

Weerstandsvermogen en Risicobeheersing

Om inzicht te krijgen hoe de gemeente Rheden er financieel voorstaat, is het van belang om inzicht te hebben in de financiële positie en de financiële weerbaarheid (welke mogelijkheden zijn er in financieel moeilijke tijden). Het weerstandsvermogen geeft aan in hoeverre wij in staat zijn om mogelijke tegenvallers (de risico's) op te vangen zonder dat de uitvoering van het beleid in gevaar komt.

Met behulp van financiële kengetallen die betrekking hebben op de balans en de begroting kan een beeld worden geschetst van onze financiële positie. Een afzonderlijk kengetal zegt weinig over hoe de financiële positie moet worden beoordeeld. Zo hoeft een hoge schuld geen nadelig effect te hebben op de financiële positie, maar is dat afhankelijk of en wat er aan eigen vermogen en baten tegenover die schuld staat en hoe groot de kans is dat de schuld weer wordt afgelost. Het is dus, met andere woorden, niet mogelijk om een individueel kengetal te gebruiken voor de beoordeling van de financiële positie.

Standaard normen voor een kengetal bestaan niet, deze zijn in principe vrij te bepalen. Voor de beoordeling of een kengetal matig of goed is sluiten wij aan bij de richtlijnen van onze provinciale toezichthouder. Het weerstandsvermogen en de kengetallen zullen altijd in samenhang moeten worden gezien, omdat ze alleen gezamenlijk en in hun onderlinge verhouding een goed beeld kunnen geven van onze financiële positie.

Risicoprofiel

De gemeentelijke risico's zijn integraal in kaart gebracht. Deze risico's worden verwerkt in het risicomanagementsysteem. De top 8 risico's zijn hieronder weergegeven.

Nr.	Risico	Kans	Financieel gevolg	Invloed
1	Wegvallen extra middelen Jeugd vanaf 2022.	100%	€ 1.600.000	26%
2	Gezien de hoeveelheid bezuinigingsmaatregelen bestaat het risico dat niet alle bezuinigingen (tijdig) worden gerealiseerd	20%	€ 1.400.000	23%
3	Aanvullende bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen (diverse oorzaken*)	50%	€ 750.000	12%
4	De uitvoeringskosten op de nieuwe taken (dit geldt voor alle 3 de decentralisaties) blijven stijgen door een toenemende vraag.	70%	€ 700.000	12%
5	Niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG) dienen te worden afgeboekt.	50%	€ 500.000	8%
6	Participatiewet. Enerzijds kan er sprake zijn van hogere lasten dan begroot omdat het aantal uitkeringsgerechtigden minder hard daalt dan het landelijke gemiddelde, anderzijds kunnen de inkomsten van het Rijk lager uitvallen.	50%	€ 500.000	8%
7	Door economische stagnatie, nieuwe taken, meer flexibele taken, is de huidige personele inzet vaak niet voldoende.	40%	€ 120.000	2%
8	Onzorgvuldige ontslagprocedure.	30%	€ 60.000	1%
	Risicoprofiel		€5.630.000	92%

* dit loopt uiteen van een duurder uitvallende aanbesteding van het doelgroepenvervoer tot een aanvullende bijdrage in het exploitatietekort van een gemeenschappelijke regeling.

Toelichting op de kolommen

De kolom "risico" bevat de omschrijvingen van het risico (gebeurtenis) die kan leiden tot een (nadelig) financieel gevolg. De waarschijnlijkheid dat de omschreven risico's zich daadwerkelijk voordoen wordt getoond in de kolom "kans". Voor risico's die zich herhaaldelijk voor kunnen doen, geeft de kans een indicatie van de frequentie waarmee risico's zich voordoen. Deze indicatie van de frequentie van voordoen wordt in onderstaande tabel getoond:

Omschrijving	Percentage
< 1 keer per 10 jaar	10%
1 keer per 5-10 jaar	30%
1 keer per 2-5 jaar	50%
1 keer per 1-2 jaar	70%
> 1 keer per jaar	90%

Via de kolom "financieel gevolg" wordt getoond wat de financiële gevolgen zijn van het zich voordoen van het risico. Dit is de uitkomst van de het maximale ingeschatte financiële effect van een risico x de kans.

De kolom "invloed" geeft aan welk aandeel het betreffende risico heeft in het totaal van alle mogelijke financiële risico's. Zichtbaar is dat de top 8 risico's dus 90% uitmaken van alle mogelijke risico's. Voor deze paragraaf merken we het totaalbedrag van die top 8 aan als risicoprofiel.

Ten opzichte van de jaarrekening zijn er 2 belangrijk risico's bijgekomen.

Extra middelen Jeugd

De eerste betreft de onzekerheid over het structurele karakter voor de extra Jeugdmiddelen die het Rijk voor de jaren 2019, 2020 en 2021 bij de meicirculaire beschikbaar heeft gesteld. Daarbij is tussen Rijk en gemeenten afgesproken dat er nader onderzoek plaatsvindt naar de kostenstijgingen. Onder meer de uitkomsten van dat onderzoek bepalen of er ook na 2021 extra middelen volgen.

Dit stelde gemeenten echter wel voor een dilemma bij het opstellen van de begroting. Om die reden is er door de ministeries (in afstemming met de VNG en provinciaal toezichthouders) een richtlijn opgesteld die bepaalt dat gemeenten het extra bedrag voor 2021 (voor de gemeente Rheden € 800.000) ook door mogen trekken voor de jaren 2022 en 2023. Voorzichtigheidshalve houden we er in het risicoprofiel rekening mee dat deze toevoeging volledig achterwege blijft. Om die reden staat dit risico nu op nummer 1.

Bezuinigingen

Met het vaststellen van de begroting is er tegelijkertijd een groot pakket aan maatregelen en bezuinigingen vastgesteld. Het karakter van de ene maatregel is harder (c.q. eenvoudiger) te realiseren dan andere maatregelen. In totaal gaat het om een pakket maatregelen van ongeveer € 7 miljoen. We hebben hierbij de inschatting gemaakt dat de zachtere maatregelen hiervan ongeveer 20% uitmaken waarbij het risico bestaat dat deze niet (tijdig) worden gerealiseerd. Hoewel we een groter bedrag aan maatregelen voorstellen c.q. in beeld brengen dan het structurele begrotingstekort, lijkt het ons verstandig in het risicoprofiel rekeningen te houden met een bedrag van € 1,4 miljoen.

Vanwege hun aard (onvoorspelbaarheid) zijn niet alle risico's evengoed te beheersen, in onderstaande tabel is aangegeven op welke wijze getracht wordt ze te beheersen.

Beheersmaatregelen	
Nr.	Maatregelen
1	Feitelijk geen beheersmaatregel voor aanwezig omdat hier inkomsten uit het gemeentefonds betreft, deze zijn niet beïnvloedbaar.
2	Bij de definitieve afweging over de bezuinigingen vooral inzetten op "relatief makkelijke" maatregelen en bij maatregelen in bijvoorbeeld werkwijzen actief monitoren op de (financiële) effecten.
3	Zorgen voor een realistische begroting en tijdige tussentijdse rapportages. Continue monitoring van de dienstverlening om knelpunten tijdig te signaleren en op tegen.
4	Met het Transformatieplan 2.0 "Begrenzen van de zorg" streven we naar een compacte, efficiënte en effectieve uitvoering in het zorgdomein en het stabiliseren van de personeelsformatie. Er is een Taskforce ingesteld en er wordt o.a. een systeem van budgetplafonds ingevoerd om de beheersbaarheid van de uitgaven te vergroten.
5	Actiever bedrijfsperven verkopen om de voorraad voor 2020 te laten dalen. Eventueel een anderen invulling (met waarde) vinden voor de af te boeken percelen.
6	Aanvullende inspanningen om de instroom te beperken en uitstroom te verhogen.
7	Gelden beschikbaar stellen uit andere stelposten in de begroting, prioritering van taken.
8	De effecten van een rechtspositioneel besluit zullen in samenspraak met de betrokkene actief worden besproken en er wordt ingezet op een (vroegtijdige) re-integratie en begeleiding van werk naar werk.

Weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen

Weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit kan op verschillende manieren worden bepaald. Feitelijk komen alle budgetten, ook vrije reserves of bestemmingsreserves waarvan de bestemming nog gewijzigd kan worden, in aanmerking voor de bepaling van de weerstandscapaciteit. Om praktische redenen worden in deze paragraaf alleen de (nog) niet geormerkte budgetten meegenomen voor de bepaling van de weerstandscapaciteit, deze ziet er daarmee als volgt uit:

Beschikbare weerstandscapaciteit	
Dekkingen	Omvang
Risicoreserve (stand jaarrekening 2018)	€ 4.560.720
Algemene reserve (stand zomernota 2019)	€ 10.087.288
Incidentele begrotingsruimte (2020)	€ 25.000
Totale weerstandscapaciteit	€ 14.673.008

Ten opzichte van de jaarrekening 2018 is de berekening van de weerstandscapaciteit op 2 onderdelen gewijzigd, zowel ten aanzien van de algemene reserve als de onbenutte belastingcapaciteit.

Algemene reserve

De algemene reserve is meegeteld omdat hierop geen nadere verplichtingen rusten. Die verplichtingen zijn afgedekt via de bestemmingsreserve "te besteden gemeentelijke budgetten" en de overige bestemmingsreserves. Om die reden komt ook de (vrij te besteden) algemene reserve in aanmerking voor de berekening van de weerstandscapaciteit.

Onbenutte belastingcapaciteit

Bestaand beleid is dat er bij afval en riool al naar 100% kostendekkendheid wordt gestreefd, ten aanzien van de onbenutte belastingcapaciteit gaat het dan vooral over de OZB. Hiervoor geldt als

uitgangspunt dat maximaal de inflatiecorrectie wordt gehanteerd. Om die redenen wordt de onbenutte belastingcapaciteit voortaan bij de berekening van de weerstandscapaciteit buiten beschouwing gelaten omdat deze door dat uitgangspunt momenteel feitelijk niet aanwezig is.

Voor de hoogte van de OZB geldt overigens ook geen voorgeschreven norm, behalve bij een eventuele "artikel 12-aanvraag", dan geldt een normtarief voor de OZB als één van de toelatingseisen.

In dat geval dient een gemeente minimaal 20% meer OZB te heffen dan het landelijk gemiddelde. Op basis van die norm bedraagt de onbenutte belastingcapaciteit voor de gemeente Rheden ruim € 2 miljoen.

Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen is de mate waarin de gemeente in staat is om de gevolgen van risico's op te vangen. Het weerstandsvermogen is de verhouding tussen het risicoprofiel en de weerstandscapaciteit en wordt uitgedrukt in de weerstandsratio.

Weerstandratio	Begroting 2020
A Totale weerstandscapaciteit	€ 14.673.008
B Risicoprofiel	€ 5.630.000
Weerstandratio	2,6

Weerstandratio

Voor een nadere duiding van de ratio kan onderstaande normtabel worden gehanteerd.

Weerstandratio	Betekenis
> 2,0	Uitstekend
1,4 - 2,0	Ruim voldoende
1,0 - 1,4	Voldoende
0,8 - 1,0	Matig
0,6 - 0,8	Onvoldoende
< 0,6	Ruim onvoldoende

Conclusie

Zowel het risicoprofiel als de weerstandsratio zijn ten opzichte van de jaarrekening 2018 gestegen. Door de raad is eerder bepaald dat de ratio bij voorkeur tussen de 1,0 en 1,4 ligt. Met een ratio van 2,6 wordt hier aan voldaan. Wanneer alleen de risicoreserve voor de berekening van de weerstandscapaciteit wordt gebruikt, bedraagt de ratio 0,81 maar zoals hiervoor aangegeven is er geen enkele belemmering ook de algemene reserve bij de berekening van de weerstandscapaciteit te betrekken.

Hierbij is het wel zaak de begrotings- en rekeningstekorten daadwerkelijk en snel af te bouwen om te voorkomen dat we op korte termijn onder een ratio van 1 uitkomen.

Financiële Kengetallen

De financiële positie van de gemeente is onder meer te beoordelen aan de hand van een aantal financiële kengetallen. Om ook de vergelijkbaarheid tussen gemeente te bevorderen zijn er met ingang van 2015 door het BBV een vijftal voorgeschreven. De betreffende kengetallen zijn hieronder opgenomen en nader toegelicht.

Verloop van de kengetallen						
Kengetallen:	Gewijzigde					
	Rekening 2018	begroting 2019	Begroting 2020	MJB 2021	MJB 2022	MJB 2023
Netto schuldquote	69%	81%	91%	93%	97%	100%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	68%	79%	89%	91%	95%	98%
Solvabiliteitsratio	27%	20%	14%	10%	6%	2%
Structurele exploitatieruimte	-4,62%	-3,43%	-3.39%	-3.63%	-4,28%	-4,39%
Grondexploitatie	1,01%	0,55%	0,00%			
Belastingcapaciteit	86%	90%	90%			

Voor de goede orde: bovenstaande kengetallen zijn een resultaat van de cijfers in de meerjarenbegroting op basis van bestaande beleid. Het effect van de voorgestelde bezuinigingen op de drie meest relevante kengetallen is weergegeven in het hoofdstuk over de ontwikkeling van de Financiële positie voorafgaand aan de programma's. De negatieve ontwikkeling van de kengetallen toont dan ook de noodzaak van de bezuinigingen aan.

Toelichting

Netto schuldquote en Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle leningen

De netto schuldquote geeft inzicht in het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen. Het geeft zodoende een indicatie in welke mate de rentelasten en aflossingen op de exploitatie drukken. Normaal ligt de netto schuldquote van een gemeente tussen 0% en 90%. Als de netto schuldquote tussen 90% en 130% ligt, is de gemeenteschuld hoog (oranje). Hij moet niet verder stijgen. Als de netto schuldquote boven de 130% uitkomt, dan bevindt de gemeente in de gevarenzone (rood). Het bestuur moet er werk van maken om de schuld te verlagen. (Bron: VNG -website).

De solvabiliteitsratio geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan zijn financiële verplichtingen te voldoen. De solvabiliteitsratio wordt berekend door het totale eigen vermogen te delen door het totaal van de passiva.

De structurele exploitatieruimte dient om te kunnen 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. Een percentage van 0% betekent een sluitende begroting, een positief percentage wil zeggen dat er begrotingsruimte is. Feitelijk biedt het financieel meerjarig perspectief bij de begroting een betere indicatie.

Het kengetal grondexploitatie kan een grote invloed op de financiële positie van een gemeente hebben (zowel positief als negatief). Dit kengetal geeft een indicatie van het relatieve belang van de grondexploitatie. Het percentage is de waarde van bouwgronden in relatie tot de totale baten exclusief de reserves. De jaarlijkse actualisatie van de grondexploitatie geeft overigens een concreter beeld van het verwachte verloop van grondexploitaties.

De belastingcapaciteit geeft inzicht hoe de belastingdruk in de gemeente zich verhoudt ten opzichte van het landelijke gemiddelde. De ruimte die een gemeente heeft om zijn belastingen te verhogen kan worden gerelateerd aan de totale woonlasten. De woonlasten worden bepaald aan de hand van de OZB, de rioolheffing en de afvalstoffenheffing voor een woning met een gemiddelde WOZ-waarde. Overigens zegt dit percentage niets over de feitelijke onbenutte belastingcapaciteit, dat is immers een politieke keuze (zie ook de passage hierover bij de weerstandscapaciteit op de vorige pagina's).

Beoordeling van de kengetallen

Net zoals bij de bepaling van de weerstandscapaciteit gelden er ook voor deze kengetallen geen harde voorgeschreven normen. Door de Provincie Gelderland wel een indeling in drie categorieën opgegeven als richtinggevend voor de beoordeling. Aan de categorieën wordt in principe geen kwalificatie gegeven, omdat normering in eerste instantie door de gemeente zelf dient plaats te vinden. Wel kan er worden gesteld dat categorie A het minst risicovol is en categorie C het meest. Eén afzonderlijk kengetal zegt niet alles, de kengetallen moeten altijd in relatie tot elkaar worden gezien. In onderstaande tabellen is een en ander weergegeven.

Handreiking beoordeling	Ontwikkeling financiële positie		
	Categorie A (minst risicovol)	Categorie B	Categorie C (meest risicovol)
Netto schuldquote	< 90 %	90 - 130 %	> 130 %
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	< 90 %	90 - 130 %	> 130 %
Solvabiliteitsratio	> 50 %	20 - 50 %	< 20 %
Structurele exploitatieruimte	BEGR en MJB > 0 %	BEGR of MJB > 0 %	BEGR én MJB < 0 %
Grondexploitatie	< 20 %	20 - 35 %	> 35 %
Belastingcapaciteit	< 95 %	95 - 105 %	> 105 %

Conclusie:

De kengetallen grondexploitatie en belastingcapaciteit zijn, ook op basis van het bestaande beleid, redelijk stabiel en vallen in categorie A. Voor de andere kengetallen geldt dat deze in rap tempo verslechteren. Dat heeft alles te maken met hoge structurele begrotingstekort. Wanneer dit niet snel wordt omgebogen wordt niet alleen de algemene reserve uitgeput maar die tekorten moeten ook gefinancierd worden met aanvullende leningen. De schuldquote komt daardoor in de gevarezone evenals de solvabiliteitsratio.