

9.1 Paragraaf 1 / Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Bij het uitvoeren van gemeentelijke processen en het nastreven van doelen heeft de gemeente te maken met een scala aan risico's. Daarbij zijn niet alleen financiële risico's relevant, maar ook risico's op terreinen als imago, milieu, politiekbestuur en veiligheid.

Door de continue aandacht voor het verder professionaliseren van de interne controle, interne beheersingsmaatregelen en administratieve organisatie wordt het plaatsvinden van risico's of de impact van de risico's zoveel mogelijk beperkt. Met het invoeren van een goed werkend systeem van risicomangement in 2011 is daar nog een extra dimensie aan toegevoegd. Het actualiseren van het risicoprofiel kan op ieder moment, waarbij rapportages zijn gekoppeld aan de bestaande P&C-cyclus. Voor de rapportages wordt een risicosimulatie uitgevoerd om de benodigde weerstandscapaciteit te bepalen. Hierdoor is een werkwijze ontstaan waarbij bewustwording van risico's en het managen daarvan een vaste plek heeft gekregen in de gemeentelijke bedrijfsvoering.

Deze paragraaf geeft aan hoe goed de begroting bestand is tegen financiële risico's. Daarvoor is het noodzakelijk een goed inzicht te krijgen in de omvang van de risico's en de aanwezige weerstandscapaciteit.

Relevante beleidsdocumenten

- Nota reserves en voorzieningen 2015-2018 (vastgesteld 2014)
- Nota weerstandsvermogen en risicomangement 2016

Een op Beekse risico's afgestemd weerstandsvermogen

Omvang van de risico's

In de jaarstukken 2018 is voor de laatste keer gerapporteerd over het weerstandsvermogen. Voor de opstelling van de begroting 2020 zijn alle bestaande risico's opnieuw beoordeeld en geactualiseerd. Ook zijn mogelijke nieuwe risico's toegevoegd. In totaliteit zijn 68 risico's opgenomen, waarvan 59 met een financiële impact. Het risicoprofiel is zeer divers van aard. Zowel grote als kleine risico's, risico's met interne of externe oorzaak en risico's van operationele dan wel strategische aard zijn benoemd. In de inventarisatie worden enkel risico's meegenomen die nog niet gedekt zijn door een andere maatregel (want dan is het immers geen risico meer). Een voorbeeld van een risico dat niet is meegenomen is brandschade, waarvoor een verzekering is afgesloten.

Zoals vastgesteld bij de nota weerstandsvermogen en risicomangement worden in de paragraaf weerstandsvermogen de 10 belangrijkste risico's opgenomen. Deze risico's hebben een invloed van bijna 48% (10 grootste risico's/totale risico's = $9.050.000/18.733.601 * 100\%$) in het totale risicoprofiel:

Nr.	Risico	Invloed
1	Algemene Uitkering Gemeentefonds biedt onvoldoende ruimte om tekorten (in het sociaal domein) op te kunnen vangen	17,79%
2	Prijsopdriving als gevolg van aantrekkende markt in de bouw en techniek	17,75%
3	Opruimingskosten van drugsafvaldumping	17,38%
4	Vergoeden van schade als gevolg van verwijtbaar handelen bouw- en woningtoezicht	4,36%
5	Het onvoldoende van omvang zijn van de reserve exploitatieverliezen bestemmingsplannen, om planschades en tekorten op het grondbedrijf te kunnen dekken.	3,31%
6	Vorbereidingskosten herinrichting stationsomgeving Beek-Elsloo	3,17%
7	Stijgende kosten voor verstrekking individuele voorziening inzake de WMO	3,13%
8	Asta: geen nieuwe huurder	1,98%
9	Rijk voert korting door op specifieke uitkeringen terwijl activiteiten vanuit de gemeente doorgaan	1,90%
10	Een strenge winter betekent extra kosten voor gladheidbestrijding	1,48%
Totaal invloed top 10		72,25%

Nieuwe risico's zijn:

Nr. 3 Opruimingskosten van drugsafvaldumpingen

Gemeenten mogen de kosten voor het opruimen van drugsafval niet verhalen op eigenaren van de grond waarop het is gevonden, als die er niets mee te maken hebben. Dat heeft de Raad van State (Rvs) bepaald. Voorheen konden de kosten op de grondeigenaar worden verhaald.

Nr. 6 Vorbereidingskosten herinrichting stationsomgeving Beek-Elsloo

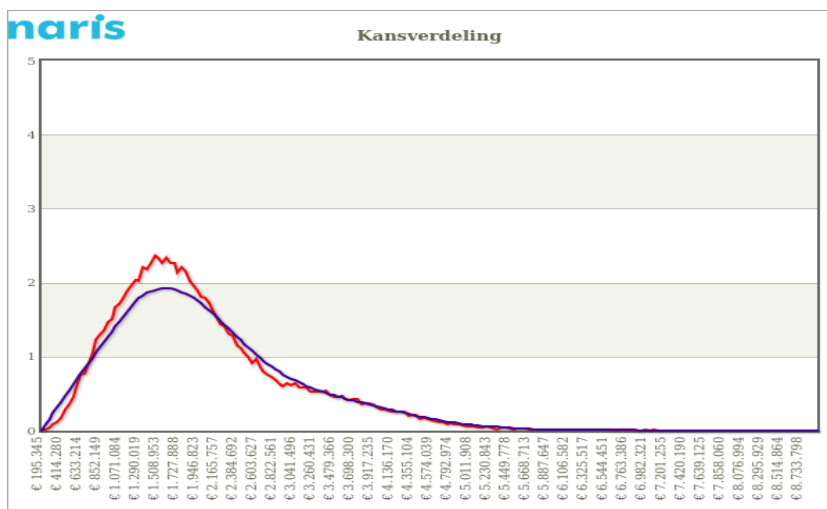
De Beekse bijdrage aan het project is gereserveerd in de begroting vanaf 2024. Hierin is ook het Beekse aandeel in de voorbereidingskosten verwerkt. Thans zijn alle voorbereidingskosten voorgefinancierd door de provincie Limburg. Beek heeft vooralsnog geen voorbereidingskrediet gevoteerd. Voor het geval het project de realisatiefase niet haalt, wordt een risico opgenomen ter verrekening van gemaakte voorbereidingskosten en aangegane verplichtingen. Deze worden per september 2019 geraamd op € 500.000. Het Beekse aandeel is geraamd op 25%, te weten € 125.000. Indien met de projectpartners gezamenlijk wordt besloten het project voortijdig te stoppen. Mocht Beek eenzijdig besluiten het project op enig moment niet voort te zetten dan kan het Beekse aandeel hoger worden tot maximaal de gehele voorbereidingskosten. Mocht een andere partner besluiten het project te stoppen dan kan de bijdrage lager tot nihil zijn.

Nr.8 Asta: geen nieuwe huurder

Indien er geen nieuwe huurder komt voor de Asta, zal de gemeente inkomstenderving hebben en extra kosten zoals schoonmaakkosten en het gebruikersdeel van de OZB.

Risico's	Bedrag	Aandeel	Involed
Totaal bedrag grootste 10 risico's	9.050.000	48%	72%
Totaal overige risico's	9.683.601	52%	28%
Totaal alle risico's	18.733.601	100%	100%

Het totaalbedrag van alle risico's van € 18.733.601 wordt voor 48% bepaald door het totaalbedrag van de grootste 10 risico's ad. € 9.050.000. De mate van invloed van de 10 grootste risico's binnen het totale risicoprofiel bedraagt 72%.



Percentage	Weerstandscapaciteit
5%	€ 734.825
10%	€ 911.520
25%	€ 1.277.291
50%	€ 1.224.081
75%	€ 1.760.694
80%	€ 1.810.017
85%	€ 2.999.972
90%	€ 3.408.793
95%	€ 3.945.367

Uitgaande dat 90% van alle risico's wordt afgedekt, leidt dit tot een benodigde weerstandscapaciteit van afgerond € 3.409.000.

Beschikbare weerstandscapaciteit

Nu de benodigde weerstandscapaciteit is bepaald, is de volgende vraag of de beschikbare weerstandscapaciteit toereikend is. In de nota weerstandvermogen en risicomangement is bepaald dat voor de beschikbare weerstandscapaciteit alleen de (vrij besteedbare) algemene reserve en de stelpost voor onvoorzien wordt meegenomen. Naast deze 2 posten kan tot de weerstandscapaciteit ook nog behoren:

- De bestemmingsreserves, voor zover vrij aanwendbaar.
- De vrije ruimte in de voorzieningen.
- De stille reserves.
- De onbenutte belastingcapaciteit.

Vanuit ons vastgestelde beleid worden hiermee met name de bestemmingsreserves ontzien door deze in de berekening van het weerstandsvermogen niet mee te tellen. Er is dus sprake van een prioritering waarbij geldt dat risico's in principe binnen de Algemene Reserve en de stelpost onvoorzien worden opgevangen.

Algemene reserve	
Stand 1-1-2019 (conform Jaarrekening 2018)	4.320.239
Onttrekking jaarrekeningresultaat 2018	-1.948.647
Wijzigingen in 2019:	
Restwaarde gebouwen, i.v.m. gewijzigde afschrijving in 2018	1.122.965
Afschrijving gebouwen van 40 jaar naar 50 jaar	-128.751
Storting van resultaat OLV-plein	225.000
Storting van onttrekking reserve FWI	200.000
Storting van onttrekking aan reserve expl.verliezen bestemmingsplannen	375.000
Onttrekking voor dekking tekort op vastgoed Vixia	-563.640
Omvang algemene reserve per 1-1-2020	3.602.166

Niveau weerstandsvermogen:

Het weerstandsvermogen wordt bepaald door de beschikbare weerstandscapaciteit af te zetten tegen de benodigde weerstandscapaciteit. Door het Nederlands Adviesbureau Risicomanagement is in samenspraak met de Universiteit Twente een normtabel voor het bepalen van de weerstandsnorm ontwikkeld.

Weerstandsnorm		
Waarderingcijfer	Ratio	Betekenis
A	> 2,0	uitstekend
B	1,4 - 2,0	ruim voldoende
C	1,0 - 1,4	voldoende
D	0,8 - 1,0	matig
E	0,6 - 0,8	onvoldoende
F	< 0,6	ruim onvoldoende

De ratio weerstandvermogen voor Beek bedraagt:

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}} = \frac{\text{€ } 3.602.166}{\text{€ } 3.408.793} = 1,06$$

De conclusie is dat Beek volgens deze systematiek in financiële zin nog voldoende is toegerust om risico's op te vangen, zonder dat daarbij aanspraak wordt gemaakt op bestemmingsreserves.

Het blijven managen van risico's

Volgend op de uitgebreide risico-inventarisatie die heeft plaatsgevonden en de vertaling daarvan naar ons weerstandsvermogen, vraagt het managen van de nu geïdentificeerde, maar ook nieuwe, risico's om continue aandacht. Managen in die zin dat gefundeerde beslissingen worden genomen om nadelige effecten bij het optreden van risico's te verminderen dan wel te elimineren. Zo kunnen risico's worden voorkomen of verminderd, kan beleid worden aangepast en kan ook worden besloten om risico's op verantwoorde wijze te accepteren.

Verplichte kengetallen

Met ingang van de begroting 2016 zijn een aantal kengetallen verplicht gesteld om op te nemen in de begroting en de rekening van de gemeente. Het gaat hierbij om de volgende verplichte kengetallen:

1. Schuldquote
 - a. Netto schuldquote
 - b. Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen
2. Solvabiliteitsratio
3. Kengetal grondexploitatie
4. Structurele exploitatieruimte.
5. Belastingcapaciteit

In de voorschriften is aangegeven hoe de kengetallen moeten worden berekend, zodat de kengetallen over de verschillende jaren, maar ook voor de gemeenten onderling, vergelijkbaar zijn. In de voorschriften zijn echter geen normen vastgesteld, dit is voorbehouden aan de gemeenten. Daarnaast is in de voorschriften bepaald hoe de kengetallen moeten worden opgenomen in de begroting. In de nota risicomangement in hoofdstuk 5 is de methode van berekening van de kengetallen en een uitleg over wat de kengetallen inhouden beschreven.

De 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. Voor de beoordeling van de financiële positie is het belangrijk dat zowel naar de balans als naar de exploitatie wordt gekeken. In de kengetallen structurele exploitatieruimte en belastingcapaciteit komt tot uitdrukking of de gemeente over voldoende structurele baten beschikt, en welke mogelijkheid er is om de structurele baten op korte termijn te vergroten. De kengetallen netto schuldquote en netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, solvabiliteitsratio en grondexploitatie hebben betrekking op de balans.

Voor Beek leiden de voorschriften tot de volgende kengetallen en waardering:

Verplichte kengetallen	R2018	B2019	B2020	B2021	B2022	B2023
Netto schuldquote	-0,7%	-20,1%	-11,5%	-5,5%	3,8%	7,4%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	-5,3%	-22,6%	-13,8%	-7,8%	1,6%	5,1%
Solvabiliteitsratio	55,4%	57,5%	54,3%	53,4%	52,0%	50,5%
Structurele exploitatieruimte	-0,9%	-1,4%	-1,8%	1,4%	1,3%	0,6%
Grondexploitatie	2,7%	-2,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Belastingcapaciteit	94,2%	102,4%	102,9%	102,9%	102,9%	102,9%

Beoordeling kengetallen

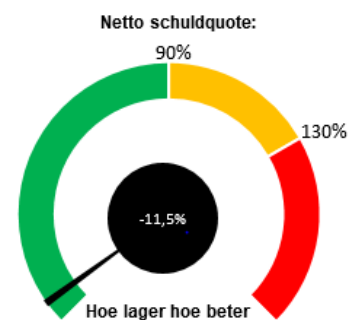
In de publicatie "Houdbare gemeentefinanciën" van de VNG uit 2014 zijn richtlijnen opgenomen voor de netto schuldquote en de solvabiliteitsratio. Voor de netto schuldquote geldt dat deze zich normaal bevindt tussen de 0% en 100%. Bij een netto schuldquote van 130% of hoger is sprake van een zeer hoge schuld. De solvabiliteitsratio geeft aan hoeveel van de bezittingen van de gemeente is afbetaald. Bij de solvabiliteitsratio van 20% of minder springen alle seinen op rood (zeer veel schulden). De tegenhanger van de solvabiliteitsratio is de schuldratio (100% minus solvabiliteitsratio). De schuldratio bevindt zich normaal tussen de 20% en 70%. Bij een schuldratio van 80% of hoger is het bezit van de gemeente zeer zwaar belast met schulden.

In de publicatie “Houdbare gemeentefinanciën” is niet voor ieder verplicht kengetal een ratio opgenomen. Door het Ministerie van BZK (FAMO-bijeenkomst 15 december 2015) zijn nadere richtlijnen gegeven voor de referentiewaarden. Deze worden door Beek gehanteerd en zijn als volgt:

Specificering kengetal naar categorie		Cat. A goed	Cat. B kritiek	Cat. C slecht
Netto schuldquote	zonder correctie	< 90%	90%-130%	> 130%
	correctie verstrekte leningen	< 90%	90%-130%	> 130%
Solvabiliteitsratio		> 50%	20%-50%	< 20%
Structurele exploitatieruimte		> 0%	0	< 0%
Grondexploitatie		< 20%	20%-35%	> 35%
Belastingcapaciteit		< 95%	95%-105%	> 105%

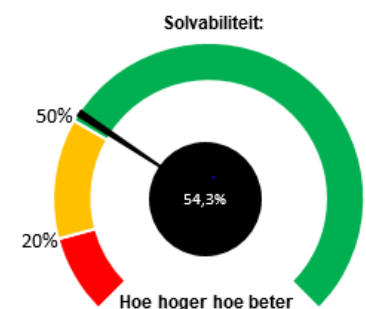
Netto schuldquote (gecorrigeerd voor verstrekte leningen)

De netto schuldquote over 2020 bedraagt -11,5% (en gecorrigeerd voor versterkte leningen -13,8%). De daling (negatiever en daardoor verhoudingsgewijs minder schuld) van de netto schuldquotes ten opzichte van 2019 wordt voornamelijk veroorzaakt doordat de schuld bij de bank in de toekomst wordt berekend door de netto schuldquote over de afgelopen drie jaar. Nadat e.e.a. in de liquiditeitenprognose is opgenomen, kunnen de getallen hieruit worden gegenereerd. Overigens is de schuldquote ook in 2021 nog steeds bijzonder gunstig (negatief percentage omdat de activa hoger zijn dan de passiva), aangezien tot een percentage van 90 de schuldquote onder de categorie “goed” valt.



Solvabiliteitsratio

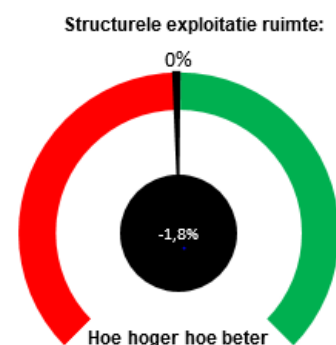
Dit kengetal geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Onder de solvabiliteitsratio wordt verstaan het eigen vermogen als percentage van het balanstotaal. Voor de solvabiliteitsratio geldt een veilige ondergrens van 40% of hoger. Bij een solvabiliteitsratio lager dan 20% bevindt de gemeente zich op glad ijs en springt het licht op rood. De Beekse solvabiliteitsratio ligt met 54,3% ruimschoots binnen de veilige “groene” zone en laat dus zien dat de gemeente nog steeds uitstekend in staat is om aan haar financiële verplichtingen te voldoen.



Structurele exploitatieruimte

Als dit kengetal positief is (boven 0%), wil dit zeggen dat de structurele lasten afgedekt worden door structurele baten en er zelfs nog enige ruimte overblijft. Een gemeente waarvan de structurele baten hoger zijn dan de structurele lasten is meer flexibel dan een gemeente waarbij de structurele baten en lasten in evenwicht zijn. Hoe hoger het percentage hoe flexibeler en beter toegerust de gemeente is om in te springen op wijzigende omstandigheden. In bijlage 6 ‘Recapitulatie begrotings-evenwicht’ is een specificatie opgenomen van de structurele en incidentele baten en lasten en mutaties reserves, die voor de berekening van dit kengetal wordt gebruikt.

Het kengetal ‘structurele exploitatieruimte’ is voor het 2020 licht negatief en voor 2021 en verder positief. Dit is een verbetering t.o.v. vorig jaar. Er



wordt op gestuurd voor alle jaren een structurele afdekking van de exploitatieruimte te kunnen tonen.

Grondexploitatie

Grondexploitatie kan een forse impact kan hebben op de financiële positie van een gemeente. De boekwaarde van de voorraden grond is van belang, omdat deze waarde moet worden terugverdiend bij de verkoop. Het kengetal grondexploitatie geeft aan hoe groot de boekwaarde van de totale grondexploitatie is ten opzichte van de totale baten exclusief mutaties reserves. Hoe lager deze ratio hoe minder invloed het grondbedrijf heeft op de exploitatie.

De grondexploitaties (TPE en Hennekenshof) hebben vanaf ultimo 2020 geen effect meer, aangezien deze exploitaties dan zijn afgerond. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 6 Grondbeleid.

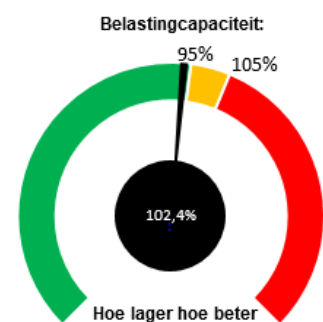


Belastingcapaciteit

Het kengetal belastingcapaciteit geeft de maximale opbrengst weer die een gemeente met belastingheffing kan realiseren en bestaat uit de componenten OZB, riool- en afvalstoffenheffing voor een gezin.

Met dit kengetal worden de Beekse woonlasten voor een gezin afgezet tegen de gemiddelde landelijke woonlasten voor een gezin. Voor de landelijk gemiddelde woonlasten wordt gebruik gemaakt van de gegevens van het COELO (Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden). Het COELO publiceert deze lasten ieder jaar in de Atlas van de lokale lasten.

Onder de woonlasten worden verstaan: de OZB, de rioolheffing en de afvalstoffenheffing voor een woning met een gemiddelde WOZ-waarde in de gemeente. De OZB is de belangrijkste eigen belastinginkomstenbron van een gemeente. De reden dat ook wordt gekeken naar de riool- en afvalstoffenheffing is dat deze heffingen maximaal kostendekkend mogen zijn. In het geval dat deze twee heffingen lager dan kostendekkend worden vastgesteld, is er sprake van belastingcapaciteit die niet wordt benut. In Beek worden de tarieven voor de riool- en afvalstoffenheffing bij de begroting kostendekkend vastgesteld.



In onderstaande tabel is de berekening van het kengetal belastingcapaciteit nader gespecificeerd. Een nadere toelichting op de OZB, riool- en afvalstoffenheffing is opgenomen onder 2.1 Financiële samenvatting/ uitgangspunten en in paragraaf 7 Lokale heffingen.

Kengetal belastingcapaciteit	R2018	B2019	B2020	B2021	B2022	B2023
A. OZB-lasten gezin bij gemiddelde WOZ-waarde	319	315	315	315	315	319
B. Rioolheffing gezin bij gemiddelde WOZ-waarde	219	215	215	215	215	219
C. Afvalstoffenheffing voor een gezin	220	231	231	231	231	220
D. Eventuele heffingskorting voor een gezin	0	0	0	0	0	0
E. Totale woonlasten voor gezin (A+B+C-D)	758	761	761	761	761	758
F. Woonlasten landelijk gemiddelde gezin in t-1 (**)	740	740	740	740	740	740
Belastingcapaciteit (E/F) x 100%	102,4%	102,9%	102,9%	102,9%	102,9%	102,4%

(*) landelijk gemiddelde 2020 t/m 2023 niet bekend, dus is het landelijk gemiddelde 2019 aangehouden.

Vennootschapsbelasting (Vpb)

Met de invoering van de Wet modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen zijn gemeenten per 1 januari 2016 vennootschapsbelastingplichtig geworden indien en voor zover zij met hun activiteiten een fiscale onderneming drijven. Van een fiscale onderneming is sprake wanneer “met een duurzame organisatie van arbeid en kapitaal wordt deelgenomen aan het economisch verkeer met het oogmerk om winst te behalen, dan wel in concurrentie wordt getreden”. Voor de gemeente is de grondexploitatie TPE Vpb-plichtig.

Op basis van de voorlopige aanslag was Beek over 2016 € 7.100 en over 2017 € 7.900 Vpb verschuldigd. In september 2019 is een herziene Vpb-aangifte ingediend bij de Belastingdienst voor belastingjaar 2016 en 2017 op basis waarvan de verschuldigde Vpb over 2016 verminderd wordt tot € 1.000 en over 2017 verminderd wordt tot € 5.600.

Ten aanzien van deze relatief beperkte belastingdruk gelden voor Beek een aantal specifieke standpunten:

Afval

RWM N.V. heeft medio 2019 met de Belastingdienst een vaststellingsovereenkomst gesloten waarin is vastgelegd dat de verkoop van de reststromen die voortvloeien uit de inzameling van het huishoudelijk afval door RWM N.V. wordt meegenomen in haar Vpb-aangifte sedert 2016 middels een winstaangifte van 1% van de opbrengst. Dit is conform de afspraken tussen de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën enerzijds en de Koninklijke Vereniging voor Afval- en Reinigingsmanagement (NVRD) anderzijds. De gemeente Beek hoeft over de cluster afval dus geen Vpb-aangifte te doen.

Reclame

De gemeente geniet opbrengsten die verband houden met lichtmastreclame en reclamezuilen. De gemeente exploiteert niet zelf maar beperkt zich tot het jaarlijks factureren van de vergoeding aan de exploitanten met wie de gemeente civielrechtelijke overeenkomsten heeft gesloten. Op basis daarvan acht Beek het pleitbaar dat sprake is van passief vermogensbeheer, als gevolg waarvan niet voldaan is aan de ondernemingscriteria en Vpb-plicht niet aan de orde is. De Belastingdienst heeft dit tijdens het gevoerde vooroverleg mondeling bevestigd maar op dit punt kan niet worden uitgesloten dat op basis van voortschrijdend inzicht de mening van de Belastingdienst wijzigt.

Faciliterend grondbeleid

Faciliterende grondexploitaties kennen in principe een mogelijkheid tot een maximaal verhaal ten bedrage van de gemeentelijke kosten; daarmee ontstaat geen Vpb-plicht. Voor zover al sprake zou zijn van een batig saldo, en daarmee sprake is van Vpb-plicht, is de vrijstelling voor overheidstaken pleitbaar waarmee Vpb-heffing achterwege zou blijven. Het is echter niet ondenkbaar dat de Belastingdienst wel van mening is dat de opbrengst moet worden toegerekend aan het grondbedrijf.

Conclusie

In de uitvoering van de nieuwe wetgeving van de sedert 1 januari 2016 voor overheidsondernemingen geldende Vpb-plicht bestaan nog een aantal onduidelijkheden. In de komende tijd wordt mogelijk meer duidelijk wat in koepel overleggen wordt overeengekomen en hoe het standpunt van de Belastingdienst op bepaalde onderdelen zal zijn. Daarnaast zullen vermoedelijk bepaalde zaken in de rechtspraak worden bepaald. Het is daarom zaak de ontwikkelingen goed te blijven volgen om waar nodig een verbeterde aangifte in te dienen. Aangezien de Vpb-wetgeving nog niet is uitgekristalliseerd en formele definitieve afstemming met de Belastingdienst daardoor nog niet kan plaatsvinden, is het risico op een onvoorziene Vpb-last opgenomen in het risicomanagementsysteem (Naris).