

4.2 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

2.1 Inleiding

Een gemeente kent een grote diversiteit aan beleidsterreinen zoals bijvoorbeeld het sociaal domein, grondexploitaties, vastgoed, sport en veiligheid. Aan het realiseren van de doelstellingen voor de beleidsterreinen zijn voor een gemeente onvermijdelijk risico's verbonden. Hiertegen zijn diverse maatregelen te treffen zoals verzekeren (overdragen van risico's) en voorzien in interne beheersingsmaatregelen (voorkomen en beheersen van het risico). Voor resterende risico's is het nodig middelen vrij te houden om eventuele schade op te vangen.

Deze paragraaf geeft inzicht in de mate waarin onze gemeente risico's met financiële gevolgen op kan vangen, zonder dat we hiervoor direct het beleid moeten aanpassen. Door de financiële risico's te beheersen en de weerstandscapaciteit hierop af te stemmen, voorkomen we dat elk risico dat zich voordoet direct dwingt tot bezuinigen of lastenverzwaring.

Daarnaast wordt in deze paragraaf een aantal verplichte financiële kengetallen opgenomen op grond van het BBV, dat erop gericht is om raadsleden meer inzicht te geven in de financiële positie van de gemeente.

2.2 Weerstandsvermogen

Onder het **Weerstandsvermogen** verstaan wij het vermogen van onze gemeente om financiële risico's op te kunnen vangen zodat taken voortgezet kunnen worden en doelen bereikbaar blijven.

Dit weerstandsvermogen wordt bepaald door de relatie tussen de beschikbare weerstandscapaciteit (middelen die beschikbaar zijn om niet begrote kosten te dekken) en de benodigde weerstandscapaciteit (de risico's die de gemeente loopt waarvoor geen voorzieningen getroffen zijn).

De **Weerstandscapaciteit** wordt gevormd door de middelen die beschikbaar zijn om risico's op te vangen. Voor de gemeente Westland gelden op begrotingsbasis de volgende posten als beschikbare weerstandscapaciteit:

- Algemene reserve
- (Een geormerkt deel van de) reserve Versterking financiële soliditeit
- Post onvoorzien

De **weerstandsratio** geeft aan in hoeverre de gemeente Westland in staat is risico's op te vangen. In de nota reserves en voorzieningen 2016 is bepaald dat wordt uitgegaan van een weerstandsratio van 1,0.

2.3 Risicomanagement

Risicomanagement is een middel om op een gestructureerde manier risico's in beeld te brengen, te evalueren en door er proactief mee om te gaan, ze beter te beheersen. Risico's worden geïventariseerd, voor zover mogelijk worden de financiële gevolgen bepaald en, als dat mogelijk is, worden beheersmaatregelen getroffen. In 2016 heeft de raad het beleidskader Risicomanagement vastgesteld.

De belangrijkste risico's worden periodiek in beeld gebracht. Jaarlijks leidt dat bij de begroting en jaarrekening tot een actualisatie van het risicoregister en daarmee het risicoprofiel van de gemeente. Hiermee wordt een belangrijk aspect van risicomanagement uitgevoerd, namelijk de inventarisatie van risico's.

2.4 Grondbedrijf

Het grondbedrijf rapporteert jaarlijks haar risicoprofiel in het "Meerjarenperspectief Grondbedrijf" (MPG). In dit MPG zijn de risico's gedetailleerd terug te vinden. De risico's van het grondbedrijf maken integraal onderdeel uit van de benodigde weerstandscapaciteit.

2.5 Benodigde weerstandscapaciteit

Methodiek van kwantificeren strategische risico's

In het beleidskader risicomanagement is vastgelegd dat de benodigde weerstandscapaciteit voor strategische risico's zal worden bepaald door de zogenoemde digitale methode. Hierbij worden de risico's, waarvan het waarschijnlijk wordt geacht dat deze zich voordoen (kans van optreden > 50%), in volle omvang meegenomen. Deze werkwijze wordt eveneens gehanteerd voor de zogenoemde operationele financiële risico's.

De logische focus voor het beheersen van financiële risico's ligt op de risico's met de grootste invloed op de weerstandscapaciteit. De belangrijkste risico's hebben betrekking op grondexploitatie, projecten, waarbij de gemeente afhankelijk is van derden, en deelnemingen. De achtergrond van de risico's kunt u lezen in het MPG.

Top 10 risico's

De relatief grote impact van deze risico's op het gehele risicoprofiel van de gemeente blijkt ook uit de top 10 aan risico's. Mede gelet op wensen vanuit de raad wordt deze top 10 explicieter dan voorheen weer in de begroting en jaarrekening opgenomen.

Nr.	Omschrijving risico	(bedragen x € 1.000)
2,3,6, 7 en 9.	Vijf risico's ten aanzien van de gebiedsontwikkelingen uit de top 10 zijn samengevoegd vanwege marktgevoelige informatie	12.040
1	Ontsluiting Maasdijk/Honderdland (onzekerheid opbrengst van de niet voor de weg benodigde percelen)	6.250
4	Openeinderegelingen Jeugd en Wmo	2.400
5	Overnametermijn aandelenkapitaal gemeente in GHC	2.000
8	Asbestbranden: kosten betreffen het opruimen van restanten e.d. Ondanks verhaalsmogelijkheden is er een kans dat de gemeente kosten maakt	1.000
10	Vergroting rotonde Zwethlaan: nieuwe afweging subsidieaanvraag	1.000
Totaal (84% van benodigde weerstandscapaciteit ad € 29,5 miljoen)		24.690

2.6 Beschikbare weerstandscapaciteit

Op grond van de nu bekende gegevens kan het volgende overzicht worden gegeven:

Beschikbare weerstandscapaciteit per 1 januari 2020 (bedragen x 1 mln.)	
<i>Reservecapaciteit</i>	
Algemene reserve*	24,5
Post onvoorzien	0,1
Beschikbare weerstandscapaciteit	24,6

*De stand van de algemene reserve wordt per 1 januari 2020 geraamd op € 25,3 miljoen, waarvan per saldo circa € 0,8 beklemd is (o.a. voor het Uitvoeringsprogramma 2019).

2.7 Weerstandsvermogen

Op basis van een recente actualisatie van het gemeentelijk risicoprofiel ontstaat ten aanzien van het weerstandsratio het volgende beeld:

Weerstandsratio (bedragen x 1 mln.)	
Risico's	29,5
Benodigde weerstandscapaciteit	29,5
<i>Aangemerkt als beschikbare capaciteit:</i>	
Algemene reserve en post onvoorzien	24,6
Beschikbare weerstandscapaciteit	24,6
Weerstandsratio	0,83

De algemeen geaccepteerde norm voor het weerstandsvermogen is als volgt:

Waarderingscijfer	Ratio weerstandsvermogen	Betekenis
A	$2,0 < x$	Uitstekend
B	$1,4 < x < 2,0$	Ruim voldoende
C	$1,0 < x < 1,4$	Voldoende
D	$0,8 < x < 1,0$	Matig
E	$0,6 < x < 0,8$	Onvoldoende
F	$X < 0,6$	Ruim onvoldoende

Als we de ratio van de gemeente Westland voor 2020 afzetten tegen de norm, dan is er sprake van een matig weerstandsvermogen.

Conclusie

Voor de begroting 2020 is het risicoprofiel opgesteld. Dit wordt geraamd op € 29,5 miljoen. Dit betekent ten opzichte van de jaarrekening 2018 een toename van € 2,4 miljoen en heeft vooral te maken met het opnemen van een risico voor het sociaal domein. De desbetreffende bestemmingsreserve is uitgeput. De beschikbare weerstandscapaciteit wordt, zoals blijkt uit de voorgaande tabellen, op 1 januari 2020 geraamd op € 24,6 miljoen. Een weerstandsratio van 1,0 wordt voldoende geacht. De herziening van het risicoprofiel betekent in combinatie met de geraamde stand van de algemene reserve dat er een ratio wordt geraamd van 0,83.

In de nota Reserves en voorzieningen is bepaald dat het college jaarlijks bij de vaststelling van de eerste actualisatie de raad een voorstel voorlegt tot een zodanige aanpassing van het geormerkte deel van de reserve Versterking financiële soliditeit dat de weerstandsratio weer uitkomt op 1,0 (waarbij de weerstandsratio wordt berekend door de beschikbare weerstandscapaciteit te delen door de benodigde weerstandscapaciteit). Op basis van de huidige cijfers zou het hierbij gaan om een te oormerken bedrag van € 4,9 miljoen.

Ten tijde van het opstellen van de jaarstukken 2019 zullen wij het risicoregister andermaal actualiseren. Wanneer de uitkomst daartoe dan aanleiding geeft zullen wij u bij de eerste actualisatie 2020 een voorstel als hiervoor bedoeld aan u voorleggen.

Overigens zijn wij voornemens u ten tijde van het zogenoemde spoor 2 (Heroriënteren op de huidige inkomsten en uitgaven van de gemeente in vervolg op het Cebeon-rapport uit 2019) een voorstel te doen om op een andere wijze om te gaan met de berekening van de gemeentelijke weerstandscapaciteit. De huidige werkwijze (met een fluctuerend geormerkt deel van de reserve Versterking financiële soliditeit) is minder transparant en doet ook geen recht aan de reële weerstandscapaciteit van de gemeente. Deze is gelet op de omvang van de reserve Versterking financiële soliditeit (raming 1 januari 2020 € 108 miljoen) beduidend robuuster dan de nu geraamde weerstandsratio van 0,83 doet vermoeden.

2.8 Financiële kengetallen

In het Besluit Begroting en Verantwoording is bepaald dat in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing vijf financiële kengetallen worden opgenomen. Naast de kengetallen dient een beoordeling van de onderlinge verhouding van de kengetallen in relatie tot de financiële positie te worden opgenomen. De kengetallen en de beoordeling zijn bedoeld om raadsleden op eenvoudige wijze inzicht te geven in de financiële positie.

Het gaat om de volgende financiële kengetallen:

- I.A. Netto schuldquote
- I.B. Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen (correctie door de uitleenquote)
- II. Solvabiliteitsratio
- III. Grondexploitatie dan wel voorraadquote
- IV. Structurele exploitatieruimte
- V. Belastingcapaciteit; woonlasten meerpersoonshuishouden

I.A Netto schuldquote

De netto schuld weerspiegelt het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen. De netto schuldquote geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie. Onder de eigen middelen worden in deze context de gemeentelijke exploitatiebaten exclusief reservemutaties verstaan. De fluctuatie in baten wordt vooral veroorzaakt door de jaarlijkse verschillen in de baten met betrekking tot de bouwgrondexploitatie.

(bedragen x € 1.000)

Netto schuldquote	Werkelijk 2018	Begroot 2019	Begroot 2020	Begroot 2021	Begroot 2022	Begroot 2023
A Vaste schulden	340.318	358.772	374.113	370.829	363.176	337.454
B Netto vlottende schuld	34.412	34.412	34.412	34.412	34.412	34.412
C Overlopende passiva	26.764	26.764	26.764	26.764	26.764	26.764
D Uitzettingen > 1 jaar	0	0	0	0	0	0
E Uitzetting < 1 jaar	33.849	33.849	33.849	33.849	33.849	33.849
F Liquide middelen	477	477	477	477	477	477
G Overlopende activa	6.674	6.674	6.674	6.674	6.674	6.674
H Totaal baten (excl. reserves)	286.174	298.327	278.873	276.343	276.730	297.331
Netto schuldquote (A+B+C-D-E-F-G)/H *100%	126,0%	127,0%	141,4%	141,5%	138,5%	120,3%

I.B Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen

Om inzicht te krijgen in hoeverre sprake is van doorlenen wordt de netto schuldquote zowel in- als exclusief doorgeleende gelden weergegeven. Op die manier wordt duidelijk in beeld gebracht wat het aandeel van de verstrekte leningen is en wat dit betekent voor de schuldenlast. De verstrekte leningen worden uitgedrukt in de zogenaamde uitleenquote.

(bedragen x € 1.000)

Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	Werkelijk 2018	Begroot 2019	Begroot 2020	Begroot 2021	Begroot 2022	Begroot 2023
A Verstrekte leningen	20.741	19.787	19.115	18.641	18.305	18.066
B Totaal baten (excl. reserves)	286.174	298.327	278.873	276.343	276.730	297.331
Uitleenquote (A/B)*100%	7,3%	6,6%	6,9%	6,8%	6,6%	6,1%

De netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen wordt berekend door de uitleenquote af te trekken van de netto schuldquote.

Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	Werkelijk 2018	Begroot 2019	Begroot 2020	Begroot 2021	Begroot 2022	Begroot 2023
A Netto schuldquote	126,0%	127,0%	141,4%	141,5%	138,5%	120,3%
B Uitleenquote	7,2%	6,6%	6,9%	6,7%	6,6%	6,1%
Netto gecorrigeerde schuldquote (A-B)	118,8%	120,4%	134,5%	134,8%	131,9%	114,2%

II 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 balans-totaal. Het eigen vermogen van een gemeente bestaat uit de reserves (zowel de algemene reserve als de bestemmingsreserves) en het resultaat uit het overzicht van baten en lasten). Landelijk geldt als norm dat de solvabiliteitsratio boven de 20% ligt.

(bedragen x € 1.000)

Solvabiliteitsratio	Werkelijk 2018	Begroot 2019	Begroot 2020	Begroot 2021	Begroot 2022	Begroot 2023
A Eigen vermogen	258.395	236.057	228.260	221.211	219.853	220.575
B Balanstotaal	718.556	715.450	722.162	711.510	701.209	672.957
Solvabiliteitsratio (A/B)*100%	36,0%	33,0%	31,6%	31,1%	31,4%	32,8%

III Grondexploitatie

De afgelopen jaren is gebleken dat grondexploitatie een forse impact kan hebben op de financiële positie van een gemeente. De boekwaarde van de voorraden is van belang, omdat deze waarde moet worden terugverdiend bij de verkoop.

De voorraden kunnen als aandeel van de inkomsten worden uitgedrukt. Dat levert de voorraad-quote als kengetal op.

(bedragen x € 1.000)

Grondexploitatie	Werkelijk 2018	Begroot 2019	Begroot 2020	Begroot 2021	Begroot 2022	Begroot 2023
A Voorraden	196.633	181.188	176.847	157.897	139.347	103.547
B Totale baten (excl. reserves)	286.174	298.327	278.873	276.343	276.730	297.331
Grondexploitatie (A/B)*100%	68,7%	60,7%	63,4%	57,1%	50,4%	34,8%

De gemeente beschikt over grote voorraden bouwgrond en heeft voor de verwerving en ontwikkeling de nodige financieringsmiddelen moeten aantrekken. Bij verkoop van de gronden worden middelen gegeneerd, die gebruikt worden om schulden af te lossen. De totale schuldpositie dient mede te worden afgezet tegen de grondpositie van de gemeente. Dit kan plaatsvinden door bovenstaand kengetal grondexploitatie van de netto-gecorrigeerde schuldquote af te trekken, zodat er een goede indruk ontstaat van de schuld die op de exploitatie drukt.

Grondexploitatie	Werkelijk 2018	Begroot 2019	Begroot 2020	Begroot 2021	Begroot 2022	Begroot 2023
A Netto gecorrigeerde schuldquote	118,8%	120,4%	134,5%	134,8%	131,9%	114,2%
B Voorraadquote	68,7%	60,7%	63,4%	57,1%	50,4%	34,8%
Effectieve schuldquote (A-B)	50,1%	59,7%	71,1%	77,7%	81,5%	79,4%

* In de begroting 2019 werd hier nog de netto-schuldquote gehanteerd (nog vóór aftrek van de zogenoemde uitleenquote). In lijn met de factsheet van de VNG over de financiële ruimte en schuldpositie biedt de netto-gecorrigeerde schuldquote een betere indruk van de schuld die op de exploitatie drukt.

IV Structurele exploitatieruimte

De structurele exploitatieruimte wordt bepaald door het saldo van de structurele baten en lasten en het saldo van de structurele onttrekkingen en toevoegingen aan reserves gedeeld door de totale baten (exclusief mutaties reserves) en uitgedrukt in een percentage.

Om dit kengetal te relateren aan het overzicht van baten en lasten is het noodzakelijk om de volgende cijfers te presenteren: (bedragen x € 1.000)

Structurele exploitatieruimte							
Omschrijving	Werkelijk 2017	Werkelijk 2018	Begroot 2019	Begroot 2020	Begroot 2021	Begroot 2022	Begroot 2023
A Structurele lasten	233.552	271.070	286.418	272.894	274.680	275.950	295.308
B Structurele baten	244.664	276.203	288.673	275.784	275.580	276.354	295.723
C Structurele toevoegingen reserves	284	0	2.878	3.851	2.929	2.618	2.611
D Structurele onttrekkingen reserves	706	334	4.081	3.323	2.813	2.707	2.700
E Totale baten (excl. reserves)	246.675	286.174	284.656	278.873	276.343	276.730	297.331
Structurele exploitatieruimte (B-A)+(D-C)/E	4,7%	1,9%	1,2%	0,9%	0,3%	0,2%	0,2%

De gemeente Westland heeft een stevig investeringsprogramma. Het is onvermijdelijk dat binnen dat programma gedurende het jaar verschuivingen optreden, veelal door externe factoren. Dit betekent bijvoorbeeld dat investeringen later of meer gefaseerd worden uitgevoerd. Dit leidt tot een voordeel op de kapitaallasten (rente en afschrijving). Om te voorkomen dat dit voordeel pas in de jaarrekening zichtbaar wordt, hebben we eerder de stelpost 'sturen op kapitaallasten' in de begroting opgenomen. Deze stelpost is in het FMP alle jaren nihil. De provincie Zuid-Holland – toezichthouder op de gemeentelijke begroting – accepteert deze stelpost uitsluitend als incidenteel dekkingsmiddel.

Wij stellen voor om richting de Voorjaarsnota 2020 een zogenoemde A- en B-lijst op te werken, waarbij in de A-lijst alle investeringen met bijbehorende kapitaallasten zijn opgenomen en in de B-lijst de investeringen zijn opgenomen welke in ieder geval uitgevoerd zullen worden. Het verschil tussen beide lijsten op financiële uitkomst is gelijk aan de stelpost "sturen op kapitaallasten". Hiermee is de stelpost concreet ingevuld. Het voornemen is om beide lijsten door de raad te laten vaststellen. Bij voordelen op de kapitaallasten zullen investeringen van de A-lijst, die initieel niet op de B-lijst stonden, alsnog daar worden opgenomen. Met deze maatregel wordt voldaan aan de eisen vanuit de provincie en kan de stelpost worden aangemerkt als structureel dekkingsmiddel. In bovenstaande tabel is deze post als zodanig opgenomen.

V. Belastingcapaciteit: woonlasten meerpersoonshuishouden

De ruimte die een gemeente heeft om zijn belastingen te verhogen wordt vaak gerelateerd aan de totale woonlasten. Het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) publiceert deze lasten ieder jaar in de Atlas van de lokale lasten. Onder de woonlasten worden verstaan de OZB en de rioolheffing en reinigingsheffing voor een woning met gemiddelde WOZ-waarde in de gemeente. De belastingcapaciteit van gemeenten wordt berekend door de totale woonlasten meerpersoonshuishouden in jaar t te vergelijken met het landelijk gemiddelde in jaar t-1, uitgedrukt in een percentage.

Woonlasten meerpersoonshuishoudens	Werkelijk 2017	Werkelijk 2018	Begroot 2019	Begroot 2020
A OZB-lasten voor gezin bij gemiddelde WOZ-waarde	€ 305	€ 304	€ 308	€ 298
B Rioolheffing voor gezin bij gemiddelde WOZ-waarde	€ 229	€ 229	€ 237	€ 253
C Afvalstoffenheffing voor een gezin	€ 214	€ 214	€ 226	€ 283
D Eventuele heffingskorting				
E Totale woonlasten voor gezin bij gemiddelde WOZ-waarde (A + B + C – D)	€ 748	€ 747	€ 771	€ 834
F Woonlasten landelijke gemiddelde voor gezin t-1	€ 723	€ 747	€ 712	€ 740
Woonlasten t.o.v. landelijke gemiddelde jaar Ervoor (E / F) x 100%	103,5%	100%	108,3%	112,7%

Beoordeling onderlinge verhouding kengetallen

Voor een beoordeling van de financiële positie zullen de kengetallen altijd in samenhang moeten worden gezien. Juist gezamenlijk en in hun onderlinge verhouding kunnen de cijfers een goed beeld geven van de financiële positie van de gemeente Westland.

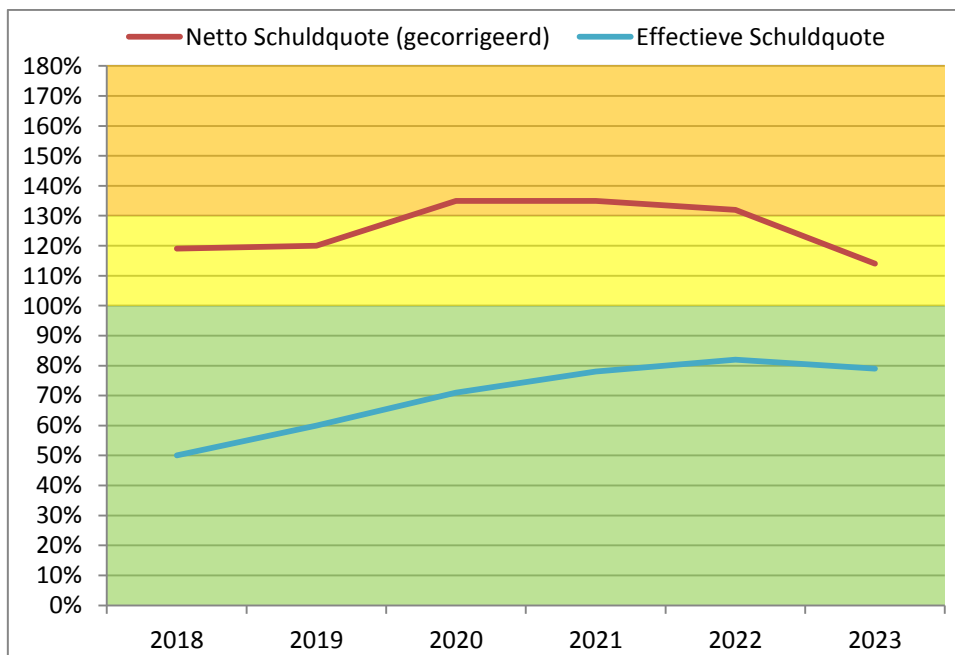
Financiële kengetallen

In onze beschouwing over de financiële positie van onze gemeente hebben wij aangegeven dat het financieel spannende tijden zijn voor Westland. Door de daar geschetste oorzaken is er sprake van een tekort in de begroting dat oploopt tot € 14 miljoen in 2023, nog zonder rekening te houden met nieuwe wensen en ambities. Daarnaast kiezen wij er voor te investeren in voorzieningen en maatregelen die bijdragen aan de in het WestlandProgramma geformuleerde ambities.

Om de ontwikkelingen die van buiten op ons af komen en onze hiervoor genoemde bestuurlijk urgenties te kunnen dekken, is er een aanzienlijk dekkingsplan nodig (+/- € 14 miljoen). Onze voorstellen in dit verband treft u elders in deze begroting aan. Het is al met al een forse opgave om als gemeente financieel in balans te blijven.

De meeste kengetallen vertonen een vrij stabiel beeld. De schuldpositie is in absolute zin in 2023 iets lager dan eind 2018. Dit vertaalt zich ook in een lichte daling van de zogenoemde netto gecorrigeerde schuldquote in 2023. Dit kerngetal blijft de komende jaren naar verwachting fluctueren rond de door de VNG als kritisch aangemerkte richtlijn van 130% (waarbij voor een percentage tussen 100% en 130% geldt dat voorzichtigheid is geboden).

Door ook de voorraadquote (in feite de grondpositie) van de netto schuldquote af te trekken, krijgt men de zogenoemde effectieve schuldquote die een goede indruk van de schuld die op de exploitatie drukt. Deze bewoog zich de afgelopen jaren tussen de 40 en 50% hetgeen duidelijk binnen de VNG-richtlijnen valt. Daarbij tekenen wij wel aan dat de effectieve schuldquote de komende jaren naar verwachting een stijgende lijn vertoont. Hoewel de quote nog steeds duidelijk binnen de kritische norm van de VNG blijft, kan geconcludeerd worden dat de schuldpositie minder daalt dan de voorziene afname van de grondpositie van de gemeente. Met andere woorden, het gewenste ambitie- en investeringsniveau van onze gemeente geeft een opwaartse druk op onze schuldpositie. In onderstaande grafiek is het vorenstaande inzichtelijk gemaakt.



De solvabiliteitsratio vertoont al enige jaren een stabiel beeld. Deze fluctueert de komende jaren naar verwachting tussen de 31% en 36%, waarbij landelijk als norm geldt dat de solvabiliteitsratio boven de 20% ligt.