

Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Inleiding

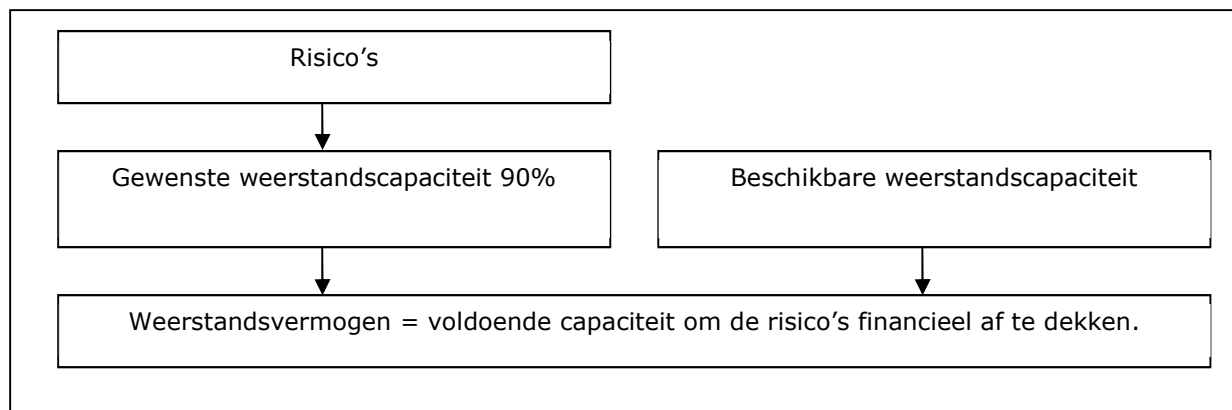
De begroting vormt het financieel kader waarbinnen de gemeente haar doelstellingen realiseert. Tegenvallers en meevallers worden zoveel mogelijk binnen die begroting verwerkt. Financiële tegenvallers kunnen we echter niet altijd opvangen en op dit moment is het belangrijk dat de gemeente over een buffer beschikt om dit soort zaken te verwerken. Deze buffer, waarmee we onverwachte tegenvallers opvangen zodat we taken kunnen voortzetten, heet het weerstandsvermogen van de gemeente. Het gaat dan om risico's die niet zijn verzekerd of waarvoor geen voorziening is getroffen. De beoordeling van dit weerstandsvermogen geeft inzicht in de actuele financiële positie. Actualisering vindt jaarlijks plaats bij de jaarrekening en de begroting.

In deze paragraaf gaan we in op het weerstandsvermogen. Daarbij schenken we achtereenvolgens aandacht aan het beleid dat de gemeente op dit gebied hanteert, de weerstandscapaciteit, een actualisering van het risicoprofiel en de confrontatie tussen de weerstandscapaciteit en het risicoprofiel. Tot slot gaan we gedetailleerd in op de opbouw van de weerstandscapaciteit.

Beleid

In november 2007 heeft de raad ingestemd met de nota "Weerstandsvermogen en risicomanagement". In deze nota staat een beleidslijn over de weerstandscapaciteit die wij noodzakelijk vinden voor onze organisatie. Deze weerstandscapaciteit zetten wij af tegen de risico's en het risicomanagement. Aan risicomanagement geven we sinds 2012 concreet invulling. Dat doen we door het inventariseren, analyseren en beoordelen van de risico's, het bepalen van het risicoprofiel, het beheersen van risico's (voorkant), het structureel inbedden van risicomanagement in de organisatie en het bepalen van een ratio 'weerstandsvermogen' (verhouding risicobedrag tegenover weerstandscapaciteit).

Om te bepalen of het weerstandsvermogen toereikend is, leggen we een relatie tussen de financieel gekwantificeerde risico's en daarbij gewenste weerstandscapaciteit enerzijds en de beschikbare weerstandscapaciteit anderzijds. De relatie tussen beiden geven we in onderstaande figuur weer:



Beschikbare weerstandscapaciteit

Ondanks de werking van risicomanagement kunnen we te maken krijgen met financiële nadelen. Deze nadelen ontstaan door tegenvallers waarvoor geen andere dekking aanwezig is. Door voldoende weerstandscapaciteit kunnen we, zonder beleidsaanpassingen, deze financiële nadelen opvangen.

Weerstandscapaciteit ¹	
Algemene reserve (vrij aanwendbaar deel)	4.763
Vrij aanwendbare specifieke bestemmingsreserves	1.636
Budget onvoorzien	75
Begrotingsruimte (saldo begroting 2019)	-
Stille reserve(s)	-
Onbenutte belastingcapaciteit	1.926
Kostenreductie (bezuinigingen)	-
Totaal	8.400

Weerstandscapaciteit (x € 1.000)	2020	2021	2022	2023
Algemene reserve (inclusief voorgenomen mutaties vanaf 2018)	4.763	4.935	5.328	5.977
Vrij aanwendbare specifieke bestemmingsreserves	1.636	1.572	2.133	2.270
Budget onvoorzien	75	75	75	75
Begrotingsruimte	-	-	-	-
Stille reserve(s)	-	-	-	-
Onbenutte belastingcapaciteit	1.926	1.926	1.926	1.926
Kostenreductie (bezuinigingen)	-	-	-	-
Totaal	8.400	8.508	9.462	10.248

Op basis van deze tabel is het percentage van de WOZ-waarde voor toelating tot artikel 12 voor het jaar 2019 (redelijk peil OZB) vastgesteld op **0,1853** (pagina 139 meicirculaire 2019).

Risico's

Voor de bepaling van het weerstandsvermogen moeten de gekwantificeerde risico's van de gemeente bij elkaar geteld worden. Ook moet er rekening gehouden worden met de kans dat de onderkende feiten zich zullen voordoen. Voor het bepalen van de kans dat een risico zich daadwerkelijk manifesteert, maken we per risico een analyse. Uit die analyse blijkt ook welk effect we kunnen verwachten als een risico zich voordoet. Zoals we in deze paragraaf vermelden, werken we aan de invulling van risicomanagement.

De relevante risico's voor het weerstandsvermogen zijn die risico's die niet anderszins zijn ondervangen. Risico's die zich regelmatig voordoen en die veelal vrij goed meetbaar zijn, maken geen deel uit van deze paragraaf. Hiervoor zijn immers verzekeringen afgesloten dan wel voorzieningen gevormd. Het gaat dus uiteindelijk om die risico's die de financiële positie van de gemeente kunnen verstoren.

In het volgende overzicht zijn risico's opgenomen van economische, politieke, juridische, milieutechnische of financiële aard. Deze risico's zijn niet limitatief opgesomd. Naast de risico's die feitelijk alle gemeenten lopen, zijn hier de risico's vermeld die bekend zijn en specifiek de gemeente Valkenswaard betreffen.

¹ Voor een gedetailleerde onderbouwing van de beschikbare weerstandscapaciteit wordt verwezen naar bijlage 1.

Bij mogelijke risico's denken wij onder andere aan:

- Open-einde regelingen
- Beheerplannen
- Grondexploitatie (bijvoorbeeld: stagnatie van grondverkopen en ontwikkeling plannen)
- Gemeenschappelijke regelingen (GGD, MRE, enz.)

Voor bovengenoemde zaken geldt dat wij risico's alleen meenemen als het om een materieel risico gaat. Hierbij hanteren wij de ondergrens van € 50.000.

Zoals aangegeven in de nota 'Weerstandsvermogen en risicomangement' (Plan van Aanpak) dragen wij zorg voor een zo volledig mogelijk beeld van alle mogelijke risico's binnen de gemeente. Het inzicht in alle mogelijke risico's zal de impuls zijn om een risicobeheersing/-managementsysteem op te bouwen, te implementeren en blijvend te actualiseren.

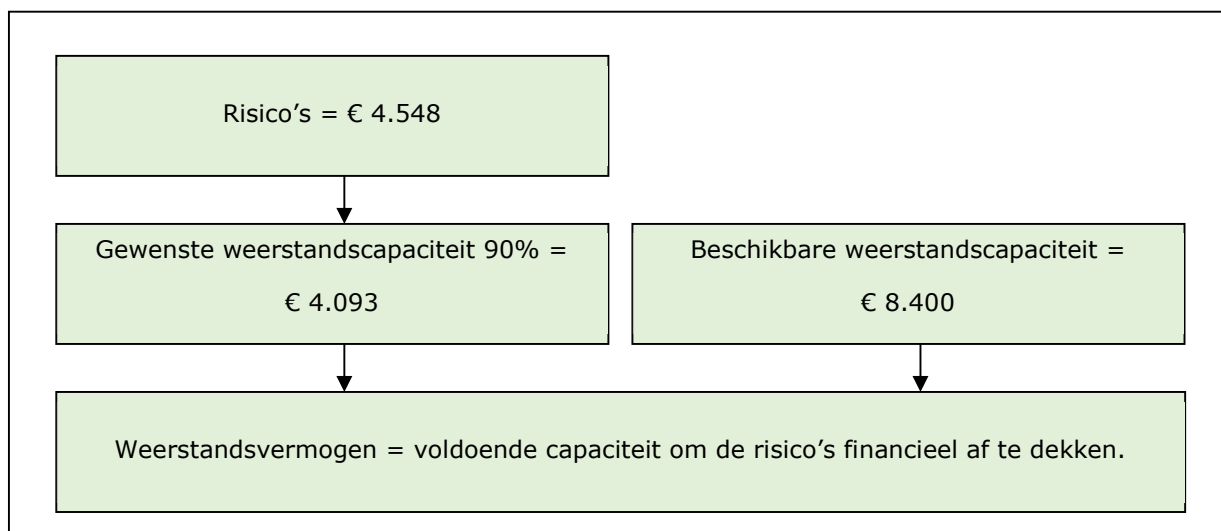
Bij het bepalen van een norm (ratio weerstandsvermogen) is het belangrijk dat we zoeken naar een evenwicht tussen financiële soliditeit enerzijds en het streven om niet onnodig geld 'op de plank te laten liggen' anderzijds. Een belangrijk criterium hierbij is de kwalitatieve beoordeling van het risicomangement. Als deze hoger uitvalt, kunnen we volstaan met een lagere financiële weerstandscapaciteit en dus met een lager verhoudingsgetal.

Belangrijkste risico's	Hoogte risicobedrag (x € 1.000)
Schadeclaims: de gemeente kan schadeclaims ontvangen die zijn ontstaan door onder andere onvoldoende weg- of groenbeheer, het wijzigen van bestemmingsplannen, het uitvoeren van grote (bouw)projecten, het verlenen of weigeren van vergunningen, het uitvaardigen van nieuwe regels op het gebied van gebruik van openbare ruimten, het subsidiebeleid of welk ander onderwerp ook, als het maar in verband gebracht kan worden met de activiteiten die de gemeente ontplooit.	60
Planschade: in het kader van risicobeheersing wijzen we op de risico's van schadeclaims op grond van artikel 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro), de zogeheten planschade. Voor bestemmingsplannen die dienen ter actualisatie geldt dat eventuele planschade niet verhaald kan worden op de ontwikkelaar. Op grond van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening geldt per 1 juli 2008 – een drempel van 2%, wat inhoudt dat planschade alleen tot uitkering komt als deze de waardevermindering van het object met meer dan 2% overschrijdt. Voor bestemmingsplannen die dienen ter ontwikkeling geldt dat met de ontwikkelende partijen planschadeovereenkomsten kunnen worden afgesloten om eventuele planschade af te wentelen op de ontwikkelende partij.	327
Kennisuitstroom: de gemiddelde leeftijd van de medewerkers van de gemeente Valkenswaard is 49. De komende jaren zal ongeveer 19 % (iedereen van 57 jaar en ouder) van de medewerkers uitstromen omdat zij met pensioen gaan. De uitstromende medewerkers bezitten veel kennis, die zij zullen moeten overdragen of die moet worden ingekocht (bijvoorbeeld door opleidingen of inhuur van derden). Hiervoor moeten we een buffer reserveren. In de berekening gaan we uit van een overdracht van een jaar waarin de medewerker 50% productief is.	200
Verbonden partijen: risico's worden conform het BBV, artikel 11, lid b, gedefinieerd als alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie. Als we geen redelijk beeld kunnen vormen van de risico's en/of het weerstandsvermogen, nemen we standaard 10% van de gemeentelijke bijdrage op in het weerstandsvermogen van de gemeente.	1.122

Belangrijkste risico's	Hoogte risicobedrag (x € 1.000)
<p>Sociaal domein: sinds 2015 is de gemeente verantwoordelijk voor de jeugdzorg en de nieuwe taken van WMO. Landelijk zien we binnen het sociaal domein tekorten ontstaan. De gemeente Valkenswaard is hier geen uitzondering op.</p> <p>Het aantal kinderen dat jeugdzorg nodig heeft blijft stijgen. Deze tendens is in heel Nederland zichtbaar. De toegang is laagdrempelig geworden door deze lokaal neer te leggen. De inwoners weten de weg naar hulp steeds beter te vinden. De zorg lijkt ook steeds complexer te worden, waardoor zwaardere en/of langdurige inzet van hulp nodig is. Aangezien we te maken hebben met diverse verwijzers, zoals huisartsen, medici en rechters, hebben we niet alle beschikkingen 'in de hand'. Daarnaast is er sprake van een "open-einde regeling". Het risico bestaat dat er onverwacht een grotere toename van hulpvragen ontstaat dan we verwachten.</p> <p>Voor de Wmo geldt dat inwoners langer thuis blijven wonen en dat Valkenswaard vergrijst. Hierdoor ontstaat het risico dat meer mensen een beroep gaan doen op voorzieningen en ondersteuning: meer dan verwacht. Ook door de invoering van het abonnementstarief bestaat het risico dat meer mensen zich wenden tot ondersteuning.</p>	750
<p>Grondexploitaties: voor het bepalen van de risico's gaan we uit van een drietal scenario's. Op basis van een gewogen gemiddelde van deze scenario's bepalen we voor iedere grondexploitatie het financiële resultaat. Daar waar er sprake is van een negatief resultaat vormen we een voorziening . In de paragraaf weerstandvermogen houden we daarnaast rekening met de mogelijkheid dat alleen het meest negatieve scenario zich voordoet, namelijk een grondprijzverlaging van 25% en een verlenging van de looptijd met twee jaar. Het verschil tussen het resultaat van het worst case scenario en het resultaat van de gewogen scenario's beschouwen we als risico.</p>	2.089
Totaal	4.548

Weerstandsvermogen

Op dit moment kunnen we nog niet beoordelen of een volledige afdekking van het risicobedrag door de algemene reserve noodzakelijk is. Inzicht in de risico's (i.c. risicomatrix), de financiële omvang, de inbedding van risicomanagement in de organisatie en implementatie van de in de nota beschreven acties voor het bereiken van een kwaliteitsgroei, zijn aspecten die hierbij een rol spelen. Daarbij moeten we overwegen dat niet alle risico's zich tegelijk in één jaar zullen voordoen. In deze benadering gaan we uit van een zekerheidspercentage van 90% dat alle risico's zich tegelijk zullen manifesteren. Met de beschikbare weerstandscapaciteit en de benoemde risico's heeft de gemeente dus voldoende weerstandsvermogen om de risico's financieel af te dekken.



Kengetallen

Kengetallen zijn getallen die de verhouding uitdrukken tussen bepaalde onderdelen van de begroting of de balans. Ze kunnen helpen bij de beoordeling van de financiële positie van een provincie of gemeente. Om dit te bereiken wordt voorgeschreven dat de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing de volgende kengetallen bevat: netto schuldquote en de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, solvabiliteitsratio, grondexploitatie, structurele exploitatieruimte en belastingcapaciteit. Deze kengetallen maken inzichtelijk(er) over hoeveel (financiële) ruimte de gemeente beschikt om structurele en incidentele lasten te kunnen dekken of opvangen. Ze geven zodoende inzicht in de financiële weerbaar- en wendbaarheid. De kengetallen nemen we gezamenlijk op in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing, omdat die paragraaf weergeeft hoe solide de begroting is en in hoeverre financiële tegenvallers kunnen worden opgevangen.

Norm kengetallen VNG (%)	Voldoende	Matig	Onvoldoende
Netto schuldquote	< 100	100 > < 130	> 130
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	< 100	100 > < 130	> 130
Solvabiliteitsrisico	> 50	30 < > 50	< 30
Structurele exploitatieruimte	> 0,6	0 < > 0,6	< 0
Grondexploitatie			
Belastingcapaciteit	< 100	100 > < 120	> 120

In bovenstaande tabel zijn de normen per kengetal weergegeven op basis van gegevens van de VNG. In onderstaande tabel geven we met groen aan welke kengetallen onder de categorie voldoende vallen, met oranje welke kengetallen matig zijn en met rood welke kengetallen onvoldoende zijn.

Kengetallen	Jaar-rekening 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022	Begroting 2023
Netto Schuldquote	79	78	93	97	96	95
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	79	78	93	97	96	95
Solvabiliteitsrisico	21	21	17	16	16	16
Structurele exploitatieruimte	-5	3	2	1	1	1

Kengetallen	Jaar-rekening 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022	Begroting 2023
Grondexploitatie	12	19	10	6	1	-
Belastingcapaciteit	105	105	111	111	111	111

Netto Schuldquote (gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen)

Inkomsten bepalen hoeveel schuld een gemeente kan dragen. Het is goed te vergelijken met het afsluiten van een hypotheek. Hoeveel geld u kunt lenen, is afhankelijk van uw loon. Dat principe geldt ook voor gemeenten. De hoogte van de schuld die een gemeente kan dragen, hangt af van de hoogte van de inkomsten. Hoe hoger de schuld, hoe hoger de netto schuldquote.

Normaal ligt de netto schuldquote van een gemeente tussen 0% en 90%. Als de netto schuldquote tussen 100% en 130% ligt, is de gemeenteschuld hoog. Hij moet niet verder stijgen. Als de netto schuldquote boven de 130% uitkomt, dan bevindt de gemeente in de gevarenzone.

We zien een stijgende schuldquote binnen de gemeente. Dit wordt veroorzaakt door de voorgenomen investeringen die hoofdzakelijk met vreemd vermogen worden gefinancierd. Vooralsnog bedraagt de hoogste schuldquote 93 in 2021. Volgens de VNG normen voldoende.

Solvabiliteitsrisico

De solvabiliteitsratio wordt berekend als verhouding tussen de verschillende vermogenscomponenten. Het gaat erom inzicht te krijgen in de mate waarin de gemeente in staat is aan zijn financiële verplichtingen te voldoen. Een methode is het bekijken in hoeverre het in de activa geïnvesteerde vermogen door het eigen vermogen kan worden gefinancierd. In feite wordt er gekeken naar in hoeverre, in geval van nood, de verschaffers van het vreemde vermogen kunnen worden betaald.

De verschillen in de solvabiliteitsratio's tussen gemeenten zijn groot. Gemeenten tussen 5.000-50.000 inwoners hebben gemiddeld een solvabiliteitsratio van boven de 40 procent. Kleinere gemeenten en grotere gemeenten kennen een ratio die veel lager is. Dan worden eigendommen met meer geleend geld gefinancierd.

Gemiddeld zal de solvabiliteit van de gemeente vanaf 2019 17% bedragen. De oorzaak van de daling betreft de financiering met vreemd vermogen van de voorgenomen investeringen. Een maatregel om de solvabiliteitsratio tot de norm te laten groeien is het temporiseren en snijden in de voorgenomen investeringen. Hierdoor zal er in de komende jaren minder worden gefinancierd en dit zal leiden tot minder vreemd vermogen.

Structurele exploitatieruimte

Dit kengetal is belangrijk als we willen beoordelen welke structurele ruimte een gemeente heeft om de eigen lasten te dragen. We gebruiken het kengetal ook om te bepalen welke structurele stijging van de baten of structurele daling van de lasten daarvoor nodig is. Voor de beoordeling van het structurele en reële evenwicht van de begroting maken we nu het onderscheid tussen structurele en incidentele lasten.

Een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten (waaronder de rente en aflossing van een lening) te dekken. De ratio is oplopend tot 2%. Dat komt doordat de bandbreedte een positief saldo laat zien. Ook in de komende jaren verwachten we een positieve exploitatieruimte.

Grondexploitatie

Dit kengetal geeft weer hoe de waarde van de grond zich verhoudt tot de totale (geraamde) baten. Het kengetal betreft de verhouding tussen de boekwaarde van de gronden ten opzichte van de totale baten. Hoe hoger de ratio, hoe hoger het potentiële risico. Het is dus belangrijk om regelmatig te beoordelen of de grondexploitaties actueel zijn.

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. Daarnaast is het belangrijk dat we weten wat de te verwachte vraag zal zijn. Dit vergt meer onderzoek dan naar voren komt uit het genoemde kengetal. 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. Daarom is er geen norm verbonden aan het kengetal grondexploitatie.

De verwachting is dat de boekwaarden van de grondexploitatie zal dalen vanwege de verkoop van de bouwrijp gemaakte gronden. De boekwaarden van de grondexploitaties zal vanaf 2023 nihil bedragen. Daartegenover staan baten uit verkoop van gronden. Hierdoor daalt het potentiële risico voor de gemeente.

Belastingcapaciteit

De belastingcapaciteit geeft inzicht in hoe de belastingdruk in de gemeente zich verhoudt ten opzichte van het landelijke gemiddelde. De ratio is gebaseerd op een meerpersoonshuishouden. De OZB is voor de gemeente de belangrijkste eigen belastinginkomsten. De belastingcapaciteit geeft inzicht in de mate waarin een financiële tegenvaller in het volgende begrotingsjaar kan worden opgevangen of dat er ruimte is voor nieuw beleid. In 2020 bedraagt de ratio 1,11; dat betekent dat in Valkenswaard de gemiddelde belastingdruk voor een meerpersoonshuishouden hoger ligt dan het landelijk gemiddelde.

Geprognosticeerde balans

Het opnemen van een geprognosticeerde balans geeft de raad meer inzicht in de ontwikkeling van de investeringen, het aanwenden van reserves en voorzieningen en de financieringsbehoefte.

Geprognosticeerde balans per 1-1-2020				
Vaste activa		€ 90.820	Vaste passiva	€ 20.749
- Immateriele activa	€	522	- Algemene reserve*	€ 4.763
- Materiele activa	€	89.897	- Overige reserves	€ 15.986
- Financiële activa	€	401		
Vlottende activa		€ 26.745	Vlottende passiva	€ 96.816
- voorraden	€	5.574	- Voorzieningen	€ 10.858
- Overige vlottende activa	€	21.171	- Leningen	€ 68.972
			- Overige vlottende passiva	€ 16.986
		€ 117.565		€ 117.565

Geprognosticeerde balans per 1-1-2021				
Vaste activa		€ 95.578	Vaste passiva	€ 19.683
- Immateriele activa	€	468	- Algemene reserve	€ 4.935
- Materiele activa	€	94.990	- Overige reserves	€ 14.748
- Financiële activa	€	120		
Vlottende activa		€ 20.407	Vlottende passiva	€ 96.302
- Voorraden	€	4.607	- Voorzieningen	€ 8.969
- Overige vlottende activa	€	15.799	- Leningen	€ 70.347
			- Overige vlottende passiva	€ 16.986
		€ 115.985		€ 115.985

Geprognosticeerde balans per 1-1-2022				
Vaste activa		€ 101.784	Vaste passiva	€ 20.076
- Immateriele activa	€	414	- Algemene reserve	€ 5.328
- Materiele activa	€	101.370	- Overige reserves	€ 14.748
- Financiële activa	€	-		
Vlottende activa		€ 13.278	Vlottende passiva	€ 94.986
- Voorraden	€	1.277	- Voorzieningen	€ 8.278
- Overige vlottende activa	€	12.001	- Leningen	€ 69.722
			- Overige vlottende passiva	€ 16.986
		€ 115.062		€ 115.062

Geprognosticeerde balans per 1-1-2023				
Vaste activa		€ 101.800	Vaste passiva	€ 20.301
- Immateriele activa	€	360	- Algemene reserve	€ 5.977
- Materiele activa	€	101.440	- Overige reserves	€ 14.324
- Financiële activa	€	-		
Vlottende activa		€ 11.110	Vlottende passiva	€ 92.609
- Voorraden	€	-	- Voorzieningen	€ 7.526
- Overige vlottende activa	€	11.110	- Leningen	€ 68.097
			- Overige vlottende passiva	€ 16.986
		€ 112.910		€ 112.910