

# Paragraaf 2 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

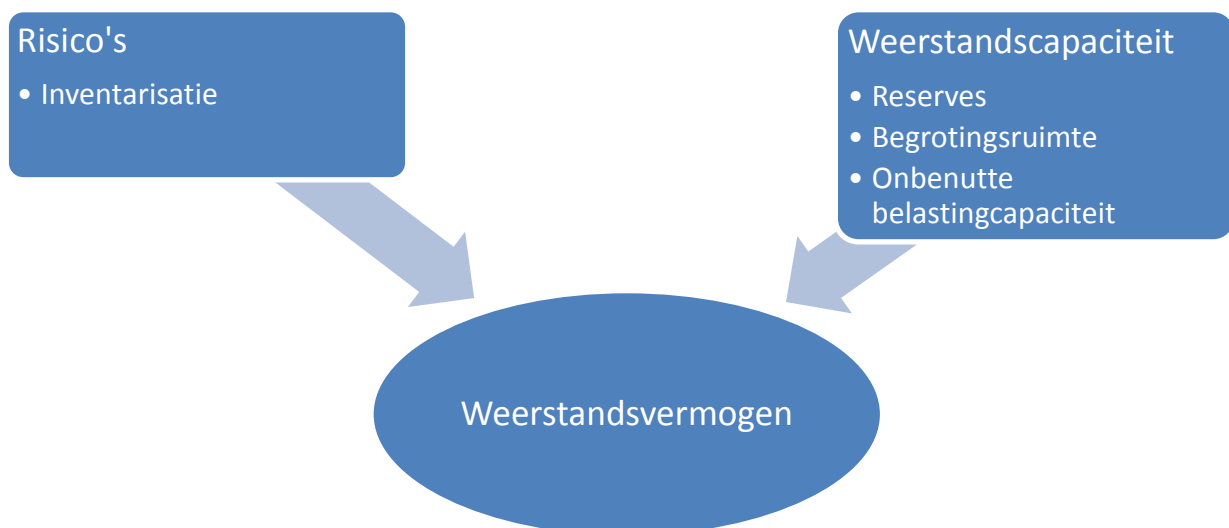
---

## Algemeen

De paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing behandelt de vraag in welke mate de financiële positie van gemeente Ameland toereikend is om de financiële gevolgen van risico's die de gemeente loopt op te kunnen vangen.

De relevante beleidskaders voor deze begrotingsparagraaf zijn gebaseerd op het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) dat door het Rijk is vastgesteld en begrotingsrichtlijnen bevat voor decentrale overheden. Het BBV schrijft onder meer voor dat de begroting en jaarrekening een paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing bevat waarin wordt ingegaan op:

- De risico's die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie (inclusief de maatregelen die getroffen worden om deze risico's te beheersen);
- De weerstandscapaciteit, dat wil zeggen de middelen die gemeente Ameland beschikbaar heeft - of kan stellen - om financiële gevolgen van niet-begrote lasten (zoals risico's) op te kunnen vangen;
- Het weerstandsvermogen (het kengetal dat weergeeft in welke mate gemeente Ameland in staat is om de financiële gevolgen van risico's op te kunnen vangen).
- Schematisch ziet een en ander er als volgt uit:



De in deze paragraaf opgenomen kengetallen drukken de verhouding uit tussen bepaalde onderdelen van de begroting of de balans. Ze kunnen helpen bij de beoordeling van de financiële positie van de gemeente. De kengetallen bieden (meer) inzicht in de financiële ruimte van de gemeente om structurele en incidentele lasten te kunnen dekken of opvangen. Ze geven inzicht in de financiële weerbaarheid en wendbaarheid.

In deze paragraaf worden risico's benoemd en gekwantificeerd. Vervolgens komt de weerstandscapaciteit van gemeente Ameland aan de orde, waarna een conclusie volgt over het weerstandsvermogen. Ten slotte worden diverse kengetallen weergegeven.

## Risico's

Het begrip risico definiëren we als de kans op het optreden van een gebeurtenis met een negatief gevolg voor de organisatie. In deze definitie zijn dus twee elementen van belang:

1. De kans op het optreden van een gebeurtenis.  
Het gaat hier om een mogelijke gebeurtenis; als iets 100% zeker is, is het geen risico meer.
2. Negatief gevolg.  
Het gaat hier uitsluitend om de financiële gevolgen van gebeurtenissen.

Voor de beoordeling van de kans dat een gebeurtenis zich voordoet, met de bijbehorende 'gekwantificeerde kans', hanteren we de volgende vijf klassen:

Klasse kansen gebeurtenissen		
Klasse	Referentiebeelden	Kwantitatief
1	< of 1 keer per 10 jaar	10%
2	1 keer per 5 - 10 jaar	30%
3	1 keer per 2 - 5 jaar	50%
4	1 keer per 1 - 2 jaar	70%
5	1 keer per jaar of >	90%

Per gebeurtenis schatten we de maximale financiële impact of schade in als de gebeurtenis zich voor doet.

In onderstaande tabel is vervolgens het netto financieel effect aangegeven, door de financiële impact te vermenigvuldigen met de kans van optreden. Bovendien is de termijn vermeld waarbinnen een gebeurtenis zich voor kan doen (binnen een jaar, of over een periode van meer dan een jaar).

Risicotabel					
Risico	Financiële impact in euro's	Kans	Netto effect (structureel)	Netto effect (incidenteel)	Termijn
1	Aansprakelijkheid schade bouwstop Boomhiemke	p.m.	30%	p.m.	> 1
2	Achterstallig onderhoud gemeentelijke kapitaalgoederen	50.000	30%	15.000	> 1
3	Nadelige gevolgen exploitatietekorten gesubsidieerde partijen (Sociaal Cultureel Werk, musea)	40.000	30%	12.000	> 1
4	Fiscale consequenties onjuiste toepassing belastingwetgeving (loonbelasting, BTW)	15.000	30%	4.500	> 1
5	Herziening gemeentelijk belastingstelsel	1.500.000	10%	150.000	> 1
6	Terugloop in toerisme als gevolg externe oorzaak (natuurramp, ziekte, etc.)	1.000.000	10%	100.000	> 1
			<b>162.000</b>	<b>119.500</b>	

Toelichting enkele risico's:

#### *1. Aansprakelijkheid inzake opgelegde bouwstop Boomhiemke*

Aan Vakantiepark Boomhiemke is een bouwstop opgelegd omdat er naar de mening van de gemeente werd gebouwd in afwijking van het geldende bestemmingsplan. Tegen dat besluit heeft Boomhiemke een bezwaarschrift ingediend en aan de voorzieningenrechter gevraagd een voorlopige voorziening te treffen. Het college heeft het bezwaar ongegrond verklaard en de voorzieningenrechter heeft de gevraagde voorlopige voorziening afgewezen. Boomhiemke heeft vervolgens beroep bij de rechtbank ingesteld, dat op 20 september 2018 wordt behandeld. Hierna is nog een hoger beroep mogelijk bij de Raad van State. Afhankelijk van de rechterlijke uitspra(a)k(en) kan de gemeente worden geconfronteerd met een claim wegens geleden schade en gederfde inkomsten.

#### *5. Herziening gemeentelijke belastingen*

In juni 2016 is het toenmalige kabinet met een schets gekomen voor de hervorming van het gemeentelijke belastinggebied. Eén van de maatregelen is een verlaging van de Algemene uitkering met € 4 miljard, waarvoor gemeenten vervolgens ozb gebruikersbelasting en/of een ingezetenenbelasting in kunnen voeren. Daarnaast blijkt uit de schets dat de kleine landelijke belastingen worden afgeschaft. Omdat tot die belastingen onder meer de forensenbelasting wordt gerekend, zou deze hervormingsoperatie voor onder meer gemeente Ameland tot bijzonder nadelige effecten kunnen leiden.

#### *6. Terugloop toerisme als gevolg externe oorzaak*

Een natuurramp, milieuramp of ander soort crisis kan grote en langdurige gevolgen hebben voor het toerisme. Voor gemeente Ameland kan dit een forse daling van de opbrengsten toeristenbelasting betekenen.

De kans op een dergelijke gebeurtenis is niet groot. Bovendien zullen rijks- en provinciale overheden vanuit hun verantwoordelijkheid altijd enige mate van ondersteuning bieden. De financiële gevolgen kunnen dan ook fors zijn, maar niet onoverkomelijk.

## Weerstandscapaciteit

Bij weerstandscapaciteit gaat het om de middelen en mogelijkheden om onverwachte financiële tegenvallers op te kunnen vangen. Hierbij maken we onderscheid tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit.

### *Incidentele weerstandscapaciteit*

De incidentele weerstandscapaciteit is het vermogen om calamiteiten eenmalig op te vangen. Als eenmalig middel kan gemeente Ameland de Algemene reserve aanwenden. De hoogte van de Algemene reserve is tot en met 2020 vastgesteld op € 2.500.000. Omdat jaarlijkse exploitatieresultaten worden toegevoegd of onttrokken aan de 'Reserve projecten', is de verwachte hoogte van deze Algemene reserve stabiel.

### *Structurele weerstandscapaciteit*

Structurele weerstandscapaciteit betreft de middelen die eventueel aangeboord kunnen worden om tegenvallers op te vangen. De structurele weerstandscapaciteit betreft de mogelijkheid om vanuit een verhoging van belastingen en leges structurele tegenvallers op te vangen.

Ook de mogelijkheden om te bezuinigen, dan wel het ambitieniveau iets neerwaarts bij te stellen, kunnen structurele compensatie bieden voor tegenvallers.

De onbenutte belastingcapaciteit wordt hier berekend voor de onroerendezaakbelastingen, door de maximale tarieven (artikel 12) te vergelijken met de door gemeente Ameland gehanteerde tarieven. Dit betreft de onbenutte belastingcapaciteit. Deze berekening ziet er als volgt uit:

Onbenutte belastingcapaciteit					
	inkomsten 2018	tarief 2018	tarief artikel 12	verschil	onbenutte capaciteit
eigenaren woningen	838.091	0,1090	0,1952	0,0862	662.784
eigenaren niet-woningen	300.280	0,1550	0,1952	0,0402	77.928
gebruikers niet-woningen	213.802	0,1240	0,1952	0,0712	122.750
	<b>1.352.173</b>				<b>863.462</b>

Naast deze onbenutte belastingcapaciteit is er in de meerjarenbegroting enige ruimte beschikbaar als structureel weerstandscapaciteit.

## Weerstandvermogen

Volgens de risicotabel is de structureel noodzakelijke weerstandscapaciteit € 182.000. Gelet op de onbenutte belastingcapaciteit en de beschikbare begrotingsruimte, lijkt gemeente Ameland in staat om tegenvallers op te vangen zonder dat de continuïteit van de organisatie in gevaar komt.

De eenmalig noodzakelijke weerstandscapaciteit bedraagt volgens de tabel € 119.500. Met een Algemene reserve van € 2,5 miljoen is gemeente Ameland in staat om incidentele tegenvallers op te vangen.

## Kengetallen

Kengetallen zijn getallen die de verhouding uitdrukken tussen bepaalde onderdelen van de begroting of de balans. Ze kunnen helpen bij de beoordeling van de financiële positie van gemeente Ameland. Deze kengetallen maken inzichtelijk(er) over hoeveel (financiële) ruimte de gemeente beschikt om structurele en incidentele lasten te kunnen dekken of opvangen.

### Netto schuldquote

De netto schuldquote weerspiegelt het niveau van de schuldenlast van de medeoverheid ten opzichte van de eigen middelen. Het geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie.

De netto schuldquote wordt berekend door de netto schuld te delen door de baten (excl. mutaties reserves). Voor gemeente Ameland betekent dit het volgende:

$Netto\ schuldquote = \frac{(A+B+C-D-E-F-G)}{H} \times 100\%$						
	Jaarrekening 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022
A Vaste schulden	18.565.806	20.563.362	28.213.167	35.259.488	35.562.520	35.836.686
B Netto vlottende schulden	3.499.215	4.400.000	2.400.000	1.400.000	1.400.000	1.400.000
C Overlopende passiva	1.339.510	1.099.510	1.099.510	1.099.510	1.099.510	1.099.510
D Financiële activa	1.199.969	1.199.969	1.173.969	1.442.883	1.406.184	1.369.485
E Uitzettingen < 1 jaar	1.659.086	1.659.086	4.659.086	4.659.086	4.659.086	4.659.086
F Liquide middelen	1.048.620	742.251	872.110	914.251	1.010.123	979.974
G Overlopende activa	800.000	800.000	800.000	800.000	800.000	800.000
H Totale baten (excl. mutaties reserves)	19.686.869	19.686.869	20.485.901	20.253.506	20.311.486	20.323.257
<b>Netto schuldquote</b>	<b>94,97%</b>	<b>110,03%</b>	<b>118,17%</b>	<b>147,84%</b>	<b>148,62%</b>	<b>150,21%</b>

De VNG beoordeelt een netto schuldquote tot 100% als 'groen', tussen de 100 en 130% geldt de oranjefase en boven de 130% is bijsturing gewenst ('rood').

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat de schuldquote toeneemt van ca. 95% in 2017 naar 147,50% in 2020. De toename is een gevolg van de geplande investeringen. In 2019 wordt er naar

verwachting voor ca. € 7 miljoen geïnvesteerd en in 2020 voor ca. € 4,5 miljoen. Omdat investeringen worden gefinancierd met langlopende geldleningen, nemen de vaste schulden toe. Bijlage 5 '(vervangings)investeringen' toont de geplande investeringen, daaruit blijkt dat de (mogelijke) nieuwbouw van de Stelp niet is verwerkt. Overigens hoeft een hoge schuld niet te leiden tot een nadelig effect op de financiële positie. De toelichting hierop is verwerkt in de 'overall beoordeling van kengetallen'.

Omdat gemeente Ameland geen geldleningen heeft verstrekt aan derden, is de 'netto schuldquote, gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen', gelijk aan de hier berekende netto schuldquote.

### Solvabiliteit

De solvabiliteit geeft aan of gemeente Ameland in staat is om op korte en lange termijn aan haar betalings- en aflossingsverplichtingen te voldoen.

Onder de solvabiliteitsratio verstaan we het eigen vermogen als percentage van het balanstotaal. Het eigen vermogen van een gemeente bestaat volgens artikel 42 BBV uit de reserves (zowel de Algemene reserve als de bestemmingsreserves) en het resultaat uit het overzicht van baten en lasten. Volgens de VNG is de gemiddelde solvabiliteitsratio van Nederlandse gemeentes ca. 35%.

Voor gemeente Ameland gelden de volgende ratio's:

<i>Solvabiliteitsratio = <math>(\frac{A}{B}) \times 100\%</math></i>						
	Jaarrekening 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022
A Eigen vermogen	11.958.059	12.360.088	12.182.186	8.843.633	8.536.162	8.111.225
B Balanstotaal	35.362.591	38.422.961	43.894.863	46.602.631	46.598.193	46.447.421
<b>Solvabiliteitsratio</b>	<b>33,82%</b>	<b>32,17%</b>	<b>27,75%</b>	<b>18,98%</b>	<b>18,32%</b>	<b>17,46%</b>

### Grondexploitatie

De laatste jaren bleek 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. De boekwaarden van grondposities zijn belangrijk omdat deze waarde moet worden terugverdiend bij verkoop.

Voor gemeente Ameland gelden de volgende kengetallen:

<i>Kengetal grondexploitatie = <math>\frac{(A+B)}{C} \times 100\%</math></i>						
	Jaarrekening 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022
A Niet in exploitatie genomen bouwgronden	171.670	171.670	171.670	171.670	171.670	171.670
B Bouwgronden in exploitatie	575.699	584.700	534.700	484.700	434.700	384.700
C Totale baten (excl. mutaties reserves)	20.540.577	20.568.960	20.549.146	20.879.333	21.111.658	21.309.978
<b>Kengetal grondexploitatie</b>	<b>4%</b>	<b>4%</b>	<b>3%</b>	<b>3%</b>	<b>3%</b>	<b>3%</b>

### *Structurele exploitatieruimte*

Bij de beoordeling van het structurele en reële evenwicht van de begroting wordt onderscheid gemaakt tussen structurele en incidentele baten en lasten. Bij incidentele baten of lasten gaat het om eenmalige zaken die zich gedurende maximaal drie jaar voordoen.

Voorbeelden van structurele baten zijn de Algemene uitkering en belastinginkomsten. Structurele lasten zijn bijvoorbeeld personeelslasten, kapitaallasten en bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen.

Het onderscheid tussen structureel en incidenteel moet conform het BBV in de begroting en de jaarstukken worden onderbouwd. Een begroting waarvan de structurele baten hoger zijn dan de structurele lasten is meer flexibel dan een begroting waarbij deze in evenwicht zijn, of waarbij de structurele lasten hoger zijn dan de baten.

Het kengetal voor structurele exploitatieruimte relateert het saldo van structurele baten en lasten en het saldo van structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves aan de totale baten. Omdat onze begrotingsdocumenten op dit moment niet het totaaloverzicht van incidentele baten en lasten zichtbaar maakt, zijn deze kengetallen nu niet weer te geven. In volgende jaren zullen deze alsnog worden opgenomen.

Algemene opmerking is overigens dat er in de meerjarenbegroting nauwelijks incidentele baten en lasten zijn opgenomen. Het begrotingssaldo voor 2019 kan dus grotendeels als structureel worden beschouwd.

### *Belastingcapaciteit*

De belastingcapaciteit laat zien hoe de belastingdruk zich verhoudt ten opzichte van het landelijk gemiddelde. De ruimte die een gemeente heeft om zijn belastingen te verhogen, wordt vaak gerelateerd aan de totale woonlasten (OZB, rioolheffing en afvalstoffenheffing).

De kengetallen voor belastingcapaciteit geven het volgende beeld:

<i>Kengetal belastingcapaciteit = <math>(\frac{E}{F}) \times 100\%</math></i>						
	Jaarrekening 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022
Gemiddelde WOZ-waarde (2019 aanname)	235.815	257.800	262.956	268.215	273.579	279.051
A OZB-lasten voor gezin bij gemiddelde WOZ-waarde	245,48	268,37	273,74	279,21	284,80	290,49
B Rioolheffing voor gezin bij gemiddelde WOZ-waarde	179,00	178,10	178,10	178,10	178,10	178,10
C Afvalstoffenheffing voor een gezin	222,73	222,73	222,73	222,73	222,73	222,73
D Eventuele heffingskorting	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
E Totale woonlasten voor gezin bij gemiddelde WOZ-waarde (A+B+C+D)	<b>647,21</b>	<b>669,20</b>	<b>674,57</b>	<b>680,04</b>	<b>685,63</b>	<b>691,32</b>
F Woonlasten landelijke gemiddelde voor gezin (2018 aanname)	723,00	721,00	729,00	737,00	745,00	753,00
<b>Woonlasten t.o.v. landelijk gemiddelde</b>	<b>89,52%</b>	<b>92,82%</b>	<b>92,53%</b>	<b>92,27%</b>	<b>92,03%</b>	<b>91,81%</b>

### EMU-saldo

Voor de bepaling van het EMU-saldo wordt de gemeentelijke exploitatierekening (baten en lasten) aangepast naar een overzicht van mutaties op transactiebasis.

Het EMU-saldo voor de eerstkomende drie begrotingsjaren ziet er als volgt uit:

EMU-saldo (bedragen x € 1.000,-)			
Omschrijving	2019	2020	2021
1 Exploitatiesaldo vóór toevoeging aan c.q. onttrekking uit reserves	-178	-3.339	-307
2 Afschrijvingen ten laste van de exploitatie	1.574	1.820	1.833
3 Bruto dotaties aan de post voorzieningen ten laste van de exploitatie	232	232	232
4 Investerings in (im)materiële vaste activa die op de balans worden geactiveerd	6.966	4.536	1.783
5 Baten uit bijdragen van andere overheden, de Europese Unie en overigen, die niet op de exploitatie zijn verantwoord en niet al in mindering zijn gebracht bij post 4	0	0	0
6 Desinvesteringen in (im)materiële vaste activa (voor zover niet op exploitatie verantwoord)	0	0	0
7 Aankoop van grond en de uitgaven aan bouw-, woonrijp maken e.d. (alleen transacties met derden die niet op de exploitatie staan)	0	0	0
8 Baten bouwgrondexploitatie (voor zover niet op exploitatie verantwoord)	50	50	50
9 Lasten op balanspost Voorzieningen, voorzover dit transacties met derden betreffen	100	100	100
10 Lasten ivm transacties met derden, die niet via de onder post 1 genoemde exploitatie lopen, maar rechtstreeks ten laste van de reserves (inclusief fondsen en dergelijke) worden gebracht en die nog niet vallen onder één van bovenstaande posten	0	0	0
11 Verkoop van effecten	0	0	0
<b>Berekend EMU-saldo</b>	<b>-5.388</b>	<b>-5.873</b>	<b>-75</b>



### *Overall beoordeling kengetalen*

Overall kan geconcludeerd worden dat de ratio's in de meerjarenbegroting 2019 – 2022 ten opzichte van de rekening 2017 negatiever zijn. Zo nemen onder andere de schulden toe en de solvabiliteit af. De negatievere ratio's hoeven geen nadelig effect te hebben op de financiële positie. Dat is afhankelijk van de mate waarin de schulden kunnen worden afgelost. Gelet op de positieve exploitatiesaldi van 2019 en 2020

of er baten tegenover die schuld staat en hoe groot de kans is dat de schuld weer wordt afgelost.

Een tegenvallende ontwikkeling van de grondprijis hoeft geen negatieve invloed te hebben als er sprake is van een grote, structurele exploitatieruimte. Ook als een gemeente beschikt over voldoende ruimte in belastingcapaciteit is er ruimte om tegenvallers op te vangen.

Het is dus, met andere woorden, niet mogelijk om een individueel kengetal te gebruiken voor de beoordeling van de financiële positie. De kengetallen moeten altijd in samenhang worden beoordeeld, omdat ze alleen gezamenlijk en in hun onderlinge verhouding een goed beeld kunnen geven van de financiële positie van een gemeente.

