



## **Stresstest gemeente Heerhugowaard**

**27 mei 2014**

**Inzicht in de financiële flexibiliteit en weerbaarheid van de gemeente**

## Inleiding

Dit is de tweede keer dat u de stresstest van de gemeente Heerhugowaard ontvangt. Het is een update van de cijfers zoals deze in 2012 zijn gepresenteerd.

Deze stresstest is opgebouwd uit een 13-tal indicatoren. Het geeft het risicoprofiel aan voor die indicatoren. Van elke indicator wordt weergegeven wat de indicator betekent (definitie) en wat de uitkomst zegt over het risicoprofiel van de gemeente Heerhugowaard.

Voor het samenstellen van deze stresstest is gebruik gemaakt van de cijfers uit de jaarstukken 2012 (voor vergelijking met de referentiegemeenten) en de cijfers uit de jaarstukken 2008 tot en met 2013 (voor de historische ontwikkeling van de cijfers van de gemeente Heerhugowaard).

In de stresstest is, net als vorig jaar, een vergelijking gemaakt met een vijftal referentiegemeenten, namelijk Doetinchem, Hoogeveen, Kampen, Houten en Veenendaal.

De eerste drie gemeenten zijn gekozen vanwege de onderlinge vergelijkbaarheid op parameters die door het Rijk worden gehanteerd om gemeenten in clusters in te delen om ze onderling met elkaar te kunnen vergelijken. Deze gemeenten komen qua inwoneraantal overeen en gemiddeld genomen qua structuurkenmerken (sociale structuur: redelijk, centrumfunctie: sterk). Houten en Veenendaal zijn hieraan toegevoegd, omdat deze gemeenten een soortgelijke ontwikkeling hebben doorgemaakt als de gemeente Heerhugowaard. In structuurkenmerken wijken zij iets af (Houten: sociale structuur goed, Veenendaal: matig).

De stresstest van de gemeente richt zich vooral op de aandachtsgebieden lokale lasten en financiële positie. Er wordt niets gezegd over (de kwaliteit van) het voorzieningenniveau. Het moge duidelijk zijn dat de hoogte van de lokale lasten en de financiële positie impact kunnen hebben op de keuzes die op het gebied van de voorzieningen worden gemaakt.

Deze stresstest bevat een 13-tal indicatoren. Slechts twee daarvan zijn gebaseerd op een wettelijke grondslag, namelijk:

- Ratio weerstandsvermogen (BBV); niet genormeerd. Hierin bestaan veel vrijheidsgraden.
- EMU-saldo.

Het overall overzicht bevat een indeling met kleuren. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt in het risicoprofiel die de gemeente loopt op verschillende gebieden. Het risicoprofiel is **klein, gemiddeld, of groot**. Voor de inschatting van het risicoprofiel is ook een vergelijking gemaakt met de referentiegemeenten.

Samenvatting: over het algemeen komt uit de stresstest van de gemeente Heerhugowaard een gemiddeld beeld qua risicoprofiel. Dat is niet veel anders dan het beeld dat uit de stresstest 2013 naar voren kwam.

Bij een aantal indicatoren scoren we nog steeds relatief gunstig (lokale lasten, weerstandsvermogen, voorzieningen, gespaard voor onderhoud). Op de indicator grondexploitaties scoort Heerhugowaard minder gunstig. De risico's zijn groot. Veranderingen in planning, prijs en programma hebben direct impact op de verwachte financiële resultaten voor de grondexploitaties. Hoewel de economie zich iets verbeterd heeft helpt de huidige economische situatie daarbij nog niet mee. Daarmee wordt in de berekening van het weerstandsvermogen ook nadrukkelijk rekening gehouden. In de jaarstukken 2013 hebben we daarnaast een aanvullende voorziening moeten treffen voor het Stadshart.

Ook op het gebied van begroting scoort Heerhugowaard relatief minder gunstig. Dit heeft te maken met besluitvorming uit het verleden, waarbij ervoor gekozen is om lasten (voor een bepaalde periode) te dekken uit de reserves waardoor de totale reservepositie op termijn afneemt. Overigens is de reservepositie van de gemeente in vergelijking met onze referentiegemeenten nog steeds voldoende.

Heerhugowaard heeft op dit moment nog voldoende buffer om de risico's af te dekken. In het verleden is een stevig fundament gelegd. Door het zeer ongunstige risicoprofiel moet de gemeente nu scherp aan de wind varen. Bij de formulering van eventueel nieuw beleid is het aan te bevelen om de dekking binnen de bestaande exploitatie te vinden (nieuw voor oud).

Deze stresstest geeft de actuele stand van zaken qua risicoprofiel. De uitkomsten van deze test kunnen worden gebruikt als een instrument om te bepalen welk beeld Heerhugowaard de komende jaren qua risicoprofiel wil nastreven en welke acties daarvoor kunnen/ moeten worden genomen.

In het schema op de volgende pagina zijn de indicatoren opgenomen die in de stresstest zijn opgenomen, met de waardering die daaraan is gegeven. Een toelichting op deze waardering is per indicator onder de tabel opgenomen.

## Overall overzicht

INDICATOR	Zeer Gunstig	Gunstig	Neutraal	Ongunstig	Zeer ongunstig
Lokale lasten					
Weerstandsvermogen					
Schuldpositie					
Aanwending externe financiering					
Reservepositie					
Verhouding activa/reserves					
Voorzieningen					
Gespaard voor onderhoud					
Garantstellingen					
Grondexploitaties					
Niet in exploitatie genomen gronden					
Begroting 2014 - 2017					
EMU-saldo 2014 - 2015					

**Risicoprofiel:**

**Klein**

**Gemiddeld**

**Groot**

33

©Deloitte

### Algemene indicatoren

#### Groene druk/ grijze druk

Bron: Nationale Atlas Volksgezondheid (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu)

De groene druk is een demografisch begrip dat de verhouding aangeeft tussen het aantal personen van 0-19 jaar en het aantal personen in de zogenaamde 'productieve leeftijdsgroep' van 20-64 jaar.

Gemiddeld is in Nederland de groene druk 38%. De groene druk in Heerhugowaard is 43,6%. Dit is vergelijkbaar met de groene druk in de referentiegemeenten.

Grijze druk is een demografisch begrip dat de verhouding aangeeft tussen het aantal personen van 65 jaar en ouder en het aantal personen in de zogenaamde 'productieve leeftijdsgroep' van 20-64 jaar. Gemiddeld is in Nederland de grijze druk 28% (2012: 25,6%). In Heerhugowaard is de grijze druk 24,6% (2012: 20,8%).

Bij de formulering van beleid voor leeftijdsgroep kan met de ontwikkeling van de groene en grijze druk rekening worden gehouden.

#### WOZ-waarde/ gemiddeld inkomen

De gemiddelde WOZ-waarde in Nederland op 1 januari 2012 was € 232.000. Daarmee ligt de WOZ-waarde van Heerhugowaard (€ 218.000) iets onder het landelijk gemiddelde. De gemiddelde WOZ-waarde in de regio Alkmaar ligt op € 254.000. Het gemiddeld inkomen per inwoner ligt iets onder het landelijk gemiddelde van € 21.700 (2011, 2012 nnb).

### Indicatoren

#### Indicator Lokale lasten – gunstig

Bron: Atlas van de lokale lasten

De indicator lokale lasten geeft de positie van de gemeente ten opzichte van de referentiegemeenten aan op de ranglijst lokale lasten zoals deze jaarlijks door COELO wordt opgesteld.

De gemeente Heerhugowaard stond in 2013 op de 45<sup>e</sup> plek. Alleen de gemeente Veenendaal stond lager (10<sup>e</sup> plek). De lokale lasten van de gemeente Heerhugowaard bedroegen € 608 voor een meerpersoonshuishouden, die van de gemeente Veenendaal € 549. De gemeente Veenendaal heeft een lagere rioolheffing (€ 65 t.o.v. € 137) en het OZB percentage woningen ligt iets lager (0,0944% t.o.v. 0,11%). De afvalstoffenheffing is in Heerhugowaard lager en ook hoeft in Heerhugowaard geen hondenbelasting meer betaald te worden.

Helaas zijn met ingang van 2013 geen landelijke gemiddeldes meer opgenomen. Een vergelijking van Heerhugowaard met landelijke cijfers is daardoor niet meer mogelijk.

NB. Begin april 2014 is de Atlas van de lokale lasten over 2014 verschenen. In deze lijst staat Heerhugowaard op de 35<sup>e</sup> plek. Deze cijfers zijn omwille van de vergelijkbaarheid nu niet in deze stresstest opgenomen.

### **Indicator weerstandsvermogen – gunstig**

De weerstandsratio van de gemeente Heerhugowaard in de jaarstukken 2012 bedroeg 1,41. Het beschikbaar weerstandsvermogen bestaat in Heerhugowaard alleen uit de algemene reserve. Stille reserves (activa is niet snel te verkopen) en onbenutte belastingcapaciteit worden niet in de berekening meegenomen. Dat geldt ook voor de post onvoorzien en het niet bekleemde gedeelte van de bestemmingsreserves.

Niet alle referentiegemeenten berekenen de ratio die de beschikbare weerstandscapaciteit ten opzichte van het risico uitdrukt. Daardoor is vergelijking met referentiegemeenten niet goed mogelijk.

In de jaarstukken 2013 is de ratio weerstandsvermogen 0,7. In de Reservekeeper 2014 zijn voorstellen gedaan om uit een tweetal reserves € 14,3 miljoen over te hevelen naar de algemene reserve. Na deze overheveling bedraagt de ratio 1,7.

Per inwoner is in Heerhugowaard een bedrag in de reserves van € 1.727 (2011: € 1.815). Dit is hoog ten opzichte van de referentiegemeenten, maar is het gevolg van het relatief hoge saldo aan bestemmingsreserves. Daarbij is voor het oordeel er rekening mee gehouden dat 35% (absoluut € 31 mln in 2018) van deze bestemmingsreserves is bekleemd (o.a. kapitaallasten grote projecten) en daarmee niet flexibel inzetbaar, vanwege het directe effect ervan op de exploitatie.

### **Indicator schuldpositie – neutraal**

Bron: Kengetallen schulden Nederlandse gemeenten VNG d.d. 23 mei 2013

Voor de beoordeling van de schuldpositie van de gemeente is een tweetal ratio's beschikbaar:

Debt-ratio = (vreemd vermogen lang + vlottende passiva)/ balanstotaal

Zegt iets over de mate waarin de gemeente in staat is om aan de verplichtingen te kunnen voldoen.

Landelijk gemiddelde gemeenten = 60%

Heerhugowaard redelijk stabiel = 59% (jaarstukken 2013).

Ten opzichte van de referentiegemeenten scoort Heerhugowaard op de debt-ratio gunstig.

Netto schuld als aandeel van de exploitatie = (vreemd vermogen lang + vlottende passiva +/- uitgezette leningen +/- liquide middelen +/- debiteuren en overlopende activa)/ exploitatie

Landelijk gemiddelde gemeenten = 63%

Heerhugowaard: ontwikkeling percentage: 2011 83%, 2012 103%, 2013: 76%

Kritische grens 130%

Ten opzichte van de referentiegemeenten scoort Heerhugowaard op deze indicator redelijk vergelijkbaar (alleen Houten schiet er negatief uit). Significante impact op de ratio 2012 had een verplichting aan de Provincie welke ultimo 2012 was opgenomen onder de vlottende passiva (> € 10 mln.), evenals de kasgeldlening. Begin 2013 is de verplichting van de Provincie voldaan. Daarmee zakt deze ratio weer onder de 100%. De kasgeldleningen blijven totdat de gelden van het RTIC zijn ontvangen.

Heerhugowaard heeft wel een schuldevolutie van € 130 in 2011. Een toelichting op de ontwikkeling van de schulden is opgenomen in paragraaf D van de jaarstukken 2013.

### **Indicator aanwending externe financiering – gunstig**

Leningen zijn vooral aangetrokken voor (financiering van) grondexploitaties. Vaste activa is grotendeels gefinancierd met eigen middelen. Slechts 28% (2012) met vreemd vermogen. In 2012 heeft een herrubricering plaatsgevonden van gronden nog niet in exploitatie (NIEGG) naar de MVA (het effect van de notitie van de commissie BBV van februari 2012). Hierdoor is de ratio in de jaarstukken 2012 opgelopen (2013: 34%). Het treffen van voorzieningen op grondexploitaties beïnvloedt deze ratio eveneens. Dat is de reden waarom deze in 2013 opnieuw is opgelopen. Deze gronden zullen op termijn in exploitatie worden genomen. Hiervoor is een besluit van de raad nodig (stellig voornemen om in exploitatie te nemen). Op dat moment daalt de ratio weer.

### **Indicator reservepositie - neutraal**

Eigen vermogen in periode 2008 – 2012 met € 11,6 mln afgenomen (11,3%).

Gemiddeld eigen vermogen per inwoner ultimo 2012 € 1.790 (bron: Statline)

Eigen vermogen per inwoner Heerhugowaard ultimo 2012 € 1.727 (ultimo 2011 € 1.815). Daarmee, net als vorig jaar, iets onder landelijk gemiddelde.

Eigen vermogen in % van de balans: drukt uit welk gedeelte van de bezittingen is gefinancierd met vreemd vermogen.

Percentage is van 2008 tot en met 2012 afgenomen van 52% naar 37%. Op zich minder gunstige ontwikkeling. Echter de daling is vooral het gevolg van het aantrekken van leningen ten behoeve van financiering grondexploitaties, waardoor het balanstotaal is toegenomen van € 198 mln. ultimo 2008 naar € 227 mln. ultimo 2013, terwijl het eigen vermogen is afgenomen (van € 103 mln. naar € 76 mln.)

Eigen vermogen in % van de exploitatie drukt uit de mate waarin klappers binnen de exploitatie kunnen worden opgevangen door het EV.

Ondanks voornoemde ontwikkelingen zijn de percentages voor Heerhugowaard echter nog steeds gunstig bij vergelijking met de referentiegemeenten.

#### **Indicator verhouding activa/ reserves - neutraal**

(im)materiele vaste activa minus reserves -/- betekent eerst sparen, dan investeren.

Deze indicator drukt uit wat er zou gebeuren indien je zou besluiten om alle activa in één keer af te boeken ten laste van de reserves en welk effect dat zou hebben op de exploitatie.

Ongeveer 40% van de (im)materiele vaste activa kan bij de huidige stand van de reserves niet in een keer worden afgeboekt. Dat is niet ongunstig, en vergelijkbaar met de referentiegemeenten.

Overigens blijkt wel uit het overzicht dat in de periode 2008 tot en met 2013 er meer is geïnvesteerd in activa dan dat het eigen vermogen is versterkt. Een belangrijke oorzaak hiervan is het overbrengen van gronden uit de NIEGG naar de vaste activa in 2012.

#### **Indicator voorzieningen – neutraal/ Indicator gespaard voor onderhoud – zeer gunstig**

De gemeente Heerhugowaard is vanuit het verleden gewend om zeer behoedzaam te zijn als het voorzieningen betreft. Aan de dotaties aan en onttrekkingen uit voorzieningen liggen beheer/ en onderhoudsplannen ten grondslag. De toevoegingen aan de voorzieningen zijn in het algemeen groter dan de onttrekkingen aan de voorzieningen. Dit is het gevolg van het gekozen systeem waarbij nu al wordt gespaard voor toekomstige vervangingen (eigenlijk geen voorzieningen, maar reserves). Investerings in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut worden zo min mogelijk geactiveerd.

Ten opzichte van de referentiegemeenten heeft Heerhugowaard dan ook een aanmerkelijk groter gespaard bedrag voor onderhoud.

Voor de overige voorzieningen geldt dat de vorming ervan gebonden is aan de regels van het BBV. Deze worden gevormd voor toekomstige verplichtingen. In het kader van de risicoafdekking bieden de overige voorzieningen geen extra buffer. Daarom zijn deze neutraal gewaardeerd.

#### **Indicator garantstellingen – neutraal**

Garantstellingen zijn sinds 2008 opgelopen. Dit is ook het gevolg van het compleet maken van de administratie rondom de garantstellingen. Het grootste gedeelte van de garantstellingen (80%) heeft betrekking op borgstelling met andere partijen (WSW). Het risico is hierdoor beperkter.

#### **Indicator rentelasten - neutraal**

De gemeente Heerhugowaard heeft ultimo 2013 een 8-tal langlopende leningen lopen met een looptijd tussen 5 jaar (tot 2015) en 30 jaar (tot 2037). Daarnaast is een kasgeldlening afgesloten. Op de langlopende leningen (> 20 jaar) vindt een jaarlijkse aflossing plaats. M.u.v. de lening die is afgesloten voor een periode van 30 jaar zijn alle leningen afgelost aan het einde van de looptijd van de grondexploitaties (2028). De belangrijkste grondcomplexen hebben looptijden tot 2021/ 2022 en 2028.

Op basis van de huidige verhouding aangetrokken financiering voor materiële vaste activa versus grondexploitaties vindt toerekening plaats van de rentelasten.

#### **Indicator rente eigen financieringsmiddelen – neutraal**

Een gedeelte van de activa (ca. 2/3) is gefinancierd met eigen middelen (financieringsfunctie van het vermogen). Het beleid binnen de gemeente Heerhugowaard is dat alleen aan die reserves rente wordt toegevoegd die worden gebruikt ter dekking van kapitaallasten.

De rentelasten eigen financieringsmiddelen zijn daarmee niet vrij inzetbaar, omdat deze worden gebruikt om de reserves die dienen ter dekking van de kapitaallasten op peil te houden.

#### **Indicator rente investeringen en grondexploitaties - neutraal**

Gemiddelde vermogenskostenvoet = 3,5%. Rentepercentage waartegen wordt doorbelast is 3,6%.

De out of pocket rentelasten worden voor 91% doorbelast aan de grondexploitaties. Dat is niet onlogisch aangezien 60% van de leningenportefeuille is afgesloten ten behoeve van grondexploitaties en grondexploitaties een risicodragende activiteit is waarvan een deel van het risico op de grondexploitaties wordt omgeslagen (beleidskeuze).

## **Indicator grondexploitatie/ BIE – zeer ongunstig**

Beschikbare sturingsinstrumenten

- Jaarlijkse MPG;
- Actuele kostprijsberekeningen (jaarlijkse herziening van belangrijke complexen);
- Inzicht in 3 P's (programmering, prijs, planning);
- Tekorten gedekt met voorziening, afwaardering plaatsgevonden van kosten die niet meer terug kunnen worden verdiend;
- Winstneming alleen op basis van uitgangspunten grondbeleid.

De onderhanden werken positie is omvangrijk, maar draait in feite om een vijftal complexen. De risico's op deze projecten zijn hoog (de Vaandel, de Draai), gemiddeld (Heerhugowaard-Zuid, Stadshart) en klein (Westpoort).

Voor de Draai en de Vaandel zijn in de jaarstukken 2013, net als in 2012, maatregelen genomen. Er heeft opnieuw een bijstelling plaatsgevonden van de 3 P's. Door de langere looptijd van deze projecten (tot en met 2028) hebben aanpassingen een relatief grote impact. Vanwege het achterblijven van de omzet en daarmee de druk op het resultaat heeft er op de Vaandel een rentecorrectie (€ 5 miljoen) plaatsgevonden.

Voor Heerhugowaard-Zuid geldt dat er nog steeds een positief resultaat verwacht wordt, hoewel het prijsniveau van de nog te ontwikkelen plandelen is aangepast. Ook de fasering van de grondverkoop is licht aangepast. Voor het Stadshart wordt op dit moment een kostendekkende exploitatie verwacht. De looptijd van deze exploitatie is tot 2023. In deze periode dienen nog een aantal investeringen plaats te vinden. Daarmee loopt de gemeente het risico dat bij een tegenslag er sprake is van een verliesgevende situatie.

Voor Westpoort ligt een door partijen ondertekende realisatieovereenkomst. Deze overeenkomst is niet voldoende om een afname af te dwingen. Op dit complex bestaat het risico van niet-verhaalbare kosten. In het meest slechte scenario dient de gemeente de gronden af te waarden naar taxatiewaarde.

Zoals gezegd hebben veranderingen in planning, prijs en programma direct impact op de grondexploitatie. De huidige economische situatie helpt daarbij niet mee. Daarom wordt in de berekening van het weerstandsvermogen voor al bovengenoemde complexen met dit risico ook nadrukkelijk rekening gehouden.

Ondanks dat is de ratio weerstandsvermogen in de jaarstukken 2013 1,7 (na voorstellen heroverweging Reservekeeper 2014)

## **Indicator NIEGG – neutraal/ gunstig**

Per 31 december 2013 is hieronder nog slechts één complex opgenomen. Het betreft de Vaandel Zuid. In de jaarstukken 2012 heeft een actualisatie van de NIEGG plaatsgevonden. Ook in 2013 hebben aanpassingen binnen de Vaandel plaatsgevonden (de actieve exploitatie is verder verkleind en historische rentekosten zijn afgeboekt).

## **Indicator begroting 2014- 2017 - neutraal**

Deze indicator drukt uit of de gemeente aan het sparen of ontsparen is. Uit het verloop van de reserves blijkt dat in de komende jaren de gemeente Heerhugowaard inteert op de reserves (ontsparen). Dat is op zich minder gunstig. De belangrijkste reden van het ontsparen betreft de jaarlijkse onttrekking aan de reserve grote projecten.

Echter:

1. jaarlijks wordt € 0,19 mln. aan de exploitatie toegevoegd tot 2026. Op dat moment is de onttrekking aan de reserve gelijk aan de dotatie aan de exploitatie.
2. In de reserve grote projecten is op laste van de Provincie € 4,0 mln. gestort, terwijl dit op basis van de achterliggende berekeningen niet strikt noodzakelijk is. Deze storting maakt eigenlijk deel uit van het weerstandsvermogen, maar wordt hierin niet meegenomen. (NB ultimo 2013 resteert van deze storting nog € 3,5 mln).

Afgevraagd moet worden in hoeverre het voor de gemeente Heerhugowaard ongunstig is dat er ontspaard wordt. De reserves die de gemeente in het verleden heeft gevormd zijn afkomstig uit winsten, onder andere uit grondexploitatie. Die middelen hoeft de gemeente niet op de balans te laten staan, maar komen nu ten goede aan de inwoners van de gemeente. In vergelijking met andere gemeenten is de reservepositie van de Heerhugowaard nog gunstig (al is deze in dit risicoprofiel neutraal gekwalificeerd vanwege het bekleemde gedeelte van de reserves).

## **Indicator EMU/saldo 2014 - 2015 – gunstig**

Het berekende EMU-saldo voor de jaren 2014 – 2015 blijft ruim binnen de door het Rijk gestelde referentiewaarde (bron: septembercircular 2013). Echter aandachtspunt is de hardheid van de ontvangsten (maar ook de uitgaven) grondexploitatie die het EMU-saldo fors beïnvloeden.