

Weerstandsvermogen en risicobeheersing

In deze paragraaf worden de risico's in beeld gebracht en gerelateerd aan de weerstandscapaciteit. Het berekenen van de weerstandscapaciteit is gebaseerd op de methode van het bureau NAR (Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement). Periodiek zijn de afgelopen jaren de risico's in kaart gebracht en ingevoerd in de database. Een aantal keren per jaar wordt deze exercitie herhaald waarbij reeds ingevoerde risico's opnieuw beoordeeld c.q. bijgesteld worden en nieuwe risico's eventueel toegevoegd worden. Voor het grondbedrijf wordt een andere werkwijze gevolgd omdat voor dit onderdeel een langetermijnvisie Grondbedrijf is vastgesteld waarin diverse scenario's aan de orde komen.

Belangrijke Risico's

Vastgoed

De gemeente beschikt nog over een aantal panden dat verhandelbaar is verklaard. Conform vastgesteld beleid worden voor deze panden geen gelden gereserveerd voor (groot) onderhoud, omdat wordt uitgegaan van verkoop. De gemeente loopt het risico dat voor de verkoopbaarheid of vanuit een wettelijke plicht toch onderhoud moet worden uitgevoerd. Dit risico neemt toe als panden al enige tijd in de verkoop staat of tijdelijk worden verhuurd.

De gemeentelijke vastgoedportefeuille kenmerkt zich met voornamelijk verouderd bezit. Hoewel de meerjarenonderhoudsbegroting geactualiseerd is, moet relatief veel onderhoud nog worden uitgevoerd de komende jaren. Door de stijging van de bouwkosten en de verwachting dat deze verder zullen stijgen, vormt het binnen de beschikbare budgetten blijven een extra uitdaging. Dit is ook van invloed op de laatste nieuwbouwprojecten zoals herhuisvesting Bouwclubs, Eventum, Zwembad de Schelp en IRS-gebouw.

Landschap van Allure

Uitgangspunt is het volledig en tijdig realiseren van de prestatieafspraken met de provincie voor de subsidies van Landschap van Allure (hierna LvA). Daar waar we afhankelijk zijn van derden, of planologische trajecten, wordt gestuurd op plannen e.d. door de projectgroep. Bijzonderheden worden gedeeld in de bestuurlijke stuurgroep. Dit zijn de belangrijkste risicobeheersingsmaatregelen voor deze projecten. De deadline voor realisatie van de afspraken LvA

is 1 juli 2019. Jaarlijks moet aan de provincie verantwoording worden afgelegd. De tussentijdse rapportage over 2017 is in maart 2018 vastgesteld door de provincie.

Vennootschapsbelasting

Vanaf 2016 worden overheidsondernemingen belastingplichtig voor de vennootschapsbelasting. Met deze uitbreiding van de kring van belastingplichtigen beoogt de wetgever een eerlijker concurrentiepositie en beperken van staatssteun. Vennootschapsbelasting is een winstbelasting. De gemeente gaat dus alleen belasting betalen wanneer en voor zover er (fiscale) winst wordt gerealiseerd. Vooralsnog lijken er geen negatieve consequenties te, ook niet bij het grondbedrijf.

Rente

De gemeente Bergen op Zoom kent in vergelijking met gemeenten van dezelfde omvang een relatief hoge schuld. Daarnaast zijn de rentetarieven de afgelopen jaren overwegend gedaald. Deze beide factoren maken dat een oplopende rente zal leiden tot hogere rentelasten voor de gemeente. Omdat het saldo op de rente binnen de begroting ingezet wordt als algemeen dekkingsmiddel betekenen hogere rentelasten minder begrotingsruimte. Tegelijkertijd is het zo dat een oplopende rente pas geleidelijk tot hogere lasten leidt omdat de rente over haar financieringen (=leningen) voor langere tijd vast liggen. De renteontwikkelingen worden nauwgezet gevolgd om tijdig te kunnen anticiperen op rentestijgingen.

Diverse verstrekte geldleningen en / of garanties

De gemeente verstrekt diverse leningen en/of garanties aan diverse maatschappelijke instanties zoals bijvoorbeeld sportverenigingen, woningbouwverenigingen etc.. In een aantal gevallen worden deze leningen door een waarborgfonds gewaarborgd of gevrijwaard. Hoewel de afgelopen jaren de omvang aanzienlijk is teruggebracht bestaat nog steeds de kans dat we worden aangesproken op verstrekte garanties of dat verstrekte geldleningen niet (geheel) worden terugbetaald.

Periodiek wordt de financiële positie van de betreffende instanties beoordeeld, zodat de gemeente tijdig aandacht kan vragen voor haar (financiële) belangen die aan de verstrekte leningen en garantstelling zijn verbonden.

Ontwikkelingen Sociaal Domein

Vanaf 2019 gaan we sterk inzetten op innovatie. Hiermee willen we bereiken dat er geen tekorten in het Sociaal Domein ontstaan. We gaan er in deze begroting vanuit dat de bijdrage van het Rijk stabiel blijft, met uitzondering van een tegemoetkoming voor Beschermd Wonen. Bij de overheveling van de budgetten voor het Sociaal Domein naar de algemene uitkering en de toekenning van budgetten voor het IBP heeft het Rijk aangegeven alle knelpunten als opgelost te beschouwen. Incidentele compensatieregelingen zijn dermate streng dat een beroep hierop nauwelijks mogelijk is. Aan de inkomstenkant is er verder het risico van krimpende macrobudgetten BUIG en de effecten van de herziening van de verdeelmodellen Wmo en Jeugd.

Door ontschotting van de budgetten hebben we de mogelijkheid het Sociale Domein als één samenhangend werkveld te benaderen. De invloed op de inkoop tarieven is beperkt. Daarom gaan we vooral inzetten op volumebeperking. De mogelijkheden concentreren zich aan de uitgavenkant vooral op het voorkomen van dure zorg. Daarom stimuleren we het gebruik van het voorliggend veld en zorgen we voor een efficiënt en effectief behandelplan. Dit bereiken we door de integrale toegang en innovatie bij de zorgaanbieders. Wanneer de effecten uitblijven kunnen de tekorten oplopen tot € 5 miljoen.

Contract Huishoudelijk restafval Attero

Het vigerend contract voor de (Brabant-brede) aanlevering van huishoudelijk restafval aan Attero kent een leverplicht van 510.000 ton per jaar (tot 1 februari 2017). Attero heeft inmiddels over de looptijd van 2011 tot februari 2017 de boeteclausule geëffectueerd.

Over de periode 2011-2014 is de uitspraak definitief in het voordeel van de gemeenten (die gezamenlijk optrekken in de VvC (Vereniging van Contractanten)) gebleven en hoeft geen boete te worden betaald.

Het dossier over 2015 is nog steeds in juridische procedure. Hierin wordt op dit moment een validatieproces doorlopen. De verwachting is dat op z'n vroegst in 2019 duidelijkheid zal komen over de uitspraak. Wat dit voor gevolgen heeft voor verder procedures of de jaren 2016-2017 is nog onbekend.

Algemene Uitkering

Gemeenten ontvangen voor de uitvoering van hun taken gelden vanuit het Rijk via de Algemene Uitkering. De omvang van de Algemene Uitkering (AU, gemeentefonds) is gekoppeld aan de Rijksuitgaven (trap op trap af). Vanaf 2018 worden in de berekening niet langer de netto gecorrigeerde Rijksuitgaven gehanteerd maar is het fonds gekoppeld aan de totale Rijksuitgaven, dit zorgt voor een stabielere basis voor de trap op trap af methode.

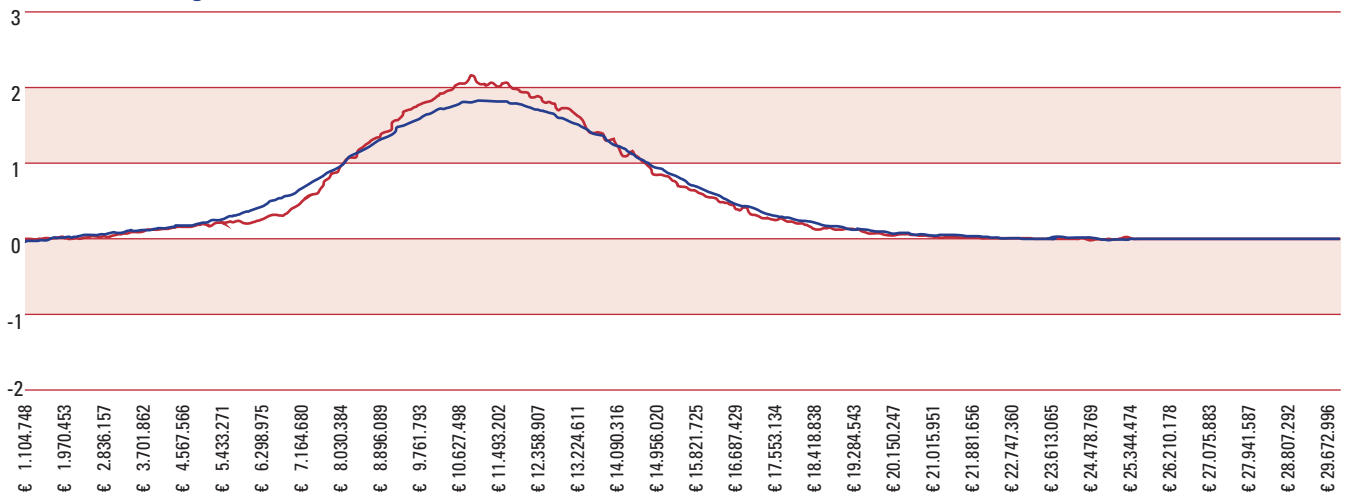
Afgelopen Maart- en Meicirculaire is landelijk veel gesproken en gepubliceerd over de forse toename van het gemeentefonds omdat het Rijk € 5,4 miljard toevoegt waarbij ze aangeeft dit te koppelen aan het gezamenlijk IBP (interbestuurlijk programma). Deze € 5,4 miljard is echter niet extra, dat is inmiddels ook onderkend door het Rijk. We hebben de afgelopen jaren te maken gehad met kortingen als ook met uitnames uit de AU waarbij de taken niet afnamen of zelfs toenamen. Ook de ontwikkeling van loon- en prijsstijging wordt in de begroting gedekt vanuit de AU. De verwachting is wel dat er voor onze gemeente een knelpunt zal zijn / blijven op het Sociaal Domein. De objectieve verdeelmodellen in het Sociaal Domein zijn nog niet stabiel. Er wordt her en der nog gelobbyd en gedeeltelijk is er nog sprake van historische modellen die worden omgebouwd. Met name de berekeningssystematiek van BUIG is nog in beweging.

Weerstandsvermogen

Conform de methode van het NAR wordt op basis van het risicoprofiel de benodigde weerstandscapaciteit berekend. Deze berekening kan worden afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit, dat het geheel aan middelen vormt dat in de organisatie aanwezig is om de risico's in financiële zin af te dekken. Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen of waar na het treffen van maatregelen nog restrisico's overblijven.

Benodigde Weerstandscapaciteit

Op basis van het risicoprofiel kan de benodigde weerstandscapaciteit worden berekend. Dit geschiedt op basis van een risicosimulatie. Uitgangspunt hierbij is een statistische benadering die er van uit gaat dat nooit alle risico's zich tegelijkertijd en in maximale omvang voordoen. Door deze benadering kan op een verantwoorde manier minder weerstandscapaciteit worden aangehouden in tegenstelling tot de situatie waarin de optelsom van alle risico's als uitgangspunt wordt genomen.



Wanneer alle risico's zich tegelijk in hun maximale omvang zouden voordoen, is hiermee een bedrag gemoeid van € 52,3 miljoen. In bovenstaande figuur is de simulatie-uitkomst weergegeven op basis van het risicoprofiel.

Bij een zekerheidspercentage van 90% (oppervlakte van bovenstaande grafiek) betekent de uitkomst dat er een bedrag van € 15,3 miljoen benodigd is om de risico's in financiële zin af te dekken. Dit bedrag, dat hoger is dan de berekening bij de rekening 2017 (11,0 mln), kan worden

afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit teneinde de ratio van het weerstandsvermogen te kunnen bepalen. Het bedrag van € 15,3 is fors hoger dan in de voorgaande exercitie omdat de risico's bij het Sociaal Domein aanzienlijk zijn toegenomen. Een andere belangrijke verklaring voor de toegenomen risico's zijn de sterk gestegen bouwkosten en de hiermee gepaard gaande onzekerheid bij aanbestedingen. Later in deze paragraaf wordt dit benodigde bedrag ad € 15,3 mln afgezet tegen het beschikbare weerstandsvermogen.



Beschikbare Weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit wordt berekend door de algemene reserve af te zetten tegen de risico's. Er wordt hierbij geen rekening gehouden met stille reserves: meerwaarden van activa die lager dan de marktwaarde zijn gewaardeerd. Een algemeen kenmerk van stille reserves is dat men er

om allerlei redenen niet direct over kan beschikken. Om deze reden worden stille reserves niet tot de beschikbare weerstandscapaciteit gerekend.

Die Algemene Reserve ziet er als volgt uit:

Omschrijving	Bedrag
Verwachte stand Algemene Reserve per 31/12/18	42.149.638
Blokkeringen tbv voormalige bestemmingsreserves en ontwikkelfondsen	
Stedelijke Vernieuwing	- 2.931.678
Vastgoed	- 245.484
Openbare Ruimte	- 3.000.000
Parkeren	- 210.740
Ruimtevragers	- 5.775.000
Totaal blokkeringen vanuit voormalige bestemmingsreserves	- 11.741.422
Blokkeringen gerelateerd aan Grondbedrijf	
Risico's Grondbedrijf	-2.700.000
Blokkering tbv investeringen deelplannen naar Algemene Dienst	-6.000.000
Blokkeringen tbv grondbedrijf gerelateerde activiteiten	- 8.700.000
Weerstandsvermogen voor rentecorrectie	20.622.805
Rentecorrectie 2 % * 2,5	-1.031.140
Weerstandsvermogen	19.591.664

In bovenstaande opstelling wordt een correctiefactor voor de rente gehanteerd omdat aanwending ervan er toe leidt dat de renteopbrengst van de Algemene Reserve niet langer kan worden ingezet als algemeen dekkingsmiddel gebaseerd op het interne rentepercentage van 2%. Een toelichting op de diverse blokkeringen tbv aan grondbedrijf gerelateerde activiteiten vindt u verderop in deze paragraaf.

In het voorgaande is zowel de benodigde (zie toelichting op voorgaande pagina) als de beschikbare weerstandscapaciteit bepaald. In deze paragraaf kan een relatie worden gelegd tussen deze beiden om het weerstandsvermogen van de gemeente Bergen op Zoom te bepalen en daarover een oordeel te vellen. Op basis van de beschikbare weerstandscapaciteit is de ratio:

$$\text{Ratio Weerstandsvermogen: } \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}} = \frac{\text{€ 19.592.000}}{\text{€ 15.300.000}} = 1,28$$

Beoordeling weerstandsvermogen

Om de ratio voor het weerstandsvermogen te kunnen beoordelen wordt gebruik gemaakt van onderstaande waarderingstabel die in samenwerking tussen NAR en de Universiteit Twente is opgesteld. De raad heeft zich geconformeerd aan deze waarden.

Waarderingcijfer	Ratio	Betekenis
A	> 2	Uitstekend
B	1,4 – 2	Ruim voldoende
C	1 – 1,4	Voldoende
D	0,8 – 1	Matig
E	0,6 – 0,8	Onvoldoende
F	< 0,6	Ruim onvoldoende

De ratio bedraagt voor de Gemeente Bergen op Zoom 1,28. Dit betekent dat de Gemeente Bergen op Zoom op dit moment beschikt over een vermogenspositie die gekwalificeerd wordt als “voldoende” om de risico’s in financiële zin af te dekken. Deze ratio is lager dan de uitkomst bij de jaarrekening 2017 (2,00). Dit wordt veroorzaakt door een toename van de risico’s, met name in het Sociaal Domein, en een groter beslag op de algemene reserve door het beschikbaar stellen van ontwikkelingsfondsen. Naar verwachting zal die ratio in de periode 2019 - 2022 stijgen naar een niveau van ongeveer 1.6 eind 2022.

Kengetallen

In lijn met hetgeen bepaald door het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) nemen wij voortaan in deze paragraaf ook een vijftal financiële kengetallen op. De kengetallen hebben als een doel meer inzicht te geven in de financiële positie van de gemeente. De kengetallen hebben geen functie als normeringsinstrument in het kader van het financieel toezicht door de provincie maar zijn voornamelijk bedoeld om de financiële positie voor raadsleden inzichtelijker te maken.

Het gaat om de volgende kengetallen:

Netto Schuldquote:	totale baten begroting	236,6 mln
	netto schulden	236 mln

Dit kengetal geeft een indicatie over omvang schuldenlast en de hiermee gepaarde omvang rentelasten hoe die op de begroting drukken. Hoewel de schuld in 2017 is toegenomen bedraagt de stijging in 2017 slechts 1% doordat ook het begrotingstotaal is toegenomen.

Netto Schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen:	netto schulden	
	-/- verstrekte leningen	234,6 mln
	totale baten begroting	236 mln

Dit kengetal corrigeert de netto schuldquote voor leningen die de gemeente zelf heeft verstrekt. Dit kengetal achten wij prima geschikt voor het duiden van de schuld. Bij dit kengetal wordt de schuldpositie gesaldeerd met de leningen die een gemeente heeft verstrekt. In Bergen op Zoom zijn dezelfde bedragen relatief beperkt maar voor de vergelijking met andere gemeenten (waar dit wel aan de orde kan zijn) is het wel van belang. Vervolgens wordt de omvang van de netto schuld gerelateerd aan de omvang van de exploitatie. Op die manier kunnen de lasten van deze schuld (rente en aflossing) in relatie tot de begroting worden gebracht. Het draait bij een blik op de schulden tenslotte om de vraag in hoeverre de lasten als gevolg van te hoge schulden niet te veel begrotingsruimte opslokken.

Vooral vanwege het argument dat lasten voortvloeiend uit de schulden gerelateerd worden aan de inkomsten in begrotingstotaal zijn wij van mening dat de netto schuldquote zich uitstekend leent voor een beoordeling van de schuldenpositie. De VNG heeft hier inmiddels ook normen voor gedefinieerd: tot 90% groen, 90-130% oranje en > 130% rood.

Solvabiliteit:	eigen vermogen	46,2 mln
	balanstotaal	329,1 mln

De ratio geeft inzicht in hoeverre de gemeente aan haar verplichtingen kan voldoen en in staat is tegenvallers op te vangen.

Dit kengetal drukt uit in hoeverre het totale bezit op de balans is belast met schulden en zegt tevens iets over de weerstandscapaciteit en het vermogen om (incidentele) tegenvallers op te vangen. Dit kengetal is in aanzienlijke mate afhankelijk hoe het gemeentelijk bezit gewaardeerd wordt. Daarbij hebben we te maken met de gemeentelijke verslaggevingsregels die overwegend negatief uitpakken voor de solvabiliteit. Bijvoorbeeld het onderscheid tussen investeringen met maatschappelijk of economisch nut waarbij de eerste categorie voor een lagere waarde kan worden gewaardeerd/geactiveerd dan de aanschafwaarde. Verder is bij een aantal activasoorten (bijvoorbeeld vastgoed) niet mogelijk deze positief te herwaarderen maar is afwaardering wel verplicht wanneer daar aanleiding toe is. Dit soort regels vertekenen de solvabiliteit in aanzienlijke mate.

Daarnaast wordt de solvabiliteit beïnvloed door financiële beslissingen/keuzes. Nog niet zo lang geleden is de overstap gemaakt van annuitair naar lineair afschrijven. Deze stelselwijziging ging gepaard met een aanzienlijke onttrekking aan de algemene reserve maar hiermee werd wel de toekomstige exploitatie ontlast doordat afschrijvingslasten naar voren werden gehaald. Ook het opheffen van de kapitaallastenreserve (in combinatie met het afboeken van diverse investeringen) heeft geleid tot een onttrekking aan de reserves maar ook hier werden de lasten naar voren gehaald. Dit zijn twee voorbeelden van financiële keuzes die de robuustheid van de gemeentelijke begroting hebben vergroot maar ten laste gingen van de solvabiliteit.

Bovenstaande maakt duidelijk dat bij het begrip solvabiliteit diverse kanttekeningen geplaatst kunnen worden waardoor wij dit kengetal maar zeer beperkt bruikbaar vinden voor het beoordelen van de schuldpositie.

Grondexploitatie:	totaal alle bouwgronden (wel of niet in exploitatie)	38 mln
	baten grondexploitatie	236 mln

Dit geeft inzicht in hoeverre de waarde van de gronden zich verhouden tot de geraamde baten.

Structurele exploitatieruimte:	structurele baten	
	-/- structurele lasten	5,9 mln
	totale baten	236 mln

Dit kengetal is van belang om te kunnen beoordelen welke structurele ruimte een gemeente heeft om de eigen lasten te dragen, of welke stijging van de baten of structurele daling van de lasten daarvoor nodig is.

Belastingcapaciteit:	woonlasten per gezin
	woonlasten landelijk gemiddelde

De belastingcapaciteit geeft inzicht hoe de belastingdruk in de gemeente zich verhoudt ten opzichte van het landelijk gemiddelde.

Kengetallen	rekening 2017	begroot 2018	Begroting 2019
Netto Schuldquote	96%	93%	100%
Netto Schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen	95%	92%	99%
Solvabiliteitsrisico	15%	11%	14%
Structurele Exploitatieruimte	1,3%	1,3%	2,5%
Grondexploitatie	17%	11%	16%
Belastingcapaciteit	109,26	110,39	nmb

Grondbedrijf

In deze begroting zijn reeds de voorstellen verwerkt van het meerjarenprogramma grondbedrijf (MPG) dat in juni van dit jaar aan u is voorgelegd. Uit het MPG blijkt een risico-profiel van 2,7 mln. per ultimo 2018. Dit bedrag wordt in de Algemene Reserve (de Reserve Grondbedrijf is opgeheven) als blokkering opgenomen.

De methode om de hoogte van de risico's te bepalen voor de in uitvoering zijnde projecten is gebaseerd op de zgn. IFLO+-methode, waarbij de risico's zich met name voordoen bij de opbrengsten en in mindere mate bij de kosten. Het risico-profiel wordt op de volgende manier bepaald:

- 10% over de boekwaarde
- 10% over de nog te realiseren opbrengsten
- 5% over nog te maken kosten
- 50% verwachtingswaarde omdat niet alle risico's zich gelijktijdig voor zullen doen

Bovenop deze blokkering is nog een grondbedrijf gerelateerde blokkering opgenomen:

- € 6.000.000 verband houdend met de drie deelplannen (Geertruidapolder, Oude Havenkanaal en Waterschans) die uit de grondexploitatie ScheldeVesting zijn overgeheveld naar de algemene dienst. Het voorziene saldo van opbrengsten versus uitgaven van deze plannen bedraagt ongeveer 6 miljoen negatief. Mede vanuit het oogpunt van voorzichtigheid kiezen wij ervoor dit bedrag vooralsnog te blokkeren binnen de algemene reserve.

Bovenstaande betekent dat ten behoeve van grondbedrijf gerelateerde activiteiten een bedrag van € 8,7 mln (€ 2,7 + € 6.0) geblokkeerd wordt binnen de algemene reserve.

Ambities voor deze bestuursperiode

1. Vermindering en beheersing van de risico's blijft onverminderd een belangrijk speerpunt van dit college.
2. Versterken van het weerstandsvermogen is een belangrijk aandachtspunt. "Meevallers" worden, in principe, toegevoegd aan de algemene reserve ter verbetering van weerstandsvermogen en verder verlagen van de schuldenlast.

Kaderstellende documenten voor deze paragraaf

Beleidsnota	Vastgesteld
Nota risicomangement	2013

Kerncijfers van de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing

Omvang risico's:	€ 15,3 mln
Weerstandscapaciteit:	€ 19,6 mln
Weerstandsratio:	1,28
Risico's Grondbedrijf:	€ 2,7 mln