

Begroting 2020

Beleidsbegroting: Paragrafen

3 Beleidsbegroting: Paragrafen

De begroting bestaat uit een beleidsmatig en een financieel gedeelte. De paragrafen vallen onder het beleidsmatige gedeelte. Zij geven een dwarsdoorsnede van de begroting, gezien vanuit een bepaald beleidsterrein.

3.1 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

3.1.1 Inleiding

Deze paragraaf gaat in op de vraag in welke mate de financiële positie van gemeente Gorinchem toereikend is om de financiële gevolgen van risico's die zij loopt, op te kunnen vangen.

Het weerstandsvermogen bestaat uit de verhouding tussen de beschikbare en de benodigde weerstandscapaciteit:

1. De beschikbare weerstandscapaciteit: alle middelen en mogelijkheden om onvoorziene gebeurtenissen op te vangen.
2. De benodigde weerstandscapaciteit: Alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen (zoals voorzieningen) die van materiële betekenis kunnen zijn voor de financiële positie van de gemeente.

3.1.2 Vastgesteld beleid

Voor de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing is het volgende vastgestelde beleidskader van toepassing:

Beleidskader	Vastgesteld door de raad in
Reserves, voorzieningen en weerstandsvermogen	2017

3.1.3 Beschikbare weerstandscapaciteit

In onderstaande tabel is weergegeven hoe de beschikbare weerstandscapaciteit is opgebouwd.

Beschikbare weerstandscapaciteit (bedragen x € 1 miljoen)	Jaarstukken 2018	Begroting 2020
Algemene reserve	24,1	27,1
Onbenutte belastingcapaciteit	0,3	0,4
Post onvoorzien	0,1	0,1
Meerjarige begrotingssaldi	0,0	-0,3
Totale weerstandscapaciteit	24,5	27,3

De algemene reserve bedroeg bij de jaarrekening 2018 € 24,1 mln. Bij de perspectiefnota 2020-2023 is aangegeven op welke wijze de algemene reserve ingezet wordt. Voor nadere toelichting hierop wordt verwezen naar de inleiding van de begroting. Hiermee komt de algemene reserve voor de begroting 2020 uit op € 27,1 mln. De onbenutte belastingcapaciteit wordt berekend door een vergelijking te maken tussen de Gorinchemse OZB-tarieven en de "artikel-12-tarieven". Dit zijn de tarieven die een gemeente minimaal moet heffen om in aanmerking te komen voor financiële steun vanuit het Rijk (via het gemeentefonds). De onbenutte capaciteit wordt incidenteel meegenomen in de weerstandscapaciteit, omdat deze in de praktijk niet snel wordt ingezet. Ook de post onvoorzien, die ieder jaar in de begroting staat, wordt slechts incidenteel meegenomen in de weerstandscapaciteit. Er zal namelijk in het eerstvolgende jaar weer een nieuwe post voor onvoorziene zaken in de begroting worden opgenomen.

3.1.4 Benodigde weerstandscapaciteit

Om de benodigde weerstandscapaciteit te berekenen, zijn allereerst de risico's geïdentificeerd. Vervolgens is gekeken naar de kans van optreden van het risico: erg onwaarschijnlijk, waarschijnlijk, zeer waarschijnlijk of er zijn duidelijke indicaties die wijzen op optreden. Deze kansen zijn uitgedrukt in procenten en vermenigvuldigd met de financiële grondslag voor de berekening van het risico (kolom bedrag). Als het risico meerjarige financiële effecten heeft, wordt het risico voor maximaal vier jaar meegenomen in de benodigde weerstandscapaciteit. Jaar 1 voor 100%, jaar 2 voor 75%, jaar 3 voor 50% en jaar 4 voor 25%. Dat betekent dat vanaf het jaar van optreden van een risico de gemeente maximaal vier jaar de tijd heeft om het financiële effect voor 100% in de begroting op te vangen.

In deze paragraaf bespreken wij allereerst de risico's met een incidenteel financieel effect. Als tweede bespreken we de risico's met een structureel financieel effect. Als derde bespreken we de risico's zonder een financieel effect voor de benodigde weerstandscapaciteit.

Benodigde weerstandscapaciteit (bedragen x € 1 miljoen)	Jaarrekening 2018	Kans	Bedrag	2020	2021	2022	2023	Huidig
Incidenteel financieel effect								
1. Gemeentelijke grondexploitaties	3,29		3,29					3,29
2. Waarborgen en garanties	3,72	12,5%	47,51					5,94
3. Uitgegeven geldleningen	0,34	12,5%	0,76					0,10
4. Station Papland	2,28	87,5%	2,60					2,28
Structureel financieel effect								
5. BTW Sport	0,00	37,5%	0,30	0,11	0,08	0,06	0,03	0,28
6. Dividendinkomsten	0,77	12,5%	0,48	0,06	0,05	0,03	0,02	0,15
7. Verbonden partijen	0,31	12,5%	1,00	0,13	0,09	0,06	0,03	0,31
8. Gemeentefonds	0,94	37,5%	0,60	0,22	0,17	0,11	0,06	0,56
9. Leegstand panden	0,33	87,5%	0,35	0,31	0,23	0,15	0,08	0,77
Totaal benodigde weerstandscapaciteit	11,98		56,89	0,83	0,62	0,41	0,21	13,67

Risico's met een incidenteel financieel effect

1. Gemeentelijke grondexploitaties

De risico's rondom de gemeentelijke grondexploitaties zijn in totaal ingeschat op € 3,29 miljoen. De risico's zijn gebaseerd op het MPG 2019, waarin deze zijn uitgesplitst per grondexploitatie. Omdat hier het totaalrisico wordt weergegeven, zijn de kolommen kans en bedrag niet ingevuld.

In de gemeentelijke grondexploitaties worden de geraamde risico's in het weerstandsvermogen met name veroorzaakt door Groote Haar. Dit heeft hoofdzakelijk te maken met de kans dat de verbreding van de A27 niet tijdig wordt gerealiseerd. Dit heeft een mogelijke vertraging van de grondverkoop in Groote Haar tot gevolg. Doordat de looptijd dan wordt verlengd, nemen de rentekosten toe. De kans bestaat dat de te verwerven grond duurder moet worden verworven dan tot nu toe aangenomen. Daarnaast bestaat er een kans dat door het niet integraal ophogen van het terrein de kavels niet voor de meest optimale grondprijs kunnen worden verkocht.

De onlangs gepubliceerde PAS-uitspraak heeft op dit moment geen zichtbare gevolgen voor de gemeentelijke grondexploitaties. Er wordt onderzocht of er op de lange termijn een risico zal zijn voor de projecten Groote Haar en Lingewijk-Noord. Het huidige risico wordt daardoor op dit moment op nihil geschat.

2. Waarborgen en garanties

De gemeente Gorinchem staat voor circa € 47 miljoen garant voor leningen van bijvoorbeeld deelnemingen, onderwijsinstellingen en verenigingen. Deze € 47 miljoen vormt de financiële grondslag voor de berekening van het risico. De kans dat de gemeente wordt aangesproken voor schulden/leningen van deze instanties is ingeschat als erg onwaarschijnlijk (12,5%).

3. Uitgegeven geldleningen

De gemeente Gorinchem heeft circa € 0,76 miljoen leningen verstrekt aan bijvoorbeeld stichtingen. Deze € 0,76 miljoen vormt daarmee de financiële grondslag voor de berekening van het risico. De kans dat één of meer van deze stichtingen hun lening niet kan terugbetalen, wordt ingeschat op erg onwaarschijnlijk (12,5%).

4. Station Papland

In de Perspectiefnota 2017-2020 is in het hoofdstuk *Relevante ontwikkelingen* station Papland genoemd: *Met betrekking tot de aanleg van station Gorinchem Noord / Papland op de MLL is besloten dat de aanleg daarvan wordt uitgesteld en in principe 'meeloopt' met de ontwikkeling van bedrijventerrein Groote Haar*. Het streven is om de halte gereed te hebben, zodra de eerste uitgifte van bedrijventerrein Groote Haar een feit is. De verwachting is dat dit 2023 wordt.

Het totale tekort wordt ingeschat op circa € 2,6 miljoen (en als zeer waarschijnlijk ingeschat, 87,5%). Zodra er meer duidelijkheid is over het moment van realisatie van het station, wordt bezien op welke wijze de financiering van de totale investering plaatsvindt, mede in relatie tot de reeds beschikbaar gestelde middelen.

Risico's met een structureel financieel effect

5. BTW Sport

Als gevolg van gewijzigde landelijke regelgeving zullen kosten voor sport (incl. exploitatie van de accommodaties) vanaf 2019 in veel gevallen niet meer in aanmerking komen voor aftrek van BTW. Dit betekent dat de BTW een kostprijsverhogende factor wordt. Een deel van de kosten voor sport(accommodaties) wordt gemaakt door de gemeente, een deel door de verschillende - al dan niet gesubsidieerde - sportverenigingen. Het effect van de gewijzigde BTW-regeling op de gemeentelijke kosten en subsidies wordt onderzocht. Een globale inschatting van wat de kostenstijging zou kunnen betekenen is opgenomen in deze risicoparaagraaf. Inmiddels is de eerste aanvraag ingediend voor de subsidie. Het ziet er naar uit dat een groot gedeelte teruggevorderd kan worden middels deze subsidieregeling. Bij een volledige toekenning van de subsidie wordt 17,5% van de investering of exploitatiekosten (inclusief BTW) vergoed.

6. Dividendinkomsten

De begrote dividendinkomsten zijn jaarlijks circa € 1 miljoen. In deze begroting is het structureel wegvallen van het dividend van Eneco van € 450.000, als gevolg van de voorgenomen verkoop van aandelen, verwerkt. De resterende begrote dividendinkomsten betreffen Stedin en de BNG. De kans dat die dividendinkomsten structureel substantieel lager uitvallen wordt ingeschat als onwaarschijnlijk.

7. Verbonden partijen

Gemeente Gorinchem heeft te maken met diverse verbonden partijen. Het aantal verbonden partijen en het financieel en inhoudelijk belang hiervan neemt de laatste jaren toe. In de paragraaf Verbonden partijen is meer informatie te vinden per verbonden partij met bijvoorbeeld een beschrijving van het publiek belang en de risico's. Niet alle risico's die daar genoemd worden, zijn financieel vertaald. Momenteel is er veel aandacht voor verbonden partijen en in het bijzonder gemeenschappelijke regelingen. Om de eigenaarsrol van de gemeente beter te kunnen ondersteunen, wordt hiervoor sinds 2018 extra capaciteit ingezet. Als financiële grondslag voor de berekening van het risico hanteren wij een bedrag van € 1 miljoen en schatten wij de kans in op erg onwaarschijnlijk (12,5%).

De twee gemeenschappelijke regelingen die opereren in het Sociaal Domein (Avres en DG&J) vallen niet onder dit risico, maar zijn meegenomen onder het kopje Sociaal Domein in de volgende sectie.

8. Gemeentefonds

De hoogte van het Gemeentefonds heeft de afgelopen jaren een fluctuerend verloop gekend. Dit werd met name veroorzaakt door de algemene economische omstandigheden, het uitgangspunt van 'Samen de trap op, samen de trap af' en periodieke herijkingen van de maatstaven. De jaarlijkse groei of krimp van het gemeentefonds staat ook wel bekend als het accres. De normeringssystematiek 'Samen de trap op, samen de trap af' blijft bestaan, maar is verruimd. Met ingang van 2018 is de basis voor deze berekening de totale rijksbegroting. Dit geeft een bredere basis en daarmee een stabielere ontwikkeling van de accrespercentages. De opgaven uit het regeerakkoord zijn op hoofdlijnen vertaald in het Inter Bestuurlijk Programma (IBP), waarvoor structureel extra middelen worden ontvangen. 1/3 van het IBP is in de begroting gereserveerd op een stelpost om deze opgaven te realiseren. De verdere invulling zal de komende jaren vorm krijgen. Omdat niet precies duidelijk is wat de opgaven gaan kosten en verdere fluctuaties in het gemeentefonds niet geheel zijn uitgesloten, wordt een risicobedrag opgenomen gelijk van € 0,6 mln. (ca. 1% van het gemeentefonds) met een kans van 37,5%.

9. Leegstand panden

In de begroting staan ruim € 3 miljoen aan huuropbrengsten geraamd. Bij de meeste verhuurde panden is sprake van een meerjarige verhuurovereenkomst en is het risico op leegstand beperkt. Bij enkele panden is het risico groter. Een concreet voorbeeld is het gemeentelijk pand aan het Stadhuisplein, waarin voorheen Avres gehuisvest was. Avres heeft in 2018 het huurcontract opgezegd. Het gemeentelijk pand staat daarmee leeg, maar een concrete huurder is nog niet gevonden. Het bedrag voor de panden waar de gemeente risico loopt is ingeschat op € 0,35 mln. Het risico valt in de hoogste categorie (87,5%).

Risico's zonder financieel effect voor het weerstandsvermogen

1. Sociaal Domein

De reserve Sociaal Domein is op dit moment toereikend om specifieke (incidentele) risico's in het Sociaal Domein af te dekken. Daarom worden de risico's in het Sociaal Domein niet meegenomen in de berekening voor de benodigde weerstandscapaciteit. Denk bij eventuele risico's in het bijzonder aan de Dienst Gezondheid & Jeugd (DG&J), inclusief de Service Organisatie Jeugd (SOJ). Deze doet in beginsel niet aan reservevorming. Bij substantiële financiële tegenvallers kan zij daarom bij gemeenten aankloppen. De raad heeft in 2017 in haar zienswijze op de begroting het belang aangegeven om te blijven sturen op een reëel financieel meerjarenperspectief. In 2018 en 2019 is er een beroep op de deelnemende gemeenten gedaan voor een extra bijdrage ter dekking van het verwachte tekort. In 2019 is er een "omdenknotitie" opgesteld die als doel heeft het huidige kostenniveau te reduceren. De effecten van deze omdenknotitie op de jaarlijkse benodigde gemeentelijke bijdragen zijn in deze begroting meegenomen. Door het karakter van de open-einde regeling, blijft het overigens moeilijk om hier direct invloed op uit te oefenen. Ook op het gebied van beschut werk en re-integratie zien we een toenemende druk op de beschikbare budgetten. De geprognoseerde overschotten op de uitkeringsmiddelen vallen substantieel lager uit. De invoering van een (verlaagd) abonnementstarief bij de huishoudelijke ondersteuning betekent waarschijnlijk ook vanuit die kant een oplopende druk op de budgetten. De financiële risico's in het Sociaal Domein blijven daarmee een aandachtspunt. Zie hiervoor ook de inleiding van deze begroting.

2. Rentelasten

Conform het Treasurybeleid ligt de targetrente onder de gehanteerde rekenrente. Hierdoor vallen naar verwachting de rentelasten van eventuele nieuwe (langlopende) leningen binnen de meerjarige begrote rentelasten. Om die reden schatten wij het risico dat de rentelasten hoger zijn dan de begrote rentelasten in op nihil.

3. Omgevingswet

De Omgevingswet treedt op 1 januari 2021 in werking, dit heeft een forse impact op de gemeentelijke organisatie. Er is een programmaplan opgesteld dat de periode tot 2029 beslaat. Voor het goed implementeren van de Omgevingswet in de organisatie is een projectstructuur opgezet, zodat de wet per ingangsdatum kan worden uitgevoerd. Bij de ontwikkeling van de omgevingswet werken wij nauw samen met de regio zodat er voor de essentiële onderdelen van de wet goede werkafspraken liggen. Het risico waar momenteel nog geen zicht op is, zijn de effecten van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Het DSO betreft een systeemrichting (ICT) waarbij verschillende overheden zijn aangesloten. Om dit risico te verkleinen is bij de aanbesteding van het VTH-systeem rekening mee gehouden. De leverancier dient ervoor te zorgen dat de aansluiting wordt gegarandeerd. Vooralsnog wordt het risico op nihil geschat.

4. Waarborggaranties

De huidige boekwaarde van de totale garanties bedraagt iets meer dan € 800 miljoen. Circa € 764 miljoen hiervan bestaat uit de garantstellingen door tussenkomst van waarborgfondsen. Dit zijn stichtingen die garant staan voor leningen die kredietverstrekkers zoals banken hebben uitstaan bij woningbouwcorporaties, welzijnsorganisaties, et cetera. De gemeente fungeert als achtervang voor het waarborgfonds. Het risico dat de gemeente wordt aangesproken als achtervang is nagenoeg nihil.

5. Transitievergoeding

Vanaf 1 januari 2020 zal naar verwachting de Wet arbeidsmarkt in balans (Wab) van kracht zijn. Dit betekent dat medewerkers vanaf de eerste werkdag recht hebben op een transitievergoeding, ook tijdens de proeftijd. De vergoeding wordt berekend naar evenredigheid van de gewerkte dagen en is gebaseerd op 1/3 maandsalaris per dienstjaar. De transitievergoeding is gemaximaliseerd op € 81.000 (2019), of maximaal één bruto jaarsalaris als het jaarsalaris hoger is dan € 81.000,-. Vooralsnog wordt het risico op nihil geschat, omdat eventuele incidentele transitievergoedingen in beginsel worden opgevangen binnen de reguliere begrotingsbudgetten.

3.1.5 Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen (ook wel weerstandsratio) is de deling van de beschikbare weerstandscapaciteit door de benodigde weerstandscapaciteit.

Weerstandsvermogen	Ruim voldoende	Jaarstukken 2018	Begroting 2020
Weerstandsvermogen	$1,4 \leq x < 2,0$	1,6	2,00

Voor de begroting 2020 is het weerstandsvermogen 2. Hiermee komt de ratio uit binnen de door de raad vastgestelde bandbreedte van 1,4 en 2,0.

3.1.6 Financiële kengetallen

Kengetallen drukken de verhouding uit tussen bepaalde onderdelen van de begroting en/of de balans. Deze kengetallen kunnen behulpzaam zijn bij het beoordelen van de financiële positie van de gemeente. Elk kengetal lichten we toe en vergelijken we met signaleringswaarden van de provincie Zuid-Holland. De provincie hanteert de volgende drie categorieën: minst risicovol, neutraal en meest risicovol. Wij benadrukken dat we voorzichtig moeten omgaan met conclusies te trekken uit individuele kengetallen. De kengetallen moeten altijd in samenhang worden bekeken.

Netto schuldquote

	Netto schuldquote (bedragen x € 1.000 ; stand ultimo boekjaar)	Jaarstukken 2018	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022	Begroting 2023
A	Vaste schulden	126.514	155.335	155.240	167.140	167.140
	Netto vlottende	22.372	5.050	4.297	16.610	7.192
B	schuld					
	Overlopende	14.962	9.500	9.500	9.500	9.500
C	passiva					
	Financiële vaste	3.081	3.114	3.080	3.053	3.053
D	activa (cf. art. 36 lid d, e en f)					
E	Uitzettingen < 1 jaar	7.974	8.000	8.000	8.000	8.000
F	Liquide middelen	123	150	150	150	150
G	Overlopende activa	15.747	10.000	10.000	10.000	10.000
	Totale baten (exclusief mutaties reserves)	133.285	130.553	127.287	123.848	119.045
H						
	Netto schuldquote (A+B+C-D-E-F- G)/H x 100%	103%	114%	116%	139%	137%
	Financiële vaste	2.438	2.438	2.438	2.438	2.438
I	activa (exclusief uitstaande leningen)					
	Netto schuldquote (A+B+C-E-F-G-I)/H x 100%	103%	114%	117%	139%	137%

Signaleringswaarde provincie: <90% is minst risicovol, 90-130% is neutraal en >130% is meest risicovol

De netto schuldquote is het totaal van de leningenportefeuille verminderd met de eigen middelen. Hierdoor ontstaat een indicatie van de druk van de rentelasten op de exploitatie. Om inzicht te verkrijgen in hoeverre de gemeente geld doorleent, is ook de netto schuldquote exclusief doorgeleende gelden weergegeven. De netto schuldquote neemt toe in de komende jaren, voornamelijk als gevolg van de geplande nieuwe investeringen. Deze leiden tot een toename van de schulden. De schuldquote bevindt zich met ingang van 2022 boven de bandbreedte van de categorie neutraal en komt daarmee in de categorie meest risicovol.

Solvabiliteitsratio

	Solvabiliteit (in procent)	Jaarstukken 2018	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022	Begroting 2023
A	Eigen vermogen (cf. art. 42 BBV)	52.469	55.253	56.013	56.314	54.823
B	Balanstotaal	233.811	242.122	242.664	239.569	250.108
	Solvabiliteit (A/B) x 100%	22%	23%	23%	24%	22%

Signaleringswaarde provincie: >50% is minst risicovol, 20-50% is neutraal en <20% is meest risicovol

De solvabiliteitsratio geeft inzicht in de verhouding van het eigen vermogen tot het balanstotaal. Dit laat zien dat we op de lange termijn goed aan onze financiële verplichtingen kunnen voldoen. Op basis van de signaleringswaarde is de solvabiliteitsratio neutraal.