

Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Deze paragraaf geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is om niet begrote kosten te dekken. Dat wil zeggen: welke capaciteit is nodig om de risico's op te vangen, en wel zodanig dat een tegenvaller in de uitvoering niet direct tot een bezuiniging hoeft te leiden.

Paragraafhouder Erwin Slomp

Inleiding

Het weerstandsvermogen dient om niet begrote kosten en risico's op te vangen. Het geeft een indicatie van de robuustheid van de begroting. Risicobeheersing heeft daarom een belangrijke relatie met het weerstandsvermogen. Reguliere risico's worden afgedekt met verzekeringen of voorzieningen/bestemmingsreserves. Voor risico's die niet tegen acceptabele kosten kunnen worden verzekerd en waarvan de omvang niet redelijkerwijs is in te schatten dient het weerstandsvermogen als dekkingsmiddel.

Binnen de uitvoering van het beleid doen we al veel aan het beperken van risico's. Bij elk besluit tot uitvoering nemen we waarborgen op in de college- en raadsvoorstellen om risico's zoveel mogelijk te vermijden of te beperken. Daarnaast zijn op allerlei terreinen (wegen, riolering, gebouwen, openbare verlichting, etc.) beheersplannen opgesteld waarbij we zo nodig voorzieningen treffen. Bij grotere projecten bouwen we diverse momenten in waarop de gemeente nog kan kiezen om al dan niet door te gaan (go of no-go momenten). Alle voorstellen beoordelen we op eventuele risico's met financiële-, personele- en/of juridische consequenties. Kortom: risicomangement maakt primair onderdeel uit van de dagelijkse processen.

In de opgestelde 'Nota weerstandsvermogen en Risicomangement' zijn de doelstellingen en begrippen betreffende het weerstandsvermogen en aanpak verder uiteengezet.

Inventarisatie weerstandscapaciteit

Om risico's te kunnen opvangen is het van belang dat hiervoor een buffer beschikbaar is. In dit kader is de weerstandscapaciteit van de gemeente van belang. We maken onderscheid tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit.

Structurele weerstandscapaciteit

Structurele weerstandscapaciteit bestaat uit middelen die permanent kunnen worden ingezet om tegenvallers in de lopende exploitatie op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van bestaande taken. De structurele weerstandscapaciteit bestaat onder andere uit het budget voor onvoorzien dat in elk programma is opgenomen. Dit bedrag is echter op nihil gesteld en biedt daarmee geen weerstandscapaciteit. Andere structurele dekkingsmiddelen, zoals onbenutte belastingcapaciteit en 100% kostendekkendheid van leges worden in Hoogeveen buiten beschouwing gelaten.

Incidentele weerstandscapaciteit

De incidentele weerstandscapaciteit is het vermogen dat we kunnen inzetten om eenmalige tegenvallers op te vangen. De incidentele weerstandscapaciteit bestaat uit het vrij aanwendbare deel van de reserves. Dat betreft enerzijds de Algemene reserve, maar ook bestemmingsreserves behoren daartoe, omdat de raad vanwege haar budgetrecht kan besluiten de bestemming te wijzigen.

Algemene reserve

De Algemene reserve vormt het belangrijkste onderdeel van het weerstandsvermogen en bedraagt per 31 december 2018 (voor resultaatbestemming) €14,8 miljoen.

De Algemene reserve (na resultaatbestemming) is € 5,9 miljoen.

Bestemmingsreserves

Bestemmingsreserves zijn die reserves die de raad voor een bepaald doel heeft bestemd. Ze beslaan momenteel €14,6 miljoen.

Stille reserves

Dit betreffen de activa die op de balans lager zijn gewaardeerd dan de marktwaarde en die op korte termijn verkoopbaar zijn. Deze worden op nihil gewaardeerd.

Inventariseren van de risico's

De omvang van het noodzakelijke weerstandsvermogen wordt telkens herzien op basis van ontwikkelingen. De risico's worden bij het opstellen van de begroting en jaarrekening geactualiseerd.

Aan de hand van een lijst met mogelijke onderwerpen zijn de grootste risico's voor de gemeente in beeld gebracht. De risico's zijn nu beoordeeld aan de hand van de matrices en de tabellen die zijn opgenomen in de nota Weerstandsvermogen en risicomangement. De omvang x de kans, dat het risico zich voordoet, geeft aan wat de benodigde weerstandscapaciteit is. Zoals in onderstaande tabel is weergegeven, bedraagt de benodigde weerstandscapaciteit voor de jaarrekening 2018 € 12,66 miljoen.

Onderdeel (Bedrag * € 1.000)	Maximaal risico	Risicokans	Benodigde weer- standscapaciteit
Algemene uitkering	3.755	Hoog	1.877
Bedrijfsvoering (aandeel SWO)	2.645	Laag	514
(Schade)claims	355	Laag	54
Externe factoren	1.748	Gemiddeld/Hoog	378
Financieel	30.613	Gemiddeld/Hoog	4.755
Grondexploitatie	*	Hoog	540
Kapitaalgoederen	4.148	Laag/Gemiddeld	937
Open-einde regelingen	2.670	Laag/Gemiddeld/Hoog	1.573
Projecten	2.268	Laag/Gemiddeld/Hoog	622
Verbonden partijen	3.960	Laag/Gemiddeld/Hoog	1.098
Overige categorieën	865	Laag/Gemiddeld	316
Totaal	53.027		12.664

* Afzonderlijke risicoanalyse grondexploitaties met een maximaal risico van ca. € 0,54 miljoen. Zie voor meer informatie de paragraaf Grondbeleid.

Vergelijkende cijfers

Onderdeel (bedrag x € 1.000)	Begr '20 benod. Weerstandscap.	Begr '19 benod. Weerstandscap.	Jr '18 benod. Weerstandscap.	Vershil benodigd begr '20 tov begr '19	Vershil benodigd begr '20 tov jr '18
Alg. uitkering	1.877	1.889	1.822	-12	55
Bedrijfsvoering	514	916	495	-402	19
(schade)-claims	54	54	54	0	-
Externe Factoren	378	297	378	81	-
Financieel	4.755	3.018	3.755	1.737	1.000
Grondexploitatie	540	600	540	-60	-
Kapitaalgoederen	937	719	836	218	101
Open- einde regeling	1.573	1.922	2.243	-349	-670
Projecten	622	1.425	1.622	-803	-1.000
Verbonden partijen	1.098	1.031	1.125	67	-27
Overige categorieën	316	375	317	-59	-1
Totaal	12.664	12.246	13.187	418	-523

De grootste verschillen t.o.v. voorgaande jaren worden veroorzaakt door:

Algemene uitkering

De uitkering is lager dan begroot. De reden hiervoor is dat Hoogeveen aanvankelijk de budgetten voor Wsw uitgekeerd kreeg en deze vervolgens één op één doorstortte naar Alescon. Nu Alescon is gesplitst ontvangen we alleen nog het deel wat betrekking heeft op STARK. De benodigde weerstandscapaciteit is daarom bijgesteld.

Bedrijfsvoering

Bij de jaarrekening 2018 is het risico rondom de ICT, hardware en software bijgesteld. Voorheen werd de ingebrachte waarde bij de SWO volledig opgenomen als maximaal risico. Dit kwam niet overeen met de kans en impact van dit risico. Met ingang van de jaarrekening 2018 is een percentage van de inbreng als benodigde weerstandscapaciteit meegenomen.

Financieel

Het verschil wordt voornamelijk veroorzaakt door toevoeging van de risico's met betrekking tot de Ijsbaan-zwembad (IJZ)Daarnaast meer verstrekte geldleningen

Open einde regelingen

Lager budget leerlingenvervoer, stijging kosten jeugdzorg en verlaging budget schuldhulpverlening.

Kapitaalgoederen

Een stijging in het benodigde weerstandscapaciteit door het verhogen van de kosten voor het onderhoud van de kunstwerken.

Projecten

Het verschil wordt veroorzaakt door het wegvallen van het risico rondom de onzekerheden voor het terugvorderen van de btw op het Activum.

Daarnaast bij begroting 2018 was hier ook nog een risico opgenomen die hoort onder de grondexploitaties en was hiermee dubbel. Vanaf jaarrekening 2017 is deze er uit gehaald en alleen bij de grondexploitaties opgenomen.

Bij de actualisatie van het risicoregister zijn de risicoscores opnieuw beoordeeld. Dit veroorzaakt een aantal verschillen t.o.v. eerdere jaren.

Toelichting op de grootste risico's

De risico's met de meeste invloed op de benodigde weerstandscapaciteit worden hieronder toegelicht:

Nr.	Categorie	Risico	Benodigde weerstandscapaciteit
1	Algemene uitkering	Algemene uitkering - De werkelijke algemene uitkering wijkt af van de raming	€ 1.877
2	Financieel	Verstrekte geldleningen - Het niet nakomen van de aflossingsverplichtingen (Tamboer, hypotheek, ambtenaren, woningbouwcooperaties).	€ 1.620
3	Open-einde regelingen	Jeugdzorg - Overschrijding van het jeugdbudget doordat er duurdere, meer en/of langere zorg gevraagd wordt.	€ 1.572
4	Financieel	Garantstelling financiering ijsbaan - Niet nakomen van verplichtingen.	€ 970

Overige risico's

Naast bovengenoemde zijn voor de berekening van de weerstandscapaciteit, onder andere ook de volgende risico's meegenomen:

- Het moeten terugbetalen van ontvangen subsidiebedragen (Categorie Projecten).
- Meer aanvragen dan budget bij schuldhulpverlening, minimabeleid en het leerlingenvervoer (Categorie open einde regelingen).
- Schadeclaims die niet worden gedekt door de verzekering (Categorie Claims).
- Openstaande vorderingen worden niet ontvangen (dubieuze debiteuren) (Categorie Overige).

Weerstandsvermogen

Het kengetal weerstandsvermogen is de verhouding tussen het totaalbedrag aan risico's en de beschikbare weerstandscapaciteit. Met behulp van dit kengetal kan worden bepaald of het weerstandsvermogen voldoet aan de gestelde norm.

Het wordt als volgt berekend:

$$\text{Weerstandsvermogen (risicoprofiel)} = \frac{\text{beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{benodigde weerstandscapaciteit}}$$

Onderstaand is het verloop van het weerstandsvermogen weergegeven, waarbij rekening is gehouden met het resultaat van de jaarrekening 2019 (na bestemming) en de begrote mutaties op de algemene reserve op basis van deze programmabegroting.

Bedragen x € 1 miljoen	31/12	2019	2020	2021	2022	2023
Beschikbare weerstandscapaciteit		2,978	2,065	2,564	3,096	5,166
'Benodigde weerstandscapaciteit		12,66	12,66	12,66	12,66	12,66
Weerstandsvermogen		-9,682	-10,595	-10,096	-9,564	-7,94
Ratio weerstandsvermogen		0,24	0,16	0,20	0,24	0,41

Aan de hand van onderstaande tabel kan de betekenis van deze ratio worden bepaald. Conform de tabel uit de nota risicomanagement kunnen we concluderen dat het weerstandsvermogen op basis van deze begroting 'ruim onvoldoende' is.

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

Kengetallen financiële positie

Interpretatie van de financiële positie is voor gemeenten lastig. Veel gemeenten willen zich daarom onderling vergelijken. Het BBV schrijft daarom voor dat in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing een verplichte basisset van vijf financiële kengetallen moet worden opgenomen. De berekenwijze van de kengetallen is vastgelegd in een ministeriële regeling.

Mede op basis van deze kengetallen dient de paragraaf een analyse te geven van de financiële positie van de gemeente. Doel van deze kengetallen is dat daarmee beter door de raad het oordeel over de structureel en reëel sluitende begroting wordt onderbouwd.

1A. Netto schuldquote

De netto schuld weerspiegelt het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen. De netto schuldquote geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie (totale baten exclusief mutaties reserves). We hanteren de definitie van de VNG, die zij gepubliceerd hebben in hun notitie "Houdbare gemeentefinanciën", in de definitie/formule rekenen ze de voorzieningen tot het eigen vermogen.

Jaar	Langlopende schuld (bedragen x € 1 miljoen)	Netto schuld	Exploitatie inkomsten (excl. reserves)	Percentage netto schuld als aandeel exploitatie
2018(rek)	118,7	137,5	196,0	70%
2019	141,2	150,7	192,3	78%
2020	152,9	170,3	178,9	95%
2021	153,8	173,5	175,6	99%
2022	154,0	170,6	175,3	97%
2023	143,5	164,7	175,1	94%

Toelichting netto schuld en percentage netto schuld als aandeel van de inkomsten.

De kolom langlopende schuld in bovenstaande tabel geeft geen compleet beeld van onze vermogenspositie. Ook andere zaken moeten worden meegenomen. Een goed kengetal om de hoogte van de schulden te beoordelen is de *netto schuld als aandeel van de inkomsten*. De hoogte van de inkomsten bepaalt namelijk in belangrijke mate hoeveel schulden een gemeente kan dragen. Hoe hoger het inkomen des te meer schuld een gemeente kan aangaan. Het kengetal uitgedrukt in procenten wordt de netto schuldquote genoemd. Voor de inkomsten in de noemer moet voor dit kengetal worden uitgegaan van de inkomsten voor de bestemming van de reserves, de inzet van reserves op de exploitatie zijn geen inkomsten. De formule voor de netto schuldquote als aandeel van de inkomsten luidt:

$$\frac{(\text{langlopende schulden} + \text{kortlopende schulden} + \text{crediteuren} + \text{overlopende passiva}) - (\text{kortlopende vorderingen} + \text{liquide middelen} + \text{overlopende activa})}{\text{inkomsten voor bestemming reserves}}$$

De VNG adviseert om 130% als maximum norm te hanteren en daarboven de schuld af te bouwen. Uit bovenstaande tabel blijkt dat het percentage tot 2021 oploopt naar 99%, om in 2022 weer iets te dalen naar 94%. Hiermee komen we boven onze eigen vastgestelde norm van maximaal 80% uit.

1B. Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen

Om inzicht te verkrijgen in hoeverre sprake is van doorlenen wordt de netto schuldquote zowel in- als exclusief doorgeleende gelden weergegeven (netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen). Op die manier wordt duidelijk in beeld gebracht wat het aandeel van de verstrekte leningen is en wat dit betekent voor de schuldenlast.

(Opmerking: bij de verstrekte leningen worden de leningen aan de Stichting Stimuleringsfonds Nederlandse Gemeenten (SVN) buiten beschouwing gelaten).

Jaar	Langlopende schuld (bedragen x € 1 miljoen)	Netto schuld	Exploitatie inkomsten (excl. reserves)	Percentage netto schuld als aandeel exploitatie
2018(rek)	118,7	132,8	196,0	68%
2019	141,2	146,1	192,3	76%
2020	152,9	165,7	178,9	93%
2021	153,8	168,9	175,6	96%
2022	154,0	166,1	175,3	95%
2023	143,5	160,2	175,1	91%

2. De solvabiliteitsratio

De solvabiliteit is een maatstaf om aan te geven in hoeverre een organisatie in staat is om aan haar verplichtingen te voldoen. De solvabiliteitsratio is een kengetal dat weergeeft welk deel van het gemeentelijk vermogen is gefinancierd met eigen vermogen, hoe hoger dit percentage, hoe gunstiger dit is voor de financiële weerbaarheid van de gemeente. Het cijfer geeft dus een soort toekomstvisie weer.

Hoogeveen heeft per 31 december 2020 een geprognosticeerd balanstotaal van € 210,7 miljoen en het eigen vermogen is ruim € 24,1 miljoen, kortom de solvabiliteitsratio is 11%, de berekening is gebaseerd op de VNG definitie (voorzieningen onderdeel van het eigen vermogen). Hiermee komen we onder de minimale norm van 18% uit die we zelf hebben vastgesteld. Als we voorzieningen als vreemd vermogen beschouwen (conform het BBV), dan daalt de solvabiliteit naar 8%.

Uit onderstaande tabel blijkt dat de solvabiliteit eerst daalt, om vervolgens vanaf het jaar 2021 weer een lichte stijging laat zien, omdat het eigen vermogen weer iets aangroeit.

Balans Hoogeveen		2018	2019	2020	2021	2022	2023
(Bedragen * € 1 miljoen)		Rekening	Begroot	Begroot	Begroot	Begroot	Begroting
Activa							
Immateriële vaste activa	A	10,3	10,0	9,7	9,4	9,1	8,8
Materiële vaste activa	A	124,0	133,8	153,4	158,0	156,6	153,3
Fin vaste activa(uitzettingen)	A	4,8	5,2	5,1	5,1	5,0	5,0
Fin vaste activa(overige)	A	9,5	9,5	9,5	9,5	9,5	9,5
Voorraden	B	16,6	16,7	16,7	16,7	16,7	16,7
Vlottende activa	B	26,3	16,3	16,3	16,3	16,3	16,3
Totaal	E	191,5	191,5	210,7	215,0	213,2	209,6
Passiva							
Eigen Vermogen	C	27,7	24,5	24,1	25,2	26,3	28,6
Vreemd Vermogen	D	163,8	167,0	186,6	189,8	186,9	181,0
Totaal	E	191,5	191,5	210,7	215,0	213,2	209,6
Solvabiliteit(=C:E)		14,5%	12,8%	11,4%	11,7%	12,3%	13,7%
Afgerond		15%	13%	11%	12%	12%	14%

3. Kengetallen grondexploitatie

De afgelopen jaren is gebleken dat grondexploitatie een forse impact kan hebben op de financiële positie van een gemeente. De boekwaarde van de voorraden grond is van belang, omdat deze waarde moet worden terugverdiend bij de verkoop. De accountant moet ieder jaar beoordelen of de gronden tegen een actuele waarde op de balans zijn opgenomen.

Het kengetal geeft in een percentage aan hoe groot het geïnvesteerde bedrag is ten opzichte van de totale baten:

bedragen x € 1.000	2019	2020	2021	2022	2023
Boekwaarde voorraad gronden per 31-12	16.072	14.747	13.570	11.807	10.302
Totale baten (exclusief reserves)	192.342	178.731	175.407	175.190	174.998
Percentage	8,36%	8,25%	7,74%	6,74%	5,89%

4. Structurele exploitatieruimte

Voor de beoordeling van het structurele en reële evenwicht van de begroting wordt het onderscheid gemaakt tussen structurele en incidentele lasten. Bij incidentele lasten of baten gaat het om eenmalige zaken die zich gedurende maximaal drie jaar voordoen. Hierbij vinden correcties plaats als gevolg van de structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves.

De structurele exploitatieruimte wordt bepaald door het saldo van de structurele baten en lasten en het saldo van de structurele onttrekkingen en toevoegingen aan reserves te delen door de totale baten en uit te drukken in een percentage.

Structurele exploitatieruimte

	2019	2020	2021	2022
Totaal structurele lasten	178.886.474	174.591.784	174.124.803	172.777.655
Totaal structurele baten	177.816.191	175.090.743	174.936.240	174.847.669
Saldo structurele baten en lasten (1)	-1.070.283	498.959	811.437	2.070.014
structurele toevoeging reserves	200.000	378.000	403.000	200.000
structurele onttrekking reserves	677.000	707.000	772.000	771.000
Saldo onttrekking en toevoeging (2)	-477.000	-329.000	-369.000	-571.000
Saldo (1) en (2)	-1.547.283	-169.959	442.437	1.499.014
Percentage t.o.v. totale baten	-0,87%	-0,10%	0,25%	0,86%

5. Belastingcapaciteit: woonlasten meerpersoonshuishouden

De ruimte die een gemeente heeft om zijn belastingen te verhogen wordt vaak gerelateerd aan de totale woonlasten. Het Coelo publiceert deze lasten ieder jaar in de Atlas van de lokale lasten. Onder de woonlasten worden verstaan de OZB en de rioolheffing en de reinigingsheffing voor een woning met gemiddelde WOZ-waarde in die gemeente. Overigens laat dit kengetal eigenlijk meer een verhouding zien t.o.v. de landelijk gemiddelde woonlasten dan dat het de echt vrij toelaatbare (wettelijke) belastingruimte toont.

	2017	2018	2019
OZB-lasten gemiddelde WOZ-waarde	264,05	266,20	270,73
Rioolheffing	146,90	146,90	146,90
Afvalstoffenheffing	247,60	247,60	247,60
Totaal woonlasten Hoogeveen	658,56	660,70	665,23
Gemiddelde woonlasten gemeenten (landelijk)	723,00	721,00	740,00
Percentage t.o.v. landelijk gemiddelde	91%	91%	90%