

Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Algemeen

Het weerstandsvermogen van de gemeente geeft een indicatie van de mate waarin de gemeente in staat is om financiële tegenvallers op te vangen zonder dat de continuïteit in gevaar komt. Het weerstandsvermogen geeft inzicht in de mogelijkheid voor de gemeente om substantiële tegenvallers op te vangen zonder dat het beleid daarvoor hoeft te worden aangepast. De omvang van het weerstandsvermogen geeft de robuustheid van de financiële positie van de gemeente aan.

Bekend mag zijn dat het ontwikkelen en uitvoeren van beleid niet mogelijk is zonder risico's aan te gaan. In de dagelijkse bedrijfsvoering liggen per definitie risico's besloten. Van belang is evenwel om bewust en gecalculeerd om te gaan met risico's en planmatig maatregelen te treffen om deze risico's zoveel mogelijk weg te nemen of te verminderen. Hierbij dient nog wel opgemerkt te worden dat voor alle financiële risico's die te voorzien zijn en waarvan de omvang kan worden geschat, toereikende voorzieningen zijn gevormd.

Inventarisatie weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente zo nodig beschikt om de niet begrote kosten te dekken. De weerstandscapaciteit is onder te verdelen in: incidentele weerstandscapaciteit (alle reserves en post onvoorzien); structurele weerstandscapaciteit (belastingcapaciteit, begrotingsruimte en kostenreductie).

In deze paragraaf beperken we ons primair tot de incidentele weerstandscapaciteit. Wij brengen enerzijds de volledige beschikbare weerstandscapaciteit in beeld en vervolgens is berekend, wat de minimaal beschikbare weerstandscapaciteit is. De integraal beschikbare weerstandscapaciteit van de gemeente Sint Anthonis bedraagt per eind 2020 ruim 59 miljoen euro, zoals in onderstaande tabel is weergegeven.

| Nr | Naam | Saldo per 1-1-2020 | Saldo per 31-12-2020 |
|--|--|--------------------|----------------------|
| 1 | Algemene vrije reserve (vrij besteedbaar)* | 3.122.000 | 3.122.000 |
| 2 | Bestemmingsreserves | 21.479.000 | 18.449.000 |
| 3 | Stille reserves | 38.000.000 | 38.000.000 |
| 4 | Post onvoorzien | 15.000 | 15.000 |
| Totaal bruto weerstandscapaciteit | | 62.616.000 | 59.586.000 |

Sub 1 Algemene vrije reserve

In de gemeente Sint Anthonis is een algemene vrije reserve beschikbaar voor zowel de reguliere bedrijfsvoering als voor het grondbedrijf. Dit houdt concreet in dat de omvang van deze reserve in zijn geheel vrij beschikbaar is voor het opvangen van onverwachte risico's zonder dat dit van invloed is op de lopende exploitatie. In de nota 'reserves en voorzieningen gemeente Sint Anthonis 2018' is vastgesteld dat de ondergrens € 1.325.000 bedraagt. Een bovengrens is niet van toepassing.

Sub 2 Bestemmingsreserves

Dit zijn reserves met een bestedingsfunctie, waarbij middelen zijn weggezet voor toekomstige uitgaven of investeringen. Uw raad kan besluiten reserve(s) bestedingsvrij te maken en hiermee risico's af te dekken als bij de bestemming een bestuurlijke heroverweging mogelijk is. Gelet op het voorbestemde karakter van deze reserves is hier gekozen voor een inzetbaarheid van 10% voor de weerstandscapaciteit. Een groot deel van de bestemmingsreserves bestaat uit reserves ten behoeve van het Uitvoeringsprogramma.

Sub 3 Stille reserves

De boekwaarde van de bezittingen is opgenomen op de balans. Indien de werkelijke waarde van een actief hoger is dan de boekwaarde, is sprake van een stille reserve. Een stille reserve kan worden aangewend als weerstandscapaciteit. Het moge duidelijk zijn dat pas bij een daadwerkelijke verkoop van een object blijkt welke overwaarde wordt gerealiseerd. De belangrijkste stille reserves zijn gemeentelijke gebouwen, bossen en natuurterreinen, openbaar groen en gronden.

De laatste analyse van de waarde van de stille reserves heeft plaatsgevonden bij de jaarrekening 2016. De vrije waarde van de agrarische gronden is daarna in de afgelopen jaren van € 45.000 per hectare gestegen naar € 65.000 per hectare. Mede als gevolg van de geplande grondverkopen in het kader van het Uitvoeringsprogramma zullen de stille reserves dalen naar een bedrag van ruim € 38 miljoen.

Gelet op de hiervoor aangegeven onzekerheden is voor de berekening van de weerstandscapaciteit voor wat de inzetbaarheid van gemeentelijke gebouwen rekening gehouden met een percentage van 15% en voor de overige eigendommen van 10%.

Sub 4 Post onvoorziene uitgaven

In de begroting wordt structureel een bedrag van € 15.000 opgenomen voor onvoorziene uitgaven. Gezien de criteria die binnen de gemeente gehanteerd worden voor onvoorziene uitgaven, is deze post ook onderdeel van het weerstandsvermogen.

Sub 6 Onbenutte belastingcapaciteit

De onbenutte belastingcapaciteit bestaat uit de extra structurele middelen die gegenereerd kunnen worden door de tarieven van de gemeentelijke heffingen te verhogen tot het wettelijk toegestane maximum. De onbenutte belastingcapaciteit wordt gevormd door het verschil tussen de fictieve (toegestane) opbrengsten bij maximale heffing- en belastingtarieven en de begrote opbrengsten (op basis van de feitelijke belastingdruk). Aangezien wij in deze paragraaf ons beperken tot de incidentele weerstandscapaciteit wordt deze ruimte niet meegenomen in de berekening van de beschikbare weerstandscapaciteit.

Minimale weerstandscapaciteit

Rekening houdend met vorenstaande kan de minimale weerstandscapaciteit per 31 december 2020 als volgt worden berekend:

| Nr | Naam | % inzetbaar | Beschikbaar per 31-12-2020 | Inzetbaar per 31-12-2020 |
|---|---|-------------|----------------------------|--------------------------|
| 1 | Algemene vrije reserve (vrij besteedbaar) | 100% | 3.122.000 | 3.122.000 |
| 2 | Bestemmingsreserves | 10% | 18.449.000 | 1.845.000 |
| 3 | Stille reserves | 10/15% | 38.000.000 | 4.432.000 |
| 4 | Post onvoorzien | 100% | 15.000 | 15.000 |
| Totaal minimale weerstandscapaciteit | | | 59.586.000 | 9.414.000 |

Inventarisatie risico's

Om het weerstandsvermogen te kunnen beoordelen, is naast de weerstandscapaciteit ook inzicht nodig in de omvang van de risico's waarmee in de begroting geen rekening is gehouden en waarvoor geen voorziening is getroffen dan wel verzekeringen zijn afgesloten. Een risico is het gevaar van het ontstaan van schade of verlies door interne of externe omstandigheden. Hier worden die risico's bedoeld waarvan de financiële omvang (nog) niet of slechts bij benadering bepaald kunnen worden en waarvan het niet zeker is of, en zo ja, wanneer het risico zich voordoet. Indien namelijk het risico wel concreet getaxeerd kan worden, dan is het ook mogelijk hiervoor een voorziening te vormen.

De kans dat de risico's zich gelijktijdig voordoen is klein. Mede daardoor is bij elk risico zo goed mogelijk geprobeerd aan te geven welk financieel gevolg dat risico kan inhouden. Ook is er een inschatting gemaakt van de kans dat het risico zich voordoet. De omvang van het risico is dan te berekenen door het geraamd bedrag te vermenigvuldigen met de risicokans (risico = kans x gevolg).

| Inschatting kans dat risico voordoet | Kans |
|--------------------------------------|------|
| Laag risico 0 - 30% | 15% |
| Gemiddeld risico 30 - 60% | 45% |
| Hoog risico 60 - 100% | 80% |

Onderverdeling risico's

Met betrekking tot de inschatting dat risico's zich voor doen, gaan wij uit van de volgende indeling:

Sub 1 Risico's uit juridische procedures en aansprakelijkheid

Het betreft de risico's als gevolg van bestuurlijke besluitvorming. Besluiten van de overheid kunnen bij de uitvoering leiden tot schade voor de burger, ook al is het besluit volkomen rechtmatig.

In principe worden deze risico's afgedekt via verzekeringen. Niet in alle gevallen kunnen claims tot schadevergoeding in welke vorm dan ook hieronder worden afgedekt. In dat kader wordt rekening gehouden met een risico omvang tot een bedrag van € 250.000 en een inschattingskans van 15%.

Sub 2 Risico's uit borgstellingen en gemeentegaranties

Het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW) heeft als doel het bevorderen van het eigen woningbezit en is verantwoordelijk voor het beleid en de uitvoering van de Nationale Hypotheek Garantie (NHG). Het WEW is een private instelling met zogenaamde achtervangovereenkomsten met het Rijk en de gemeenten. Per 1 januari 2011 wordt de achtervangfunctie volledig door het Rijk ingevuld. Het risico voor de gemeente Sint Anthonis beperkt zich dus tot de leningen van voor 2011. Naarmate de tijd verstrijkt, vermindert dit risico. De algemene verwachting is dat het aantal aanspraken vermindert.

Daarnaast staat onze gemeente garant voor een aantal geldleningen. De meeste garantstellingen zijn in het verleden overgedragen aan het Waarborgfonds Sociale Woningbouw. Hierdoor is het risico aanzienlijk gereduceerd. Nieuwe leningen van de woningbouwstichting lopen allemaal via het waarborgfonds, waarbij nu het hele risico is afgedekt. De omvang van het risico wegens borgstellingen en gemeentegaranties is geraamd op een bedrag van € 150.000 en een inschattingskans van 15%.

Geldlening breedband

De vijf gemeenten in het Land van Cuijk hebben een geldlening verstrekt aan de coöperatie LVCNET. Met deze lening is LVCNET in staat gesteld om de vraagbundeling te organiseren. Wanneer – met de opbrengst van deze vraagbundeling – het netwerk door LVCNET zou worden aangelegd, zou het terugbetalen van deze lening aan de gemeenten onderdeel uitmaken van hun exploitatieopzet. Inmiddels is gebleken dat de vraagbundeling onvoldoende resultaat had. Dat betekent dat LVCNET onvoldoende basis heeft om een netwerk te kunnen aanleggen. Daarom hebben de gemeenten samen met LVCNET een marktconsultatie gehouden, met de opbrengst van de vraagbundeling in de hand. Het resultaat daarvan is dat E-Fiber het netwerk gaat aanleggen in alle vijf de gemeenten. Het terugbetalen van de geldlening was een van de ‘inzetten’ van de onderhandelingen met deze partij.

De gemeenten hebben een samenwerkingsovereenkomst gesloten met E-Fiber waarin onder meer is vastgelegd wat E-Fiber aan leges- en degeneratiekosten aan de gemeenten betaalt. Ook wordt in deze samenwerkingsovereenkomst verwezen naar de overeenkomst tussen E-Fiber en LVCNET. In die overeenkomst is geregeld dat LVCNET door E-Fiber in staat wordt gesteld om de lening aan de gemeenten af te lossen. De omvang van dit risico wordt geraamd op € 166.000 met een inschattingsskans van 15%.

Sub 3 Exploitatierisico's

Binnen de exploitatiebegroting van de gemeente is een aantal begrotingsposten opgenomen met een zogenaamd open eind karakter. Hierdoor kunnen er in de loop van het jaar risico's ontstaan die op voorhand niet in te schatten zijn. Te denken valt daarbij aan:

Algemene uitkering Gemeentefonds

De algemene uitkering is de belangrijkste inkomstenbron van de gemeente. Door de drie decentralisaties is het effect van de uitkering op het totaal van de inkomsten en uitgaven toegenomen. De Rijksoverheid maakt de beleidskeuzes en de gemeenten voeren uit. De ontwikkeling van de omvang van de algemene uitkering heeft een geschiedenis met grote fluctuaties. Daarnaast kan het voorkomen dat de werkelijke prijsontwikkeling van de drie decentralisaties anders is dan waar in de algemene uitkering rekening mee wordt gehouden. Gelet op de onzekerheden wordt hier rekening gehouden met een risico-omvang van € 1.000.000 en een inschattingsskans van 80%.

Uitkeringen in het sociale domein

Het betreft hier de uitkeringen (BUIG-middelen) en de uitgaven in het sociale domein. Vanaf 2015 zijn gemeenten behalve voor de Wmo ook verantwoordelijk voor de Participatiewet en de Jeugdwet. De hiervoor ontvangen budgetten zijn onafhankelijk van de feitelijke behoefte (open einde regeling). De lasten voor zowel de bijstandsuitgaven als voor het minimabeleid en schulpulpverlening worden over de jaren constant begroot. Dit gebeurt ook met de hiertegenover staande BUIG-middelen. Deze zijn momenteel niet toereikend om de lasten te dekken. Het is in bijzondere gevallen mogelijk dat er een extra rijksvergoeding wordt ontvangen middels de zogenaamde Vangnetregeling. Voor wat betreft de nieuwe taken sociaal domein is niet bekend hoe de budgetten zich gaan verhouden tot de werkelijke uitgaven. Vooralsnog zijn extra middelen beschikbaar gesteld door het rijk voor de Jeugdzorg. De algemene landelijke verwachting is dat de toegekende budgetten nog niet toereikend zijn. Ook gezien de open einde regeling wordt er rekening gehouden met een risico omvang van € 500.000 met een inschattingsskans van 80%.

Planschade

De gemeente wordt bij de exploitatie van woningbouw, volkshuisvesting en in zijn algemeenheid steeds vaker geconfronteerd met planschadeclaims. Voor nieuwe plannen wordt deze schade zoveel mogelijk op derden afgewenteld door het aangaan van een overeenkomst "Planschadeafwenteling". Deze mogelijkheid bestaat echter niet in geval van claims tegen bestaande bouw. Hiervoor wordt de omvang van het risico geraamd op een bedrag van € 100.000 en een inschattingsskans van 15%.

Overige risico's

Claim Attero

Attero heeft tegen de gewesten en de gemeenten procedures gestart, die verband houden met de verwerking van huishoudelijk restafval. Gewesten en gemeenten zouden een naheffing verschuldigd zijn voor minderleveringen. De uitspraak is in september 2019 gekomen en is negatief voor de Vereniging van Contractanten Afvalsturing Brabant en de Brabantse Gewesten. In het najaar van 2019 zal door de VvC worden besloten of tot vernietiging zal worden overgegaan. BCA beschikt over een bestemmingsreserve gebaseerd op de claim van Attero. Mocht blijken dat de reserve van BCA niet hoog genoeg is dan dienen de BCA deelnemers aanvullend budget vrij te maken. Het maximale risico bedraagt € 50.000 met een inschattingkans van 80 %.

Grondexploitatie

Met betrekking tot een analyse van de grondexploitatie verwijzen wij naar de paragraaf Grondbeleid.

Verbonden partijen

Door het aangaan van de gemeenschappelijke regelingen en andere samenwerkingsverbanden wordt een deel van de gemeentelijke taken en bevoegdheden verplaatst naar deze partijen. Hoewel de gemeente bestuurlijk meestal vertegenwoordigd blijft in het algemeen en/of dagelijks bestuur en er indirect ook zeggenschap is op de planning en control cyclus, is de invloed voor de individuele gemeente beperkt. Gezamenlijke besluitvorming kan daarentegen wel gevolgen hebben voor de gemeentelijke begroting. Op basis van ervaringen uit het verleden wordt de omvang van het risico geraamd op een bedrag van € 400.000 en een inschattingkans van 45 %.

Stikstofbesluit

Het stikstofbesluit van de Raad van State van mei 2019 kan aanzienlijke gevolgen hebben voor de uitvoering van bouwprojecten. Dit kan leiden tot vertragingen binnen de uitvoering van gemeentelijke projecten (grondexploitatie) maar ook binnen de particuliere sector. In deze laatste situaties zullen de legesopbrengsten omgevingsvergunningen geraakt worden en (tijdelijk) dalen. Voor beide aspecten wordt een totaal bedrag aan risico geschat van € 250.000 met een kans van 45 %.

Sub 4 Risico's op eigendommen

De risico's op eigendommen zijn beperkt door het afsluiten van brand- en stormverzekeringen. Daarnaast voeren wij bij onze eigendommen planmatig beheer en onderhoud uit, dit op basis van beheerplannen en inspecties. De hiertoe benodigde budgetten zijn opgenomen in de jaarlijkse begroting. Bij eventuele schade-uitkeringen en bepaalde natuurverschijnselen hebben we te maken met eigen risico. De omvang van dit risico wordt ingeschat op een bedrag van € 75.000 en een inschattingkans van 15%.

Sub 5 Risico's verband houdende met de bedrijfsvoering

Personeel

De risico's bedrijfsvoering hebben betrekking op de afwezigheid van personeel wegens ziekte of anderszins, het vertrek van personeel en noodzakelijke (tijdelijke en duurdere) vervanging, stijging van de kosten, de borging van kwetsbaarheid, kwaliteit en continuïteit van de organisatie. Dit risico zal mogelijk groter worden in de komende jaren naar de herindeling toe, hierdoor zijn functies mogelijk minder goed vast in te vullen waardoor het noodzakelijk is extra personeel in te huren. Daarnaast doet zich het risico voor van een afwijkende loon- en prijsontwikkeling bij diverse onderdelen in de bedrijfsvoering. De omvang van dit risico wordt ingeschat op een bedrag van € 600.000 en een inschattingkans van 45%.

Pensioen en wachtgeldverplichtingen bestuurders

De mutaties in het College, vertrekkende en komende wethouders brengen aanzienlijke lasten voor de gemeente met zich mee. Vertrekkende wethouders zonder nieuwe dienstbetrekking kunnen een beroep doen op de wachtgeldregeling. Daarnaast kunnen zij bij het aangaan van een nieuwe dienstbetrekking een verzoek doen tot waardeoverdracht van de bij de gemeente opgebouwde pensioenaanspraken naar de pensioenuitvoerder van de nieuwe werkgever. De omvang van dit risico wordt ingeschat op een bedrag van € 100.000 en een inschattingskans van 15%.

Recapitulatie omvang risico's

| Bedragen x € 1.000 | Bedrag | Kans | Risico |
|---|--------------|------|--------------|
| Juridische procedures en aansprakelijkheid | 250 | 15% | 38 |
| Borgstellingen en gemeentegaranties | 150 | 15% | 23 |
| Geldlening breedband | 166 | 15% | 25 |
| Exploitatierisico's | | | |
| Algemene uitkering | 1.000 | 80% | 800 |
| Uitkeringen in sociaal domein | 500 | 80% | 400 |
| Planschade | 100 | 15% | 15 |
| Claim Attero | 50 | 80% | 40 |
| Stikstofbesluit | 250 | 45% | 113 |
| Verbonden partijen | 400 | 45% | 180 |
| Risico's op eigendommen | 75 | 15% | 11 |
| Risico's in verband met bedrijfsvoering | | | |
| Personeel | 600 | 45% | 270 |
| Pensioen en wachtgeldverplichtingen bestuurders | 100 | 15% | 15 |
| | 2.726 | | 1.930 |

Ratio weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen wordt uitgedrukt in een verhoudingsgetal, de weerstandsratio. De ratio wordt bepaald door de beschikbare weerstandscapaciteit te delen door de benodigde weerstandscapaciteit (het totaal aan verwachte risico's). Hiervoor is landelijk de volgende tabel samengesteld:

| Waarderingstabel | Score |
|------------------|------------------|
| Score < 0,6 | Ruim onvoldoende |
| Score 0,6 – 0,8 | Onvoldoende |
| Score 0,8 – 1,0 | Matig |
| Score 1,0 – 1,4 | Voldoende |
| Score 1,4 – 2,0 | Ruim voldoende |
| Score > 2,0 | Uitstekend |

Op basis van de minimaal beschikbare weerstandscapaciteit per 31 december 2020 van € 9.414.000 heeft de gemeente ruim voldoende capaciteit om het totaalbedrag van de risico's van € 1.930.000 op te vangen. De weerstandsratio voor de gemeente Sint Anthonis komt op uit op een score van: 4,8 of wel uitstekend (in de begroting 2019 was deze ratio 15).

De daling ten opzichte van 2019 wordt veroorzaakt door een afname van de stille reserves in de beschikbare weerstandscapaciteit als gevolg van de verkoop van gronden ter dekking van het Uitvoeringsprogramma en een toename van de verwachte risico's.

Financiële kengetallen

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) bepaalt dat gemeenten voortaan een basisset van vijf financiële kengetallen moeten opnemen in de jaarrekening. Doel van deze kengetallen is om u op eenvoudige wijze inzicht te geven in de financiële positie van de gemeente.

| | Rekening 2018 | Begroting 2019 | Begroting 2020 | Begroting 2021 | Begroting 2022 | Begroting 2023 |
|--|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Netto schuldquote | 2,8% | 39,6 % | 35,3 % | 48,0 % | 46,1% | 44,1 % |
| Netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen | 1,6% | 40,4 % | 36,1 % | 48,7 % | 46,7 % | 44,6 % |
| Solvabiliteit | 64,8% | 61,0 % | 56,0 % | 46,0 % | 46,0% | 47,0 % |
| Grondexploitatie | 3,5% | 8,5 % | -11,3 % | -11,2 % | -11,2 % | -11,3 % |
| Structurele exploitatieruimte | -5,5% | 3,4 % | -1,7 % | -1,9 % | -1,6 % | -0,9 % |
| Belastingcapaciteit | 79,3% | 86,3 % | -79,6 % | -79,6 % | -79,6% | -79,6 % |

Netto schuldquote

Dit kengetal geeft inzicht in het niveau van de netto schuldenlast. De vlottende passiva worden hierbij verminderd met de vlottende activa (minus de voorraden). De uitkomst wordt uitgedrukt in een percentage van de totale jaarlijkse exploitatiebaten. Het geeft zodoende een indicatie in welke mate de rentelasten en aflossingen op de exploitatie drukken. Een normale netto schuldenlast ligt tussen de 0% en 90%. Voor de gemeente Sint Anthonis ligt dit kengetal dus ruim binnen de veilige marge. Wel is te zien dat dit kengetal duidelijk stijgt. Onze liquiditeitspositie (geld op de bank) is in het jaar 2019 sterk afgenomen. Dit als direct gevolg van de investering in de N602 en het financieel arrangement en het daarbij behorende Uitvoeringsprogramma en bijbehorende inzet van de algemene reserve. Voor een uitgebreid overzicht van de diverse balansposities verwijzen wij u naar de geprognostiseerde balans op blz. 96.

Solvabiliteitsratio

De solvabiliteitsratio geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan zijn financiële verplichtingen te voldoen. Dit cijfer ligt doorgaans rond de 30% bij gemeenten. Voor de gemeente Sint Anthonis is deze ratio meer dan voldoende met een percentage van bijna 65%.

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. Hoe lager dit percentage, hoe beter. Aangezien op de boekwaarde de getroffen voorziening in mindering wordt gebracht is dit kengetal in Sint Anthonis vanaf het jaar 2020 negatief. De voorziening is immers groter dan de boekwaarde.

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 zaakbelasting (OZB). Dit kengetal geeft aan hoe groot de structurele exploitatieruimte is uitgedrukt in het totaal aan baten. Hoe hoger dit percentage, hoe beter.

Belastingcapaciteit

Dit kengetal geeft inzicht hoe de belastingdruk in de gemeente zich verhoudt ten opzichte van het landelijk gemiddelde. De belastingdruk binnen de gemeente Sint Anthonis ligt enigszins onder het landelijke gemiddelde.