

Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Het weerstandsvermogen gaat over de vraag in hoeverre de gemeente middelen kan vrijmaken om grote tegenvallers op te vangen. Hierbij wordt een relatie gelegd tussen:

- de financiële risico's,
- de middelen waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om risico's af te dekken (weerstandscapaciteit).

Risico's moeten uiteraard goed in beeld zijn. Ook neemt de gemeente beheersmaatregelen om de kans en/of de impact van risico's te verkleinen. De genomen beheersmaatregelen staan daarom bij de risico's.

Risico's

In deze paragraaf staan de risico's die mogelijk van invloed zijn op de financiële positie van de gemeente. Gebeurtenissen die regelmatig voorkomen en voorzienbaar zijn horen hier niet bij. Voor die gebeurtenissen staan namelijk op de balans toereikende voorzieningen, zijn verzekeringen afgesloten of verbetermaatregelen getroffen. Het risicoprofiel van de gemeente bestaat uit ongeveer 70 risico's waarvan de financiële gevolgen in beeld zijn gebracht. Deze risico's worden geregistreerd in Naris, een softwareprogramma voor risicomangement.

In deze paragraaf volgt eerst een toelichting op de risico's binnen de grondexploitaties. Deze risico's zijn niet in Naris opgenomen, omdat de gemeente voor de grondexploitaties een aparte risicosimulatie uitvoert. Daarna volgt een toelichting op de risico's voor het sociaal domein.

Risico's grondexploitaties

Aan grondexploitaties zijn onlosmakelijk risico's verbonden. Voor de projecten 'Bangert en Oosterpolder' en 'Zevenhuis' wordt jaarlijks een risicoanalyse gemaakt, inclusief de mogelijke beheersmaatregelen. Daarnaast wordt periodiek gerapporteerd over risico-ontwikkelingen binnen het project. De risicoanalyse van Bangert en Oosterpolder maakt integraal onderdeel uit van de jaarlijkse exploitatieherziening en wordt verantwoord in het meerjarenperspectief grondexploitaties. Daarbij worden ook nader te treffen beheersmaatregelen voorgesteld. De meest gevoelige elementen daarbij zijn de uitvoering- en plankosten, de grondopbrengsten en de opbrengsten door mogelijke prijsontwikkelingen. Een onderdeel van de risicoanalyse is daarom de gevoeligheidsanalyse. In deze analyse wordt de invloed in beeld gebracht van een mogelijke wijziging in parameters als rente over kosten en opbrengsten, kosten- en opbrengstenstijgingen en fasering. De risico's binnen de grondexploitaties zijn berekend op 8,6 miljoen euro.

Sociaal Domein

De gemeente is sinds 2015 verantwoordelijk voor de Jeugdwet, nieuwe taken binnen de Wmo en de Participatiewet. Hier zijn zowel financiële als zorginhoudelijke risico's aan verbonden. Met de overheveling van de taken heeft het Rijk namelijk gekort op de budgetten, in een tijd dat de vraag naar jeugdhulp en Wmo toenam. Het budget voor uitvoering van de Jeugdwet is achtereenvolgens gekort met ongeveer 3,5%, 8,5% en 12,5%. Voor Wmo variëren deze kortingspercentages tussen 15% en 25%. Desondanks heeft Hoorn deze taken in de eerste jaren na de decentralisaties uitgevoerd voor 'het geld dat hiervoor is ontvangen van het Rijk'. Vandaar dat bij de Jaarstukken 2015 is besloten om de reserve achtervang sociaal domein van 6 miljoen euro om te zetten in een egaliseringsreserve sociaal domein van 4,5 miljoen euro.

De afgelopen jaren is de vraag naar jeugdhulp en Wmo toegenomen. Dit heeft in 2018 geleid tot een tekort van 2,6 miljoen euro op het sociaal domein. Dit tekort werd vooral veroorzaakt doordat de kosten voor jeugdhulp met ruim 3 miljoen euro (20%) waren toegenomen ten opzichte van het jaar daarvoor. Voor 2019 wordt een toenemend tekort verwacht van ongeveer 5 miljoen euro. Deze toename komt vooral doordat het gebruik van Wmo-voorzieningen stijgt, terwijl de inkomsten uit de eigen bijdrage afnemen. Naast de vergrijzing en het langer thuis blijven wonen van inwoners heeft vooral het abonnementsstarief voor de eigen bijdrage een aanzuigende werking op de Wmo. Inwoners betalen vanaf 2019 een vaste eigen bijdrage (17,50 euro per maand). Voor inwoners met een (boven)modaal inkomen is het daardoor aantrekkelijker geworden om huishoudelijke ondersteuning via de gemeente aan te vragen. Vanuit het Rijk is hier (nog) nauwelijks compensatie voor gegeven, al wordt dit wel onderzocht.

Behalve onzekerheid over hoeveel de jeugdhulp en Wmo in de komende jaren gaat kosten, is ook de hoogte van de budgetten onzeker. Hoewel de budgetten grotendeels over zijn gegaan naar de Algemene Uitkering, kunnen herverdelingseffecten gevolgen hebben voor de middelen die de gemeente ontvangt. Daarbij is er landelijk sprake van oplopende tekorten op jeugdhulp. Gemeenten zijn hier deels voor gecompenseerd. Voor Hoorn bedraagt deze compensatie ongeveer 2,1 miljoen euro per jaar in de periode 2019-2021. Deze compensatie is, net als voor veel andere gemeenten, niet voldoende. Vandaar dat er nog gesprekken zijn tussen het Rijk en gemeenten over aanvullende compensatie.

Terugdringen tekort sociaal domein

Om de tekorten en de financiële risico's van een toenemende zorgvraag te beheersen, wordt er ingezet op 'resultaat gestuurd werken' vanaf 2020. Dit moet bijdragen aan de transformatie van het sociale domein en op termijn leiden tot een effectievere inzet van middelen. De effecten hiervan moeten de komende jaren duidelijk worden. Daarnaast is de bestuursopdracht tekorten sociaal domein uitgewerkt. Hierin zijn de oorzaken van de oplopende tekorten geanalyseerd. Dit heeft geleid tot diverse mogelijke beheersmaatregelen, die in september 2019 aan de gemeenteraad zijn voorgelegd. Hierbij is het voorstel om vooral te kiezen voor maatregelen die de inwoners niet raken. De maatregelen zijn gericht op het efficiënter organiseren van de zorgtaken en meer regie te houden op de zorg die wordt beschikt en ingezet.

De maatregelen zijn niet voldoende om vanaf 2020 een sluitende begroting sociaal domein te hebben. Het voorstel is om in te zetten op een sluitende begroting sociaal domein vanaf 2022. De reserve sociaal domein is door de tekorten van 2018 en het eerste halfjaar 2019 leeg. Hierdoor zijn de verwachte tekorten voor de tweede helft 2019 (2,5 miljoen euro) en 2020-2021 (verwachting samen 1,5 miljoen euro) als risico opgenomen in het weerstandsvermogen. Dit houdt in dat deze tekorten niet binnen het sociaal domein opgevangen worden, maar vanuit de algemene reserve.

Reserve sociaal domein

Om schommelingen in de zorgvraag en de rijksuitkering op te vangen is de egaliseringsreserve sociaal domein ingesteld. Deze bedroeg begin 2018 nog 4,5 miljoen euro, maar is inmiddels helemaal leeg. Vandaar dat er bij de bestuursopdracht ook is voorgesteld om het risico op overschrijdingen, zeker in 2020 en 2021, in het weerstandsvermogen op te nemen.

Financiële risico's Naris

In onderstaande tabel staan de belangrijkste risico's die naast de grondexploitatie de grootste invloed hebben op de benodigde weerstandscapaciteit.

<i>Betreft</i>	<i>Risicobeschrijving</i>	<i>Mogelijke gevolgen</i>	<i>Beheersmaatregelen</i>
Veiligheid gemeentepanden	Inspecties op basis van wettelijke normen (bijvoorbeeld NEN en brandveiligheid) wijzen uit dat een aantal gebouwen op een aantal onderdelen niet veilig zijn.	Financieel – Maatregelen treffen om aan de wettelijke normen te kunnen voldoen. Imago – bij ongelukken kan de gemeente negatief in het nieuws komen.	In de onderhoudscyclus worden de veiligheidsaspecten meegenomen.
Korting op het gemeentefonds	Gemeenten worden steeds afhankelijker van de inkomsten van het rijk. Veranderingen binnen het gemeentefonds hebben hierdoor direct effect op de financiën van de gemeente.	Lagere inkomsten.	Aan de hand van de circulaire en andere ontwikkelingen in de omgeving wordt dit risico gemonitord. Landelijk sluit Hoorn zich aan bij initiatieven die erop gericht zijn om een stevig signaal af te geven aan het Rijk over de manier waarop de kortingen direct op gemeenten worden afgewenteld. Hoorn is aangesloten bij de G40 gemeenten.
Constatering van een groot datalek.	De Autoriteit Persoonsgegevens is gemandateerd om hoge boetes uit te delen in geval van een groot datalek en ernstige verwijtbaarheid kunnen zetten.	Een boete van de Autoriteit Persoonsgegevens. Herstelkosten. Kosten uit een mogelijke aansprakelijkheid stelling. Imagoschade. Het vertrouwen van de inwoners in de gemeente neemt af.	het informatiebeveiligings- en privacybeleid staan de kaders, verantwoordelijkheden en afspraken die binnen de organisatie gevolgd moeten worden op het gebied van informatiebeveiliging en privacy. Creëren van bewustwording onder medewerkers over wat datalekken zijn en hoe je deze kunt voorkomen.

<i>Betreft</i>	<i>Risicobeschrijving</i>	<i>Mogelijke gevolgen</i>	<i>Beheersmaatregelen</i>
Verhoging van rente voor nieuwe langlopende geldleningen.	Er is jaarlijks rekening gehouden met een nieuwe geldlening van 25 miljoen. Als er meer rente voor betaald moet worden dan begroot, leidt dit tot een nadeel in de begroting.	Nadeel in de begroting. Imagoschade. Het vertrouwen van de inwoners in de gemeente neemt af.	De kapitaalmarkt wordt nauwlettend in de gaten gehouden. Bij een stijgende rente kan hierop worden geanticipeerd door eerder een langlopende lening af te sluiten.
Scheurvorming en verzakking gemeentelijke panden	Veiligheidsrisico voor gebruikers en omstanders	Letsel en zaakschade	Bij onderhoudscyclus wordt de scheurvorming en verzakking aangepakt. Mogelijk afstoten van gemeentelijke panden.

Weerstandscapaciteit

Benodigde Weerstandscapaciteit

Op basis van de risico's die in Naris staan, is een risicosimulatie uitgevoerd. De simulatie wordt uitgevoerd, omdat risico's niet allemaal in hun maximale omvang optreden. Hierdoor hoeft niet de som van alle risico's te worden gereserveerd. Er wordt een zekerheidspercentage van 80% gehanteerd.

Benodigde weerstandscapaciteit	Bedrag
Risico's (Naris, 80% zekerheid)	4,3 miljoen euro
Risico's grondexploitatie	8,6 miljoen euro
Risico's Sociaal domein (Naris, 80% zekerheid)	5,1 miljoen euro
Totaal	18,0 miljoen euro

De risicosimulatie is een momentopname op basis van het huidige risicoprofiel. Nieuwe projecten of onverwachte situatie kunnen leiden tot een wijziging van de benodigde weerstandscapaciteit.

Aanwezige weerstandscapaciteit

De aanwezige weerstandscapaciteit heeft een structureel en een incidenteel deel. Het incidentele deel is het vermogen om calamiteiten en andere eenmalige tegenvallers op te vangen. Dit is zonder dat het invloed heeft op het voortzetten van de taken op het huidige niveau. De structurele weerstandscapaciteit zijn de middelen die permanent ingezet kunnen worden om tegenvallers in de lopende exploitatie op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de bestaande taken.

In het saldo van de algemene reserve is rekening gehouden met het verwachte tekort in 2019 van 780.000 euro bij de Kadernota 2019 en het verwachte tekort op het sociaal domein in 2019 van 2,3 miljoen euro.

Weerstandscapaciteit		Bedrag ultimo 2020
Algemene reserve	incidenteel	10.011
Egalisatiereserve sociaal domein	incidenteel	0
Afdelingsreserves	incidenteel	741
Algemene bedrijfsreserve grondbedrijf	incidenteel	9.100
Stille reserves grondbedrijf	incidenteel	2.800
Egalisatiereserve plankosten grondexploitaties	incidenteel	1.000
Overige stille reserves	incidenteel	1.616
Onvoorzien	incidenteel	150
Onvoorzien	structureel	66
Onbenutte belastingcapaciteit	structureel	300
Verwacht begrotingsresultaat	incidenteel	506
Totaal		26.290

Conclusie Weerstandsvermogen

De verhouding tussen de aanwezige weerstandscapaciteit en de benodigde weerstandscapaciteit bepaalt of het weerstandsvermogen voldoende is. Dit is voldoende als het verhoudingsgetal minimaal 1 is. Uit onderstaande berekening blijkt dat het weerstandsvermogen 1,46 is, het weerstandsvermogen is dus goed. De gemeenteraad heeft bij de Begroting 2019 besloten dat het weerstandsvermogen tussen de 1 en 1,5 moet zijn. Daar is ook aan voldaan.

Het weerstandsvermogen is de verhouding tussen de aanwezige weerstandscapaciteit en benodigde weerstandscapaciteit dus:

Aanwezige weerstandscapaciteit 26,3

Benodigde weerstandscapaciteit 18,0

Weerstandvermogen 1,46

Kengetallen

Vanaf het begrotingsjaar 2020 vereist het BBV dat gemeenten naast het weerstandvermogen nog zes financiële kengetallen opnemen in de Begroting en de Jaarstukken. Deze kengetallen geven globaal inzicht in onze financiële positie.

De kengetallen zijn vooral in onderlinge samenhang informatief. Het is belangrijk om te kijken naar ontwikkelingen en trends over een langere periode en naar het onderliggende risicoprofiel.

Kengetallen	Verloop kengetallen						VNG-normen	
	Jaarstukken 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022	Begroting 2023	Norm voldoende	Norm onvoldoende
Netto schuldquote	61%	86%	76%	77%	74%	70%	< 100%	> 130%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	41%	65%	57%	57%	55%	51%	< 100%	> 130%
Solvabiliteitsratio	26%	23%	25%	25%	24%	24%	> 30%	< 20%
Structurele exploitatieruimte	2%	4%	3%	3%	2%	1%		
Grondexploitatie	-0,5%	1%	1%	0%	0%	0%		
Belastingcapaciteit	99%	97%	99%	99%	99%	99%		

Definitie en toelichting kengetallen

Netto schuldquote

De netto schuldquote wordt berekend door de netto schuld te delen door het begrotingstotaal. Om te zien in hoeverre het gaat om doorlenen, geven we de netto schuldquote weer zonder en met correctie voor verstrekte leningen. De VNG-uitgave Houdbare gemeentefinanciën noemt een schuld lager dan 100% van het begrotingstotaal 'voldoende'. Een schuld hoger dan 130% van het begrotingstotaal is 'onvoldoende'. Onze geschatte netto schuldquote voor 2020 is met 76% volgens de VNG-norm voldoende.

Solvabiliteitsratio

De solvabiliteitsratio wordt berekend door het eigen vermogen te delen door het balanstotaal. De solvabiliteitsratio is een maatstaf voor kredietwaardigheid. De VNG-uitgave Houdbare gemeentefinanciën noemt een solvabiliteitsratio hoger dan 30% 'voldoende' en lager dan 20% 'onvoldoende'. Onze solvabiliteitsratio voor 2020 is met 25% volgens de VNG-norm redelijk.

Structurele exploitatieruimte

De structurele exploitatieruimte laat zien in hoeverre de structurele lasten gedekt worden door de structurele baten. Het cijfer geeft de verhouding weer tussen het structurele saldo en het begrotingstotaal. Het is belangrijk dat de begroting structureel in evenwicht is, dat wil zeggen dat in de laatste jaren van de meerjarenperiode een evenwicht wordt bereikt. Bij ons is dat niet het geval. Zie ook het hoofdstuk over het financieel beeld voor meer informatie over structureel evenwicht.

Grondexploitatie

Dit percentage geeft informatie over de boekwaarde van de Bouwgronden in exploitatie in verhouding tot onze totale baten. Er is geen VNG-norm voor de hoogte van deze ratio. In de regel geldt: hoe lager de ratio des te minder investeringen in grondexploitaties hoeven we terug te verdienen. En daarmee hoe lager ons financieel risico. Hoorn heeft een percentage van 1%, dat op basis van de huidige informatie in meerjarenperspectief nog lager wordt.

Belastingcapaciteit

De belastingcapaciteit wordt bepaald aan de hand van de hoogte van de gemiddelde lasten per meerpersoonshuishouden voor:

- OZB;
- Rioolheffing;
- Afvalstoffenheffing.

De gemiddelde lasten per meerpersoonshuishouden in Hoorn zijn 735 euro in 2020. De gemiddelde lasten per meerpersoonshuishouden in Nederland zijn in 2020 740 euro. Dit betekent een ratio van 99,3%. De definitieve tarieven voor 2020 worden in december 2019 door de gemeenteraad vastgesteld.