

5.7 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Algemeen

De paragraaf weerstandsvermogen geeft inzicht in het vermogen van de gemeente om *niet voorziene* financiële tegenvallers op te vangen. In de financiële verordening, welke met ingang van verslagjaar 2015 is aangepast, zijn de nota's Weerstandsvermogen, Risicomangement en de nota Reserves en Voorzieningen als aparte beleidsuitgangspunten komen te vervallen. Het altijd voldoen aan het BBV en het opnemen van de beleidsmatige uitgangspunten in deze paragraaf waren de redenen om de separate nota te laten vervallen.

Het gaat hier om zaken als de formulering van richtlijnen voor het kwantificeren van risico's, de bepaling van de noodzakelijk geachte weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's en de gewenste minimum omvang van de algemene reserve.

Definities

- Weerstandsvermogen: Het vermogen van de gemeente om niet voorziene financiële tegenvallers op te kunnen vangen teneinde haar taken voort te kunnen zetten.
- Weerstandscapaciteit: Middelen waarover de gemeente beschikt/kan beschikken om niet voorziene tegenvallers te dekken.
- Onbenutte belastingcapaciteit: Het bedrag waarmee de belastingen nog maximaal kunnen toenemen volgens de normen van een artikel 12 aanvraag. In het geval van een onvoorziene tegenvaller zouden de belastingen nog met dit bedrag verhoogd kunnen worden.
- Onvoorzien: In de begroting opgenomen bedrag voor onvoorziene uitgaven.

Gewenste hoogte van de weerstandscapaciteit

Algemeen

De uitgangspunten worden hierna benoemd voor het berekenen van het weerstandsvermogen en risicomangement Oldambt en de gewenste hoogte van de weerstandscapaciteit.

Het proces begint met het in beeld brengen van de risico's. Vervolgens wordt de omvang van het risico bepaald (netto verwachte omvang) en wat de kans is dat deze zich daadwerkelijk voordoet (waarschijnlijkheid).

Mogelijke risico's

Een inventarisatie van de te dekken risico's waar, bij de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit, in ieder geval rekening gehouden moet worden met incidentele- en structurele risico's.

1. Incidentele risico's

- Grote projecten.
- Akkoord van Westerlee.
- Gemeenschappelijke regelingen, voor zover niet opgenomen onder andere risicoposten (zie ook paragraaf Verbonden partijen).
- Garantstellingen op het beleidsterrein "wonen".

Grote projecten

Met betrekking tot grote projecten lopen we o.a. risico's dat begrote uitgaven worden overschreden of dat begrote inkomsten niet worden gerealiseerd. De verwachte stand per 31 december 2019 van de resterende kredietruimte voor de nog lopende projecten is ± € 34,0 miljoen. Hierin zit met name het Dollard College, de brede School in Scheemda, de Poort van Winschoten (aangepast naar aanleiding van Raadsbesluit in juli 2019), vervanging riool onder andere de aanpak van binnenstad Winschoten. We hebben dit risico gemiddeld over alle projecten naar de huidige omstandigheden beperkt ingeschat (15 %). Door het voeren van project control op de grotere projecten worden de risico's tijdig gesignaleerd en beheerst.

Aangezien is vastgesteld dat we de risico's met een zekerheidsfactor van 90% willen afdekken, is er een weerstandscapaciteit benodigd van bijna € 5,6 miljoen.

Voor claims welke nog in behandeling zijn als gevolg van het faillissement van Simon Benus Bouw wordt extra € 1,0 miljoen als risico opgenomen. Daarmee komt het totaal op € 6,6 miljoen.

2. Structurele risico's

Algemene uitkering Btw compensatie fonds (BCF)

Het Btw compensatiefonds heeft vanuit het Rijk een Plafond meegekregen. Met ingang van 2019 komt de zogeheten voorschotregeling ruimte onder het Btw compensatie fonds plafond in de Algemene Uitkering van het gemeentefonds te vervallen. Tot 2019 kregen gemeenten van het Rijk via het gemeentefonds een voorschot op de inschatting in welke mate de Btw-declaraties van gemeenten onder het BCF-plafond blijven. Vanaf 2019 zijn dan ook alle voorschotten BCF-plafond in het gemeentefonds afgeraamd. Ingaande 2019 zal jaarlijks bij de septembercirculaire van het lopende jaar een nieuw voorschot gegeven worden (alleen voor dat jaar). In de meicirculaire van het volgend jaar wordt dan het definitieve bedrag van het vorig jaar vastgesteld.

De provincie stond de voorschotregeling in de oude situatie als structureel dekkingsmiddel toe in de (meer jaren) begroting. Om in de nieuwe situatie toch nog deels rekening te kunnen houden met deze geldstroom (alleen het moment van verwerken in het gemeentefonds verandert immers en niet de uiteindelijke omvang) heeft onze provinciale toezichthouder aangegeven dat op basis van bepaalde methodieken deze ramingen wel (deels) meegenomen mogen worden in de begroting en meerjarenraming mits dit ook wordt meegenomen in deze paragraaf. Mede gezien alle negatieve afrekeningen op dit onderdeel hebben wij gekozen voor de methodiek: 50% van het laatst bekend bedrag. Dit komt neer op 50% van € 1,2 miljoen, zijnde € 600.000 welke als stelpost bij de algemene uitkering is opgenomen. Het opnemen van een dergelijk nog niet bevestigd bedrag geeft een zeker risico en is om die reden hier gemeld.

Algemene risico's

Vanuit de bedrijfsvoering door de gemeenten is er per definitie altijd een risicofactor aanwezig op het terrein van de sociale open einde regelingen, aanbestedingen, fiscale wetgeving inzake de Btw, Loonheffing en vanaf 2016 de VPB (vennootschapsbelasting), de verbonden partijen, tekorten in het WSW bedrijf, verliezen op garantstellingen en bijvoorbeeld claims van derden.

Met name de forse tekorten in het sociale domein van de laatste jaren zorgen voor een grotere mate van onzekerheid. Er is voor het volledige begrotingsdeel structureel gekeken naar waarschijnlijkheden en zekerheden en op grond daarvan een bedrag ad € 8,5 miljoen als weerstandvermogen berekend.

Bovenstaande risico's in tabel

Bedragen x € 1.000

Risico	Netto verwachte omvang	Waarvan incidenteel	Waarvan structureel (keer factor 2 resp. 3)	Waar- schijn- lijkheid	Zeker -heid	Max. bedrag x kans
Grote projecten	34.000	34.000		15 %	90%	6.590
Plafond BTW compensatiefonds	600	600	1.800	2 %	50%	18
Algemeen risico	142.000	-	426.000	4 %	50%	8.520
Totaal	176.600	34.600	427.800			15.128

Beschikbare weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit bestaat uit met name de Algemene Reserve:

Bedragen x € 1.000

Berekening beschikbare weerstandscapaciteit		Omvang	Factor *	Beschikbaar bedrag
Eigen Vermogen				
A	Algemene reserve	8.812	1	8.812
B	Stille reserves	26.000	1	26.000
Onbenutte belastingcapaciteit				
C	Ruimte in tarieven lokale lasten en leges	0	4	0
Ruimte in de exploitatiebegroting				
D	Onvoorzien	100	4	400
Beschikbare weerstandscapaciteit		34.912		35.212

* factor 1 = incidenteel, factor 4 = structureel

Toelichting:

Ad A Algemene reserves

De algemene reserves zijn vrij besteedbaar.

Ad B Stille reserves

We beseffen dat er stille reserves aanwezig kunnen zijn vanuit volledig afgeschreven objecten etc. Wij achten die mogelijkheden verwaarloosbaar behoudens ons aandelenbezit in Enexis Holding BV. De berekening hiervan is een moment opname. Een externe accountant meldt jaarlijks aan de eigenaren van de Enexis aandelen wat een reële waarde van de aandelen is op basis van de balans en toekomstige prognoses van een onderneming. De daadwerkelijke omvang van de stille reserve is afhankelijk wat de prijs welke een koper zou willen betalen voor aandelen.

Ad C Ruimte in tarieven lokale lasten en leges

In onze OZB-tarieven zit geen ruimte in vergelijking met de genormeerde tarieven die de VNG hanteert. De rioolheffing en de afvalstoffenheffing zijn al kostendekkend.

Ad D Onvoorzien

Wij hebben in de begroting en het meerjarenperspectief elk jaar € 100.000 geraamd voor onvoorziene uitgaven. Deze kunnen dus (ook) aangewend worden voor de benodigde weerstandscapaciteit.

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat de gemeente Oldambt een positief weerstandsvermogen heeft.

(financiële) Kengetallen gemeente Oldambt

Als sturingsinstrument worden diverse (wettelijke) kengetallen gehanteerd. Zes van deze kengetallen zijn met ingang van het verslagjaar 2015 een vast bestanddeel geworden van de paragraaf Weerstandsvermogen. Deze zes financiële kengetallen geven samen een beeld van de financiële ontwikkelingen en de positie van de gemeente. Eén los kengetal zegt echter weinig over de totale financiële positie, de kengetallen moeten als geheel bekeken worden.

De publicatieplicht en de berekeningswijze zijn voorgeschreven in het BBV en daardoor vergelijkbaar geworden met andere gemeenten.

Wat zeggen ons de financiële kengetallen⁵?

- 1) De *netto schuldquote*: dit cijfer geeft inzicht in het niveau van de gemeentelijke schuldenlast ten opzichte van de eigen middelen. Het geeft dus een indicatie van de mate waarin de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie drukken. Een laag percentage is gunstig.
- 2) De *netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen*: omdat bij leningen onzekerheid kan bestaan of ze allemaal worden terugbetaald, wordt dit kengetal zowel berekend inclusief als exclusief de doorgeleende gelden. Zo wordt duidelijk wat het aandeel van de verstrekte leningen in de exploitatie is en wat dit betekent voor de schuldenlast. Hoe lager deze percentages, hoe beter
- 3) *Solvabiliteit*: dit cijfer geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Hoe hoger dit percentage, hoe gunstiger dit is voor de financiële weerbaarheid van de gemeente. Dit cijfer geeft een soort toekomstvisie weer.
- 4) *Grondexploitatie*: De boekwaarde van de voorraden grond moet worden terugverdiend bij de verkoop. Kenmerkend voor grondexploitaties is dat de looptijd meerdere jaren is. Naarmate de inkomsten verder in de toekomst liggen, brengt dit meer rentekosten en risico's met zich mee. Hoe lager, hoe beter.
- 5) *Belastingcapaciteit*: dit cijfer geeft inzicht in hoe de belastingdruk in de gemeente zich verhoudt ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Als dit percentage laag ligt, betekent het dat de gemeente meer inkomsten uit belastingen over de totale woonlasten zou kunnen verwerven. Of dit wel of niet gebeurt is een beleidskeuze. Hoe lager, hoe beter.
- 6) *Structurele exploitatieruimte*: Dit cijfer helpt mee om te beoordelen welke structurele ruimte een gemeente heeft om de eigen lasten te dragen, of welke structurele stijging van de baten of structurele daling van de lasten daarvoor nodig is. Bij incidentele lasten of baten gaat het om eenmalige zaken die zich gedurende maximaal drie jaar aaneen voordoen. Wanneer het cijfer negatief is, betekent het dat het structurele deel van de begroting onvoldoende ruimte biedt om de lasten te blijven dragen. Hoe positiever, hoe beter

De zes kengetallen zijn als volgt onder te verdelen:

- a) Weerbaarheid (kengetallen 1 t/m 3): kan de gemeente tegen een stootje?
- b) Wendbaarheid (kengetallen 4 t/m 6): kan de gemeente zich relatief snel aanpassen aan de veranderende omstandigheden?

Weerbaarheid: kan de gemeente tegen een stootje?

Kengetallen	NORM	Rekening 2018	Primitieve Begroting 2019	Begroting 2020	Meerjarenbegroting		
		2018	2019	2020	2021	2022	2023
Netto Schuldquote (Σ vaste + vlottende + overlopende schulden) -/-(totaal uitzettingen <1 jaar + uitzettingen Rijk en overige > 1 jaar + nog te ontvangen) / Baten voor bestemming x 100%	< 90%	53,6%	65,5%	64,1%	64,2%	59,7%	53,8%
Netto Schuldquote met correctie doorgeleende gelden (Σ vaste + vlottende + overlopende schulden) -/-(totaal uitzettingen <1 jaar + alle uitzettingen > 1 jaar + overlopende vorderingen) / Baten voor bestemming x 100%	< 90%	51,3%	53,9%	53,4%	53,8%	54,2%	54,6%
Solvabiliteit (eigen vermogen / totaal vermogen) x 100%	> 50%	32,9%	27,0%	27,1%	28,0%	28,4%	29,5%
Grondexploitatie (bouw gronden wel en niet in exploitatie / baten voor bestemming) x 100%	< 20%	2,6%	2,4%	2,7%	2,7%	2,8%	2,8%

In zijn algemeenheid kunnen we zeggen dat de rentekosten op de leningen beheersbaar zijn en volledig worden opgevangen binnen het begrotingsresultaat. Door spreiding in aan te trekken leningen beperken wij het risico van rentestijgingen. De verhouding tussen eigen vermogen en schulden (solvabiliteitsratio) is gemiddeld risicovol en ligt boven de norm. Dit wordt mede veroorzaakt doordat de afgelopen jaren in verhouding een relatief hoog bedrag uit de (algemene)reserves is ingezet om tekorten in o.a. het sociaal domein op te vangen. Bij voortzetting van deze trend zal het eigen vermogen substantieel verder dalen en daarmee de solvabiliteit.

⁵ Bron: Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) – Financiële kengetallen (publicatie website).

Wendbaarheid: kan de gemeente zich relatief snel aanpassen aan de veranderende omstandigheden?

Kengetallen	NORM	Rekening			Meerjarenbegroting		
		2018	2019	2020	2021	2022	2023
Structurele exploitatieruimte (structurele baten - structurele lasten) / baten voor bestemming x 100%	: > 0%	-2,0%	0,7%	-2,5%	-2,5%	-3,4%	-3,4%
Belastingcapaciteit (Lokale w oonlasten gezin bij gemiddelde WOZ-w aarde / w oonlasten landelijk gemiddelde vorig begrotingsjaar) x 100%	: < 95%	112,5%	112,5%	110,4%	110,4%	110,4%	110,4%
		Netto	Solvabiliteit	Grond-	Structurele	Belasting-	
		Schuldquote		exploitatie	exploitatieruimte	capaciteit	
Signaleringswaarden							
Minst risicovol:		< 90%	> 50%	< 20%	> 0%	< 95%	
Gemiddeld risicovol:		90% - 130%	20% - 50%	20% - 35%	0%	95% - 105%	
Meest risicovol:		> 130%	< 20%	> 35%	< 0%	> 105%	

We kunnen stellen dat er sprake is van een structureel begrotingstekort in de exploitatieruimte. Mede door het verlagen van de structurele uitgaven of verhogen van de structurele opbrengsten kan dit kengetal weer positief worden. Door bijvoorbeeld (beperkte)belastingverhogingen kan dit opgevangen worden. Echter ligt onze gemeentelijke belastingsdruk ruim 15% boven de norm. Verdere verhoging om structureel meer (belasting)inkomsten te generen, anders dan een inflatiecorrectie, zal directe gevolgen hebben voor hogere woonlasten voor onze burgers en hun besteedbaar inkomen. Afgezet tegen een regio die als financieel 'zwak' bestempeld kan worden, moet hier voorzichtig mee om worden gegaan.

Opmerking:

De wet- en regelgeving is een dynamisch proces. Er kunnen wijzigingen zijn aangaande de Balanspresentatie. Dit heeft dan als direct gevolg dat ook de financiële kengetallen op een andere manier moeten worden berekend. Hierdoor kunnen deze af wijken van de percentages die in eerdere rapportages zijn opgenomen.