

PARAGRAAF WEERSTANDSVERMOGEN EN RISICOBEBEERSING

Inleiding

Het beleid omtrent weerstandsvermogen en risicobeheersing is vormgegeven in de nota risicomanagement en weerstandsvermogen. Deze nota is vastgesteld in de raadsvergadering van juli 2010. In het maatschappelijke verkeer is er een toenemende aandacht voor risico's en de beheersing hiervan. Deze paragraaf is samengesteld op basis van de gehouden inventarisatie en zal periodiek worden geactualiseerd.

Het weerstandsvermogen wordt uitgedrukt in een ratio tussen beschikbare weerstandscapaciteit en de benodigde weerstandscapaciteit. De beschikbare weerstandscapaciteit bestaat met name uit de reserves (eigen middelen) en de mogelijkheden om extra middelen te verkrijgen. De benodigde weerstandscapaciteit volgt uit het kwantificeren van risico's (kans * impact).

Beschikbare weerstandscapaciteit

Beschikbare weerstandscapaciteit wordt gedefinieerd in financiële zin, d.w.z. als het beschikbare weerstandsbedrag dat wordt aangehouden ter afdekking van financiële verliezen die kunnen optreden, als risico's zich feitelijk gaan manifesteren.

De weerstandscapaciteit is opgebouwd uit een tweetal componenten, te weten:

- A. Weerstandscapaciteit uit vermogen
- B. Weerstandscapaciteit in de exploitatie.

De eerste component is de incidentele weerstandscapaciteit. De tweede component vormt de structurele weerstandscapaciteit.

De totale beschikbare verwachte weerstandscapaciteit per 31 december 2020 heeft zich als volgt ontwikkeld (bedragen * € 1.000):

Beschikbare weerstandscapaciteit	Begroting 2020	Realisatie 2018
Vermogenssfeer:		
a. Algemene Reserve	7.511	6.493
b. Bestemmingsreserves		
- ten behoeve van egalisatie van tarieven	0	0
- overige bestemmingsreserve	2.128	3.983
c. Stille reserves		
Totale weerstandscapaciteit uit vermogen	9.639	10.476
Exploitatiesfeer:		
a. Onbenutte belastingcapaciteit		
- OZB	2.020	2.155
- Rioolrecht		
- Afvalstoffenheffing		
- Overige leges en rechten		
b. Onvoorzien	90	
c. Begrotings- /rekeningoverschot	11	1.968
Totale weerstandscapaciteit uit exploitatie	2.121	4.123
Totale weerstandscapaciteit	11.760	14.599

De verwachte beschikbare weerstandscapaciteit uit vermogen van de gemeente Hulst bedraagt ultimo 2020 € 11.760.000. De daling in de weerstandscapaciteit uit vermogen is met name te verklaren door onttrekkingen uit de reserve sociaal domein voor de verwachte tekorten in 2019 en 2020.

Op grond van de handreiking zoals die in de meicirculaire 2019 is opgenomen, benadert de onbenutte belastingcapaciteit voor het jaar 2020 een bedrag van € 2.020.000. Een berekening hiervan is in deze paragraaf opgenomen. Tot slot is in de begroting een saldo onvoorzien van € 90.000 opgenomen en bedraagt het begrotingsoverschot circa € 11.000.

Weerstandscapaciteit uit vermogen

Algemene reserve

De begrote omvang van de algemene reserve bedraagt naar verwachting per 31 december 2020 € 7.511.000. Dit saldo wordt volledig meegewogen in de berekening van de weerstandscapaciteit.

Bestemmingsreserves

Het totaal van de bestemmingsreserves bedraagt op begrotingsbasis per 31 december 2020 € 6.399.000 waarvan:

- overige bestemmingsreserve € 2.128.000
- dekkingsreserves € 4.271.000

Dekkingsreserves wordt niet meegewogen in de weerstandscapaciteit. De overige bestemmingsreserves worden na aftrek van claims volledig meegewogen in de berekening van de weerstandscapaciteit.

Stille reserves

Stille reserves zijn activa die tegen nul zijn gewaardeerd en die bij verkoop leiden tot opbrengsten. De stille reserves hebben met name betrekking op aandelen en op gebouwen en terreinen die niet meer op de balans voorkomen.

Weerstandscapaciteit in de exploitatie

Onbenutte belastingcapaciteit

Artikel 12-gemeenten moeten gedurende de hele looptijd van de aanvraag én van de toekenning van de aanvullende uitkering van het gemeentefonds blijven voldoen aan het jaarlijks vastgestelde redelijk peil van eigen inkomsten. De berekening hiervan is als volgt:

Berekening onbenutte belastingcapaciteit	(afgeronde bedragen)
redelijk peil OZB 2020*	0,001853
PEW= OZB-percentag e eigenaar woning	0,001126
PGNW= OZB-percentag e gebruiker niet-woning	0,001688
PENW=OZB-percentag e eigenaar niet-woning	0,002018
WW= waarde woningen	€ 2.807.344.000
WNWG= waarde niet-woningen gebruikers	€ 351.662.000
WNWE= waarde niet-woningen eigenaren	€ 478.013.000
Gemeente Hulst	0,001298
redelijk peil OZB 2020*	0,001853
verschil redelijk peil 2020 en tarief Gemeente Hulst	0,000555
verschil uitgewerkt op alleen woningen	€ 1.559.000,00
verschil uitgewerkt op woningen en niet woningen	€ 461.000,00
onbenutte belastingcapaciteit 2020	€ 2.020.000

* Bron: Meicirculaire Gemeentefonds 2019

Begrotingsoverschot / tekort

Het begrotingsoverschot 2020 bedraagt naar verwachting circa € 11.000 en tevens is een bedrag van € 90.000 als onvoorzien opgenomen.

Benodigde weerstandscapaciteit

Om het weerstandsvermogen te kunnen beoordelen moet de beschikbare weerstandscapaciteit worden afgezet tegen de gekwantificeerde risico's (de benodigde weerstandscapaciteit).

Risico= kans x gevolg

Op basis van de inschatting van kans en gevolg wordt per risico berekend hoeveel geld er benodigd is om de risico's financieel af te kunnen dekken. De kans dat alle risico's met het maximale gevolg zullen optreden is namelijk erg klein. Dat rechtvaardigt het reserveren van een geringer bedrag om die risico's op te vangen. Het verschil tussen de *benodigde* weerstandscapaciteit en *beschikbare* weerstandscapaciteit geeft inzicht in het totale weerstandsvermogen van de gemeente.

Risico inventarisatie

In de volgende tabel worden de financiële risico's samengevat die niet zijn afgedekt door beheersmaatregelen, waardoor deze door de beschikbare weerstandscapaciteit opgevangen dienen te worden.

Nr.	Risico	Financieel gevolg
1	<p>Daling gemeentefondsuitkering</p> <p>De omvang van de uitkering wordt bepaald door de mutatie van budgetten voor de uitvoering van taken en door een aantal algemene ontwikkelingen die geen directe relatie hebben met uit te voeren taken. Dit leidt tot 2 soorten risico's zijn:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. De budgetten voor uitvoering van nieuwe taken zijn ontoereikend of de onttrekkingen aan het gemeentefonds zijn hoger dan de uitgaven waarop bezuinigd kan worden. 2. De algemene ontwikkelingen leiden tot een daling van het gemeentefonds. Deze algemene ontwikkelingen bestaan uit de ontwikkeling van het accres, discrepantie tussen ontwikkeling uitkeringsmaatstaven landelijk en lokaal en een gestegen gebruik van het BTW compensatiefonds (waardoor een verrekening met het gemeentefonds plaatsvindt). <p>In de begroting 2020 is nog geen rekening gehouden met de positieve effecten die uit de septembercirculaire voortvloeien. Wij verwachten nl. dat deze in de meicirculaire weer (gedeeltelijk) zullen worden teruggedraaid vanwege de volgende redenen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De verwachting is dat de kabinetsplannen met enige vertraging tot uitvoering zullen komen waardoor het voordeel in 2020 waarschijnlijk zal worden doorgeschoven. - In 2021 wordt een nieuw verdeelsysteem in gebruik genomen voor zowel het Sociaal Domein als voor de overige clusters. De verwachting is dat er weer een verschuiving van gemeentefondsmiddelen naar de grotere gemeenten zal plaatsvinden, wat voor Hulst waarschijnlijk nadelig zal uitpakken. - De berekening van de uitkering voor 2021 e.v. vindt plaats op basis van constante prijzen. Dat betekent dat er ruimte gereserveerd wordt voor loon- en prijsstijgingen van ongeveer € 650.000,-. Dit is minder dan 1% van de totale uitgaven, en dus waarschijnlijk onvoldoende om de stijging van lonen en prijzen in de komende jaren op te vangen. - De verwachting is dat ook het beroep op het BTW Compensatiefonds zal toenemen. Hierdoor zal de ruimte onder het BCF plafond in de komende jaren naar verwachting volledig worden verbruikt of zelfs overschreden. Het laatste zal tot een onttrekking aan het gemeentefonds leiden. - De extra middelen ten behoeve van Jeugdzorg ad. € 340.000 zijn structureel opgenomen. Dit is een risico aangezien er nog geen besluitvorming over heeft plaatsgevonden. Het risico schatten we in op € 200.000 	€ 200.000
2	<p>Ontbreken voorziening renovatie gemeentelijke sportaccommodaties</p> <p>Door het ontbreken van een voorziening ten behoeve van het onderhoud van de gemeentelijke sportaccommodaties wordt op termijn een financieel risico gelopen. Wel wordt middels duurzaam financieel beleid vrijvallende middelen gereserveerd.</p>	€ 200.000
3	<p>Aanspraken op collectief vervoer</p> <p>Het betreft een zogenaamde open - eind regeling. Dat wil zeggen diegene die er wettelijke recht op hebben kunnen zich hierop beroepen. Het risico is bepaald door de verstrekte vervoerspakketten (zones) in beeld te brengen en hierop in mindering te brengen de in de begroting opgenomen budgetten. Overigens verwachten we een stijging van de uitgaven. Dit als gevolg van verbreding van de doelgroep (Jeugdzorg) en stijgende kosten aan de hand van NEA-index.</p>	€ 250.000
4	<p>Perkpolder</p> <p>Bij raadsbesluit van 13 juli 2017 heeft de gemeente besloten om de aandelen van de Provincie Zeeland in Perkpolder Beheer B.V. over te nemen. Als gevolg hiervan wordt de gemeente 100% aandeelhouder van Perkpolder Beheer B.V. De gemeente heeft een extern bureau onderzoek laten voeren naar de risico's in dit project voor de gemeente Hulst. Dit onderzoeksbureau heeft geoordeeld dat het reëel ingeschatte risico momenteel € 6.000.000 bedraagt. Een andere benadering is de kans * effect methode. Het maximale effect bedraagt op enig moment € 24.000.000, namelijk de totale omvang van de borgstelling. Wanneer we uitgaan van een slagingspercentage van 75%, resteert er 25% risico.</p>	€ 6.000.000
5	<p>Planschade</p> <p>Met de partij Reggestede loopt een juridisch geschil inzake een omgevingsvergunning nabij Life & Garden aan de Absdaalseweg. De gemeente heeft voor deze locatie een nieuw bestemmingsplan vastgesteld. Reggestede heeft naar aanleiding hiervan een planschadeverzoek ingediend ter hoogte van € 8.160.000. In het kader van de economische uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan is een planschaderisicoanalyse uitgevoerd. In september 2017 heeft de rechtbank de bezwaren van Reggestede ongegrond verklaard. De juridische procedures lopen nog.</p>	€ 300.000

6	<p>De Statie In 2017 is er voor het project Life Style Village (herontwikkeling Morres-terrein) een herziening van het bestemmingsplan vastgesteld, een anterieure overeenkomst gesloten met De Mandemakers Groep (DMG) en een omgevingsvergunning voor de eerste fase verleend. Voor de verbindingzone tussen het Morres-terrein en de Absdaalseweg (het zogenaamde tussengebied) is de gemeente risicodragend. Voor het tussengebied zijn afspraken gemaakt in de anterieure overeenkomst met DMG en is een dekkingsreserve 'Ontwikkeling tussengebied LSV' ingesteld van circa € 800.000,-, gebaseerd op plannen uit 2013 en eerder. Een substantieel deel van de dekkingsreserve is bedoeld voor het saneren van de bodem. Inmiddels is duidelijk dat de eerdere plannen in de huidige tijd niet meer realistisch en haalbaar zijn. Er wordt dan ook onderzocht of het gebied op een alternatieve manier ontwikkeld kan worden. Om die reden is het risico bijgesteld naar € 200.000,-, wat overeenkomt met 25% van de dekkingsreserve. Daarmee wordt gehandeld in dezelfde lijn als bij andere projecten.</p>	€ 200.000
7	<p>Hogeweg V Met Heijmans BV is contractueel overeengekomen om de resterende 13 ha grond van de gemeente uiterlijk 1 februari 2021 af te nemen. De koopprijs van de resterende 13 ha grond bedraagt € 2.166.667 exclusief BTW. Het risico bestaat dat binnen een periode van 10 jaar (na contractdatum) Heijmans de gronden niet afneemt, vanwege bijv. economische omstandigheden. En daarom schatten we een renteverlies in van circa 1 jaar. Gedurende de tussentijdse periode wordt per kwartaal een beschikbaarheidsvergoeding t.w.v. 4,619% van de boekwaarde. In 2017 is het bestemmingsplan Hogeweg V gewijzigd waarmee groot-logistieke bedrijven zich kunnen vestigen. Dit biedt nieuwe perspectieven om Hogeweg V tot ontwikkeling te doen brengen.</p>	€ 100.000
8	<p>Borgstellingen/garanties De gemeente staat borg voor leningen aangegaan door maatschappelijke instanties, bijvoorbeeld woningcorporaties e.d. Het saldo waarvoor eind 2018 borg gestaan wordt, is € 40.000.000 (exclusief borgstelling Perkpolder Beheer B.V en exclusief borgstelling via WSW). Daarnaast staat de gemeente garant voor de aflossing van (een deel van de) leningen van instellingen aan particulieren. Deze vorm van garantiestelling is een voorloper van de huidige Nationale Hypotheek Garantie. Eind 2018 bedraagt de restant schuld waarover risico wordt gelopen € 650.000. In de loop van 2018 zijn geen aanvullende garanties versterkt. Het risico wordt ingeschat op 0,5%. Deze inschatting is verlaagd vanwege overname Den Dullaert en sanering van de financiering. De risico's met betrekking tot de verstrekte borgstelling ten behoeve van het project Perkpolder zijn eerder afzonderlijk in deze inventarisatie opgenomen.</p>	€ 200.000
9	<p>Kapitaalgoederen In de paragraaf onderhoud Kapitaalgoederen wordt ingegaan op de noodzaak van onderhoud en beheer van kapitaalgoederen. Naast de gekende kapitaalgoederen als wegen, riolering, openbare verlichting benoemen we ook het onderhoud van de haven, archeologie en bodemsaneringen tot risico's. We schatten dit risico in op 5% van het investeringsbedrag van circa € 10 miljoen volstaat.</p>	€ 500.000
10	<p>Precariobelasting De Hoge Raad heeft medio 2018 een uitspraak gedaan inzake de precariobelasting 2015. Deze uitspraak was in het nadeel van de gemeente. Hiermee had de gemeente geen rechtsmiddelen meer openstaan voor aanslag 2015 en is de aanslag verminderd. Ook voor de aanslagjaren 2016, 2017 en 2018 heeft de wederpartij bezwaar aangetekend. De verwachting is dat te wederpartij dit ook zal doen voor de aanslagjaren 2019 en 2020. Ondanks dat het college vooralsnog goede verwachting heeft voor deze aanslagjaren is gedurende 2018 een extra bedrag van € 309.000 gestort in de algemene reserve. Daarnaast is middels resultaatbestemming € 241.000 toegevoegd aan de algemene reserve ten behoeve van de precariobelasting. Het belang bedraagt afgerond € 2.750.000. Het risico wordt ingeschat op minder dan 50%.</p>	€ 1.375.000
11	<p>Jeugdzorg In het dekkingsplan wordt vanaf het jaar 2020 structureel € 250.000 aan ombuigingen opgenomen. Het risico bestaat dat deze ombuigingen niet worden gerealiseerd. Dit zou betekenen dat in totaal (tot en met 2022) € 1.500.000 aan tekorten wordt gerealiseerd. De kans bestaat dat dit tekort ook groter is. Derhalve is € 1.500.000 integraal opgenomen als risico.</p>	€ 1.500.000
12	<p>Overige risico's Algemeen</p>	€ 250.000
	Totaal	€ 11.075.000

Berekening weerstandsvermogen

De benodigde weerstandscapaciteit is afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit. De uitkomst van die berekening vormt het weerstandsvermogen.

$$\text{Weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}} = \frac{\text{Begroting 2020}}{\text{Begroting 2019}} \cdot \frac{\text{Rekening 2018}}{\text{Rekening 2019}}$$

11.760.000	1,1	12.297.000	1,1	14.599.000	1,4
11.075.000		11.280.000		10.500.000	

Om het weerstandsvermogen minimaal op niveau te houden of te verbeteren, dient er rekening te worden gehouden met de volgende stappen:

- extra kritisch kijken naar voorstellen waarbij als dekking de algemene reserve wordt genoemd;
- bestemmingsreserves kritisch screenen en waar mogelijk vrij laten vallen ten gunste van de algemene reserve;
- eventuele exploitatieoverschotten direct toevoegen aan de algemene reserve.

Financiële kengetallen van de gemeente Hulst

	Rekening 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Mjr. 2021	Mjr. 2022	Mjr. 2023
1 Netto schuldquote	62,92%	79,85%	69,34%	60,13%	54,50%	49,08%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle leningen	61,48%	78,32%	68,06%	58,86%	53,23%	47,81%
2 Sovabiliteitsratio	22,00%	17,00%	18,00%	20,00%	22,00%	24,00%
3 Structurele exploitatieruimte	1,51%	-1,99%	-0,17%	0,09%	0,57%	0,13%
4 Grondexploitatie	8,30%	12,52%	3,52%	0,67%	0,67%	0,67%
5 Belastingcapaciteit	105,39%	108,88%	105,49%	105,78%	105,78%	105,78%

Ad 1 De netto-schuldquote geeft aan of een gemeente investeringsruimte heeft of juist op haar tellen moet passen.

Hoe hoger de schuld is, hoe meer kapitaallasten er zijn waardoor een begroting minder flexibel wordt. De norm van de VNG ligt tussen 0 en 100. Boven een netto-schuldquote van 100 is de situatie kritiek. Er blijft dan weinig leencapaciteit over om de gevolgen van financiële tegenvallers door b.v een economische recessie op te vangen.

$$\text{Netto-schuldquote} = \frac{(\text{langlopende schulden} + \text{kortlopende schulden} + \text{crediteuren} + \text{overlopende passiva}) - / - (\text{langlopende uitzettingen} + \text{kortlopende vorderingen} + \text{liquide middelen} + \text{overlopende activa})}{\text{totale baten voor bestemming}}$$

Norm Hulst

Laag	tot 100%
Gemiddeld	100% tot 130%
Hoog	hoger dan 130%

Ad 2 De solvabiliteitsratio geeft aan de mate waarmee de gemeentelijke bezittingen zijn betaald met eigen middelen. Onder de solvabiliteitsratio wordt verstaan het eigen vermogen (algemene reserve+ bestemmingsreserve + resultaat baten en lasten) als percentage van het totale balanstotaal. Bij een solvabiliteitsratio >80% is in de meeste gevallen sprake van een gemeente die per saldo geen schulden heeft.

$$\text{Solvabiliteitsratio} = \frac{\text{Eigen vermogen (algemene reserve + bestemmingsreserve + nog te bestemmen resultaat)}}{\text{balanstotaal}}$$

Norm Hulst

Laag	tot 20%
Gemiddeld	20% en 50%
Hoog	hoger dan 50%

Ad 3 Het financiële kengetal "**structurele exploitatieruimte**" geeft aan hoe groot de structurele vrije ruimte binnen de begroting is. Daarnaast geeft dit kengetal ook aan of de gemeente in staat is om de structurele tegenvallers op te vangen dan wel of er ruimte is voor nieuw beleid. Het toekomstperspectief m.b.t. de structurele exploitatieruimte is positief. De structurele exploitatieruimte op basis van de meicirculaire bedraagt in 2022 ruim € 82.000.

Norm Hulst

Laag	structureel ratio kleiner dan 0% (van AU+integratie- en decentralisatie-uitkeringen)
Gemiddeld	structureel ratio tussen 0% en 0,6% (van AU+integratie- en decentralisatie-uitkeringen)
Hoog	structureel ratio hoger dan 0,6% (van AU+integratie- en decentralisatie-uitkeringen)

Ad 4. Het financiële kengetal "**grondexploitatie**" geeft aan hoe groot de grondpositie (boekwaarde) is ten opzichte van de jaarlijkse baten.

$$\text{Grondexploitatie} = \frac{\text{boekwaarde in- en nog niet in exploitatie genomen gronden}}{\text{totale baten voor bestemming}}$$

Een norm bepalen voor het kengetal grondexploitatie is lastig. De boekwaarde van de gronden in bezit zegt namelijk nog niets over de relatie tussen de vraag en aanbod van woningbouw dan wel m2-bedrijventerrein. De boekwaarde van de gronden geeft wel weer of een gemeente veel middelen heeft gestopt in haar grondexploitatie. Dit geld dient namelijk ook nog terugverdiend te worden. Om deze redenen is er geen norm verbonden aan het kengetal grondexploitatie.

Ad 5. Belastingcapaciteit

De belastingcapaciteit geeft inzicht hoe de belastingdruk in de provincie of de gemeente zich verhoudt ten opzichte van het landelijke gemiddelde (jaar t-1). Wanneer het kengetal uitkomt op c.a. 100% betekent dit dat de woonlasten van de betreffende gemeente overeenkomst met het landelijke gemiddelde van een jaar eerder.