

2.2.7 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

In deze paragraaf gaan wij nader in op de risico's die wij als gemeente lopen, de mate waarin wij de risico's in financiële zin kunnen tackelen, en hoe wij er als gemeente in financiële zin voor staan. Daarom worden er, naast de weerstandcapaciteit en de weerstandratio, kengetallen over de financiële positie gegeven. Het totaal ervan kan een indruk verschaffen van de financiële sterkte van de gemeente.

De kengetallen vormen een verbinding tussen de verschillende aspecten die de raad in haar beoordeling van de financiële positie moet betrekken om daar een verantwoord oordeel over te kunnen geven. Zij leveren daarmee ook een bijdrage aan haar kaderstellende en controlerende rol.

Kengetallen

De set van financiële kengetallen is vastgelegd in een daartoe strekkende ministeriële regeling. Deze ratio's zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Kengetal	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Categorische indeling provincie		
							Cat. A	Cat. B	Cat. C
Netto schuldquote.	25,9%	58,8%	74,2%	78,3%	78,4%	71,1%	<90%	90-130%	>130%
Netto schuldquote, gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen.	19,1%	49,9%	64,4%	68,1%	68,7%	61,9%	<90%	90-130%	>130%
Solvabiliteitsratio.	49,3%	33,3%	27,7%	26,4%	25,9%	27,8%	>50%	20-50%	<20%
Grondexploitatie.	3,3%	3,2%	3,2%	3,2%	3,2%	3,1%	<20%	20-35%	>35%
Structurele exploitatieruimte	0,8%	-3,3%	-0,1%	1,2%	2,2%	3,0%	begr.pos.	begr.neutr.	begr.neg.
Belastingcapaciteit	100,5%	101,2%	101,2%	101,2%	101,2%	101,2%	<95%	95-105%	>105%

De provincie deelt de kengetallen in drie categorieën in, maar geeft hier geen kwalificatie aan, omdat de normering een eigen gemeentelijke keuze is. Wel kan over het algemeen worden gesteld, dat categorie A het minst risicovol is en categorie C het meest.

Netto schuldquote: De netto schuldquote weerspiegelt het niveau van de schuldenlast t.o.v. de eigen middelen en geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en aflossingen op de exploitatie. Hierbij wordt verschil gemaakt tussen de schuldquote in - en exclusief doorgeleende gelden (verstrekte leningen). Onze schuldquote is t.o.v. voorgaande jaren behoorlijk gestegen maar wel nog steeds aan de maat (cat A). Dit is een direct gevolg van het meer moeten aantrekken van leningen.

Solvabiliteitsratio: Dit kengetal geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Onze solvabiliteitsratio daalt maar bevindt zich nog steeds in de categorie B. Dat komt omdat we meer schuld op de balans hebben staan a.g.v. het aantrekken van meer vreemd vermogen.

Grondexploitatie: Dit kengetal geeft aan hoe groot de grondpositie (de waarde van de grond) is ten opzichte van de totale geraamde baten. De boekwaarde van de grond is van belang, omdat deze waarde moet worden terugverdiend bij de verkoop. We hebben momenteel maar een grex project Fresh Valley. Ons kengetal geeft daarom zoals te verwachten aan dat hiervoor slechts een gering risico bestaat.

Structurele exploitatieruimte: Hiermee wordt aangegeven hoe groot de structurele exploitatieruimte is door de totale baten te vergelijken met de structurele baten en lasten. Op grond van artikel 19 van het BBV wordt een overzicht van incidentele baten en lasten per programma gevraagd. Deze specificatie is opgenomen in hoofdstuk 3.3.2 Dit saldo afgezet tegen de totale baten geeft het gevraagde percentage. Zoals u ziet geeft de indicator aan dat er in 2020 nog geen sprake is van een structureel evenwicht in de begroting maar dat evenwicht wordt wel gerealiseerd in 2021 en verder. Dit is in lijn met de toelichting zoals gegeven in hoofdstuk 1 waarin wij u uitleg hebben gegeven over de ontwikkeling van ons formele en structureel, reëel exploitatiessaldo.

Belastingcapaciteit: Dit kengetal geeft een grove indicatie in welke mate de gemeente de gemeentelijke belastingopbrengsten kan verhogen om financiële tegenvallers op te vangen c.q. ruimte te creëren voor nieuw beleid. De indicatieve ruimte die de gemeente heeft om zijn belastingen te verhogen, wordt berekend door de gemiddelde woonlasten van een gezin met een eigen huis in Landgraaf af te zetten tegen de gemiddelde woonlasten van een gezin in Nederland.

Geprognosticeerde balans

De wijziging van de hiervoor genoemde ministeriële regeling heeft ook betrekking op het opnemen van de geprognosticeerde begin- en eindbalans in de begroting en meerjarenraming, welke eveneens in de paragraaf moet worden opgenomen. Gelet op de sterke relatie van dit onderdeel met de paragraaf Financiering, in het bijzonder het EMU-saldo, hebben wij de berekening en specificatie van de geprognosticeerde begin- en eindbalans opgenomen in de paragraaf financiering. Korthedshalve verwijzen wij naar deze paragraaf. De berekeningen van de meerjarige financiële kengetallen zijn, voor zover van toepassing, vanaf ook gebaseerd op de meerjarige geprognosticeerde balans, zoals weergegeven in de paragraaf financiering.

Navolgend de ontwikkelingen in relatie tot de beschikbare weerstandscapaciteit en de benodigde weerstandscapaciteit (risico's) waaruit het weerstandsvermogen blijkt, uitgedrukt in de weerstandsratio.

Beschikbare weerstandcapaciteit

De beschikbare weerstandscapaciteit van de gemeente bestaat uit het gedeelte van het eigen vermogen en de ruimte in de exploitatiebegroting dat beschikbaar is om risico's die opkomen financieel te kunnen opvangen, zonder dat dit invloed heeft op het te voeren beleid en de daaraan gekoppelde activiteiten.

Weerstandscapaciteit exploitatie

De weerstandscapaciteit exploitatie bestaat uit de beschikbare ruimte, die niet direct gerelateerd is aan specifieke activiteiten. Deze ruimte blijft feitelijk beperkt tot een tweetal budgetten:

- stelpost onvoorzien (incidentele lasten),
- stelpost structurele ruimte B (structurele lasten).

Beide budgetten hebben tot doel onverwachte, onvoorzienne uitgaven op te vangen. Uiteraard kunnen hiermee ook de financiële effecten van risico's worden opgevangen.

De beschikbare vrije ruimte in de exploitatie kan ook gezocht worden in het verhogen van de opbrengsten uit belastingen. Deze ruimte is echter beperkt. Dit komt omdat de zgn. gebonden heffingen en de leges maximaal 100% kostendekkend mogen zijn, hetgeen in Landgraaf het geval is. Daardoor is

verhoging niet mogelijk. Alleen de niet gebonden heffingen, zoals toeristenbelasting, precariobelasting en OZB kunnen verhoogd worden. Wij merken daarbij op dat in het coalitieconvenant is afgesproken dat de heffingen en leges met maximaal inflatie zullen stijgen. Dat hebben wij ook toegepast. Los van die afspraak is de OZB ook gebonden aan een maximale verhoging, die landelijk wordt vastgesteld; de zgn. macronorm.

Weerstandscapaciteit eigen vermogen

De weerstandscapaciteit eigen vermogen wordt bepaald door de aanwezige reserves, waarbij de reserves die rechtstreeks bijdragen aan de exploitatie (onderhouds- en afschrijvingsreserves) worden uitgesloten. In de berekening worden meegenomen:

- algemene reserve,
- egaliseringsreserves,
- bestemmingsreserves;

De belangrijkste component van de weerstandscapaciteit eigen vermogen is de algemene reserve; deze middelen zijn 100% vrij beschikbaar en beïnvloeden de exploitatie niet.

Zgn. stille reserves (verschil tussen marktwaarde bezittingen en balanswaarde) worden bij de bepaling van de weerstandscapaciteit niet meegenomen. De reden is dat het kwantificeren lastig is en bovendien het bezit (gebouwen, grond) van belang is voor de uitvoering van het beleid. Bij verkoop kan deze meerwaarde echter te gelde worden gemaakt ter afdekking van risico's.

Totale beschikbare weerstandscapaciteit

De diverse onderdelen van de weerstandscapaciteit, die in het voorgaande zijn toegelicht, geven het volgende beeld van de omvang van de totale weerstandscapaciteit. Voor wat betreft het onderdeel vermogen is dit de stand per 31 december van het betreffende jaar. Door de verwachte stand van de reserves op 31 december te nemen houden we rekening met stortingen in de reserves maar ook met reeds geplande onttrekkingen. Vooral dat laatste is belangrijk omdat deze onttrekkingen het bestaande beleid raken:

	<i>x € 1000</i>			
Weerstandscapaciteit (01/01)	2020	2021	2022	2023
Weerstandscapaciteit exploitatie				
- Post (structureel) onvoorzien	175	205	235	265
Totaal weerstandscapaciteit exploitatie	175	205	235	265
Weerstandscapaciteit vermogen				
Algemene reserve	13.341	9.128	8.773	9.687
Bestemmingsreserves	12.981	13.580	13.686	13.832
Egaliseringsreserves	2.157	2.599	2.763	1.569
Totaal weerstandscapaciteit vermogen	28.479	25.308	25.222	25.088
Weerstandscapaciteit totaal	28.653	25.512	25.457	25.352
in % van de begroting	23%	22%	22%	22%

Wij merken op dat bij de bepaling van het genoemde weerstandscapaciteit vermogen nog geen rekening is gehouden met onttrekkingen aan reserves waartoe is/wordt besloten na de tweede financiële bijstellingsrapportage 2019. Afhankelijk hoe hoog die onttrekkingen, maar ook stortingen zijn zal de weerstandscapaciteit fluctueren.

Weerstandsbehoefte (risico's)

Elke organisatie hoort bij het uitvoeren van haar taken ook rekening te houden met de daaraan verbonden risico's. Het is belangrijk dat vooraf de risico's in beeld zijn gebracht en dat is nagedacht over hoe om te gaan met die risico's: het voorzien in beheersmaatregelen.

Ondanks genomen beheersmaatregelen bestaan altijd nog de kans dat een risico leidt tot nadelige (financiële) effecten. Daarom is het van belang om periodiek de risico's te inventariseren en te actualiseren waarbij ook de beheersmaatregelen moeten worden meegenomen.

Bij het opstellen van de kadernota voor deze programmabegroting zijn per programma de majeure risico's geïnventariseerd voor alle begrotingsjaren. Daarbij is per risico het risicobedrag bepaald door uit te gaan van het maximale financiële risico (impact) en de kans dat het risico kan opkomen. Kans * impact levert vervolgens het risicobedrag op waarmee rekening moet worden gehouden in de weerstandsbehoefte. Als kans is met de onderstaande % rekening gehouden:

- 10 % = zeer laag
- 25 % = laag
- 50 % = middel
- 75 % = hoog
- 100% = zeer hoog.

We gaan ervan uit dat met de inventarisatie van de majeure risico's 80% van de totale financiële risico's inzichtelijk is gemaakt. De som van dit totaal aangevuld met 20% opzet voor de niet onderkende of niet opgenomen mineure risico's vormt de benodigde weerstandsbehoefte voor de komende jaren. In onderstaand overzicht zijn de benoemde majeure risico's per programma geaggregeerd. Voor de details m.b.t. de risico's verwijzen wij naar de 4^e W van de diverse programma's in deze begroting.

<i>x € 1000</i>				
Weerstandsbehoefte (som risico's)	2020	2021	2022	2023
0 Bestuur	2.295	3.086	3.556	3.758
1 Veiligheid	0	0	0	0
2 Verkeer en vervoer	1.500	0	0	0
3 Economie	0	0	0	0
4 Onderwijs	0	0	0	0
5 Sport cultuur recreatie	32	63	93	118
6 Sociaal domein	1.579	2.444	2.888	2.775
7 Volksgezondheid en milieu	0	0	0	0
8 VHROSV	105	105	105	105
Som risico's	5.511	5.698	6.642	6.756
+ 20%	1.102	1.140	1.328	1.351
Totaal	6.613	6.838	7.970	8.107

Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen geeft de mate aan waarin de organisatie in staat is om de financiële gevolgen van opkomende risico's op te vangen. Het weerstandsvermogen wordt uitgedrukt in een weerstandsratio die wordt berekend door de beschikbare weerstandscapaciteit te delen door de benodigde weerstandscapaciteit. Die weerstandsratio is een graadmeter in hoeverre de gemeente in staat is om de financiële gevolgen van benoemde risico's op te kunnen vangen. In onderstaande tabel zijn de weerstandsratio's voor 2020 en volgende weergegeven.

	<i>x € 1000</i>			
Weerstandsratio primo	2.020	2.021	2.022	2.023
Weerstandscapaciteit klein r (alleen algemene reserve)	13.341	9.128	8.773	9.687
Weerstandscapaciteit groot R (incl egalisatie en bestemmingsreserves)	28.653	25.512	25.457	25.352
Weerstandbehoefte = risico's	6.613	6.838	7.970	8.107
Weerstandsratio klein r (alleen algemene reserve)	2,02	1,33	1,10	1,19
Weerstandsratio groot R (incl. alle reserves m.u.v. doelreserves)	4,33	3,73	3,19	3,13
Indicatieve norm weerstandsratio				
voor weerstandsratio r (alleen algemene reserve)	$1 < r < 2$			
voor weerstandsratio R (totaal)	$2 < R < 3$			

In het overzicht zijn twee weerstandsratio's weergegeven. De belangrijkste hiervan is de zgn. kleine ratio, gebaseerd op alleen de algemene reserve. Veel gemeenten hanteren alleen de kleine ratio omdat onttrekkingen aan de algemene reserve geen impact hebben op de exploitatie. Wanneer deze voldoende hoog is, in ieder geval boven de 1, betekent dat dat de opkomende risico's volledig uit de algemene reserve gedekt kunnen worden. Voor 2020 ligt de ratio boven de afgesproken bandbreedte. De jaren daarna loopt de ratio iets terug maar stijgt dan weer in 2023.

De tweede ratio, de zgn. grote ratio, is gebaseerd op alle reserves met uitzondering van afschrijvings- en onderhoudsreserves. Deze ratio ligt alle jaren ruim boven de afgesproken bandbreedte. Inzet van deze reserves heeft echter mogelijk gevolgen voor de exploitatie in de jaren na 2020, aangezien deze reserves veelal worden ingezet om de exploitatie te versterken om de afgesproken doelen te realiseren.

Wat betreft de ontwikkeling van de kleine weerstandsratio is de volgende opmerking op zijn plaats. In de programmabegroting 2019 hebben wij vermeld dat het risico bestond dat de weerstandsratio in de meerjarenschijven onder 1 zou komen. Nu zien we dat de ratio weer meer solide is, en de kans op een score lager dan 1 daarmee significant is afgenomen. Dat heeft enerzijds als oorzaak de verbeterende reservepositie en anderzijds een verbeterd inzicht in de ontwikkeling van de risico's en een meer gedifferentieerdere kans-inschatting.