

## 3.2 Paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing

### 3.2.1 Inleiding

Het weerstandsvermogen is het vermogen van de gemeente om financiële tegenvallers te kunnen opvangen. Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen weerstandscapaciteit en de risico's waarvoor geen beheersmaatregelen zijn getroffen, zoals het vormen van voorzieningen of het afsluiten van verzekeringen. Het weerstandsvermogen is mede van belang voor het bepalen van de gezondheid van de financiële positie van de gemeente.

De raad heeft op 11 maart 2014 de nota Weerstandsvermogen en risicomanagement vastgesteld. In deze nota zijn de beleidskaders opgenomen die richting geven aan de uitvoering van het gemeentelijk risicomanagement in Sliedrecht. De paragraaf is opgebouwd uit een drietal blokken: het risicoprofiel Sliedrecht, de weerstandscapaciteit en als laatste de weerstandsratio.

### 3.2.2 Risicoprofiel gemeente Sliedrecht

*Overzicht risico's (x € 1,-)*

Risicogebied	Zie	Maximaal rest risico	Structureel / Incidenteel	Kans-klasse	Risico bedrag
Organisatierisico's	A	1.000.000	I	II	375.000
Renterisico	B	-	S	-	-
Onzekerheden algemene uitkering	C	320.000	S	I	100.000
Decentralisaties (afgedekt met reserve)	D	-	-	-	-
Verbonden Partijen	E	970.000	S	II	909.375
Garantstellingen	F	817.500	I	IV	715.313
Bijstandslasten (opgenomen in E)	G	-	-	-	-
Bouwleges	H	88.000	S	II	82.500
Dividend	I	100.0000	S	II	93.750
Projectrisico's , waardering vastgoed en grondexploitaties	J	1.012.000	I	III	632.500
Overige projectrisico's	K	366.700	I/S	I-IV	261.000
Precariobelasting	L	765.000	S	III	1.195.313
<b>TOTAAL</b>					<b>4.364.750</b>

### 3.2.3 Toelichting risicoprofiel gemeente Sliedrecht

#### A. Organisatierisico's (programma Bestuur, veiligheid en organisatie)

Gemeenten komen steeds meer in de rol van regisseur, met nieuwe taken die door het Rijk worden gedecentraliseerd. Dit vraagt om andere competenties. De mate van beïnvloedbaarheid is gemiddeld. Als beheersmaatregel worden de personeelsinstrumenten ingezet.

In 2014 heeft de raad een budget beschikbaar gesteld voor organisatieontwikkeling. De raad heeft op 28 juni 2016 ingestemd met verhoging van de Reserve frictiebudget/organisatieontwikkeling met € 1.000.000. In het raadsvoorstel is een tweetal scenario's genoemd die variëren van € 1.500.000 tot € 2.500.000.

Op basis van de genoemde scenario's bedraagt de risico-inschatting voor verdere organisatierisico's een incidenteel bedrag van € 1.000.000.

#### B. Renterisico's (Ondersteunend programma Financiën en belastingen)

Er bestaat altijd een kans dat de marktrente stijgt, waardoor de betaalde rente hoger uitkomt dan de gehanteerde rekenrente. Op dit moment is er echter geen aanleiding om een stijgende rente te verwachten. Het risico is derhalve op 0 gezet. De mate van beïnvloedbaarheid is beperkt.

#### C. Risico's algemene uitkering (Ondersteunend programma Financiën en belastingen)

De algemene uitkering wordt meerdere keren per jaar geactualiseerd. De volgende tranche van de herziening kan een negatief effect hebben op onze algemene uitkering. Het maximale risico wordt geschat op ca. 1% van de algemene uitkering en bedraagt ongeveer € 320.000. De kans schatten wij op dit moment laag in vanwege de relatie tussen de algemene uitkering en de (stijgende) rijksuitgaven.

De invloed die Sliedrecht hierop kan uitoefenen is minimaal. Het inzetten van PAUW (een systeem voor de berekening van de algemene uitkering), het op orde zijn van de basisregistraties en het tijdig signaleren van ontwikkelingen die kunnen leiden tot afwijkingen zijn de belangrijkste beheersmaatregelen.

#### D. Risico's decentralisaties (Programma Sociaal en Programma Economie, Onderwijs en Arbeidsmarkt)

Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van drie belangrijke terreinen: jeugdzorg, AWBZ onderdeel begeleiding (naar de WMO) en de Participatiewet. De budgetten van de decentralisaties zijn verwerkt in de begroting. Door het gebrek aan ervaringscijfers blijft er een risico bestaan met betrekking tot de mate waarin deze middelen toereikend zijn.

In de kadernota 2017 is de stelpost voor het Sociaal Domein vervallen en een deel van het rekeningresultaat 2015 is gestort in een egaliseringsreserve Sociaal Domein. De reserve dient enerzijds als buffer in het weerstandsvermogen ter vervanging van de stelpost en anderzijds ter egaliseratie van de kosten op het Sociaal Domein.

Met het opnemen van de reserve gaat het college ervan uit dat het risico van ontoereikend budget volledig wordt afgedekt. Er is daarom geen bedrag als restrisico opgenomen.

#### E. Risico's bij verbonden partijen (Alle programma's)

Er is sprake van een algemeen risico door deelname aan een Gemeenschappelijke Regeling. Negatieve exploitatieresultaten worden doorgelegd naar de deelnemende gemeenten. De totale bijdrage aan verbonden partijen bedroeg in 2015 € 19,1 miljoen.

Onder G wordt de verwachting uitgesproken dat er op het gebied van inkomensondersteuning oplopende tekorten dreigen. Vanwege verwachte positieve afwijkingen op andere domeinen hoeft dit in totaliteit nog niet tot hogere gemeentelijke bijdragen te leiden. Onzeker is of de positieve afwijkingen blijvend zullen zijn.

Uitgaande van een maximaal risico van 5% overschrijding van de begroting van de gemeenschappelijke regelingen is het restrisico van afgerond € 970.000 gehandhaafd. De mate van beïnvloedbaarheid voor Sliedrecht is beperkt. De beheersmaatregelen zijn gericht op het houden van toezicht op risicomanagement bij de verbonden partijen (tijdig beoordelen van financiële documenten, signaleren van afwijkingen en verwerken naar de raad).

#### F. Risico's garantstellingen (Alle programma's)

De gemeente Sliedrecht staat garant voor diverse instellingen. De staat van gegarandeerde leningen bedraagt ongeveer € 130,7 miljoen. In dit bedrag zijn ook leningen meegenomen van de woningcorporatie Stichting Tablis Wonen voor een bedrag van € 98,0 miljoen. De gemeente is hier niet de eerste garantsteller, maar achtervang voor het Waarborgfonds Sociale Woningbouw. Voor een nadere uitleg hierover wordt verwezen naar de paragraaf Financiering, onderdeel Kredietrisico's. Hiermee komt het bedrag waarvoor de gemeente Sliedrecht eerste garantsteller is op € 32,7 miljoen. Als onderdeel hiervan staat de gemeente Sliedrecht met 46 gemeenten en 6 waterschappen garant voor de afval- en energiebedrijf HVC te Alkmaar. Het maximale risico van Sliedrecht is hier berekend naar rato van het percentage garantstellingprovisie en bedraagt € 6,5 miljoen.

De huidige beleidslijn is dat 2,5% van het bedrag waarvoor de gemeente eerste garantsteller is wordt aangemerkt als risico. Mede gezien de toenemende financiële problematiek bij de instellingen en corporaties is in het beleidskader voor risico's aandacht besteed aan beheersmaatregelen, o.a. door jaarlijkse toets van de jaarrekeningen van belangrijke garantstellingen, op aspecten als solvabiliteit en liquiditeit. Het Servicecentrum Drechtsteden voert de toets uit.

Daarnaast maakt dit onderdeel uit van de verbijzonderde interne controle. Het maximale risico op dit onderdeel bedraagt ongeveer € 817.500. De mate van beïnvloedbaarheid is gering.

De Stichting Bedrijvencentrum Sliedrecht waarvoor een garantstelling is afgegeven van ruim € 900.000 is in 2015 failliet verklaart. De waarde van de activa is onvoldoende om de schulden van de stichting bij verkoop te kunnen dekken. Dat heeft met name te maken met de verminderde waarde van het bedrijfsgebouw. In 2014 bedroeg de balanswaarde (WOZ waarde) van het gebouw nog ruim € 1.300.000. In welke mate er schulden onder de garantstelling kunnen worden geclaimd is nog steeds onzeker. De gemeente laat zich juridisch bijstaan.

Vanwege het faillissement is de kansklasse IV van toepassing.

#### G. Risico's bijstandslasten (Programma Economie, onderwijs en arbeidsmarkt)

De bijstandslasten zijn crisisgevoelig en daarmee een verplichte post die in het risicoprofiel wordt belicht (zie nota weerstandsvermogen en risicomangement). De gemeente loopt het risico dat het aantal bijstandsuitkeringen hoger uitkomt dan de raming in de begroting van de SDD. Voor 2017 is extra geld opgenomen om de stijging van bijstandslasten volgens de huidige verwachting van de SDD te kunnen opvangen. In de meerjarenbegroting 2018 – 2021 lopen de extra lasten na 2017 terug.

Het risico op een verdere stijging van de bijstandslasten maakt deel uit van het risico onder E, verbonden partijen. Daar is 5% van de uitgaven aan verbonden partijen berekend als risico. Onder deze uitgaven vallen ook de uitgaven voor bijstand aan de SDD. Om te voorkomen dat het risico dubbel wordt opgenomen, wordt voor dit risico op deze plek geen bedrag berekend.

#### H. Risico bouwleges (Programma Ruimte)

De opbrengsten voor bouwleges worden geraamd op basis van de prognose gereedgekomen nieuwbouw woningen en andere verbouwingen. Het risico is aanwezig dat de nieuwbouwplannen niet worden gerealiseerd of doorschuiven in tijd. In 2017 wordt Private Kwaliteitsborging ingevoerd, waarbij de bouwkundige toets en het toezicht in fases naar private partijen gaat. Omdat de gemeente deze toetsing aan het Bouwbesluit niet meer doet, zal dit mogelijk ook invloed hebben op de legesopbrengsten. De totale opbrengsten van bouwleges bedragen ongeveer € 440.000. Voor het risicoprofiel wordt 20% van deze opbrengst opgenomen (€ 88.000). De beïnvloedbaarheid is beperkt.

#### I. Risico dividendontvangsten (Algemene dekkingsmiddelen)

De gemeente Sliedrecht bezit aandelen in het nutsbedrijf Eneco en jaarlijks wordt dividend ontvangen. De dividendraming is gebaseerd op de werkelijke ontvangsten van de afgelopen vier jaar met een veiligheidsmarge van 15%.

In 2017 zal Eneco verplicht gesplitst worden in een energiebedrijf en een netwerkbedrijf. Het dividendbeleid dat het energiebedrijf (de commerciële tak) zal gaan voeren is nog onbekend.

De toezichthouder bepaalt het toegestane rendement op het eigen vermogen van het netwerkbedrijf en vanwege de lage rente is de inschatting dat het toegestane rendement naar beneden zal worden bijgesteld.

Het effect van bovenstaande is ingeschat op € 100.000 structureel. De mate van beïnvloedbaarheid is gering.

#### J. Projectrisico's, waardering vastgoed en grondexploitaties (Alle programma's)

Na het treffen van beheersmaatregelen zoals afwaardering blijft er altijd een restryrisico bestaan bij de waardering van vastgoed. Dat is inherent aan het karakter van deze posten. Deze risico's kunnen bestaan uit:

- Risico's die verband houden met de aard van het plan, bijvoorbeeld omdat er woningen zijn geprogrammeerd die niet goed in de markt liggen;
- Risico's die verband houden met het tijdstip van realisatie van het plan; veel plannen schuiven door, in afwachting van betere tijden. Dit kan leiden tot hogere rentekosten en werken door in de waarde van het plan;
- Risico's die verband houden met gehanteerde parameters, bijvoorbeeld indexering van prijzen en rentestanden;
- Overige risico's, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van onzekere subsidies, planschades, claims, bodemverontreiniging e.d.

Het restrisico bedraagt € 1.012.000.

#### K. Overige projectrisico's

De risico's gemoeid met grondexploitaties, zoals de grote projecten, zijn opgenomen onder het kopje 'waardering vastgoed'. De overige projectrisico's betreffen de risico's gemoeid met de besluitvorming rondom de sporthal Benedenveer.

#### L. Precariobelasting

In de kadernota 2016 is de Verordening op de heffing en invordering van precariobelastingen 2014 verder geëffectueerd. Dit heeft geleid tot de invoering van precariobelasting op nutsvoorzieningen en overige voorwerpen met ingang van 2016. In de kadernota 2017 is een opbrengst van € 765.000 ingeboekt voor deze belastingheffing.

Begin 2016 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties in een brief aan de Tweede Kamer laten weten dat gemeenten nog tien jaar de mogelijkheid hadden om maximaal het op 1 januari 2016 in hun gemeente geldende tarief te hanteren. In het 'Nader rapport beperking van de heffingsbevoegdheid van precariobelasting voor enige openbare werken van algemeen nut' van 22 juni 2016 en het daarbij gevoegde wetsvoorstel, is als voorwaarde voor heffing van de belasting vanaf 2017 toegevoegd dat alleen gemeenten die al in 2015 precariobelasting hieven op enige openbare werken van algemeen nut, in aanmerking komen voor de overgangsregeling van tien jaar. In samenwerking met andere gemeenten waarvoor deze toevoeging consequenties zou hebben voor de heffing van precariobelasting is een lobby gestart om het effect van de toevoeging ongedaan te maken.

De risico inschatting is 'aanzienlijk' en structureel, daarom wordt € 1.195.315 opgenomen in de risicoreserve.

#### 3.2.4 Bepaling van de weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit bestaat uit de algemene reserve, de onbenutte belastingcapaciteit en stille reserves. De raad heeft besloten om de laatste twee vooralsnog niet op te nemen in de berekening van de weerstandscapaciteit.

Bij de kadernota 2015 is toegezegd de algemene reserve op te splitsen in een risicoreserve en een (vrij besteedbare) algemene reserve, waaruit onder andere de strategische projecten uit het CUP gefinancierd kunnen worden. De algemene reserve en algemene risicoreserve vormen samen de weerstandscapaciteit van de gemeente Sliedrecht.

De raad heeft in het beleidskader aangegeven dat een weerstandsratio van 0,75 gehanteerd wordt. Bij een risicoprofiel van € 4.364.750 is de minimale hoogte van de algemene risicoreserve daarmee € 3.273.563. Op basis van het risicoprofiel ten tijde van de jaarrekening 2015 is een risicoreserve gevormd van € 2.325.892. De verhoging van de risicoreserve heeft met name te maken met het risico met betrekking tot de precariobelasting.

De algemene reserve bestaat na besluitvorming van de raad voor instellen van een algemene risicoreserve uit de volgende twee delen:

Algemene reserve	
Stand 31 december 2015	6.358
Onverdeeld resultaat 2015	2.984
Af: bestemmingsvoorstellen	-1.032
Af: begrotingsvoorstellen	-1.980
Mutatie 2015	-28
Prognose mutatie 2016	-2.749
<b>Stand 1 januari 2017</b>	<b>3.581</b>

Weerstandscapaciteit	
Algemene risicoreserve	3.274
Vrij besteedbare algemene reserve	307
<b>Stand 1 januari 2017</b>	<b>3.581</b>

Toelichting Prognose mutatie 2016: De mutatie op de algemene reserve betreft kredietaanvragen voor onder andere Burgemeester Winklerplein (Raad 21/6/2016, € 1.350.000) en Locatie Lanser (Raad 21/6/2016, € 990.000)

Toelichting Vrij besteedbare algemene reserve: De mutaties op de algemene reserve betreft de vorming van de risicoreserve in de begroting 2016 (€ 2.500.000) en de mutaties (€ 774.000) op de risicoreserve voor de begroting 2017.

#### Stille reserves

Op aandelen en op vastgoed kan sprake zijn van een verschil tussen de boekwaarde en de marktwaarde, de zogenaamde stille reserves.

#### Aandelen

Omdat de aandelen die de gemeente in bezit heeft (Bank Nederlandse Gemeenten, ROM-D, Oasen en Eneco) geen vrij verhandelbare aandelen zijn waarbij sprake is van een beurswaarde, is voor de bepaling van de fictieve waarde gebruik gemaakt van de formule: ontvangen dividend x 10 = fictieve waarde. De fictieve waarde bedraagt ruim 5 miljoen bij een boekwaarde van ruim 1 miljoen, een stille reserve van 4 miljoen.

#### Vastgoed

Op vastgoed is een verschil te maken tussen vastgoed waar een, wat de omvang betreft, redelijke markt voor is zoals voor woningen en kantoren, en vastgoed waar een beperkte markt voor is zoals voor zwembaden en sportvoorzieningen.

Voor de inschatting van de stille reserve is een vergelijking gemaakt van de WOZ waarde en de boekwaarde. Op een totaal aan WOZ waarden van 38 miljoen heeft ongeveer 19 miljoen betrekking op woningen en kantoren. Bij een boekwaarde van 17 miljoen bedraagt de stille reserve 2 miljoen.

Van de 19 miljoen WOZ waarde met betrekking tot sporthallen e.d. is de boekwaarde ongeveer 10 miljoen. Gezien de aard, en dus de markt, van het vastgoed is het uit voorzichtigheidsprincipe niet reëel om uit te gaan van een stille reserve van 9 miljoen. Bij een executiewaarde van 70% van de WOZ waarde is de waarde ruim 13 miljoen en bedraagt de stille reserve 3 miljoen.

### 3.2.5 Conclusies over het weerstandsvermogen

Bij deze begroting is een nieuwe risico-inventarisatie uitgevoerd. De uitkomst van de inventarisatie is een restrisico van € 4.364.750. Conform het gemeentelijk beleid is de minimumhoogte van de algemene (risico-) reserve 0,75x de hoogte van de restrisico's.

Door het instellen van een algemene risicoreserve wordt het restrisico afgedekt. Daarnaast heeft de gemeente Sliedrecht een behoorlijke algemene reserve, worden stille reserves en onbenutte belastingcapaciteit niet meegenomen in de berekening van de weerstandscapaciteit, en worden enkele grote risico's afgedekt door stelposten.

Kengetallen

Overzicht kengetallen begroting 2017

	Rekening 2015	Begroot 2016	Begroot 2017
Netto schuldquote	39%	31%	60%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen	36%	31%	57%
Nettoschuldquote per inwoner	€ 977	€ 939	€ 1.337
Solvabiliteitsratio	43%	37%	37%
Grondexploitatie	6%	9%	8%
Structurele exploitatieruimte	2,65%	1,70%	0,55%
Belastingcapaciteit	87,22%	85,47%	84,09%

De *netto schuldquote* is de netto schuld als aandeel van de inkomsten. Het geeft aan of een gemeente investeringsruimte heeft. Het zegt daarnaast iets over de flexibiliteit van de begroting: veel schulden en kapitaallasten leiden tot een inflexibele begroting. Een netto schuldquote lager dan 100% wordt gezien als voldoende. De netto schuldquote zal in 2017 naar verwachting relatief fors hoger worden vanwege de geplande investeringen. Grotendeels betreffen dit uitgestelde investeringen uit voorgaande jaren die volgens de gebruikte administratieve systematiek automatisch doorgeschoven worden. Na 2017 zal de netto schuldquote weer verbeteren.

De *solvabiliteitsratio* geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen op langere termijn te voldoen. Het geeft de verhouding tussen het eigen vermogen en het totale vermogen weer. Er is geen harde norm voor dit kengetal maar een percentage van 30% tot 80% wordt doorgaans als matig tot voldoende gezien. Een lagere ratio geeft aan dat er relatief veel vreemd vermogen is, een hogere ratio geeft aan dat relatief veel gemeentelijke bezittingen zijn betaald met eigen middelen. Samenhangend met de netto schuldquote laat de solvabiliteitsratio een daling zien maar zal na 2017 weer toenemen.

Het kengetal *grondexploitatie* geeft een indicatie van de verhouding van de in exploitatie genomen gronden ten opzichte van de totale baten. Het geeft een indicatie of een gemeente veel geld in grond heeft geïnvesteerd, geld dat in de toekomst moet worden terugverdiend. Er is geen norm aan dit kengetal maar het is duidelijk dat gemeenten met gronden met een lage boekwaarde minder risico lopen dan gemeenten met een hoge boekwaarde.

De *structurele exploitatieruimte* geeft weer hoe groot de structurele vrije ruimte binnen de vastgestelde begroting is, en geeft het aan of de gemeente in staat is om structurele tegenvallers op te vangen dan wel of er nog ruimte is voor nieuw beleid. Een kengetal groter dan 0 duidt op structurele ruimte. Wellicht belangrijker dan het kengetal is het structureel sluitend meerjarenperspectief. Voor 2017 is er sprake van een beperkte structurele exploitatieruimte. Na 2017 zal de exploitatieruimte toenemen.

De *belastingcapaciteit* maakt inzichtelijk welke mogelijkheden de gemeente heeft voor het genereren van hogere baten. Dit kengetal geeft weer hoe de belastingdruk zich verhoudt tot het landelijk gemiddelde. De woonlasten van een gezin bij gemiddelde WOZ-waarde worden afgezet tegen het landelijk gemiddelde. Is het kengetal lager dan 100%, dan zijn de woonlasten lager dan gemiddeld in Nederland. Het verschil tussen het kengetal en 100% geeft de ruimte aan om de belastingen te verhogen tot het gemiddelde.

Bij een percentage van ruim 84% bedraagt de onbenutte belastingcapaciteit ruim 1,2 miljoen.

#### Conclusie

Eén kengetal in een enkel jaar geeft op zich nog niet veel informatie. Bedacht moet bijvoorbeeld worden dat er soms weinig verschil lijkt te zitten tussen een (bestemmings- of risico-) reserve en een voorziening maar de reserve is onderdeel van het eigen vermogen en de voorziening wordt gezien als vreemd vermogen. In combinatie en in een reeks van jaren valt er meer uit kengetallen af te leiden.

Op basis van de kengetallen kan geconcludeerd worden dat Sliedrecht, ondanks een verslechtering, een laag risicoprofiel heeft. Er is een relatief laag risico op het gebied van grondexploitaties en er zit ruimte in de structurele exploitatie, mede gezien de ruimte in belastingcapaciteit. Structurele kostenverhogingen kunnen in eerste instantie binnen de exploitatie, indien noodzakelijk in combinatie met belastingverhogingen, opgevangen worden.

De toezichthouders hebben voor de kengetallen onderstaande signaleringswaarden vastgesteld om trends te kunnen ontdekken. Aan deze categorieën is geen kwalificatie gegeven omdat normering in eerste instantie door de gemeente zelf dient plaats te vinden. Wel kan over het algemeen worden gesteld dat categorie A het minst risicovol is en categorie C het meest.

Kengetal	Categorie A	Categorie B	Categorie C
1. Netto schuldquote			
a. zonder correctie doorgeleende gelden	< 90%	90-130%	> 130%
b. met correctie doorgeleende gelden	< 90%	90-130%	> 130%
2. Solvabiliteitsratio	> 50%	20-50%	< 20%
3. Grondexploitatie	< 20%	20-35%	> 35%
4. Structurele exploitatieruimte	> 0%	0%	< 0%
5. Belastingcapaciteit	< 95%	95-105%	> 105%

Over het geheel genomen scoort Sliedrecht goed en valt alleen de solvabiliteitsratio niet in de hoogste signaleringscategorie A.