

WEERSTANDSVERMOGEN

Inleiding

In deze paragraaf worden de ontwikkelingen in risicomanagement toegelicht. Hierbij wordt het risicoprofiel en het bijbehorende weerstandsvermogen voor de gemeente Zevenaar weergegeven. Het weerstandsvermogen is het vermogen om financiële tegenvallers op te vangen, zonder dat het bestaande beleid aangepast moet worden en zonder dat de continuïteit van de gemeentelijke dienstverlening in gevaar komt.

De Gemeente Zevenaar vindt het wenselijk om risico's die van invloed zijn op de bedrijfsvoering inzichtelijk en beheersbaar te maken. Door inzicht in de (financiële) risico's wordt de organisatie in staat gesteld om op verantwoorde wijze een afweging te maken en besluiten te nemen over de inzet van middelen. Om inzicht in de risico's van de gemeente te kunnen verkrijgen is een risico-inventarisatie uitgevoerd. Hieronder wordt verslag gedaan van de resultaten van deze risico-inventarisatie. Op basis van de geïnventariseerde risico's is tevens het weerstandsvermogen berekend.

Beleid

Het beleid op het terrein van risicomanagement heeft als het doel:

- Het inzichtelijk maken van en sturen op (financiële) risico's;
- Het vergroten van het risicobewustzijn;
- Het voorkomen van onaangename (financiële) verrassingen;
- Het aanhouden van voldoende weerstandsvermogen, minimaal ratio 1.0.

De gemeenteraad neemt kennis van het risicoprofiel, bepaalt de financiële omvang van de noodzakelijke risicoreservering en stelt de ratio vast.

Ontwikkelingen

Wij zijn bezig met de doorontwikkeling van het risicomanagement. Naast het inventariseren en actualiseren van de financiële risico's gaan we meer focus leggen op risicobeheersing en risicomanagement van doelstellingen. Welke risico's hangen met de doelstellingen van de gemeente samen, welke maatregelen nemen we en hoe gaan we met de risico's om?

OVERZICHT TOPRISICO'S

In de voorbereiding op deze meerjarenbegroting zijn de risico's geïnventariseerd en geactualiseerd. In het hieronder weergegeven overzicht zijn de risico's gepresenteerd met de grootste netto impact; dat wil zeggen effect x kans groter dan € 250.000. Hierbij is nog geen rekening gehouden met het effect van de bezuinigingen.

| nr | Risico | Kans op voordoen van risico | Financieel gevolg (maximaal) |
|----|--|-----------------------------------|------------------------------------|
| | Bedragen x € 1.000 | | |
| 1 | Niet realiseren geraamde opbrengst- waarde grondexploitaties (Zevenaar Oost, Babberich en Centrumplan) | *1 | 9.907 |
| 2 | Sociaal domein / Jeugd / WMO | 70% | 1.150 |
| 3 | Vervallen extra middelen Jeugdzorg in de algemene uitkering | 50% | 1.500 |
| 4 | Tekort op het I-deel (BUIG) | 50% | 1.000 |
| 5 | Verbonden Partijen / Gemeenschappelijke regelingen | 50% | 1.000 |
| 6 | Wachtgeld wethouders | 30% | 1.400 |
| 7 | Vervangen essen in verband met schimmel | 30% | 1.000 |
| 8 | Algemene uitkering wijkt af van de begroting | 50% | 500 |

Opmerking:

*1: Voor de grondexploitaties is een separate risico-inventarisatie en -analyse uitgevoerd. De uitkomst daarvan is opgenomen in deze tabel, vandaar dat hiervoor geen kans is opgenomen.

Toelichting op risico's

Grondexploitatie

Zevenaar Oost - Bedrijven:

Het risico ingevolge het Regionaal Programma Werklocaties (RPW) is gebaseerd op basis van een kaart van de provincie Gelderland welke was toegevoegd aan de zgn. Ruimtelijke Uitwerking. Dit risico wordt nog steeds onderkend maar is niet gewijzigd ten opzichte van de situatie rond de jaarstukken 2018.

Zevenaar Oost - Wonen:

De risico's houden voornamelijk verband met marktontwikkeling als het gaat om kosten(stijging) van civieltechnisch werk en, in mindere mate, van plankosten. Daarnaast wordt rekening gehouden met rentestijgingen en wordt beperkt rekening gehouden met vertragingen in de uitgifte. De laatste houdt verband met de ondercapaciteit in de bouwsector waardoor uitloop van bouwplannen kan ontstaan.

Middag Oost & Zwanenwaay:

Hier spelen soortgelijke marktrisico's zoals deze onder Zevenaar Oost - Wonen zijn omschreven.

Rijnark Lobith:

Voor deze locatie is geen interesse vanuit de markt waardoor een risico van afwaardering onverminderd aanwezig blijft.

Sociaal domein

De prognose voor het gebruik van jeugdzorg en Wmo is gebaseerd op de werkelijke uitgaven, verhoogd met de verwachte ontwikkelingen in prijs en aantal cliënten. Wij zijn hierbij afhankelijk van factoren die buiten onze invloedssfeer liggen. In deze begroting zijn de budgetten voor het sociaal domein geactualiseerd. Hierdoor is het risico ten opzichte van de jaarrekening 2018 gedaald. Als risico wordt op basis van het huidige kostenniveau voor de gemeente Zevenaar een bedrag van € 1,1 miljoen aangehouden.

Vervallen extra middelen Jeugdzorg in de algemene uitkering (Stelpost 'Uitkomst onderzoek jeugdzorg')

Voor de jaren 2019 t/m 2021 heeft het kabinet via de Algemene uitkering uit het gemeentefonds extra middelen beschikbaar gesteld ten behoeve van de hoge kosten die gemeenten momenteel moeten besteden aan de jeugdzorg. Het kabinet geeft daarbij aan dat het niet zeker is of de bedoelde hogere gemeentelijke uitgaven structureel zijn, dan wel onderdeel van "een tijdelijke boeggolf". Een nieuw kabinet zal daarom op basis van de uitkomsten van een in te stellen onderzoek besluiten of de extra rijksmiddelen ook na 2021 nog worden uitgekeerd. De extra middelen zijn daarom vanaf 2022 niet meer opgenomen in de cijfers van de meicirculaire, waarop de berekening van de Algemene uitkering in onze begroting is gebaseerd. Het ministerie heeft echter een richtlijn opgesteld waarin wordt aangegeven dat gemeenten voor de jaren 2022 en 2023 gebruik kunnen maken van een stelpost tot een maximum van het eigen aandeel in het over 2021 verstrekte bedrag. Voor onze gemeente gaat het hierbij om een bedrag van € 750.000. Het alsnog komen te vervallen van de extra middelen is een risico in de begroting.

Tekort op het I-deel / BUIG

In de Businesscase heeft de RSD de opdracht gekregen om zich verder te ontwikkelen tot een netwerkorganisatie. De effecten van de Businesscase zijn verwerkt in de begroting. Een belangrijke besparing in de businesscase is de daling van het aantal bijstandsgerechtigden. Het risico bestaat dat de veronderstelde daling niet wordt gerealiseerd, waardoor een nadeel ontstaat bij het I-deel. Dit risico in combinatie met de

schommeling in de BUIG geeft aanleiding een risico op te nemen in de weerstandsparagraaf. Het risico wordt ingeschat op maximaal € 1 miljoen.

Verbonden Partijen

De begrote jaarlijkse bijdrage van onze gemeente aan Verbonden partijen is ongeveer 20 miljoen. Het risico bestaat dat Verbonden Partijen in een bepaald jaar een hogere bijdrage nodig hebben dan begroot. Dit kan bijvoorbeeld ontstaan bij onverwachte tegenvallers in hun exploitatie. Omdat de verbonden partijen in hoofdzaak niet beschikken over een eigen weerstandsvermogen, worden deze tegenvallers in rekening gebracht bij de gemeente. We gaan voor de inschatting van het risico uit van maximaal 5% van de totale jaarlijkse bijdrage. In deze begroting is een algemeen risico op de verbonden partijen opgenomen.

Wachtgeld wethouders

Om de huidige wethouders te beschermen tegen de gevolgen van werkloosheid na het wethouderschap geldt een wachtgeldregeling. Na het wethouderschap ontvangt een wethouder een Appa-ontslaguitkering, tenzij de pensioengerechtigde leeftijd is bereikt. Dit is geregeld in de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa). Waarom het wethouderschap beëindigd is hierbij niet van belang; het recht op de uitkering bestaat ongeacht de reden van het aftreden. De specifieke aanspraak en omvang kunnen pas worden bepaald op het moment dat zich dit voordoet.

Vervangen essen in verband met schimmel

In de gemeente Zevenaar staan ongeveer 5.000 essen. Landelijk gaan veel essen dood als gevolg van het vals essenvlieskelkje, een schimmel uit Azië waar onze inlandse essen niet tegen kunnen. Ook in Zevenaar is reeds een aanzienlijk deel van de essen aangetast. Naar verwachting zal op termijn 25% van de essenpopulatie moeten worden vervangen door andere boomsoorten.

Algemene uitkering

De jaarlijkse verhogingen of verlagingen (het accres) van het gemeentefonds zijn onzeker. Het gemeentefonds ontwikkelt zich evenredig aan de rijksuitgaven. Nemen de rijksuitgaven toe, dan neemt ook de algemene uitkering toe. Bij een afname van de rijksuitgaven geldt het omgekeerde. De hoogte van de algemene uitkering is hierdoor afhankelijk van omstandigheden die buiten de invloedssfeer van de gemeenten liggen.

WEERSTANDSCAPACITEIT

De hoogte van de benodigde weerstandscapaciteit wordt bepaald door de risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die een grote impact kunnen hebben op de financiën van Zevenaar. Het risicoprofiel is een dynamisch geheel gelet op ontwikkelingen in de in- en externe omgeving, het bijstellen van doelstellingen en de werking van beheersmaatregelen. Op het moment dat een bepaald risico in de begroting is geraamd, is het geen risico meer. Op basis van een actuele risicosimulatie heeft de gemeente Zevenaar een weerstandscapaciteit nodig van € 11,9 miljoen.

De beschikbare weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen waarover de gemeente beschikt om onverwachte, niet-begrote kosten, dat wil zeggen risico's, op te vangen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit.

De beschikbare weerstandscapaciteit is samengesteld uit:

1. Algemene reserve (vrij aanwendbaar deel);
2. Onbenutte belastingcapaciteit

1. Algemene reserve (vrij aanwendbaar deel)

Het vrij aanwendbare deel van de algemene reserve van onze gemeente is per 31 december 2019 € 29.900.000.

3. Onbenutte belastingcapaciteit

Hieronder wordt verstaan de beschikbare ruimte in de tarieven van belastingen en heffingen, met andere woorden de mogelijkheden om de belastingtarieven te verhogen. De laatste jaren zijn de OZB-tarieven in Zevenaar gestegen en de tarieven liggen boven het peil van 120% van het landelijk gemiddelde OZB-tarief. Daarom is geen sprake meer van onbenutte belastingcapaciteit. Dit wil niet zeggen dat het OZB-tarief niet meer verhoogd kan worden. Er zijn nog een groot aantal gemeentes die met het tarief voor OZB ver boven het landelijke gemiddelde en het tarief in Zevenaar zitten.

| Bedragen x € 1.000 | |
|--|---------------|
| Beschikbare weerstandscapaciteit | |
| Algemene reserve (vrij aanwendbaar deel) | 29.900 |
| Onbenutte belastingcapaciteit | 0 |
| Totaal | 29.900 |

WEERSTANDSVERMOGEN

Om te bepalen of het weerstandsvermogen toereikend is, wordt de benodigde weerstandscapaciteit (risico's) afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit. De uitkomst van die berekening vormt het weerstandsvermogen.

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}} = \frac{29.900.000}{11.900.000} = 2,5$$

De ratio voor het weerstandsvermogen kan worden ingedeeld in een aantal waarderingscijfers.

| Waarderingscijfer | Ratio | Betekenis |
|-------------------|--------------------|------------------|
| A | $2,0 \leq x$ | Uitstekend |
| B | $1,4 \leq x < 2,0$ | Ruim voldoende |
| C | $1,0 \leq x < 1,4$ | Voldoende |
| D | $0,8 \leq x < 1,0$ | Matig |
| E | $0,6 \leq x < 0,8$ | Onvoldoende |
| F | $x < 0,6$ | Ruim onvoldoende |

De nu berekende ratio van onze gemeente valt in klasse A. Dit duidt op een uitstekend weerstandsvermogen om de risico's af te dekken.

FINANCIËLE KENGETALEN

De financiële kengetallen geven u een globaal inzicht in de financiële positie van onze gemeente. De kengetallen moeten in samenhang worden gezien, omdat ze alleen gezamenlijk en in hun onderlinge verhouding een goed beeld geven van de financiële positie van onze gemeente.

| Financiële kengetallen | Begroting | Begroting | Begroting | Begroting |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| 1.a Netto schuldquote | 102% | 110% | 104% | 96% |
| 1.b Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen | 95% | 102% | 96% | 88% |
| 2. Solvabiliteitsratio | 22% | 22% | 23% | 24% |
| 3. Structurele exploitatieruimte | -6,96% | -7,04% | -7,47% | -6,66% |
| 4. Grondexploitatie | 11% | 13% | 11% | 7% |
| 5. Belastingcapaciteit | 102,3% | 102,3% | 102,3% | 102,3% |

De kengetallen wijken in sommige gevallen af van de waarden in eerdere begrotingen. Dit is het gevolg van de wijzigingen in het BBV. Het totaal aan baten is in bijna alle gevallen de deler en omdat deze anders moet worden geregistreerd is dit totaal lager dan in eerdere jaren. Als gevolg hiervan stijgen de percentages.

1. Netto schuldquote

De netto schuldquote bestaat uit twee kengetallen:

- netto schuldquote: dit kengetal 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. Hoe lager het percentage hoe beter. De VNG adviseert om 130% als maximum norm te hanteren en daarboven de schuld af te bouwen.
- netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen: Om inzicht te verkrijgen in hoeverre er sprake is van doorlenen wordt de netto schuldquote zowel in- als exclusief doorgeleende gelden weergegeven (netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen).

De gegevens zijn ontleend aan de geprognosticeerde balans. Voor onze gemeente bedraagt het percentage van de netto schuldquote in 2020 102%. Als gevolg van ons meerjareninvesteringsplan zullen de leningen de komende jaren echter toenemen. De leningen in relatie tot de grondexploitatie nemen nog steeds af (zie kengetal grondexploitatie), maar met name investeringen in de fysieke leefomgeving en het onderwijs (IHP) zorgen ervoor dat wij meer middelen nodig hebben.

De gecorrigeerde netto schuldquote komt uit op 95%. Bij de netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen spelen voornamelijk de hypotheekleningen aan ambtenaren een rol. Deze leningen zijn de afgelopen jaren sterk gedaald en de verwachting is dat deze de komende jaren verder afnemen.

2. Solvabiliteitsratio

De solvabiliteitsratio geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Voor onze gemeente zien we een stabiele solvabiliteitsratio van gemiddeld 23%. Alhoewel het kengetal stabiel blijft, is het lager dan het Gelders gemiddelde. De ontwikkeling van de solvabiliteit blijft daarmee een belangrijk aandachtspunt voor de komende jaren en hangt sterk samen met de ontwikkeling van de grondexploitaties en de toename van investeringen.

3. Grondexploitatie

Het kengetal grondexploitatie geeft aan hoe groot de grondpositie is ten opzicht van de totale baten. In onze gemeente is sprake van 'in exploitatie genomen bouwgronden' die grotendeels bestaat uit grondexploitaties Zevenaar-Oost en Babberich. De boekwaarde zal de komende jaren als gevolg van verkopen af gaan nemen, waardoor het risico zal gaan dalen.

De afgelopen jaren is gebleken dat grondexploitaties een forse impact hebben op de financiële positie van een gemeente. Indien gemeenten leningen hebben afgesloten om grond te kopen voor een (toekomstig) woningbouwproject hebben zij een schuld. Bij de beoordeling van een dergelijke schuld is het van belang om

te weten of deze schuld kan worden afgelost wanneer het project wordt uitgevoerd. Van de opbrengst van de woningen kan immers de schuld worden afgelost. Onze gemeente heeft hierop geanticipeerd door fixe-leningen aan te trekken (leningen die gedurende looptijd, variërend van 3 tot 10 jaar, niet worden afgelost maar ineens op de vervaldatum).

Het kengetal grondexploitatie geeft aan hoe groot de grondpositie is ten opzichte van de totale (geraamde) baten. Wanneer grond tegen de prijs van landbouwgrond is aangekocht, loopt een gemeente relatief gering risico. Het is dus belangrijk om te kunnen beoordelen of er een reële verwachting is of een grondexploitatie kan bijdragen aan de verlaging van de schuld. Staat de grond tegen een te hoge waarde op de balans en moet die worden afgewaardeerd, dan leidt dit tot een lager eigen vermogen en dus een lagere solvabiliteitsratio. Omdat de economie is aangetrokken en de verkopen toenemen is het risico lager geworden, maar het blijft nog steeds van belang de waardering van de gronden in relatie tot de ontwikkeling in het RPW (Regionaal Programma Werklocaties) te blijven volgen.

4. 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 en de opbrengsten uit de onroerende zaakbelasting. Dit kengetal geeft aan hoe groot de structurele exploitatieruimte is. Een negatief percentage betekent dat er meer structurele lasten zijn dan baten. Dit kengetal is relevant voor de beoordeling van de financiële positie, omdat het van belang is om te weten of en 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. De kengetallen moeten daarbij in samenhang worden gezien. Wanneer bijvoorbeeld de grondexploitatie er niet toe bijdraagt om de schuldpositie te verminderen en de structurele exploitatie ruimte negatief is, geeft het kengetal belastingcapaciteit inzicht in de mogelijkheid tot hogere baten.

De berekende structurele exploitatieruimte in meerjarig perspectief komt negatief uit. Dit wordt met name verklaard door de structurele lasten van de WMO en Jeugdzorg in de begroting. Daarnaast is de systematiek ten aanzien van het BTW-compensatiefonds gewijzigd. De opbrengsten uit het BTW-compensatiefonds die wij structureel raamden (Algemene Uitkering), worden nu pas verwerkt als we ze realiseren.

5. Belastingcapaciteit

De belastingcapaciteit geeft inzicht in de belastingdruk van de gemeente ten opzichte van het landelijke gemiddelde. Het landelijk gemiddelde is gebaseerd op de gegevens van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO), die jaarlijks een rapport opstelt over de ontwikkeling van de lokale lasten. COELO veronderstelt een vaste waarde voor gebruik en zet dit af tegen de tarievenontwikkeling. Het feitelijk gebruik kan afwijken van het veronderstelde gebruik, waardoor de ruimte voor belastingverhoging niet wordt bepaald door het percentage dat door de COELO wordt berekend. In de berekening zijn meegenomen de OZB-lasten, rioolheffing en afvalstoffenheffing voor een gemiddeld gezin. Onze gemeente zit met 102,3% boven het landelijk gemiddelde.

CONCLUSIE

Het risicoprofiel van onze gemeente is ten opzichte de jaarrekening 2018 en de begroting 2019 gedaald. Dit komt met name door het financieel verwerken van risico's in de begroting en het verlagen van risico's als gevolg van nieuwe ontwikkelingen en nieuwe inzichten, bijvoorbeeld HAL12. Het effect op onze weerstandsratio is positief. Met een ratio van 2,5 zijn wij ruimschoots in staat onze risico's financieel op te vangen.