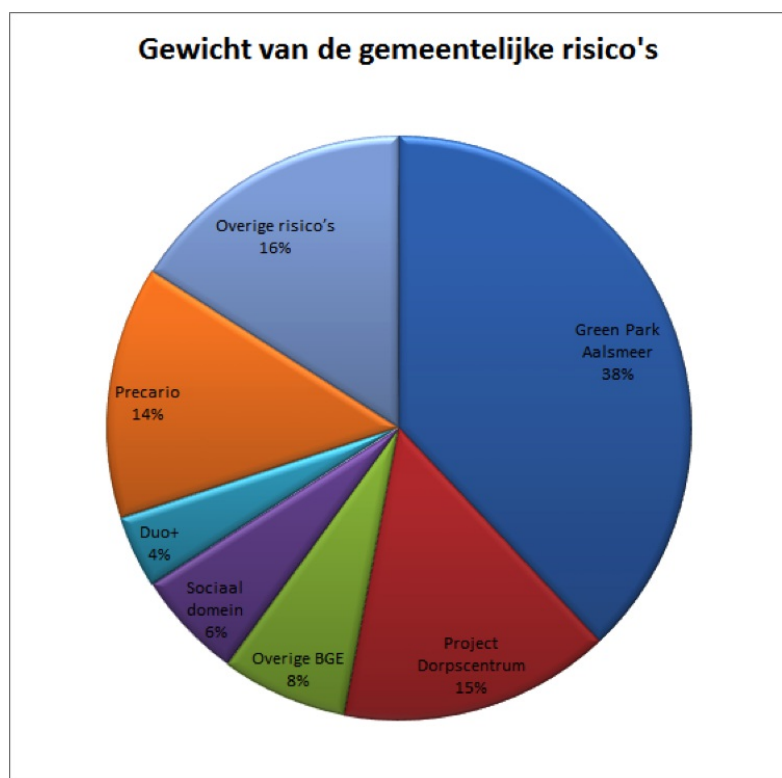
Uitgangspunt is dat het risicoprofiel afgedekt moet zijn door risicoreserves. Bovendien worden grote risico's extra afgedekt (ratio 2). In de huidige situatie is de ratio 2 van toepassing op de specifiek benoemde risico's: Duo+, GPA, project Dorpscentrum, precariobelasting en de decentralisaties sociaal domein.

De geïnventariseerde risico's vermenigvuldigd met de ratio is de benodigde weerstandscapaciteit bepaald op € 20,9 mln. Overeenkomstig de beleidsuitgangspunten van de nota Weerstandsvermogen en risicobeheersing moet het risicoprofiel vermenigvuldigd met de ratio volledig worden afgedekt met reserves.

Belangrijkste risico's

Op basis van kansberekening is het gewicht van de diverse risico's weergegeven in onderstaande tabel.

Risico	Ratio	Gewicht
Green Park Aalsmeer (GPA)	2,0	38%
Project Dorpscentrum	2,0	15%
Overige Grondexploitaties (BGE)	1,0	7%
Sociaal domein	2,0	6%
Duo+	2,0	4%
Precario	2,0	14%
Overige risico's	1,0	16%



Hierna volgt een toelichting op hoofdlijnen van de belangrijkste risico's van de gemeente.

Green Park Aalsmeer (GPA)

Het belangrijkste risico van de gemeente Uithoorn is een toename van het tekort op de exploitatie van GPA. Gemeente Uithoorn en gemeente Aalsmeer participeren beiden voor 50% in GPA. Beide gemeenten staan voor 50% garant voor een bedrag van maximaal € 100 mln. voor GPA. GPA is in 2004 opgericht om een bedrijventerrein te realiseren aan de omgelegde N201. Ook was het de bedoeling om de gemeentelijke bijdrage aan de omlegging van de N201 te betalen met het financiële resultaat van de grondexploitatie. Bij een tekort op de grondexploitatie zal de gemeente uit hoofde van de garantstelling worden aangesproken voor dit verlies. Hoewel het project steeds meer vorm begint te krijgen blijft er een kans dat de grondexploitatie van GPA met een tekort zal eindigen. Gezien de doorlooptijd en de omvang van het project is het risicoprofiel in deze begroting niet gewijzigd ten opzichte van de jaarrekening 2017.

Project Dorpscentrum

Voor het project Dorpscentrum zijn in het verleden een aantal aankopen gedaan, waardoor een hoge boekwaarde is ontstaan. Het tekort dat hierdoor is ontstaan wordt afgedekt met een voorziening. De voorziening is gebaseerd op een minimale variant. Afhankelijk van de verdere planvorming en uitvoering signaleren wij een risico dat de voorziening opgehoogd moet worden.

Overige grondexploitaties

Naast project dorpscentrum heeft de gemeente Uithoorn nog een beperkt aantal bouwgrondexploitaties (BGE) waarvan Legmeer-West de grootste is. Voor de verliezen zijn de afgelopen jaren voorzieningen getroffen, waardoor het risicoprofiel relatief beperkt is.

Sociaal domein

Bij het sociaal domein zijn in de afgelopen jaren substantiële verbeteringen aangebracht die de controle op dit vlak te versterken. Ook wordt de gemeente gevoeliger voor conjuncturele schommelingen doordat onderdelen van het sociaal domein vanaf 2019 mee gaan lopen met de trap-op-trap-af systematiek. Er blijven grote onzekerheden over de omvang uitgaven en de inkomsten. In deze begroting zien we de uitgaven voor jeugdzorg weer met € 1 miljoen toenemen.

Duo+

De risico's van Duo+ zijn beschreven in de begroting 2019 van Duo+. Als grootste deelnemer in de gemeenschappelijke regeling zijn in het verleden extra kosten voor een groot deel bij Uithoorn terechtgekomen. Door een projectmatige aanpak (zie programmaplan 'Slimmer Verbinden') wordt gestuurd op prioriteiten en resultaten om de risico's zoveel mogelijk te beperken.

In de begroting van Duo+ wordt rekening gehouden met een te behalen efficiencyvoordeel op termijn. Dit kan betekenen dat functies veranderen en medewerkers moeten doorgroeien binnen de Duo+ of gemeentelijke organisaties. Het is onzeker of het efficiencyvoordeel gehaald kan worden.

De mate van harmonisatie blijft een punt van aandacht bij de implementatie van de diverse projecten. Iedere gemeente verlangt hetzelfde kwaliteitsniveau als voorheen en er moet ruimte zijn voor de 'couleur

locale'. Dit kan echter leiden tot meerkosten.

Precario

Precariobelasting wordt geheven voor het hebben of houden van zaken op, boven of onder gemeentegrond. In de eerste helft van 2016 heeft Uithoorn geen precariobelasting van netwerkbedrijven geheven. Dit had te maken met bestaande overeenkomsten met netbeheerders om geen precariobelasting te heffen. Deze overeenkomsten zijn voor zover nodig begin 2016 opgezegd. Vanaf 1 juli 2016 is precariobelasting opgelegd aan nuts-bedrijven voor kabels en leidingen. Vanaf 1 juli 2017 is nieuwe wetgeving van kracht geworden. Vanaf die datum mag geen precariobelasting meer worden geheven op kabels en leidingen van nutsbedrijven. Voor bepaalde situaties is een uitzondering gemaakt, waardoor een aantal gemeenten nog tot en met 2021 precariobelasting mag heffen. Voorwaarden zijn dat de gemeenten op 10 februari 2016 een geldende verordening hadden om precariobelasting te heffen. Uithoorn is van mening dat dit het geval is, mede onderbouwd door extern ingewonnen juridisch advies door de gemeente Uithoorn. Na het bekend worden van de nieuwe wetgeving hebben wij de minister om een uitleg gevraagd omtrent de Uithoornse situatie. De uitleg van de minister sterkt ons in de gedachte dat Uithoorn onder de overgangsregeling valt. In de begroting nemen wij de inkomsten over (€ 1,5 miljoen per jaar) volledig mee. Wel wordt, lopende de beroepsprocedure, een risico onderkend voor de mogelijkheid dat de precariobelasting alsnog terugbetaald moet worden. Met het oog op de financiële positie worden de precariogelden volledig toegevoegd aan de algemene risicoreserve.

Overige risico's

De overige risico's bestaan uit ongeveer honderd onderwerpen. Het betreft onder meer de algemene uitkering gemeentefonds, nieuwe wetgeving (onder andere de Omgevingswet), risico's binnen verbonden partijen (omgevingsdienst, veiligheidsregio, GGD), schadeclaims, ICT/digitalisering en personeel (wachtgeld, arbo, arbeidsmarkt). Op een aantal van deze risico's heeft de gemeente geen invloed, maar voor het merendeel van de risico's zijn beheersmaatregelen benoemd.

Beschikbare weerstandscapaciteit

Volgens het bestaande beleid worden de risicoreserves afgestemd op het risicoprofiel. De risicoreserves moeten een weerstandscapaciteit bevatten van € 20,9 mln. De Algemene risicoreserve bedraagt per 1-1-2019 € 20,5 mln. (geraamd). Daarmee is de Algemene risicoreserve € 0,4 mln. onder het vereiste niveau.

Overigens kunnen naast de Algemene risicoreserve andere onderdelen worden aangemerkt als weerstandscapaciteit. Zoals de post Onvoorzien en de Budgetegaliseringsreserve en eventuele stille reserves. Ook belastingcapaciteit kan als weerstandsvermogen worden aangemerkt (zie kengetallen in deze paragraaf). Indien noodzakelijk kan een beroep op deze bestanddelen worden gedaan.

Conclusie weerstandsvermogen

Beoordeling weerstandscapaciteit (bedragen x 1000)	
Benodigd weerstandsvermogen	12.800
Stand Algemene risicoreserve per 1-1-2019 (verwacht)	20.500
Gemiddelde ratio weerstandsvermogen:	1,60
Benodigde reserve bij ratio 1,4 (ruim voldoende) voor alle risico's	17.900
Benodigde reserve bij ratio 2 (grote risico's) en 1 (overige risico's):	20.900
Overschot weerstandsvermogen bij ratio 1,4 voor alle risico's	2.600
Tekort weerstandsvermogen bij ratio 2 / ratio 1	-400
Integrale beoordeling van alle risico's:	1-9-2018

Het weerstandsvermogen wordt bepaald door het risicoprofiel (€ 12,8 mln.) af te zetten tegen de beschikbare weerstandscapaciteit. Hieruit volgt een ratio die de mate van weerstandsvermogen van de gemeente aangeeft. De beschikbare weerstandscapaciteit wordt in deze berekening beperkt tot de stand van de Algemene risicoreserve (€ 20,5 mln.). De ratio komt uit op 1,60. In zijn algemeenheid wordt dit beoordeeld als ruim voldoende weerstandsvermogen. Dat wil zeggen dat beschikbare weerstandscapaciteit toereikend is om de (financiële) gevolgen van de geïnventariseerde risico's op te vangen.