

## 2.2.7 Weerstandvermogen en risicobeheersing

In deze paragraaf gaan wij nader in op de risico's die wij als gemeente lopen, de mate waarin wij de risico's in financiële zin kunnen tackelen, en hoe wij er als gemeente in financiële zin voor staan. Daarom worden er, naast de weerstandcapaciteit en de weerstandratio, kengetallen over de financiële positie gegeven. Het totaal ervan kan een indruk verschaffen van de financiële sterkte van de gemeente .

De kengetallen vormen een verbinding tussen de verschillende aspecten die de raad in haar beoordeling van de financiële positie moet betrekken om daar een verantwoord oordeel over te kunnen geven. Zij leveren daarmee ook een bijdrage aan haar kaderstellende en controlerende rol.

### Kengetallen

De set van financiële kengetallen is vastgelegd in een daartoe strekkende ministeriële regeling. Deze ratio's zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Verloop kengetallen financiële positie				Categorische indeling provincie		
Kengetal	Rek. 2017	Begr. 2018	Begr. 2019	Cat. A	Cat. B	Cat. C
Netto schuldquote	19,72%	12,28%	31,22%	<90%	90-130%	>130%
Netto schuldquote, gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	13,33%	7,20%	25,69%	<90%	90-130%	>130%
Solvabiliteitsratio	56,30%	63,42%	60,26%	>50%	20-50%	<20%
Grondexploitatie	3,45%	4,36%	3,75%	<20%	20-35%	>35%
Structurele exploitatieruimte	6,50%	0,48%	-3,42%	begr.pos.	begr.neutr.	begr. neg.
Belastingcapaciteit	99,68%	100,57%	101,38%	<95%	95-105%	>105%

De provincie deelt de kengetallen in drie categorieën in, maar geeft hier geen kwalificatie aan, omdat de normering een eigen gemeentelijke keuze is. Wel kan over het algemeen worden gesteld, dat categorie A het minst risicovol is en categorie C het meest.

**Netto schuldquote:** De netto schuldquote weerspiegelt het niveau van de schuldenlast t.o.v. de eigen middelen en geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en aflossingen op de exploitatie. Hierbij wordt verschil gemaakt tussen de schuldquote in - en exclusief doorgeleende gelden (verstrekte leningen).

Onze schuldquote is zeer laag en dat betekent dat we een ruime leencapaciteit hebben om de gevolgen van financiële tegenvallers op te kunnen vangen.

**Solvabiliteitsratio:** Dit kengetal geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen.

Ook voor dit kengetal geldt dat we mogen spreken van een gezonde solvabiliteit.

**Grondexploitatie:** Dit kengetal geeft aan hoe groot de grondpositie (de waarde van de grond) is ten opzichte van de totale geraamde baten. De boekwaarde van de grond is van belang, omdat deze waarde moet worden terugverdiend bij de verkoop.

Ons kengetal geeft aan dat hiervoor slechts een gering risico bestaat.

**Structurele exploitatieruimte:** Hiermee wordt aangegeven hoe groot de structurele exploitatieruimte is door de totale baten te vergelijken met de structurele baten en lasten.

Op grond van artikel 19 van het BBV wordt een overzicht van incidentele baten en lasten per programma gevraagd. Deze specificatie is opgenomen in hoofdstuk 3.3.2 Dit saldo afgezet tegen de totale baten geeft het gevraagde percentage.

Zoals u ziet geeft de indicator aan dat er geen sprake is van een structureel evenwicht in de begroting 2019.

Belastingcapaciteit: Dit kengetal geeft aan in welke mate de gemeente de gemeentelijke belastingopbrengsten kan verhogen om financiële tegenvallers op te vangen c.q. ruimte te creëren voor nieuw beleid. De ruimte die de gemeente heeft om zijn belastingen te verhogen, wordt vaak gerelateerd aan de totale woonlasten. Het Coelo publiceert deze ieder jaar in de Atlas lokale lasten (zie paragraaf 2.2.1 lokale heffingen). Het kengetal geeft aan dat wij hierin niet over ruimte beschikken.

#### Geprognoseerde balans

De wijziging van de hiervoor genoemde ministeriële regeling heeft ook betrekking op het opnemen van de geprognoseerde begin- en eindbalans in de begroting en meerjarenraming, welke eveneens in de paragraaf moet worden opgenomen. Gelet op de sterke relatie van dit onderdeel met de paragraaf Financiering, in het bijzonder het EMU-saldo, hebben wij de berekening en specificatie van de geprognoseerde begin- en eindbalans opgenomen in de paragraaf financiering. Korthedshalve verwijzen wij naar deze paragraaf.

Navolgend de ontwikkelingen in relatie tot weerstandscapaciteit (buffers) en weerstandsbehoefte (risico's) waaruit het weerstandsvermogen blijkt, uitgedrukt in de weerstandsratio.

#### *Weerstandscapaciteit en weerstandsratio's*

De weerstandscapaciteit van de gemeente wordt bepaald door de niet benutte, vrij beschikbare, financiële ruimte in de exploitatie (weerstandscapaciteit exploitatie) en het onderdeel reserves van het eigen vermogen (weerstandscapaciteit vermogen). Hieronder wordt dit nader toegelicht. Deze ruimte kan, onder de voorwaarde dat het bestaande beleid kan worden gecontinueerd, worden ingezet om de nadelige effecten van het opkomen van risico's af te dekken.

#### *Weerstandscapaciteit exploitatie*

Dit betreft specifiek extra ruimte door inkomsten c.q. nog niet gericht ingezette lasten / budgetten, die (tijdelijk) kunnen worden ingezet om risico's financieel op te vangen. Wat de feitelijke ruimte in de exploitatie betreft blijft deze beperkt tot de post onvoorzien. Deze bestaat uit 2 componenten:

- stelpost onvoorzien (incidenteel),
- stelpost structurele ruimte B (structureel).

Beide posten hebben tot doel onverwachte, onvoorziene uitgaven op te vangen waarbij onvoorzien bestemd is voor de incidentele onvoorziene uitgaven en structurele ruimte B voor de structureel onvoorziene uitgaven. Uiteraard kunnen hiermee ook de financiële effecten van risico's worden opgevangen.

Extra weerstandscapaciteit in de exploitatie kan ook gevormd worden door het verhogen van heffingen en leges. Dit is echter zeer beperkt. Zo mogen de gebonden heffingen (rioolheffing en afvalstoffenheffing) maximaal 100% kostendekkend zijn. Dat is in Landgraaf al jaren het geval. Verdere verhoging is daarmee uitgesloten. Dat geldt eveneens voor de leges, die ook slechts 100% kostendekkend mogen zijn.

Alleen de niet gebonden heffingen, zoals toeristenbelasting, precariobelasting en OZB bieden de mogelijkheid om extra verhogingen in te zetten ten gunste van de exploitatie. Wij merken daarbij op dat in het coalitieconvenant is afgesproken dat de heffingen en leges met maximaal inflatie zullen stijgen.

Dat hebben wij ook toegepast. In die zin zit ook in deze heffingen vooralsnog geen ruimte voor extra verhogingen. Los van die afspraak is de OZB ook gebonden aan een maximale verhoging, die landelijk wordt vastgesteld; de zgn. macronorm. Al met al is die ruimte dus heel beperkt.

#### *Weerstandscapaciteit vermogen*

In absolute zin wordt de weerstandscapaciteit van het vermogen bepaald door een deel van de reserves.

Dat zijn;

- algemene reserve,
- egalisereserves,
- bestemmingsreserves;

Doelreserves en onderhoudsreserves nemen wij in de weerstandscapaciteit niet mee; deze beïnvloeden de exploitatie omdat zij worden ingezet om lopende lasten te dekken (bv. onderhoud of kapitaallasten), In mindere mate geldt dat ook voor de egalisereserves en bestemmingsreserves. Deze hebben een bepaald doel; opvangen schommelingen in lasten in het geval van egalisereserves of een oogmerk (bestemmingsreserves). De belangrijkste component van de weerstandscapaciteit vermogen is dan ook de algemene reserve; deze middelen zijn vrij beschikbaar en beïnvloeden de exploitatie niet.

Op basis van regelgeving zijn gemeenten verplicht om activa bij aankoop te waarderen tegen verkrijgingsprijs. Nadien herwaarderen, bijvoorbeeld tegen marktwaarde, is niet toegestaan. Het gevolg is dat er een verschil kan ontstaan tussen de verkrijgingsprijs en de marktwaarde. Dit verschil is niet zichtbaar op de balans maar kan wel een eenmalig voordeel opleveren bij verkoop van de activa. Dit zijn de stille reserves. Deze meerwaarde kan te gelde worden gemaakt ter afdekking van risico's. Voor de berekening van de weerstandscapaciteit rekenen wij deze stille reserves niet mee.

#### *Totale weerstandscapaciteit*

De diverse onderdelen van de weerstandscapaciteit, die in het voorgaande zijn toegelicht, geven het volgende beeld van de omvang van de totale weerstandscapaciteit. Voor wat betreft het onderdeel vermogen is dit de stand per 31 december van het betreffende jaar. Door de verwachte stand van de reserves op 31 december te nemen houden we rekening met stortingen in de reserves maar ook met reeds geplande onttrekkingen. Vooral dat laatste is belangrijk omdat deze onttrekkingen het bestaande beleid raken:

Weerstandscapaciteit	2019	2020	2021	2022
<b>Weerstandscapaciteit exploitatie</b>				
- Post (structureel) onvoorzien	167.623	197.474	227.474	257.474
<b>Totaal weerstandscap. exploitatie</b>	<b>167.623</b>	<b>197.474</b>	<b>227.474</b>	<b>257.474</b>
<b>Weerstandscapaciteit vermogen</b>				
Algemene reserve	14.047.744	8.990.452	8.582.425	9.834.488
Bestemmingsreserves	12.319.168	12.889.276	12.915.436	12.939.441
Egalisereserves	5.079.265	5.319.868	5.614.647	5.197.222
<b>Totaal weerstandscap. vermogen</b>	<b>31.446.178</b>	<b>27.199.597</b>	<b>27.112.509</b>	<b>27.971.152</b>
<b>Weerstandscapaciteit totaal</b>	<b>31.613.801</b>	<b>27.397.071</b>	<b>27.339.983</b>	<b>28.228.626</b>
in % van de begroting	24%	24%	25%	26%

### Weerstandsbehoefte (risico's)

Elke organisatie hoort bij het uitvoeren van haar taken ook rekening te houden met de daaraan verbonden risico's. Het is belangrijk dat vooraf de risico's in beeld zijn gebracht en dat is nagedacht over hoe om te gaan met die risico's: het voorzien in beheersmaatregelen.

Ondanks genomen beheersmaatregelen bestaan altijd nog de kans dat een risico leidt tot nadelige (financiële) effecten. Daarom is het van belang om periodiek de risico's te inventariseren en te bezien of er nieuwe risico's zijn bijgekomen. Daarnaast is het ook belangrijk te onderzoeken of een beheersmaatregel nog adequaat is. Bij het in het begin van de paragraaf genoemde overleg zijn deze aspecten de revue gepasseerd.

Met als basis de nota weerstandsvermogen en risicomanagement 2014 hebben wij bij het opstellen van deze programmabegroting per programma de majeure risico's geïnventariseerd. Daarbij is per risico het risicobedrag bepaald door uit te gaan van het maximale financiële risico (impact) en de kans (hoog, midden of laag) dat het risico kan opkomen. Kans \* impact levert vervolgens het risicobedrag op waarmee rekening moet worden gehouden in de weerstandsbehoefte. We gaan ervan uit dat met deze inventarisatie 80% van de financiële risico's zichtbaar is gemaakt. De resterende 20% worden gezien als niet majeure kleinere risico's met een gering financieel restrisico. Als buffer voor de overige 20% (niet-majeure risico's), verhogen we het bedrag van de majeure risico met 20%. Dat leidt tot het navolgende overzicht:

Weerstandsbehoefte per		2019	2020	2021	2022
N°	programma				
0	Bestuur en ondersteuning	€ 635.000	€ 885.000	€ 1.135.000	€ 1.385.000
1	Veiligheid	€ 90.000	€ 90.000	€ 90.000	€ 90.000
2	Verkeer, vervoer en waterstaat	€ 175.000	€ 175.000	€ 175.000	€ 175.000
3	Economie	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000
4	Onderwijs	pm	pm	pm	pm
5	Sport, cultuur en recreatie	€ 837.500	€ 837.500	€ 837.500	€ 837.500
6	Sociaal domein	€ 1.997.500	€ 1.997.500	€ 2.147.500	€ 2.297.500
7	Volksgezondheid en milieu	€ 180.000	€ 180.000	€ 180.000	€ 180.000
8	Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing	€ 412.500	€ 412.500	€ 412.500	€ 412.500
-	Bedrijfsvoering	€ 3.487.500	€ 3.487.500	€ 3.487.500	€ 3.487.500
	20% buffer niet-majeure risico's	€ 1.603.000	€ 1.653.000	€ 1.733.000	€ 1.813.000
	<b>Totaal risico's</b>	<b>€ 9.618.000</b>	<b>€ 9.918.000</b>	<b>€ 10.398.000</b>	<b>€ 10.878.000</b>

### Weerstandsratio

Een vergelijking van weerstandscapaciteit met de weerstandsbehoefte levert de weerstandsratio op. Die weerstandsratio is een graadmeter in hoeverre de gemeente in staat is om de financiële gevolgen van benoemde risico's op te kunnen vangen. Op basis van een geactualiseerde weerstandscapaciteit en weerstandsbehoefte is de weerstandsratio 2019 en volgende jaren bepaald. Daarbij zijn wij ervan uitgegaan dat de becijferde risico's in de programma's 1 t/m 8 en bedrijfsvoering voor 2019 ook gelden voor 2020 en volgende jaren. In programma 0 is, zoals in dat programma bij de risico's beschreven, rekening gehouden met een toename van jaarlijks € 250.000 van het risico dat de algemene uitkering daalt. Ook in programma 6 is rekening gehouden met een toename van het risico v.w.b. de financiering

van de jeugdhulp. Deze risicostijging werkt ook door in de 20% buffer voor de niet-majeure risico's, die daardoor jaarlijks stijgt met € 50.000.

Weerstandsratio	2019	2020	2021	2022
Weerstandsvermogen klein r (alleen algemene reserve).	€ 14.047.744	€ 8.990.452	€ 8.582.425	€ 9.834.488
Weerstandsvermogen groot R (incl. egalisatie en bestemmingsreserves).	€ 31.613.801	€ 27.397.071	€ 27.339.983	€ 28.228.626
Weerstandsbehoefte = risico's	€ 9.618.000	€ 9.918.000	€ 10.398.000	€ 10.878.000
Weerstandsratio klein r (alleen algemene reserve).	1,46	0,91	0,83	0,90
Weerstandsratio groot R (incl. alle reserves m.u.v. doelreserves).	3,29	2,76	2,63	2,60
Indicatieve norm weerstandsratio voor weerstandsratio r (alleen algemene reserve).	$1 < r < 2$			
voor weerstandsratio R (totaal).	$2 < R < 3$			

In het overzicht zijn twee weerstandsratio's weergegeven. De belangrijkste hiervan is de zgn. kleine ratio, gebaseerd op alleen de algemene reserve. Veel gemeenten hanteren alleen de kleine ratio omdat onttrekkingen aan de algemene reserve geen impact hebben op de exploitatie. Wanneer deze voldoende hoog is, in ieder geval boven de 1, betekent dat dat de opkomende risico's volledig uit de algemene reserve gedekt kunnen worden. Voor 2019 ligt de ratio boven de afgesproken bandbreedte. De jaren daarna loopt de ratio terug. Wij merken daarbij op dat bij de bepaling van het genoemde weerstandsvermogen nog geen rekening is gehouden met onttrekkingen aan reserves waartoe is besloten na 1 augustus 2018. Afhankelijk hoe hoog die onttrekkingen zijn (denk hierbij o.a. aan de tekorten in het sociaal domein) zal deze weerstandsratio dalen.

De tweede ratio, de zgn. grote ratio, is gebaseerd op alle reserves met uitzondering van doel- en onderhoudsreserves. Deze ratio ligt alle jaren ruim boven de afgesproken bandbreedte. Inzet van deze reserves heeft echter mogelijk gevolgen voor de exploitatie in de jaren na 2019, aangezien deze reserves veelal worden ingezet om de exploitatie te versterken om de afgesproken doelen te realiseren.

Wat betreft de ontwikkeling van de kleine weerstandsratio is nuancering op zijn plaats.

Alhoewel het risico van een te kleine weerstandsratio in de jaren 2020 en volgende lager dan 1 reëel is, is dat op zich in de Landgraafse situatie niet direct alarmerend. We zien dat de ratio zich na 2021 weer herstelt. Dit als gevolg van onze structurele storting in de algemene reserve. De totale weerstandscapaciteit, hetgeen tot uitdrukking komt in de grote weerstandsratio, is ronduit robuust te noemen. Daarmee heeft Landgraaf voldoende armslag om financiële risico's op te vangen. Uiteraard moeten we tijdig anticiperen op de mogelijkheid dat de kleine ratio bij opmaak van de volgende begroting daalt tot onder het benodigde niveau en daar maatregelen op nemen.