

3.2 Paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Algemeen

De paragraaf weerstandsvermogen en risicomangement geeft aan hoe solide de financiële positie van de gemeente is. Weerstandsvermogen is van belang omdat er zich financiële tegenvallers kunnen voordoen. Het beleid ten aanzien van het weerstandsvermogen en risicobeheersing wordt vastgelegd in de Nota weerstandsvermogen en risicomangement. Vervolgens wordt in de verplichte paragraaf bij de begroting en jaarrekening inzicht gegeven in de verhouding benodigd en beschikbaar weerstandsvermogen en zo nodig de maatregelen die worden genomen om op het benodigde niveau te komen.

In het 'Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten' is aangegeven dat het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen de weerstandscapaciteit en alle niet-kwantificeerbare risico's.

- De (beschikbare) weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken of om niet voorziene daling van inkomsten te compenseren;
- Niet gekwantificeerde risico's zijn gebeurtenissen waaraan geen bestuurlijke keuze ten grondslag ligt en waarvoor geen voorzieningen of bestemmingsreserves zijn gevormd. Deze kunnen van materiële betekenis zijn in relatie tot het balanstotaal of de financiële positie.

In deze paragraaf zal inzicht worden gegeven in de weerstandscapaciteit, het risicoprofiel, de ratio weerstandsvermogen en risicobeheersing op basis van de informatie uit de jaarrekening 2018.

Risicobeheersing is het geheel aan maatregelen die bewust door het college worden genomen om risico's te signaleren, over te dragen, te vermijden, te verminderen of te accepteren. Het doel van risicobeheer is de kans vergroten beoogde resultaten te behalen. Hierbij streeft de gemeente Harderwijk naar risicobeheer als gewoonte, door middel van aandacht voor risico's. Risicobewustzijn binnen de gemeente is per definitie belangrijk, omdat dit informatie verschaft aan de bestuurlijke en ambtelijke organisatie betreffende aanwezige risico's en mogelijke gevolgen voor de financiële positie van de gemeente.

De vigerende Nota Weerstandsvermogen en Risicomangement 2017-2018, dateert uit 2017. Deze nota wordt overeenkomstig de financiële verordening in principe elke twee jaar herzien. De herziening vindt plaats in 2019.

Beleid weerstandscapaciteit

Bij weerstandscapaciteit wordt er onderscheid gemaakt tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit.

De *incidentele weerstandscapaciteit* is de mate waarin eenmalige tegenvallers en/of calamiteiten kunnen worden opgevangen met vrij besteedbare middelen, die eenmalig kunnen worden ingezet, zonder dat het invloed heeft op het gemeentelijk voorzieningenniveau. Het vrij besteedbare deel van de algemene reserve vervult deze functie.

De *structurele weerstandscapaciteit* is de mate waarin de gemeente zelf in staat is om niet begrote kosten te dekken door elders structurele ruimte vrij te maken, zonder dat het ten koste gaat van de uitvoering van de raadsthema's (= het beleid). De post onvoorziene uitgaven € 161.400,- binnen de begroting vervult deze functie.

Beleid risico's - risicoprofiel en risicomangement

Centraal in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing staat het risicoprofiel van de gemeente. Om inzicht te krijgen in de risico's wordt jaarlijks organisatie-breed geïnventariseerd en gekwantificeerd naar omvang én de kans dat een risicogebeurtenis zich voordoet. Vervolgens worden beheersmaatregelen geformuleerd om de risico's te reduceren. Ervan uitgaande dat deze beheersmaatregelen ook effectief zijn, wordt een inschatting gemaakt van de overblijvende risico's. Deze overblijvende risico's vormen gecumuleerd de onderbouwing van de benodigde weerstandscapaciteit.

Het weerstandsvermogen als ratio, berekend door de beschikbare weerstandscapaciteit te delen door de benodigde weerstandscapaciteit, vormt de indicator voor de robuustheid van de begroting. In de Nota Weerstandsvermogen en Risicomangement 2017-2018 is vastgelegd een ratio te hanteren van 1,0. Dit valt binnen waarderingschaal C (=voldoende) op basis van de waarderingstabel van het Nederlands Adviesbureau voor Risicomangement (NARIS).

Op basis van de notitie *Risicobeheer - we gaan op berenjacht!* wordt structureel gewerkt aan een merkbare vergroting van het risicobewustzijn van de organisatie. Of, zoals het in de notitie wordt genoemd, van risicobeheer een gewoonte te maken.

Huidige weerstandscapaciteit

Op basis van bovenstaande uitgangspunten is in de tabel een samenvatting weergegeven van de beschikbare weerstandscapaciteit ultimo 2018. De prognose stand wordt hieronder gebruikt ter vergelijking met de risico-inventarisatie 2018. Hierin is het rekenresultaat 2018 verwerkt en zijn tevens de claims op de reserves meegenomen. Dit geeft de meest actuele stand van zaken weer betreffende de beschikbare weerstandscapaciteit.

In de volgende tabel is de stand van zaken van het weerstandscapaciteit weergegeven:

(bedragen * € 1.000)

Beschikbare weerstandscapaciteit	Stand 31-12-2018	Rekeningresultaat 2018	Claims op reserve	Prognose stand na verwerking resultaat/claims
Incidenteel				
Algemene reserve algemene dienst, inclusief grondexploitaties	42.833	-7.564	-6.679	28.590
Subtotaal incidenteel	42.833	-7.564	-6.679	28.590
Structureel				
Onvoorzien	161	n.v.t.	n.v.t.	161
Subtotaal structureel	161	-	-	161
Beschikbare weerstandscapaciteit	42.994	-7.564	-6.679	28.751

(bedragen * € 1.000)

Berekening weerstandsvermogen	Prognose stand na verwerking resultaat / claims	Geïdentificeerde risico's n.a.v. actualisatie eind 2018	Overschot / tekort	Ratio weerstandsvermogen
Incidenteel				
Algemene reserve algemene dienst, inclusief grondexploitaties	28.590	25.215	3.375	1,13
Subtotaal incidenteel	28.590	25.215	3.375	1,13
Structureel				
Onvoorzien	161	n.v.t.	161	-
Subtotaal structureel	161		161	
Totaal structureel en incidenteel	28.751	25.215	3.536	1,14

Bovenstaande stand is de stand zoals is gepresenteerd tijdens de Themarekening 2018. De ratio weerstandsvermogen eind 2018, op basis van de prognose stand en de actuele risico-inventarisatie, is afgerond 1,14 en valt daarmee binnen de normering van 1,0 en 1,4. Dit is in lijn met de beleidsmatig vastgestelde verhouding.

Benodigde weerstandscapaciteit risico-inventarisatie 2018

Het totaalbedrag van de belangrijkste risico's eind 2018 bedraagt € 25,2 miljoen en is als volgt opgebouwd.

Belangrijkste risico's	Rekening 2018	Rekening 2017
Waterfront	€ 12.850.000	€ 24.500.000
Lorentz III	€ 1.700.000	€ 6.600.000
Rentestijgingen Grexen en overig	€ 8.828.000	€ 9.040.000
Verbonden partijen	€ 340.409	€ 300.000
Risico's < € 250.000	€ 100.500	€ 258.000
Overig Domein Samenleving	€ 425.278	€ 604.000
Overig Domein Ruimte	€ 283.194	€ 317.000
Overig Domein B&O	€ 325.000	€ 375.000
Overig Domein Stadsbedrijf	€ 362.500	€ 363.000
Totaal	€ 25.214.880	€ 42.357.000

In onderstaande tabel een overzicht van het verloop van de risico-inventarisatie.

Risico inventarisatie (verloop)	Jaarrekening 2015	Jaarrekening 2016	Jaarrekening 2017	Jaarrekening 2018
Algemene dienst	5.000	3.920	3.390	3.065
Grondexploitaties	35.200	34.680	38.970	22.150
Totaal	40.200	38.600	42.360	25.215

Met name bij Waterfront en Lorentz III is er sprake van een daling van de risico's. In de jaarrekening 2018 is de daling van de risico's nader toegelicht.

Verwachte ontwikkelingen m.b.t. de benodigde weerstandscapaciteit

Het is logisch dat de risico's van de grondexploitaties afnemen naarmate de grondexploitaties vorderen. Risico's die zich voordoen worden vertaald in het saldo van de grondexploitatie en risico's die zich niet voordoen vervallen of verminderen naarmate het project zijn einde nadert. We verwachten dat de risico's in de komende

jaren verder afnemen m.b.t. de lopende grondexploitaties. Daar tegenover staat dat (nieuwe) grotere projecten zich gaan aandienen (bijvoorbeeld de bouw van parkeergarages) en de ontwikkeling van nieuwe ruimtelijke projecten nieuwe risico's met zich mee zullen brengen.

Tevens kan de stikstofproblematiek (zie toelichting) resulteren in risico's in het ruimtelijk domein. Tegen de verwachting in, heeft het lage renteniveau afgelopen jaar stand gehouden. Onder invloed van de recente marktontwikkelingen (Europees / ECB en landelijk) wordt ook voor de komende jaren uitgegaan van een relatief gunstige rentemarkt.

Stikstofproblematiek

Op 29 mei 2019 heeft de Raad van State uitspraak gedaan over het Programma Aanpak Stikstof (PAS). In het kort houdt de uitspraak in dat de huidige systematiek en werkwijze inzake de omgang met stikstofdepositie (PAS) op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden bij ruimtelijke projecten niet meer toegepast mag worden. Aangezien op de Veluwe reeds sprake is van een overbelaste situatie ten aanzien van stikstof, zal ieder project binnen Harderwijk ermee te maken krijgen. Voor ieder (nieuw) project binnen Harderwijk zal nagegaan moeten worden in hoeverre sprake is van een toename van de stikstofdepositie als gevolg van voorziene activiteiten. Als hiervan sprake is dan is het te verwachten dat extra maatregelen genomen moeten worden. In hoeverre in de toekomst hiermee problemen dan wel risico's te verwachten zijn valt nu moeilijk te zeggen. Dit is namelijk voor een groot deel afhankelijk van de resultaten van het landelijk adviescollege.

Algemene uitkering Gemeentefonds

Voor de komende jaren staat er een herverdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds op de agenda. Dit zal met ingang van 2021 worden ingevoerd, waarbij sprake zal zijn van een overgangsregeling. Wat dit voor de gemeente Harderwijk gaat betekenen (voor- of nadeelgemeente) is op dit moment niet bekend.

Btw en exploitatie sportaccommodaties

Met ingang van 2019 is de btw op de investeringen en exploitatiekosten van de sportaccommodaties niet langer terug te vorderen en is geen btw over de inkomsten verschuldigd. Dit is voor de gemeente financieel nadelig. Om dit nadeel te compenseren wordt met ingang van 2019 een specifieke uitkering (SPUK) in het leven geroepen. De uitkering is echter voor alle gemeenten gezamenlijk gemaximeerd. Bij een tekort worden de gemeenten procentueel gekort. De aanvraag wordt op basis van de begroting in 2019 uitgekeerd. In 2020 vindt definitieve vaststelling van de uitkering plaats op basis van de werkelijke uitgaven. Op dit moment is niet in te schatten of de specifieke uitkering het nadeel van de wetwijziging geheel wegneemt. De begroting van exploitatie van de sportaccommodaties is gebaseerd op basis van het uitgangspunt dat het financieel nadeel geheel wordt gedekt door de specifieke uitkering.

Extra middelen Jeugdhulp

In de voorliggende begroting is vanaf de jaarschijf 2022 en verder voor 50% rekening gehouden met een structurele inbedding van de extra ontvangen middelen voor Jeugdhulp. Daarover wordt het volgende opgemerkt.

De extra middelen voor Jeugdhulp zijn toegekend voor de periode 2019-2021. Het is aan een volgend Kabinet om antwoord te geven op de vraag of deze impuls ook structureel gecontinueerd zal worden vanaf de jaarschijf 2022 en volgende. Eind mei 2019 is een landelijke richtlijn gepubliceerd door het Rijk. Kort komt dit er op neer dat er aanvullend onderzoek wordt verricht om te kunnen bepalen of, en zo ja in welke mate, gemeenten structureel extra middelen nodig hebben. Daarnaast worden de komende maanden bestuurlijke afspraken gemaakt tussen Rijk en VNG over hoe het jeugdhulpstelsel effectiever, efficiënter en beter kan gaan functioneren. Verder wordt gesteld dat een nieuw Kabinet dus besluit of, en zo ja in welke mate, extra middelen beschikbaar worden gesteld. Gemeenten spelen zelf ook een actieve rol in de transformatie en daarmee ook in het kunnen beperken van de uitgaven. Er kan een stelpost 'Uitkomst onderzoek jeugdzorg' als structureel opgenomen worden.

Het feit dat hierop in de begroting inmiddels is geanticipeerd, vooruitlopend op een toekomstig Kabinetsbesluit, vormt dus een zeker risico. Daarom is ook op basis van behoedzaamheidsprincipe vooreerst uitgegaan van 50% van de bijdrage 2021 (afgerond op € 0,5 miljoen) aan te ontvangen structurele middelen vanaf 2022.

Toenemende juridisering

Een andere trend die we zien in de samenleving is de toenemende juridisering binnen de maatschappij, met als gevolg dat er steeds meer en ingewikkeldere juridische trajecten binnen alle werkterreinen van de organisatie plaats vinden.

Financiële kengetallen

In de onderstaande tabel volgt een overzicht van de financiële kengetallen.

Begroting 2020	Verloop van de kengetallen					
	Rekening 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022	Begroting 2023
1-a. Netto schuldquote	38%	53%	69%	62%	55%	45%
1-b. Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	39%	52%	69%	61%	54%	45%
2. Solvabiliteitsratio	44%	40%	33%	35%	37%	39%
3. Grondexploitatie	33%	42%	39%	33%	27%	20%
4. Structurele exploitatieruimte	0,4%	3,73%	2,06%	-0,56%	-1,71%	-0,35%
5. Belastingcapaciteit	89%	87%	86,4%	Nb	Nb	Nb

* Het kengetal Belastingcapaciteit voor de begroting 2021 t/m 2023 kan niet worden berekend. De benodigde gegevens (belastingtarieven en de gemiddelde WOZ-waarde) zijn voor deze jaren nog niet beschikbaar. Ter indicatie is daarom het kengetal 2019 structureel doorgezet.

Toelichting en beoordeling financiële kengetallen

De provincie Gelderland heeft een tabel ontwikkeld die als hulpmiddel kan worden gebruikt bij de interpretatie van de kengetallen. Daarbij hanteert zij drie risicocategorieën (A, B en C).

Financiële positie

De financiële positie van de gemeente Harderwijk uitgedrukt in de kengetallen wordt, op basis van de risicocategorie-indeling, als voldoende gekwalificeerd. Niettemin dient aan de meerjarige ontwikkeling van de structurele exploitatieruimte nadrukkelijk aandacht te worden besteed.

Tabel financiële kengetallen

In onderstaande tabel zijn de risicocategorieën waarin de gemeente Harderwijk zich bevindt voor het begrotingsjaar 2020 vetgedrukt opgenomen. Categorie A is de minst risicovolle categorie en categorie C is het meest risicovol.

Financiële kengetallen	Categorie A	Categorie B	Categorie C
1-a. Netto schuldquote	<90%	90-130%	>130%
1-b. Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	<90%	90-130%	>130%
2. Solvabiliteitsratio	>50%	20-50%	<20%
3. Grondexploitatie	<20%	20-35%	>35%
4. Structurele exploitatieruimte	>0%	0%	<0%
5. Belastingcapaciteit*	<95%	95-105%	>105%

De risicocategorisering waarin de kengetallen voor het jaar 2020 van Harderwijk vallen komt overeen met die van de begroting 2019.

Netto schuldquote

De netto schuldquote geeft inzicht in het niveau van de gemeentelijke schuldenlast ten opzichte van de eigen middelen. Het geeft een indicatie van de mate waarin de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie drukken. Een laag percentage is gunstig. De VNG adviseert om 130% als maximum norm te hanteren en daarboven de schuld af te bouwen. Een hogere schuldquote betekent een hogere schuldenlast.

De netto schuldquote fluctueert in de loop der tijd, voornamelijk door opname van geldleningen en jaarlijkse aflossingen op geldleningen. De netto schuldquote van Harderwijk valt in de minst risicovolle **categorie A**. De toename van de netto schuldquote 2020 ten opzichte van 2019 wordt veroorzaakt door de opname van geldleningen in 2019 ter dekking van meerjarige investeringen.

Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen

Deze wordt berekend overeenkomstig de netto schuldquote, vermeerderd met leningen aan openbare lichamen, woningbouwcorporaties, deelnemingen en overige verbonden partijen. Dit kengetal houdt ook rekening met de risico's die gelopen worden bij voornoemde partijen. Hoe lager het percentage is, hoe gunstiger ook hier de financiële positie.

Gezien het terughoudende beleid wat het verstrekken van leningen betreft, is er nauwelijks (afgerond zelfs geen) verschil in de schuldquote na correctie voor alle verstrekte leningen. De netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen van Harderwijk valt in de minst risicovolle **categorie A**.

Solvabiliteitsratio

Dit kengetal geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is op langere termijn aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Hoe hoger de solvabiliteitsratio, hoe groter de weerbaarheid van de gemeente.

De solvabiliteitsratio drukt het eigen vermogen uit als percentage van het totale vermogen.

De solvabiliteitsratio van Harderwijk valt in het gemiddelde risicoprofiel, **categorie B**.

De afname van de begrote solvabiliteitsratio 2020 ten opzichte van 2019 wordt veroorzaakt door de afname van het eigen vermogen en de toename van het balanstotaal.

Grondexploitatie

Het kengetal grondexploitatie geeft aan hoe groot de grondpositie (de boekwaarde van de grond) is ten opzichte van de totale (geraamde) baten. Een grondexploitatie van 10% of hoger wordt beschouwd als kwetsbaar. Voor de berekening worden de niet in exploitatie genoemde gronden en de bouwgrond in exploitatie bij elkaar opgeteld en gedeeld door de totale baten uit de begroting of rekening en uitgedrukt in een percentage.

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.

Met een kengetal grondexploitatie van 39% valt de gemeente Harderwijk in **categorie C**.

De meerjarige verwachting is dat het bedrag gemoeid met bouwgronden in exploitatie afneemt. Hierdoor neemt ook het kengetal grondexploitatie meerjarig af en belandt daardoor in de bijbehorende gemiddelde risicocategorie B.

Structurele exploitatieruimte

Dit kengetal geeft aan hoe groot de structurele exploitatieruimte is, doordat wordt gekeken naar de structurele baten en structurele lasten en deze worden vergeleken met de totale baten. Een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten (waaronder bijvoorbeeld de rente en aflossing van een lening) te dekken.

De relevantie van dit kengetal voor de beoordeling van de financiële positie schuilt erin, dat het van belang is om te weten 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. Wanneer dit cijfer negatief is, betekent het dat het structurele deel van de begroting onvoldoende ruimte biedt om de lasten te blijven dragen.

De structurele exploitatieruimte van Harderwijk in de **categorie A**. De structurele exploitatieruimte staat vanaf 2021 onder druk gegeven de berekende waarden voor de periode 2021-2023.

Belastingcapaciteit

De belastingcapaciteit geeft de potentiële ruimte aan, die een gemeente heeft om zijn structurele baten te verhogen om daarmee bijvoorbeeld stijgende structurele lasten op te vangen. Of dit wel of niet gebeurt is een bestuurlijke beleidskeuze. Wanneer een gemeente te maken heeft met een hoge schuld en de structurele lasten hoger zijn dan de structurele baten en de woonlasten al relatief hoog zijn, dan is er minder ruimte om te kunnen bijsturen.

Voor de gemeenten wordt de belastingcapaciteit gerelateerd aan landelijk gemiddelde tarieven.

De belastingcapaciteit wordt als volgt berekend: de totale woonlasten meerpersoonshuishouden ten opzichte van het landelijk gemiddelde uitgedrukt in een percentage. Onder de woonlasten worden verstaan de OZB, rioolheffing en afvalstoffenheffing voor een woning met gemiddelde waarde in de gemeente.

Het kengetal belastingcapaciteit van Harderwijk valt in de minst risicovolle **categorie A**.