

Weerstandsvermogen en risicobeheersing

In deze paragraaf worden de risico's in beeld gebracht en gerelateerd aan de weerstandscapaciteit. Het berekenen van de weerstandscapaciteit is gebaseerd op de methode van het bureau NAR (Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement). Periodiek zijn de afgelopen jaren de risico's in kaart gebracht en ingevoerd in de database. Een aantal keren per jaar wordt deze exercitie herhaald waarbij reeds ingevoerde risico's opnieuw beoordeeld c.q. bijgesteld worden en nieuwe risico's eventueel toegevoegd worden. Voor het grondbedrijf wordt een andere werkwijze gevolgd omdat voor dit onderdeel een langetermijnvisie Grondbedrijf is vastgesteld waarin diverse scenario's aan de orde komen.

Belangrijke Risico's

Vastgoed

De vastgoedportefeuille kent een aantal risico's. De portefeuille zich door voornamelijk verouderd bezit waardoor de komende jaren veel onderhoud moet worden uitgevoerd. Hoewel hiervoor een voorziening is getroffen, blijft het een uitdaging om binnen budget te blijven, omdat de bouwkosten momenteel fors stijgen. Daarnaast zal geanticipeerd moeten worden op wijzigende wetgeving, zoals Asbest, duurzaamheid en bijvoorbeeld toegankelijkheid.

Landschap van Allure

Uitgangspunt is het volledig en tijdig realiseren van de prestatieafspraken met de provincie voor de subsidies van Landschap van Allure project de Zoom (hierna LvA). Daar waar we afhankelijk zijn van derden, of planologische trajecten, wordt gestuurd op plannings e.d. door de projectgroep. Bijzonderheden worden gedeeld in de bestuurlijke stuurgroep. Dit zijn de belangrijkste risicobeheersingsmaatregelen voor deze projecten. De deadline voor realisatie van de afspraken LvA is 31 december 2019. Jaarlijks is de Provincie sinds 2013 middels een tussenrapportage meegenomen in de voortgang. Op haar beurt heeft de Provincie hier telkens een akkoord op gegeven. Na afronding van de prestaties eind 2019 moet uiterlijk voor 21 maart 2020 een eindrapportage opgesteld en aangeboden worden.

Vennootschapsbelasting

Vanaf 2016 worden overheidsondernemingen belastingplichtig voor de vennootschapsbelasting. Met deze

uitbreiding van de kring van belastingplichtigen beoogt de wetgever een eerlijker concurrentiepositie en beperken van staatssteun.

Vennootschapsbelasting is een winstbelasting. De gemeente gaat dus alleen belasting betalen wanneer en voor zover er (fiscale) winst wordt gerealiseerd. De komende jaren zijn er geen negatieve consequenties te, ook niet bij het grondbedrijf.

Rente

De gemeente Bergen op Zoom kent in vergelijking met gemeenten van dezelfde omvang een relatief hoge schuld. Daarnaast zijn de rentetarieven de afgelopen jaren overwegend gedaald. Deze beide factoren maken dat een oplopende rente zal leiden tot hogere rentelasten voor de gemeente. Omdat het saldo op de rente binnen de begroting ingezet wordt als algemeen dekkingsmiddel betekenen hogere rentelasten minder begrotingsruimte. Tegelijkertijd is het zo dat een oplopende rente pas geleidelijk tot hogere lasten leidt omdat de rente over haar financieringen (=leningen) voor langere tijd vast liggen.

De renteontwikkelingen worden nauwgezet gevolgd om tijdig te kunnen anticiperen op rentestijgingen.

Diverse verstrekte geldleningen en / of garanties

De gemeente verstrekt diverse leningen en/of garanties aan diverse maatschappelijke instanties zoals bijvoorbeeld sportverenigingen, woningbouwverenigingen etc.. In een aantal gevallen worden deze leningen door een waarborgfonds gewaarborgd of gevrijwaard. Hoewel de afgelopen jaren de omvang aanzienlijk is teruggebracht bestaat nog steeds de kans dat we worden aangesproken op verstrekte garanties of dat verstrekte geldleningen niet (geheel) worden terugbetaald.

Periodiek wordt de financiële positie van de betreffende instanties beoordeeld, zodat de gemeente tijdig aandacht kan vragen voor haar (financiële) belangen die aan de verstrekte leningen en garantstelling zijn verbonden.

Ontwikkelingen Sociaal Domein

Vanaf 2019 wordt sterk ingezet op innovatie. Hiermee willen we bereiken dat de tekorten in het Sociaal Domein beperkt

blijven. In 2018 zijn we met het Rijk overeengekomen dat we voor de jaren 2018 t/m 2021 extra middelen ontvangen voor de uitvoering van Beschermd Wonen. Hiermee is het risico voor dit onderdeel grotendeels afgedekt. Bij de overheveling van de budgetten voor het Sociaal Domein naar de algemene uitkering en de toekenning van budgetten voor het IBP heeft het Rijk aangegeven alle knelpunten als opgelost te beschouwen. Incidentele compensatieregelingen zijn dermate streng dat een beroep hierop nauwelijks mogelijk is gebleken. Voor nieuwe taken worden nauwelijks extra middelen beschikbaar gesteld, denk bijvoorbeeld aan de zorg voor personen met verward gedrag. Aan de inkomstenkant blijft er het risico van krimpende macrobudgetten BUIG. In 2020 worden tevens wijzigingen doorgevoerd in de uitvoering van de BBZ. De rijksbijdrage hierop wordt toegevoegd aan de macrobudgetten BUIG. Landelijk moet dit budgetneutraal verlopen, echter de gevolgen van deze verschuiving voor de gemeente Bergen op Zoom zijn nog niet bekend.

Nieuwe risico's ontstaan door een verschuiving vanaf 2021 van een deel van de doelgroep van de Wmo naar de Wlz. Dit heeft een verlaging van de rijksbijdrage tot gevolg. Het is nu nog niet duidelijk of de verlaging van de middelen evenredig zal verlopen met de verlaging van de kosten.

Door ontschotting van de budgetten wordt het sociale domein als één samenhangend werkveld benaderd. De invloed op de inkooptarieven is beperkt. Daarom wordt geïnvesteerd in het voorliggend veld waarmee volumebeperking beoogd wordt. Daarnaast concentreren de mogelijkheden zich aan de uitgavenkant op het voorkomen van dure zorg. Dit bereiken we door de integrale toegang, regionale samenwerking, uitvoering van de actieplannen jeugd en innovatie bij de zorgaanbieders. Wanneer de effecten uitblijven kunnen de tekorten oplopen tot € 2 miljoen.

Contract Huishoudelijk restafval Attero

Het vigerend contract voor de (Brabant-brede) aanlevering van huishoudelijk restafval aan Attero kent een leverplicht van 510.000 ton per jaar (tot 1 februari 2017). Attero heeft inmiddels over de looptijd van 2011 tot februari 2017 de boeteclausule geëffectueerd.

Over de periode 2011-2014 is de uitspraak definitief in het voordeel van de gemeenten (die gezamenlijk optrekken in de VvC (Vereniging van Contractanten)) gebleven en hoeft geen boete te worden betaald.

Het dossier over 2015 tot februari 2017 is nog steeds in juridische procedure. Op korte termijn zal duidelijkheid komen over de uitspraak. Wat dit voor gevolgen heeft voor verdere procedures is nog onbekend.

PAS

PAS staat voor Programma Aanpak Stikstof. De Nederlandse overheid startte het programma in 2015 om de uitstoot van stikstof terug te dringen. Tegelijkertijd was het de manier om vergunningen uit te delen aan bedrijven die stikstof veroorzaken in de buurt van natuurgebieden. De Raad van State heeft echter een streep gezet door het Nederlandse stikstofbeleid. De hoogste bestuursrechter verbood het zogeheten Programma Aanpak Stikstof (PAS), omdat het de natuur onvoldoende beschermt. Hierdoor dreigt de bouw en ontwikkeling van huizen, wegen, industrie etc. te vertragen dan wel stil komen te liggen. Momenteel wordt op landelijk niveau in kaart gebracht hoe met deze problematiek moet worden omgegaan.

Algemene Uitkering

Gemeenten ontvangen voor de uitvoering van hun taken gelden vanuit het Rijk via de Algemene Uitkering. De omvang van de Algemene Uitkering (AU, gemeentefonds) is gekoppeld aan de Rijksuitgaven (trap op trap af). Vanaf 2018 worden in de berekening niet langer de netto gecorrigeerde Rijksuitgaven gehanteerd maar is het fonds gekoppeld aan de totale Rijksuitgaven. Dit zorgt voor een stabielere basis voor de trap op trap af methode.

Onbekend is of voor 2019 de Rijksuitgaven lager zullen zijn dan begroot. Gevolgen van bijvoorbeeld het Programma Aanpak Stikstof (PAS) zou tot lagere rijksuitgaven kunnen leiden. Het gevolg daarvan kan zijn dat, conform de trap op trap af methode, de AU lager zal zijn voor gemeenten. De uiteindelijk "afrekening" hiervan zal pas bekend zijn bij de meicirculaire 2020. Voor Jeugd heeft in 2019 en de twee jaren daarna een toevoeging plaatsgevonden, deze is in de begroting verwerkt. Ten aanzien van de verdeling van de AU uitkering als ook het deelfonds sociaal domein is deze nog in ontwikkeling. In de meicirculaire is een deel van de specifieke uitkeringen van het sociaal domein opgenomen in de AU. In 2020 wordt de verdeling van de AU landelijk herijkt, dit kan ook leiden tot herverdeleffecten tussen gemeenten. Er is dan ook een risico dat de herverdeling als uitkomst heeft dat de AU lager wordt. De AU is dan ook bepaald op basis van de nu beschikbare informatie.

Weerstandsvermogen

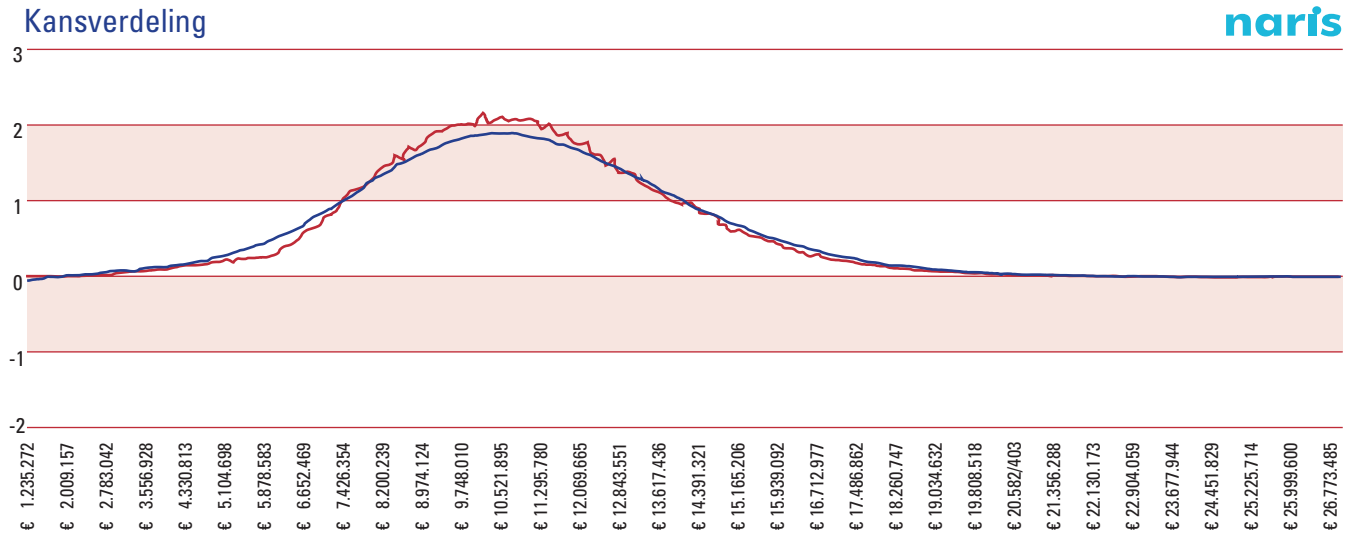
Conform de methode van het NAR wordt op basis van het risicoprofiel de benodigde weerstandscapaciteit berekend. Deze berekening kan worden afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit, dat het geheel aan middelen vormt dat in de organisatie aanwezig is om de risico's in financiële zin af te dekken. Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en alle risico's

waarvoor geen maatregelen zijn getroffen of waar na het treffen van maatregelen nog restrisico's overblijven.

Benodigde Weerstandscapaciteit

Op basis van het risicoprofiel kan de benodigde weerstandscapaciteit worden berekend. Dit geschiedt op basis van een risicosimulatie. Uitgangspunt hierbij is een statistische

benadering die er van uit gaat dat nooit alle risico's zich tegelijkertijd en in maximale omvang voordoen. Door deze benadering kan op een verantwoorde manier minder weerstandscapaciteit worden aangehouden in tegenstelling tot de situatie waarin de optelsom van alle risico's als uitgangspunt wordt genomen.



Wanneer alle risico's zich tegelijk in hun maximale omvang zouden voordoen, is hiermee een bedrag gemeoid van € 50,1 miljoen. In bovenstaande figuur is de simulatie-uitkomst weergegeven op basis van het risicoprofiel.

Bij een zekerheidspercentage van 90% (oppervlakte van bovenstaande grafiek) betekent de uitkomst dat er een bedrag van € 11,4 miljoen benodigd is om de risico's in financiële zin af te dekken. Dit bedrag, dat lager is dan

de berekening bij de jaarrekening 2018 (14,7 mln), kan worden afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit teneinde de ratio van het weerstandsvermogen te kunnen bepalen. Het bedrag van € 11,4 is lager dan in de voorgaande exercitie omdat de risico's bij het sociaal domein enigszins zijn afgenomen en een aantal projectrisico's lager of niet meer aan de orde zijn. Later in deze paragraaf wordt dit benodigde bedrag ad € 11,4 mln afgezet tegen het beschikbare weerstandsvermogen.

Beschikbare Weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit wordt berekend door de algemene reserve af te zetten tegen de risico's. Er wordt hierbij geen rekening gehouden stille reserves: meerwaarden van activa die lager dan de marktwaarde zijn gewaardeerd. Een algemeen kenmerk van stille reserves is dat men er

om allerlei redenen niet direct over kan beschikken. Om deze reden worden stille reserves niet tot de beschikbare weerstandscapaciteit gerekend.

Die Algemene Reserve ziet er als volgt uit:

Omschrijving	Bedrag
Verwachte stand Algemene Reserve per 31/12/18	24.808.654
Blokkeringen tbv voormalige bestemmingsreserves en ontwikkelfondsen	
Stedelijke Vernieuwing	- 4.089.548
Vastgoed	- 245.484
Parkeren	-/- 305.034
Ruimtevragers	- 1.750.000
Totaal blokkeringen vanuit voormalige bestemmingsreserves	- 5.779.998
Blokkeringen gerelateerd aan Grondbedrijf	
Risico's Grondbedrijf	-2.200.000
Blokkering tbv investeringen deelplannen naar Algemene Dienst	-6.000.000
Blokkeringen tbv grondbedrijf gerelateerde activiteiten	- 8.200.000
Weerstandsvermogen voor rentecorrectie	10.828.656
Rentecorrectie 2 % * 2,5	- 541.433
Weerstandsvermogen	10.287.223

In bovenstaande opstelling wordt een correctiefactor voor de rente gehanteerd omdat aanwending ervan er toe leidt dat de renteopbrengst van de Algemene Reserve niet langer kan worden ingezet als algemeen dekkingsmiddel gebaseerd op het interne rentepercentage van 2%. Een toelichting op de diverse blokkeringen tbv aan grondbedrijf gerelateerde activiteiten vindt u verderop in deze paragraaf.

In het voorgaande is zowel de benodigde (zie toelichting op voorgaande pagina) als de beschikbare weerstandscapaciteit bepaald. In deze paragraaf kan een relatie worden gelegd tussen deze beiden om het weerstandsvermogen van de gemeente Bergen op Zoom te bepalen en daarover een oordeel te vellen. Op basis van de beschikbare weerstandscapaciteit is de ratio:

$$\text{Ratio Weerstandsvermogen: } \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}} = \frac{\text{€ 10.287.223}}{\text{€ 11.400.000}} = 0,90$$

Beoordeling weerstandsvermogen

Om de ratio voor het weerstandsvermogen te kunnen beoordelen wordt gebruik gemaakt van onderstaande waarderingstabel die in samenwerking tussen NAR en de Universiteit Twente is opgesteld. De raad heeft zich geconformeerd aan deze waarden.

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

De ratio bedraagt voor de Gemeente Bergen op Zoom 0.90. Dit betekent dat de Gemeente Bergen op Zoom op dit moment beschikt over een vermogenspositie die gekwalificeerd wordt als "matig" om de risico's in financiële zin af te dekken. Deze ratio is lager dan de uitkomst bij de jaarrekening 2018 (1,04). Dit wordt vooral veroorzaakt doordat in 2019 aanzienlijke bedragen worden onttrokken aan de Algemene Reserve door tekorten bij de concernberichten.

Naar verwachting verbetert de ratio naar voldoende en zal deze in de periode 2020-2023 verder stijgen naar een niveau van 1.76 eind 2023 conform onderstaande reeks.

Verloop weerstands-ratio per 31/12

2019	2020	2021	2022	2023
0,90	0,97	1,08	1,56	1,76

Kengetallen

In lijn met hetgeen bepaald door het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) nemen wij voortaan in deze paragraaf ook een vijftal financiële kengetallen op. De kengetallen hebben als een doel meer inzicht te geven in de financiële positie van de gemeente. De kengetallen hebben geen functie als normeringsinstrument in het kader van het financieel toezicht door de provincie maar zijn voornamelijk bedoeld om de financiële positie voor raadsleden inzichtelijker te maken.

Het gaat om de volgende kengetallen:

Netto Schuldquote:	netto schulden	(268.192.000)
	totale baten begroting	(248.900.000)

Dit kengetal geeft een indicatie over omvang schuldenlast en de hiermee gepaarde omvang rentelasten hoe die op de begroting drukken. Deze zal begin 2020 zijn toegenomen tot 108% toegenomen (zie ook financieringsparagraaf) en naar verwachting in 2021 nog licht verder stijgen.

Netto Schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen:	netto schulden	
	-/- verstrekte leningen	(266.192.000)
	totale baten begroting	(248.900.000)

Dit kengetal corrigeert de netto schuldquote voor leningen die de gemeente zelf heeft verstrekt. Dit kengetal achten wij prima geschikt voor het duiden van de schuld. Bij dit kengetal wordt de schuldpositie gesaldeerd met de leningen die een gemeente heeft verstrekt. In Bergen op Zoom zijn dezelfde bedragen relatief beperkt maar voor de vergelijking met andere gemeenten (waar dit wel aan de orde kan zijn)

is het wel van belang. Vervolgens wordt de omvang van de netto schuld gerelateerd aan de omvang van de exploitatie. Op die manier kunnen de lasten van deze schuld (rente en aflossing) in relatie tot de begroting worden gebracht. Het draait bij een blik op de schulden tenslotte om de vraag in hoeverre de lasten als gevolg van te hoge schulden niet te veel begrotingsruimte opslokken.

Vooraf vanwege het argument dat lasten voortvloeiend uit de schulden gerelateerd worden aan de inkomsten ie begrotingstotaal zijn wij van mening dat de netto schuldquote zich het uitstekend leent voor een beoordeling van de schuldenpositie. De VNG heeft hier inmiddels ook normen voor gedefinieerd: tot 90% groen, 90-130% oranje en > 130% rood.

In lijn met de netto schuldquote zal ook deze ratio begin 2020 stijgen naar circa 107%.

Solvabiliteit:	eigen vermogen	(26.970.000)
	balanstotaal	(335.000.000)

De ratio geeft inzicht in hoeverre de gemeente aan haar verplichtingen kan voldoen en in staat is tegenvallers op te vangen.

Dit kengetal drukt uit in hoeverre het totale bezit op de balans is belast met schulden en zegt tevens iets over de weerstandscapaciteit en het vermogen om (incidentele) tegenvallers op te vangen. Dit kengetal is in aanzienlijke mate afhankelijk hoe het gemeentelijk bezit gewaardeerd wordt. Daarbij hebben we te maken met de gemeentelijke verslaggevingsregels die overwegend negatief uitpakken voor de solvabiliteit. Bijvoorbeeld het onderscheid tussen investeringen met maatschappelijk of economisch nut waarbij de eerste categorie voor een lagere waarde kan worden gewaardeerd/geactiveerd dan de aanschafwaarde. Verder is bij een aantal activasoorten (bijvoorbeeld vastgoed) niet mogelijk deze positief te herwaarderen maar is afwaardering wel verplicht wanneer daar aanleiding toe is. Dit soort regels vertekenen de solvabiliteit in aanzienlijke mate.

Daarnaast wordt de solvabiliteit beïnvloed door financiële beslissingen/keuzes. Nog niet zo lang geleden is de overstap gemaakt van annuitair naar lineair afschrijven. Deze stelselwijziging ging gepaard met een aanzienlijke onttrekking aan de algemene reserve maar hiermee werd wel de toekomstige exploitatie ontlast doordat afschrijvingslasten naar voren werden gehaald. Ook het opheffen van de kapitaallastenreserve (in combinatie met het afboeken van diverse investeringen) heeft geleid tot een onttrekking aan de reserves maar ook hier werden de lasten naar voren gehaald. Dit zijn twee

voorbeelden van financiële keuzes die de robuustheid van de gemeentelijke begroting hebben vergroot maar ten laste gingen van de solvabiliteit.

Bovenstaande maakt duidelijk dat bij het begrip solvabiliteit diverse kanttekeningen geplaatst kunnen worden waardoor wij dit kengetal maar zeer beperkt bruikbaar vinden voor het beoordelen van de schuldpositie.

Deze ratio zal in 2019 dalen door diverse onttrekkingen aan de algemene reserve en medio 2020 circa 8% bedragen.

Grondexploitatie:	totaal alle bouwgronden (wel of niet in exploitatie) (41.688.000)
	totaal alle bouwgronden (wel of niet in exploitatie) (41.688.000)
	totaal alle bouwgronden (wel of niet in exploitatie) (41.688.000)
	totaal alle bouwgronden (wel of niet in exploitatie) (41.688.000)
	totaal alle bouwgronden (wel of niet in exploitatie) (41.688.000)
	totaal alle bouwgronden (wel of niet in exploitatie) (41.688.000)

Dit geeft inzicht in hoeverre de waarde van de gronden zich verhouden tot de geraamde baten.

Kengetallen

	Rekening 2018	Begroting 2019	Begroting 2020
Netto Schuldquote	101%	100%	108%
Netto Schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen	100%	99%	107%
Solvabiliteitsrisico	12%	14%	8%
Structurele Exploitatie ruimte	0,08%	2,5%	0%
Grondexploitatie	16%	116%	17%
Belastingcapaciteit	109,26	110,79	nmb

Grondbedrijf

In de begroting is het meerjarenprogramma grondbedrijf (MPG) van het grondbedrijf - dat door de raad in 2019 is vastgesteld - verwerkt. Op basis van het MPG bedraagt het risicoprofiel € 2,0 miljoen per 1 januari 2020. Dit bedrag is in de Algemene Reserve als blokkering opgenomen. Als er nieuwe grondexploitaties worden vastgesteld, heeft dit vanzelfsprekend effect op de hoogte van het risicoprofiel.

De methode om de hoogte van de risico's te bepalen voor de lopende grondexploitaties is gebaseerd op de zgn. IFLO+-methode. In deze methode wordt de hoogte van het risico bepaald op basis van de boekwaardes, de nog te realiseren opbrengsten, en vanaf 2019 ook op basis van de nog te maken kosten. Het risicoprofiel wordt op de volgende manier bepaald:

- 10% over de boekwaarde
- 10% over de nog te realiseren opbrengsten
- 5% over nog te maken kosten
- 50% verwachtingswaarde omdat niet alle risico's zich gelijktijdig voor zullen doen

Structurele exploitatieruimte:	structurele baten	
	-/- structurele lasten	(5.000)
	totaal alle bouwgronden (wel of niet in exploitatie) (41.688.000)	(248.900.000)

Dit kengetal is van belang om te kunnen beoordelen welke structurele ruimte een gemeente heeft om de eigen lasten te dragen, of welke stijging van de baten of structurele daling van de lasten daarvoor nodig is.

Belastingcapaciteit:	woonlasten per gezin
	woonlasten landelijk gemiddelde

De belastingcapaciteit geeft inzicht hoe de belastingdruk in de gemeente zich verhoudt ten opzichte van het landelijk gemiddelde.

Bovenop de blokkering in de Algemene Reserve voor de lopende grondexploitaties van € 2 miljoen is een bedrag van € 6 miljoen als blokkering opgenomen in verband met de strategische grondposities in Markiezaten en ScheldeVesting. In de tweede helft van 2019 worden deze grondposities opnieuw getaxeerd en dan zal blijken in hoeverre de genoemde € 6 miljoen noodzakelijk is om deze grondposities af te dekken. De totale blokkering binnen de Algemene Reserve voor het grondbedrijf bedraagt daarmee voor 2020 € 8 miljoen.

Ambities voor deze bestuursperiode

1. Vermindering en beheersing van de risico's blijft onverminderd een belangrijk speerpunt van dit college.
2. Versterken van het weerstandsvermogen is een belangrijk aandachtspunt. "Meevallers" worden, in principe, toegevoegd aan de algemene reserve ter verbetering van weerstandsvermogen en verder verlagen van de schuldenlast.

Kaderstellende documenten voor deze paragraaf

Beleidsnota

Nota risicomangement

Vastgesteld

2013

Kerncijfers van de paragraaf weerstands- vermogen en risicobeheersing

Omvang risico's:	€11,4 mln
Weerstandscapaciteit:	€ 10,2 mln
Weerstandratio:	0,90
Risico's Grondbedrijf:	€ 2,0 mln

