

Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Onderstaand zal achtereenvolgens inzicht worden gegeven in het risicoprofiel van 2020 en een beoordeling van het weerstandsvermogen van de gemeente in 2020. Tenslotte zal een aantal financiële kengetallen gepresenteerd worden.

Risicoprofiel 2020

Het risicoprofiel van de gemeente Westvoorne is opgebouwd uit de risicoprofielen van de verschillende sectoren die zijn geconsolideerd tot een gemeentebreed risicoprofiel. Deze risicoprofielen zijn halverwege 2019 ten behoeve van de begroting 2020 geactualiseerd. Als gevolg hiervan zijn 42 risico's geïdentificeerd. In dit risicoprofiel is o.a. het risico opgenomen dat het Woonbedrijf door de Belastingdienst als een fiscale onderneming wordt beschouwd, en daarmee vennootschapsbelasting verschuldigd is. Specialisten kunnen dit risico tot nu toe niet inschatten, zodat aan dit risico nog geen waarde is toegekend.

Niet alle risico's worden in deze paragraaf specifiek inzichtelijk gemaakt. In figuur 1 worden de 5 belangrijkste risico's uit het risicoprofiel van de Gemeente Westvoorne beknopt weergegeven. Deze risico's zijn gerangschikt op basis van de invloed op het weerstandsvermogen.

Het nummer tussen haakjes geeft de positie van het risico weer ten tijde van de vorige risico-inventarisatie, gehouden in december 2018.

Nr.	Risicogebeurtenis	Kans-klasse	Gevolg-klasse	Risico-score	Invloed op benodigde weerstandscapaciteit (in %)	Gevolg
1 (1)	Het niet doorgaan van de AFO brengt kosten met zich mee om de organisatie toekomstbestendig te maken, zoals invullen van vacatures.	4	4	16	25%	Financieel
2 (2)	Sociaal Domein: vanwege open-einde regelingen is het onzeker of de budgetten toereikend zullen zijn.	4	4	16	15%	Financieel
3 (3)	Afwaardering grondpositie	3	5	15	11%	Financieel
4 (4)	Onvoldoende functioneren van medewerkers kan leiden tot ontslag en/of extra inzet van personeelszorg, kosten van inhuur en inzet middelen.	4	3	12	10%	Financieel
5 (5)	Er worden onverwachte uitgaven gedaan die voldoen aan de 3 O's. Hierdoor worden budgetten overschreden, bijv. open-einde regelingen, gewijzigde wetgeving.	4	3	12	8%	Financieel

Figuur 1: Risico top 5, 2020

Betekenis kansklasse:

1: zeer klein	0%
2: klein	25%
3: gemiddeld	50%
4: groot	75%
5: zeer groot	100%

Betekenis gevolgklasse:

0: geen financiële gevolgen
1: $x < € 10.000,-$
2: $€ 10.000,- < x < € 100.000,-$
3: $€ 100.000,- < x < € 250.000,-$
4: $€ 250.000,- < x < € 500.000,-$
5: $x > € 500.000,-$

Risicoscore: kansklasse x gevolgklasse

Garantstellingen

Gemeente Westvoorne heeft voor ca. € 0,5 miljoen garantstellingen verleend voor (hypothecaire) geldleningen particulier woningbezit en aan verenigingen / stichtingen binnen de gemeente met gemeentegarantie. Het risico wat we hiermee lopen is beperkt. Daarnaast is voor ruim € 32,5 miljoen aan gewaarborgde geldleningen WSW (Waarborgfonds Sociale Woningbouw) verstrekt t.b.v. de financiering van ouderenhuisvesting. Als het WSW in de financiële problemen geraakt, zullen alle woningcorporaties borg staan. Pas daarna wordt een beroep op individuele gemeenten gedaan. Het risico wordt dan ook als zeer laag gekwalificeerd en is als zodanig opgenomen in het risicoprofiel.

Weergave van de weerstandscapaciteit

Op basis van het risicoprofiel van de gemeente Westvoorne kan de *benodigde* weerstandscapaciteit worden berekend. Hiermee is berekend dat een reserve van € 2,24 mln benodigd is om de risico's in financiële zin af te dekken. Dit bedrag wordt afgezet tegen de *beschikbare* weerstandscapaciteit om het weerstandsvermogen te kunnen bepalen.

Vermogenspositie van de gemeente

De beschikbare weerstandscapaciteit bestaat uit de volgende elementen:

- a. omvang van de vrij aanwendbare reserves
- b. omvang van de onbenutte belastingcapaciteit OZB
- c. omvang van de post onvoorziene uitgaven

a: vrij aanwendbare reserves

O.b.v. de Nota Risicomanagementbeleid 2018-2021 bestaan de vrij aanwendbare algemene reserves uit:

- Algemene reserve Woonbedrijf
- Algemene reserve

b: onbenutte belastingcapaciteit

Voor de weerstandscapaciteit wordt gerekend met een verhoging van de tarieven OZB in relatie tot de artikel 12-norm. Indien een gemeente in hoge financiële nood verkeert, zullen eerst de maximale eigen mogelijkheden ingezet moeten worden voordat een beroep gedaan kan worden op een artikel-12 uitkering. Eén van de voorwaarden is dat het OZB-tarief 120% bedraagt van het landelijk gemiddelde tarief. Aangezien de OZB-tarieven van Westvoorne tot de laagste van het land behoren, komt dit neer op een onbenutte belastingcapaciteit van € 2,5 mln.

c: post onvoorzien

De post onvoorzien kan in principe worden ingezet om de kleine risico's financieel op te vangen. In 2020 bedraagt de post onvoorzien € 70.500,-.

De beschikbare weerstandscapaciteit ontwikkelt zich meerjarig als volgt:

Beschikbare weerstandscapaciteit*	2020	2021	2022	2023
Algemene reserve	4.334.368	3.958.870	3.770.906	3.728.569
Algemene reserve Woonbedrijf	7.778.936	8.289.141	8.525.482	9.407.040
Onbenutte belastingcapaciteit OZB	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000
Post onvoorzien	70.500	70.500	70.500	70.500
Totaal	14.683.804	14.818.511	14.866.888	15.706.109
Exclusief Woonbedrijf	6.904.868	6.529.370	6.341.406	6.299.069

Figuur 2: Weerstandscapaciteit 2020-2023

* Saldi per 1-9-2019. Raadsbesluiten genomen na 1-9-2019 zijn hierin niet verwerkt.

Beoordeling weerstandsvermogen

In het voorgaande is zowel de benodigde als de beschikbare weerstandscapaciteit bepaald. Om het weerstandsvermogen van de gemeente Westvoorne te bepalen en daarover een oordeel te vellen zal een relatie worden gelegd tussen deze beide. De ratio van het weerstandsvermogen wordt bepaald met de formule:

$$\frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}}$$

Meerjarig ontwikkelt de ratio zich als volgt:

Ratio weerstandsvermogen	2020	2021	2022	2023
Ratio incl. WOB	6,55	6,62	6,64	7,01
Ratio excl. WOB	3,08	2,92	2,83	2,81

Figuur 3: Weerstandsvermogen 2020-2023

De gemeente streeft er naar om zo min mogelijk risico te lopen en, mits financieel verantwoord, zoveel mogelijk risico's af te dekken. Zoals vastgelegd in het coalitieakkoord wordt een ratio van minimaal 1,0 (minimaal voldoende) nagestreefd. Zie ook onderstaande tabel voor de classificatie.

Waarderingscijfer	Ratio weerstandsvermogen	Betekenis
A	> 2,0	Uitstekend
B	1,4 > x < 2,0	Ruim voldoende
C	1,0 < x < 1,4	Voldoende
D	0,8 < x < 1,0	Matig
E	0,6 < x < 0,8	Onvoldoende
F	< 0,6	Ruim onvoldoende

Figuur 4: Classificatie ratio's (ontwikkeld door NAR i.s.m. de Universiteit van Twente)

Zoals de tabel aangeeft, kan de ratio voor 2020 en verder met een A worden gewaardeerd. Dit houdt in dat de gemeente Westvoorne op dit moment over een uitstekende vermogenspositie beschikt om risico's in financiële zin af te dekken.

Financiële kengetallen

Op grond van artikel 11 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) zijn alle gemeenten verplicht om een set specifieke financiële kengetallen op te nemen in de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing. Het doel hiervan is dat de financiële positie van de gemeente inzichtelijker wordt gemaakt. Daarnaast kunnen gemeenten onderling vergeleken worden. Het gaat om de volgende kengetallen:

Kengetallen gemeente Westvoorne in %	Rekening	Begroting				
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Netto schuldquote	135,6	162,5	164,7	175,7	169,4	158,1
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	131,2	158,9	160,8	171,7	165,4	154,2
Grondexploitatie	8,5	9,5	3,6	2,3	0,5	-1,2
Solvabiliteitsratio	27,4	22,5	22,1	20,3	20,2	20,7
Structurele exploitatieruimte	-0,3	-0,7	1,7	0,5	0,6	-1,1
Belastingcapaciteit	122,1	127,9	129,5	129,5	129,5	129,5

Toelichting kengetallen:

Netto schuldquote

Doel: inzicht geven in de schuldenlast

Deze quote geeft de verhouding weer tussen de schuldenlast en de inkomsten, en geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en aflossingen op de exploitatie. Met andere woorden: deze quote geeft aan of de gemeente nog investeringsruimte heeft of juist op zijn tellen moet passen. Hoe hoger de schuld, hoe hoger de netto schuldquote.

Normaal bevindt de netto schuldquote van een gemeente zich ergens tussen de 0 en 100%. Boven de 100% springt het licht voor een gemeente op oranje. Komt de quote boven de 130% dan springt het licht op rood. Er is dan sprake van een zeer hoge schuld. Voor Westvoorne komen we met een quote van 164,7% boven de grens van 130% uit. Deze hoge quote wordt voor een groot deel veroorzaakt door het Woonbedrijf. Als de netto schuldquote wordt berekend exclusief het Woonbedrijf, dan komt de quote voor 2020 aanmerkelijk lager uit op bijna 102,7%.

Het schuldplafond van 130% is een grove indicatie. Daarom wordt een diepere analyse gemaakt in de vorm van de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen.

Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen

Doel: inzicht geven in het deel van de leningen waarvan rentelasten en aflossingen op de eigen organisatie drukken

Een hoge schuld kan veroorzaakt worden doordat afgesloten leningen worden doorgeleend. In dat geval hoeft een hoge schuld geen probleem te zijn. Om inzicht te verkrijgen in hoeverre er sprake is van doorlenen, wordt de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen.

Voor Westvoorne valt de netto schuldquote daarmee lager uit (160,8%), maar de hoogte van het kengetal is nog steeds erg hoog. De netto schuldquote exclusief het Woonbedrijf komt voor 2020 uit op 97,9%.

Grondexploitatie

Doel: inzicht geven in de waarde van de grondposities

Niet alleen de verstrekte leningen kunnen het beeld van de netto schuldquote vertekenen, ook de voorraden bouwgrond beïnvloeden dit beeld. Onder normale omstandigheden wordt de rente van de financiering van de aankoop van grond bijgeschreven bij de voorraad grond. De rente drukt dus niet op de exploitatie. Ook voor de grondpositie is een kengetal bepaald.

Dit kengetal geeft aan hoe groot de grondpositie (waarde van de grond) is ten opzichte van de totale (geraamde) baten. Grondexploitatie kan een forse impact hebben op de financiële positie van een gemeente. Aan de ene kant loopt de gemeente een risico dat de boekwaarde van gronden niet geheel wordt terugverdiend bij de verkoop. Aan de andere kant kunnen de opbrengsten uit de verkoop van gronden worden gebruikt om de schuldenlast af te bouwen.

Door het kengetal grondexploitatie in mindering te brengen op de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, wordt de schuld zichtbaar die werkelijk op de exploitatie drukt (de effectieve schuldquote). Dat levert het volgende overzicht op:

Effectieve schuldquote gemeente Westvoorne in %	Rekening	Begroting				
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
(A) Netto schuldquote gecorr. voor alle verstrekte leningen	131,2	158,9	160,8	171,7	165,4	154,2
(B) Grondexploitatie	8,5	9,5	3,6	2,3	0,5	-1,2
Effectieve schuldquote (= A-B)	122,7	149,4	157,3	169,4	164,9	155,4

Het schuldplafond van 130%, wat genoemd wordt bij de netto schuldquote, is gebaseerd op een netto schuld inclusief leningen voor een portefeuille uitgeleende gelden en inclusief voorraden bouwgrond. Het zal duidelijk zijn dat voor de effectieve schuldquote het schuldplafond aanzienlijk lager zal liggen dan die 130%. In dat licht bezien is de effectieve schuldquote voor Westvoorne hoog te noemen. De effectieve schuldquote exclusief het Woonbedrijf komt voor 2020 uit op 93,5%.

Solvabiliteitsratio

Doel: inzicht geven in de mate waarin de gemeente in staat is aan de financiële verplichtingen te voldoen

Deze ratio drukt het eigen vermogen uit als percentage van het totale vermogen en geeft weer in hoeverre er geen schulden op het bezit rusten. Hoe hoger deze ratio, des te groter de weerbaarheid van de gemeente.

Normaal bevindt de solvabiliteitsratio van een gemeente zich tussen de 30% en 80%. Bij een ratio lager dan 30% springt het licht op oranje. Als de ratio onder de 20% uitkomt, springt het licht op rood. In dat geval is het bezit van een gemeente zeer zwaar belast met schuld. De ratio voor Westvoorne komt onder deze 30% uit. Meerjarig scoort de ratio onder de 20%. De solvabiliteitsratio exclusief het Woonbedrijf laat komt eveneens onder de 30% uit.

Structurele exploitatieruimte

Doel: inzicht geven in het risico dat er tekorten in de begroting ontstaan

De structurele exploitatieruimte wordt bepaald door het saldo van de structurele baten en lasten per programma en het saldo van de structurele onttrekkingen en toevoegingen aan de reserves te delen door de totale baten. Een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten te dekken. Een begroting waarvan de structurele baten hoger zijn dan de structurele lasten is meer flexibel dan een begroting waarbij structurele baten en lasten in evenwicht zijn.

Voor Westvoorne geldt dat in 2020 de structurele lasten geheel gedekt worden door de structurele baten. Het kengetal laat zien dat er beperkte structurele exploitatieruimte is.

Belastingcapaciteit: woonlasten meerpersoonshuishouden

De ruimte die een gemeente heeft om de belastingen te verhogen, wordt vaak gerelateerd aan de totale woonlasten. In dit geval worden de totale woonlasten (OZB, riool- en reinigingsheffing) van een meerpersoonshuishouden vergeleken met het landelijk gemiddelde van het jaar daarvoor.

De kengetallen in de tabel laten zien dat Westvoorne ruim boven het landelijk gemiddelde zit wat betreft de woonlasten. Op zich is dit verklaarbaar. Westvoorne heeft te maken met een gemiddeld hoge WOZ-waarde. Ondanks dat de OZB-tarieven tot de laagste van Nederland behoren, is het OZB-bedrag hoger dan gemiddeld. Ook de rioolheffing is hoger dan gemiddeld doordat er extra kosten zijn gemaakt om het buitengebied aan te sluiten op de riolering. Door een andere manier van afschrijven zullen de tarieven voor de rioolheffing de komende jaren echter een dalende trend vertonen.

De hier vermelde belastingcapaciteit staat los van de onbenutte belastingcapaciteit van € 2.500.000,- die eerder in deze paragraaf wordt vermeld. Bij de bepaling van het bedrag van € 2.500.000,- wordt berekend hoeveel de OZB moet stijgen voordat de zogenaamde artikel 12-norm in werking treedt.

Onderlinge verhouding tussen kengetallen

Eén enkel kengetal zegt weinig over hoe de financiële positie beoordeeld kan worden. Zo hoeft een hoge schuld geen nadelig effect te hebben op de financiële positie, maar is dat afhankelijk van hoeveel eigen vermogen en baten er tegenover die schuld staat.

Ook een tegenvallende ontwikkeling van de grondprijs hoeft geen negatieve invloed te hebben als de structurele exploitatieruimte groot genoeg is, of als over voldoende ruimte in de belastingcapaciteit kan worden beschikt.

De kengetallen zullen daarom altijd in samenhang moeten worden gezien, omdat ze alleen gezamenlijk en in hun onderlinge verhouding een goed beeld kunnen geven van de financiële positie.

Bij een aantal kengetallen is aangegeven wat het resultaat zou zijn als het Woonbedrijf buiten beschouwing wordt gelaten. Zolang het Woonbedrijf onderdeel uitmaakt van de gemeente, zullen de kengetallen beoordeeld moeten worden inclusief het Woonbedrijf.

Conclusie

Voor Westvoorne kunnen we concluderen dat er sprake is van een hoge schuld. Dit hoeft geen nadelig effect te hebben op de financiële positie. Als we echter de solvabiliteitsratio ernaast leggen, dan blijkt deze ook niet rooskleurig te zijn.

Uit het kengetal structurele exploitatieruimte blijkt dat er weinig ruimte in de begroting is om nieuwe aflossings- en rentebedragen van leningen te dekken. Meerjarig wordt dit kengetal zelfs negatief.

Het kengetal inzake de schuldquote kan positief beïnvloed worden door het genereren van extra belastinginkomsten. Uit het kengetal m.b.t. de belastingcapaciteit blijkt echter dat we ruim boven het gemiddelde zitten. Dit gemiddelde is echter geen harde bovengrens. De mogelijkheid om belastingen te verhogen is een politieke keuze.