

Paragraaf 3 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Algemeen

In deze paragraaf worden risico's in beeld gebracht en gerelateerd aan de benodigde weerstandscapaciteit. Ook wordt onze visie op risicobeheersing toegelicht.

Op structurele wijze omgaan met risicomangement

De gemeente Woensdrecht hanteert organisatie breed een structureel systeem van risicomangement. Periodiek worden de risico's geïnventariseerd, worden beheersmaatregelen gekoppeld aan deze risico's en vindt evaluatie van beheersmaatregelen plaats.

Voorzichtig financieel beleid vormt het fundament voor de weerstandscapaciteit

Woensdrecht wil een structureel financieel gezonde organisatie zijn, met de door de raad vastgestelde norm van 1,4. Dit betekent dat de omvang van het weerstandsvermogen minimaal 1,4 maal zo groot dient te zijn als de gekwalificeerde risico's.

Welke risico's zijn aanvaardbaar?

Aanvaardbare risico's voor onze gemeente zijn die risico's die onvermijdelijk zijn om de doelstellingen te realiseren, die de gemeenteraad heeft vastgesteld en waarbij de risico's niet geheel of gedeeltelijk zijn af te dekken door het treffen van kostenefficiënte beheersmaatregelen, zoals bijvoorbeeld het afsluiten van verzekeringen en het aanpassen van werkprocessen.

Risicomethodiek

De kwantificering van een risico wordt bepaald door de kans (waarschijnlijkheid van optreden) en de impact (financiële gevolgen) met elkaar te vermenigvuldigen. De inschatting van de kans is verdeeld over vijf mogelijke klassen, van zeer klein tot zeer groot. De inschatting van de impact is verdeeld over vijf mogelijke klassen, van zeer laag tot zeer hoog.

In navolgende risicomatrix zijn de onderscheiden risico's met een (geraamd) financieel gevolg per eind 2020, ingedeeld naar kans en impact. De letters in deze tabel verwijzen naar de risico's, die onderstaand nader tekstueel toegelicht worden.

		Impact ->				
		< € 50.000	€ 50.000 - € 100.000	€ 100.000 - € 250.000	€ 250.000 - € 500.000	> € 500.000
← Kans	Zeergroot (> 76%)					
	Groot (51% - 75%)					
	Gemiddeld (26% - 50%)			f, m	e, g, h, p	
	Klein (6% - 25%)	l		o	k	a, b, c, i, j
	Zeerklein (< 5%)	n				d

Status en ontwikkeling van de belangrijkste risico's

De belangrijkste risico's die onze gemeente in deze begrotingsperiode loopt, worden hierna weergegeven en vergeleken met de raming in de Jaarstukken 2018. De inschatting van de kans en de impact vormen een belangrijk onderdeel van ons gemeentelijk risicobeleid. Tenzij anders wordt vermeld, zijn de risico's van structurele aard.

a. Joint Venture Business Park Aviolanda (BPA)

In deze publiek-private samenwerking loopt onze gemeente een marktrisico als aandeelhouder en als verschaffer van leningen. De financieringsbehoefte, die resulteert uit het Ondernemingsplan Business Plan Aviolanda 2018-2022 kan leiden tot het verschaffen van additionele financiering aan Businesspark Aviolanda, binnen de door de gemeenteraad gestelde kaders. Om deze reden is het risico ten opzichte van de Jaarstukken 2018 verhoogd tot € 585.000.

b. Wet Werk en Bijstand, beroep op bijstand en minimabeleid

Door het ministerie wordt het budget jaarlijks op landelijk niveau vastgesteld. Vervolgens vindt een verdeling naar de gemeenten plaats op basis van een groot aantal kenmerken, die niet beïnvloedbaar zijn door de gemeenten. Fluctuaties in het klantenbestand van de ISD leiden tot extra uitgaven ten laste van het BUIG-budget en het minimabeleid. Factoren die een stijging van het klantenbestand veroorzaken, zijn de toename van het aantal WW-uitkeringen en taakstelling voor de opname van statushouders. Het actuele risico wordt ingeschat op € 345.000; eind 2018 werd dit risico nog ingeschat op € 428.600. De daling wordt met name ingegeven door een lagere kans inschatting vanuit de verwachting dat er minder beroep wordt gedaan op de regelingen.

c. Decentralisatie Jeugdzorg binnen rijksbudget

Risico's hierbij zijn het stijgende zorggebruik, de niet volledige invloed op de doorverwijzing naar dure zorgvormen en de landelijke korting die het Rijk toepast. De actuele inschatting van het risico (€ 770.000) is lager dan wat eind 2018 werd voorzien (€ 846.750). Het Rijk heeft bij de Meicirculaire 2019 tot en met 2021 extra middelen toegekend ter (gedeeltelijke) compensatie van de hogere kosten. Daarnaast wordt verwacht dat een wijziging in de solidariteitsregeling met andere West-Brabantse gemeenten zal leiden tot een (gedeeltelijke) compensatie van de hogere kosten.

d. Uitvoering Wmo binnen rijksbudget

Onze gemeente heeft de doelstelling om de wet binnen het beschikbare rijksbudget uit te voeren. Het risico bestaat dat de korting, die het Rijk toepast, ertoe leidt dat er onvoldoende middelen zijn voor het uitvoeren van deze taak binnen rijksbudget. Ook zijn risico's gelegen in de manier waarop huishoudelijke ondersteuning wordt vormgegeven en in de hoogte van uurtarieven. Het geraamde budget voor nieuwe taken en huishoudelijke hulp bedraagt € 3,85 miljoen.

Onze gemeente loopt momenteel relatief beperkte risico's (dat wil zeggen *lager dan € 150.000 per risico*) betreffende de navolgende onderwerpen en organisaties:

e. Uitvoering Wmo - eigen bijdrage

Naast het onder d genoemde algemeen budgettair Wmo risico wordt een additioneel risico onderkend vanwege de invoering van de eigen bijdrage en de maximering van de hoogte van de eigen bijdrage. De geraamde meerjarige financiële effecten voor onze gemeente zijn deels in de exploitatiebegroting opgenomen en worden deels, vanwege de mogelijke compensatie door de rijksoverheid, gezien als risico.

f. Decentralisatie Jeugdzorg - budget Beschermd wonen (incidenteel risico)

Eén van de taken in de Wmo is dat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor het beschermd wonen van mensen met psychische of psychosociale problemen. Het betreft een open eind regeling, waarin

een sterke stijging te zien is van het aantal aanvragen. Inmiddels is duidelijk dat de rijksoverheid de tariefstelling inzake beschermd wonen vanaf 2021 op basis van een nieuw verdeelmodel zal gaan verhogen. Alleen voor 2020 is kostenoverschrijding nog een substantieel risico.

g. Instandhouding van gemeentelijke infrastructuur

De gemeente heeft een groot areaal aan wegen en civieltechnische kunstwerken in de openbare ruimte. Het regulier onderhoud is erop gericht deze voorzieningen tegen zo laag mogelijke kosten duurzaam in stand te houden. Voor een sober onderhoudsregime, waarbij groot onderhoud wordt uitgevoerd op het moment dat voorzieningen slecht worden, zijn gemiddeld voldoende middelen beschikbaar. De gewenste verhouding in onderhoudsinzet in dorpskernen en op hoofdwegen komt door de benodigde grote renovaties op de (hoofd)wegen onder druk te staan. Risico bestaat dat, om achterstalligheid te voorkomen, in de toekomst meer beroep zal moeten worden gedaan op incidentele middelen.

h. Door verbonden partijen onderkende risico's en indexatie als gevolg van kostenstijgingen

Verbonden partijen zijn verplicht om in hun begroting en jaarstukken een risicoparagraaf op te nemen waarin de door de verbonden partij onderkende risico's zijn opgenomen. Over het algemeen is de afspraak gemaakt dat verbonden partijen er geen eigen reserves op na houden, maar dat men zich, in geval een risico zich daadwerkelijk voordoet, wendt tot de deelnemende gemeenten om dit op te vangen. Hiermee loopt de gemeente een direct financieel risico. Tevens loopt onze gemeente het risico dat (autonome) kostenstijgingen bij verbonden partijen tot verhoging van onze bijdragen leiden.

i. Onderwijshuisvesting

Uit landelijke benchmarks blijkt dat de normkosten voor de bouw van nieuwe scholen stijgen. Het risico dat de huidige middelen voor onderwijshuisvesting niet voldoende zijn, is zeer aannemelijk. Dit geldt met name voor het primair onderwijs, ook omdat daar nog geen afspraken zijn gemaakt met betrekking tot de doordecentralisaties.

j. Grondexploitatie

Onze gemeente heeft een beperkte grondpositie. De boekwaarde bedraagt per eind 2020 circa € 647.240, bestaande uit de grondposities in centrum Hoogerheide, Verlengde Duinstraat Hoogerheide en Noordrand Ossendrecht. Het risico bestaat dat gronden uiteindelijk niet of tegen een lagere grondprijs verkocht worden. Uiteindelijk behoudt grond wel een minimale waarde, die groter dan nul is. Additioneel risico is dat het nu geraamde tekort op de grondexploitatie Centrum Hoogerheide, op basis van de huidige verwachtingen omtrent projectuitgaven en projectwinsten circa € 207.000 vanuit de reserves gedekt dient te gaan worden.

k. Participatiebudget

Doel is om meer mensen, ook mensen met een arbeidsbeperking, aan het werk te krijgen. Risico's zijn gelegen in de fluctuaties aan de inkomstenkant, die niet (volledig) gecompenseerd kunnen worden aan de uitgaven-/beleidskant.

l. Gemeentegaranties cultuur, sport en zorg

De gemeente staat garant voor lokale verenigingen en instellingen. Met betrekking tot cultuur, sport en zorg bestaat het risico dat niet aan de financiële verplichtingen kan worden voldaan en dat de gemeente het restantbedrag moet betalen.

m. Wet- en regelgeving

De Europese en nationale wet- en regelgeving vanuit de overheid heeft veelal belangrijke gevolgen voor gemeentelijke organisaties. Regelgeving waar niet altijd automatisch een extra overheidsvergoeding tegenover staat en die omgeven zijn met risico's qua concrete invulling. Voorbeeld hiervan is de toenemende digitalisering waarbij zorgvuldig omgaan met gegevens van

inwoners en organisaties voor gemeenten van groter belang is en specifieke huisvestings- en juridische risico's binnen de uitvoering van de programma's. Keuzes en uitvoering zijn omgeven met risico's.

n. Wet houdbare overheidsfinanciën (HOF)

Deze wet zet de investeringsruimte van gemeenten onder druk en legt beperkingen op aan de inzet van reserves. In de praktijk is de impact op onze gemeentelijke financiering echter zeer laag en daarmee ook de omvang van het risico.

o. Afvalinzameling & -verwerking

De afvalbegroting is geen statische begroting. Veel is afhankelijk van niet-beïnvloedbare factoren, zoals het daadwerkelijk afvalgedrag van inwoners, de marktwerking van verwerkingstarieven of prijzen voor de inname van waardevolle recyclebare producten of de invoering van (rijks)belastingen. We lopen het risico dat het tekort op de afvalinzameling en -verwerking niet (volledig) door flankerende maatregelen en door verhoging van de tarieven kan worden gecompenseerd, waardoor per saldo nog kosten ten laste van de reguliere gemeentelijke exploitatie dienen te worden gebracht. Op 3 juli 2019 heeft de gemeenteraad een besluit genomen over het aanpassen van de tarieven afvalstoffenheffing en de ophaalfrequentie restafval; met dit besluit is de verwachting dat bovenstaande risico's lager zullen zijn.

p. Meerjarenplannen en Programma Aanpak Stikstof (PAS)

Zowel bij het collegewerkprogramma als in de Perspectievennota is het uitgangspunt gehanteerd dat geactualiseerd/nieuw beleid wordt ontwikkeld binnen bestaande financiële kaders, dan wel dat middelen pas worden aangevraagd/toegekend zodra er een vastgesteld plan is. Dat is nog niet het geval voor meerjarenplannen voor bijvoorbeeld informatiebeleid, HR-beleid met consequenties ten gevolge van krapte op de arbeidsmarkt, duikers en kunstwerken en sportcomplexen. Risico hierbij is dat dit kan leiden tot aanpassing van de huidige ramingen op basis van meerjarig vast te stellen plannen.

Anderzijds heeft het Programma Aanpak Stikstof (PAS) mogelijk een negatieve invloed op de in de actualisatie geprognostiseerde uitgiftetermijn van de diverse bouwkavels en de opbrengst vanuit de bouwleges. Vanuit het Programma Aanpak Stikstof (PAS) werkte Nederland aan maatregelen om de uitstoot van stikstof te verminderen. De Raad van State heeft op 29 mei 2019 geoordeeld dat het PAS onvoldoende is onderbouwd om vergunningen voor nieuwe (of bestaande) activiteiten die stikstof uitstoten te beoordelen. Dit betekent dat "toestemming vooruitlopend op toekomstige positieve gevolgen van maatregelen voor beschermde natuurgebieden", in strijd zijn met Europese natuurwetgeving. De uitspraak betekent voor gemeenten specifiek dat (bouw)projecten door heel Nederland vertraging oplopen. Het Rijk en de Provincie Noord-Brabant hebben gemeld in het najaar van 2019 met een oplossing te komen.

Ten aanzien van bovenstaande ontwikkelingen bestaat het risico dat concretisering van de plannen leidt tot mogelijk substantiële, nog niet in de meerjarenbegroting opgenomen, kosten. De potentiële omvang daarvan is in dit stadium van planvorming lastig in te schatten, maar verwacht mag worden dat dit tot extra kosten van enkele honderdduizenden euro's kan leiden.

De totaal gekwantificeerde risico's voor 2020 worden geraamd op € 2.777.000, Dit is hoger dan de risico's per eind 2018 van € 2.717.000 (zie Jaarstukken 2018).

Niet-kwantificeerbare risico's

Niet alle risico's hebben direct financiële gevolgen. Op risico's zonder (duidelijke) financiële gevolgen, maar met grote niet-financiële gevolgen, dient het management te sturen.

Een belangrijk niet-gekwantificeerd risico voor onze gemeente is dat de gemeente Moerdijk en de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant door de omliggende bedrijven van Chemie-Pack in Moerdijk verantwoordelijk gehouden worden voor de schade van de brand in 2011.

In de afgelopen jaren is het gemeentelijke risico met betrekking tot de door onze gemeente verstrekte garantstellingen voor de Nationale Hypotheekgarantie en voor het Waarborgfonds Sociale Woningbouw gekwantificeerd. Uit de praktijk van de afgelopen jaren (vanaf start crisis in 2008) is gebleken dat zelfs in een periode van een zware economische crisis (met in de woningbouw Vestia als belangrijk voorbeeld) geen beroep op gemeenten wordt gedaan om financieel bij te springen. Vandaar dat dit risico (in Programmabegroting 2018 ingeschat op 0,5%) nu gezien wordt als een theoretisch risico en daarom niet meer gekwantificeerd wordt.

Inventarisatie weerstandscapaciteit

Bij de inventarisatie van de weerstandscapaciteit wordt onderscheid gemaakt tussen de weerstandscapaciteit in de vermogenssfeer en in de exploitatiesfeer.

De weerstandscapaciteit in de vermogenssfeer wordt gevormd door het vrij aanwendbare deel van de algemene reserve, het vrij beschikbare deel van de bestemmingsreserves - de bestemmingsreserve Sociaal Domein - en stille reserves. Op het vrij aanwendbare deel van de algemene reserve zijn de geplande, reeds besloten, onttrekkingen voor de komende jaren in mindering gebracht en is de exploitatiewinst over het jaarresultaat 2018 toegevoegd. Van stille reserves is sprake indien activa een hogere waarde vertegenwoordigen dan de boekwaarde op de balans. Zolang de desbetreffende eigendommen echter niet voor verkoop in aanmerking komen, kunnen de stille reserves niet te gelde worden gemaakt. In de weerstandscapaciteit zijn de stille reserves als PM-post opgenomen.

De weerstandscapaciteit in de exploitatiesfeer wordt gevormd door de onbenutte belastingcapaciteit en de begrotingsruimte. De onbenutte belastingcapaciteit bestaat uit de extra structurele middelen, die gegenereerd kunnen worden door de tarieven van de gemeentelijke heffingen te verhogen. De onbenutte belastingcapaciteit kan worden berekend door de toegestane belastingtarieven (het tarief om tot een 'artikel 12 gemeente' gerekend te worden) te vergelijken met de belastingbaten/belastingtarieven in onze gemeente.

De vrije reserves en bestemmingsreserves (met uitzondering van reserve investeringsprojecten) zijn alle vrij te besteden voor de diverse doeleinden. De bestemmingsreserves zijn wel gelabeld voor bepaalde doeleinden, maar de gemeenteraad kan te allen tijde besluiten hier een ander doel aan te geven.

Weerstandscapaciteit

Van belang is dat de 'vrije' ruimte in de exploitatie en de reserves (weerstandscapaciteit) voldoende is om de risico's op te kunnen vangen. Dit wordt uitgedrukt in een weerstandsratio. De gemeenteraad van Woensdrecht heeft als norm voor de weerstandsratio de (minimale) waarde van 1,4 vastgesteld.

De voor 2020 begrote totale weerstandscapaciteit bedraagt € 3.849.000. Dit bedrag is opgebouwd uit het saldo van de Algemene Reserve, de reserve Sociaal Domein en de onbenutte belastingcapaciteit per 31 december 2020, waarop de investeringsuitgaven voor de periode tot en met 2023 in mindering zijn gebracht.

De omvang van de beschikbare weerstandscapaciteit voor de gemeente Woensdrecht in 2020 is als volgt begroot:

	2020
Algemene reserve na correctie voor investeringen	€ 2.537.370
Vrij aanwendbare bestemmingsreserve Sociaal Domein	€ 811.630
Onbenutte belastingcapaciteit	€ 500.000
Totale weerstandsvermogen	€ 3.849.000

Weerstandsratio

Aan risico's is een totaalbedrag geraamd van € 2.777.000. Dit leidt tot de navolgende waarde van de weerstandsratio voor 2020 (afgerond):

$$\text{Weerstandsratio} = \frac{\text{Beschikbare weerstandsvermogen}}{\text{Totale risico's}} = \frac{€ 3.849.000}{€ 2.777.000} = 1,4$$

Hiermee wordt voldaan aan de door de gemeenteraad vastgestelde, minimale waarde van de weerstandsratio.

Ontwikkeling kengetallen

Navolgende financiële kengetallen geven inzicht in onze financiële positie en zorgen voor een onderlinge vergelijkbaarheid van gemeenten.

Kengetallen	Jaarstukken	Begroting		Meerjarenplanning		
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Netto schuldquote	12,7%	22,6%	28,3%	23,5%	34,4%	32,6%
Netto schuldquote, gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	8,2%	19,0%	23,8%	19,0%	29,9%	28,2%
Solvabiliteitsratio	46,6%	36,6%	32,8%	34,8%	31,4%	32,0%
Grondexploitatie	1,3%	2,1%	1,3%	-0,2%	-0,5%	0,1%
Structurele exploitatieruimte	-2,4%	1,1%	0,7%	1,4%	1,6%	2,0%
Belastingcapaciteit	91,4%	95,9%	95,8%	96,2%	96,6%	97,0%

Beoordeling van de kengetallen in relatie tot de financiële positie

De financiële positie van onze gemeente is te kwalificeren als zijnde goed. De meeste ratio's blijven de kwalificatie 'goed' behouden in de ramingsperiode. Door stijging van de lening portefeuille neemt de schuldquote toe, maar deze is nog steeds beperkt. Algemene conclusie is dat zich alleen wijzigingen zullen voordoen in de wijze van financiering, dat wil zeggen meer financiering met korte schulden en minder met eigen vermogen. Het kengetal belastingcapaciteit blijft in de ramingsperiode stijgen door de verhoging van de woonlastendruk tot een waarde van 95,8% in 2020 en uiteindelijk 97% in 2023, hetgeen betekent dat de Woensdrechtse woonlasten naar het landelijk gemiddelde blijven groeien.

Netto schuldquote & netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen

De netto schuldquote geeft inzicht in het niveau van de schuldenlast ten opzichte van de eigen middelen. Hoe hoger de schuld, hoe hoger de netto schuldquote. Het geeft een indicatie in welke mate de rentelasten en aflossingen op de exploitatie drukken. Een waarde van minder dan 90% wordt beschouwd als zijnde goed. De waarde loopt de komende jaren op, maar is nog zeer goed.

Solvabiliteitsratio

De solvabiliteitsratio geeft inzicht in de mate waarin we in staat zijn aan onze financiële verplichtingen te voldoen. Onder de solvabiliteitsratio wordt verstaan het eigen vermogen als percentage van het balanstotaal. Een waarde van meer dan 50% is goed/uitstekend.

Grondexploitatie

Geeft weer hoe de waarde van de grond zich verhoudt tot de totale (geraamde) baten. Voor de berekening van dit kengetal worden de niet in exploitatie genomen gronden en de bouwgrond in exploitatie bij elkaar opgeteld en gedeeld door de totale baten uit de programmabegroting/jaarrekening en uitgedrukt in een percentage. Een waarde van minder dan 20% is goed.

Structurele exploitatieruimte

Beoordeling welke structurele ruimte een gemeente of provincie heeft om de eigen lasten te dragen, of welke structurele stijging van de baten of structurele daling van de lasten daarvoor nodig is. Een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten te dekken. Een waarde van meer dan 0% wordt beschouwd als goed.

Belastingcapaciteit

De belastingcapaciteit geeft inzicht hoe de belastingdruk in de gemeenten zich verhoudt ten opzichte van het landelijk gemiddelde. De definitie van het kengetal belastingcapaciteit is: Woonlasten meerpersoonshuishouden in jaar t (het begrotingsjaar) ten opzichte van het landelijk gemiddelde in jaar t-1 (het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar) uitgedrukt in een percentage. Het Coelo publiceert deze lasten in de 'Atlas van de lokale lasten'. Een waarde van minder dan 95% is goed.