

## Weerstandsvermogen en risicobeheersing

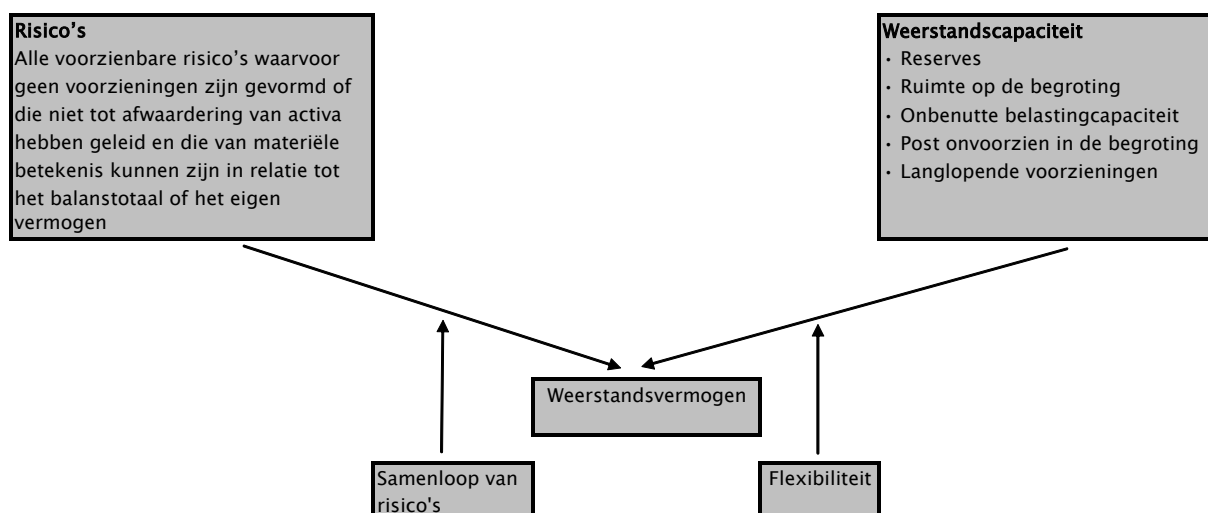
### Inleiding

Volgens artikel 11 van het BBV moeten gemeenten inzicht geven in hun weerstandsvermogen. Bij weerstandsvermogen gaat het om het verband tussen de weerstandscapaciteit en de risico's, die je als gemeente loopt. Met andere woorden, hoe goed ben je als gemeente bestand tegen financiële tegenvallers. Toekomstige gebeurtenissen worden zo reëel mogelijk geschat, maar ieder jaar kunnen er onvoorziene zaken gebeuren waar geen rekening mee is gehouden in onze begroting.

De middelen en de mogelijkheden waarover een gemeente beschikt om niet begrote kosten te dekken noemen wij de weerstandscapaciteit. Bij de risicoanalyse kijken wij hoe groot de kans is dat er tegenslagen voorkomen.

De samenhang tussen weerstandsvermogen, weerstandscapaciteit en risico's is hieronder schematisch opgenomen.

**Tabel 1: Samenhang tussen reserves, voorzieningen, risico's en weerstandsvermogen**



Op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten geldt vanaf de begroting 2016 de verplichting tot het opnemen van kengetallen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting en het jaarverslag.

Het betreft de volgende kengetallen:

- netto schuldquote
- netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen
- solvabiliteitsratio
- grondexploitatie
- structurele exploitatieruimte
- belastingcapaciteit

Deze kengetallen moeten niet individueel bezien worden, maar vragen om een beoordeling van de onderlinge verhouding en samenhang van de kengetallen in relatie tot de financiële positie. In de komende jaren zullen wij in het kader van deze paragraaf de ontwikkelingen in de kengetallen voor u analyseren en daarbij voor zover van toepassing de effecten van de ontwikkelingen schetsen.

Voorlopig wordt eerst nog volstaan met het toelichten van de betekenis van de verschillende kengetallen.

### **Netto schuldquote**

De netto schuldquote geeft het niveau weer van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen.

Verbeteren van de schuldquote kan door de schulden te verlagen, de bezittingen te vergroten en/of de inkomsten te verhogen.

### **Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen**

Om inzicht te krijgen in hoeverre sprake is van doorlenen, wordt de netto schuldquote ook exclusief doorgeleende gelden weergegeven.

Verbeteren van de schuldquote kan door de schulden te verlagen, de bezittingen te vergroten en/of de inkomsten te verhogen.

### **Solvabiliteitsratio**

Dit kengetal geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is om aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Hoe hoger het getal, hoe groter de weerbaarheid van de gemeente.

De uitkomst is afhankelijk van de wijze waarop bezittingen in de gemeente worden gewaardeerd. Dat verschilt nogal per gemeente.

Verbeteren van de solvabiliteit kan door het eigen vermogen te vergroten (bijvoorbeeld door het verkopen van de aandelen) en door het vreemd vermogen te verkleinen (bijvoorbeeld door minder te lenen).

### **Grondexploitatie**

Dit kengetal geeft aan hoe groot de waarde van de grond is ten opzichte van de totale baten.

Een norm bepalen is lastig. De boekwaarde van de grond zegt niets over de relatie tussen vraag en aanbod. Het is van belang wat de verwachte vraag is.

### **Structurele exploitatieruimte**

Dit kengetal kijkt naar de structurele baten en de structurele lasten ten opzichte van de totale baten. Een positief getal geeft aan dat de structurele baten voldoende zijn om de structurele lasten te dekken.

Dit cijfer kan verbeteren door meer structurele baten of minder structurele lasten op te voeren.

### **Belastingcapaciteit (woonlasten meerpersoonshuishoudens)**

Dit kengetal geeft inzicht in de mate waarin bij het voordoen van een financiële tegenvaller in het volgende begrotingsjaar kan worden opgevangen c.q. of er ruimte is voor nieuw beleid. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de ruimte die de gemeente heeft om de belastingen te verhogen is gerelateerd aan de totale woonlasten. En die ruimte wordt dan bepaald door de vergelijking met de gemiddelde woonlasten in Nederland (in het vorige jaar).

In de tabel hieronder is een overzicht van de verschillende kengetallen opgenomen.

Kengetal	Rekening 2016	Begroting 2017	Begroting 2018
netto schuldquote	68,13%	62,07%	58,90%
netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	42,62%	41,96%	52,12%
solvabiliteitsratio	23,86%	22,50%	24,33%
grondexploitatie	14,54%	10,55%	6,15%
structurele exploitatieruimte	-0,09%	-0,19%	0,12%
belastingcapaciteit	108,04%	109,41%	111,37%

### Weerstandscapaciteit

De ruimte die in de vermogenspositie en de begroting zit om niet voorziene tegenvallers op te vangen, wordt de weerstandscapaciteit genoemd. Aandacht voor het weerstandsvermogen kan voorkomen dat elke financiële tegenvaller dwingt tot bezuinigen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen structurele en incidentele weerstandscapaciteit.

### Structurele weerstandscapaciteit

Met de structurele weerstandscapaciteit worden de middelen bedoeld die permanent ingezet kunnen worden om tegenvallers in de lopende exploitatie op te vangen zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van bestaande taken. In de gemeente Tytsjerksteradiel betreft dit de optelsom van het begrotingsoverschot en de onbenutte belastingcapaciteit. De onbenutte belastingcapaciteit heeft onder meer betrekking op de mogelijkheid de OZB-tarieven te verhogen. Binnen onze gemeente is er geen mogelijkheid om de afvalstoffenheffing en de rioolheffing te verhogen. Het kostendekkingspercentage is hier al (ongeveer) 100%.

<i>bedragen x € 1.000</i>	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021
Begrotingsoverschot / tekort	33	178	934	1.090
Onbenutte belastingcapaciteit OZB	-	-	-	-
Onbenutte belastingcapaciteit ASH	-	-	-	-
Onbenutte belastingcapaciteit rioolrecht	-	-	-	-
<b>Totaal</b>	<b>33</b>	<b>178</b>	<b>934</b>	<b>1.090</b>

### Incidentele weerstandscapaciteit

De incidentele weerstandscapaciteit is het vermogen dat ingezet kan worden om eenmalige tegenvallers op te vangen. In beginsel betreft dit de optelsom van het vrij aanwendbare deel van de reserves en de stille reserves.

- Het vrij aanwendbare deel van de reserves is dat deel van de reserves waarvoor nog geen bestemming is vastgelegd. Binnen onze gemeente is dit de algemene reserve.

- De stille reserves hebben betrekking op activa die op de balans lager zijn gewaardeerd dan de marktwaarde en die op korte termijn verkoopbaar zijn. Voor zover op dit moment bekend, heeft onze gemeente geen stille reserves.

Daarnaast is in de exploitatie een aantal stelposten opgenomen voor onvoorziene eenmalige uitgaven. Het betreft de volgende structurele posten:

- Knelpuntenpot voor tijdelijk personeel
- Onvoorzien eenmalig, inclusief een stelpost voor zaakschades

In de tabel hieronder zijn de stelposten weergegeven.

<i>bedragen x € 1.000</i>	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021
Onvoorziene eenmalige uitgaven	18	18	18	18
<b>Totaal</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>18</b>

### Weerstandscapaciteit in relatie tot de hoogte van de Algemene Reserve

Over de gewenste omvang van de algemene reserve en overige reserves werden in het kader van de notities “Reserves eindig of vaste basis, grenzen van ons weerstandsvermogen” (september 2009) en de in 2015 geactualiseerde notitie reserves en voorzieningen (maart 2015) afspraken gemaakt. In de Perspectiefnota 2016–2019 was een voorstel opgenomen voor actualisatie van de uitgangspunten rond signaalniveau en minimale omvang van de algemene reserve. Dit in relatie tot de toegenomen risico's als gevolg van de decentralisaties. De geactualiseerde uitgangspunten zijn verwerkt in de tekst onder de kop "Benodigde minimale omvang reserves in relatie tot weerstandscapaciteit".

### Verloop reserves en voorzieningen in begrotingsperiode

In hoofdstuk 2, paragraaf overzicht van baten en lasten onder het kopje mutaties reserves is de stand en het verloop van de reserves opgenomen. In principe kan de raad in volle vrijheid beslissen over de inzet van middelen uit de algemene reserve en zijn de middelen in de bestemmingsreserves nadrukkelijker voor specifieke doelen bestemd.

De stand van de algemene reserve in deze periode blijft gehandhaafd op € 17,3 miljoen. De bestemmingsreserves dalen in deze periode van € 3,3 miljoen tot € 3,1 miljoen. De voorzieningen stijgen in deze periode van € 11,0 miljoen naar € 13,7 miljoen.

### Benodigde minimale omvang reserves in relatie tot weerstandscapaciteit

Het is vanzelfsprekend dat een jaarlijkse uitname uit reserves eindig van karakter is. Wanneer er sprake is van een structurele daling is het ook van belang om de benedengrens voor de reserves en afgesproken streefwaarden in het oog te houden.

Een minimaal noodzakelijke omvang van reserves (en voorzieningen) houdt direct verband met het weerstandsvermogen van de gemeente. Het weerstandsvermogen van een gemeente bestaat uit de vergelijking van financiële risico's die een gemeente loopt met de gemeentelijke weerstandscapaciteit. Het weerstandsvermogen geeft dan aan in welke mate de risico's opgevangen kunnen worden. Per risico geven wij naast een beschrijving tevens een beheersmaatregel aan. Hiermee geven wij aan hoe wij met het desbetreffende risico willen

omgaan. Daarnaast hanteren wij een (risico)matrix. Daarbij wordt op basis van een aantal factoren voor elk risico een inschatting gemaakt van omvang en kans van optreden.

Voor de stand van de algemene reserve werken we nu met een signaalniveau en met een minimumniveau om eventuele slechte scenario's vroegtijdig te onderkennen en voorkomen.

Hierbij staat signaalniveau voor:

*Het binnen een nieuwe perspectiefperiode optreden van een daling van de algemene reserve tot onder het signaalniveau betekent dat maatregelen nodig zijn voor het op termijn op peil houden van de algemene reserve en dat hiervoor tijdig actie wordt opgestart (raad en college).*

Het begrip minimumniveau staat voor:

*Het binnen een nieuwe perspectiefperiode optreden van een daling van de algemene reserve tot onder het minimumniveau geldt als niet aanvaardbaar. Dit betekent dat maatregelen om het minimumniveau te kunnen blijven garanderen vroegtijdig ter besluitvorming aan de raad worden voorgelegd.*

In het geval dat de stand van de reserve door een onvoorzien noodzakelijke uitname onder het minimumniveau is gedaald, worden bij een eerstvolgende perspectiefnota- en/of programmabegrotingsbehandeling in de raad maatregelen voor een zo spoedig mogelijk herstel van de reservepositie aan de raad voorgelegd.

Voor de meerjarenbegroting 2018 – 2021 is het signaalniveau van de algemene reserve gesteld op € 15,0 miljoen en het minimumniveau op € 10,0 miljoen.

In de nu voorliggende programmabegroting is de minimale stand van de algemene reserve in de gehele perspectiefperiode nu € 17,3 miljoen. Het saldo blijft daarmee boven het gekozen signaalniveau en er lijkt in het meerjarenperspectief ruimte te zijn om de buffer-functie van de algemene reserve in deze periode te vergroten.

### Risico's

Niet ieder risico is relevant en hoeft ten laste van de weerstandscapaciteit te worden gebracht. Wij definiëren een risico als volgt:

*'Risico's zijn relatief grote bestaande of toekomstige verplichtingen met een buitengewoon karakter, waarbij de omvang en de kans niet is in te schatten (ook niet bij benadering) en die niet worden afgedekt door een voorziening, verzekering of andere beheersmaatregel.'*

Risico's, waarvan de financiële tegenvaller lager dan € 100.000 wordt geschat, worden gezien als onderdeel van de reguliere bedrijfsvoering. Financiële risico's groter dan € 100.000 worden opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen.

Voor de paragraaf weerstandsvermogen sluiten we de risico's uit, die samenhangen met de reguliere exploitatie en die met een grote mate van zekerheid periodiek terugkeren. Wij kiezen ervoor waar mogelijk deze risico's te verzekeren of via een voorziening af te dekken.

Begrotingstechnische risico's mogen ook niet leiden tot een beroep op de weerstandscapaciteit, omdat ze beheersbaar zijn door een goede planning & control. Hierbij denken we bijvoorbeeld

aan open einde regelingen, aantallen bijstandsgerechtigden en bijstelling van rijksbudgetten. Als in het begrotingsjaar sprake is van materiële afwijkingen van de begroting, dan zal dit in de bestuursrapportages aan bod komen. Dat geldt ook voor de niet in geld uit te drukken risico's van bijvoorbeeld vertragingen in processen, het niet realiseren van beleidsdoelstellingen, risico's met betrekking tot arbo en veiligheid, faillissement van aannemers en het aantreffen van bodemvervuiling bij aankoop van grond.

### **Verzekering van risico's**

Een deel van de operationele risico's kan worden afgedekt door het afsluiten van verzekeringen. De vraag of wel of niet een verzekering wordt afgesloten, is het resultaat van een afweging tussen de kans op schade en de kosten daarvan enerzijds en de verzekeringspremie anderzijds. Het bestaande beleid wordt periodiek beoordeeld en indien nodig bijgesteld. Wat betreft het eigen risico is gekozen voor het standaard eigen risico per gebeurtenis.

### **Risico's ten laste van de weerstandscapaciteit**

Op grond van een inventarisatie van risico's zullen onderstaande risico's als deze zich voordoen, ten laste van het weerstandsvermogen van de gemeente moeten worden gebracht.

### **Sociaal Domein**

De stand van zaken op het gebied van onder meer de administratieve processen van het gehele Sociaal Domein is van dien aard, dat het op dit moment nog steeds niet mogelijk is om een goede prognose te geven voor het lopende jaar 2017 en de verwachtingen voor de jaren 2018 en verder. Op de budgetten voor de uitvoering van de Jeugdwet ligt nog steeds de nodige financiële druk terwijl bij de uitvoering van met name de nieuwe taken inzake de Wmo de financiële druk meevalt. Zo komen er nog steeds facturen binnen over de zorgjaren 2015 en 2016. We verwachten wel dat we bij de jaarrekening 2017 een goed inzicht kunnen bieden. Dit vormt dan weer de basis voor een eventuele actualisatie voor de jaren 2018 en verder.

#### *Beheersmaatregel:*

*De raad tijdig informeren op basis van de meest recente ontwikkelingen via de reguliere P&C cyclus inclusief de daarbij behorende afzonderlijke rapportage voor het sociaal domein.*

### **Bouwgrondexploitatie**

Het hebben van een bouwgrondexploitatie brengt financiële risico's met zich mee. In de paragraaf Grondbeleid worden de financiële risico's van de bouwgrondexploitatie toegelicht.

#### *Beheersmaatregel:*

*Door het jaarlijks opstellen van geactualiseerde berekeningen op basis van de meest recente ontwikkelingen kunnen wij de raad tijdig informeren via de reguliere P&C cyclus.*

### **Algemene uitkering**

Voor het meerjarenperspectief wordt in de circulaire onvoldoende aangegeven waar de gemeenten rekening mee kunnen houden. In die zin blijft de algemene uitkering als belangrijkste inkomstenbron voor de gemeente een risico.

*Beheersmaatregel:*

*Berichtgeving betreffende ontwikkelingen algemene uitkering uit het gemeentefonds nauwlettend volgen. Zodra meer zekerheid wordt geboden zullen wij een nieuwe berekening confronteren met de berekende algemene uitkering in de begroting. Eventuele verschillen inbrengen via reguliere planning en controlcyclus en daar waar nodig de raad vooraf informeren.*

**Precariobelasting**

Op basis van de door de raad vastgestelde verordening op de heffing en invordering van precariobelasting (raad 9 oktober 2014) zijn aanslagen opgelegd aan Tennet, Liander Stedin en Vitens. Liander heeft formeel bezwaar aangetekend tegen de opgelegde aanslagen. Gezien een vergelijkbare situatie in de gemeente Opsterland gaan wij er vanuit dat het inmiddels ingediende beroep van Liander te zijner tijd ongegrond wordt verklaard. Zolang er echter geen uitspraak is, bestaat er een risico dat wij de ontvangen precariobelasting aan Liander terug moeten betalen. Ook Vitens heeft formeel bezwaar ingediend.

Voorzichtigheidshalve hebben wij de opbrengsten precariobelasting van de bezwaarmakende partijen in een voorziening gestort.

*Beheersmaatregel:*

*Wij hebben externe juridische advisering ingezet op deze zaak. Via de reguliere P&C cyclus wordt de raad op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen.*

**Borgstelling geldleningen aan woningcorporaties**

Onze gemeente staat borg voor een bedrag van 58,2 miljoen voor geldleningen verstrekt aan woningcorporaties. Van dit bedrag heeft 41,1 miljoen betrekking op woningcorporatie WoonFriesland. Het totale bedrag aan borgstellingen is overgedragen aan het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) waarbij de gemeente samen met het rijk als tertiaire achtervanger optreedt.

Dit betekent in de praktijk, dat de corporatie in eerste instantie wordt aangesproken (primair), daarna het WSW (secundair) en dan pas de gemeente en het rijk, elk voor 50%. Het betreft een relatief gering risico.

Ten opzichte van 2015 is het bedrag aan overgedragen borgstellingen aan het WSW per saldo met een bedrag van 3,4 toegenomen als gevolg van het innemen van de achtervangpositie voor een door woningcorporatie Mooiland aangegane geldlening. Ook deze woningcorporatie is actief in onze gemeente.

*Beheersmaatregel:*

*Voor de borgstelling van geldleningen aan woningcorporaties is het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) ook onze waarborg voor het goed volgen van de mogelijke risico's. Het WSW stelt eisen aan de kredietwaardigheid van de deelnemende woningbouwcorporaties. Ieder jaar wordt bij de deelnemende instellingen een kredietwaardigheidstoets verricht. Dit garandeert financiers dat zij zaken doen met solide maatschappelijke ondernemingen en beperkt het risico voor de achtervangers. Vanaf 2014 werkt het WSW met een nieuw risicobeoordelingsmodel en worden de gemeenten uitgebreider geïnformeerd. Er zijn tot en met het jaar 2016 geen bedragen betaald inzake de borg- en garantstellingen. Dat wil zeggen: de gemeente is niet als borg aangesproken.*

*Sinds de oprichting in 1983 is het WSW nog nooit aangesproken op zijn borgverplichting. Ook niet na de financiële problemen bij woningbouwcorporatie Vestia in Rotterdam. De zekerheidsstructuur is niet aangetast en het WSW heeft (net zoals de Nederlandse Staat) een Triple A-rating van kredietbeoordelaars Moody's en Standaard & Poor's.*

*Als gevolg van de 'Vestia-affaire' was in 2012 de commissie Vermeulen ingesteld die een aantal aanbevelingen in het rapport 'Herstel van Vertrouwen' heeft geformuleerd. het opvolgen van deze aanbevelingen heeft al geresulteerd in een betere uitvoering van het toezicht.*

### **Bijdrage gemeenten aan Gemeenschappelijke Regeling SW 'Fryslân'**

Met de komst van de Participatiewet zullen de huidige middelen in de Wsw fors omlaag gaan, enerzijds doordat er geen mensen meer in de regeling stromen (volume-effect) en anderzijds omdat de rijksvergoeding wordt afgestemd op 100% WML.

#### *Beheersmaatregel*

*De resultaten van Caparis worden gevolgd door de ambtelijke planning en control groep via maandelijkse rapportages. De begrotingen en jaarrekeningen van zowel de Gemeenschappelijke Regeling als Caparis, worden door de afdeling behandeld.*

### **Classificatie risico's**

Met het door ons ingevoerde classificatiesysteem voor risico's brengen wij de volgende zaken in beeld:

- Kans optreden van het risico
- Effect van risico op uitvoering bestaand beleid
- Financiële impact van het risico
- Is er sprake van een adequate beheersmaatregel
- Is er sprake van een verwacht beslag op weerstandscapaciteit
- Verwacht beslag op weerstandscapaciteit in euro's

Voor de risico's in deze begroting is op basis van bovenstaande classificatie een analyse gemaakt. Hierbij is ook een te verwachten beslag op de weerstandscapaciteit berekend. De conclusie is, dat de financiële impact van de risico's kan worden opgevangen binnen de weerstandscapaciteit van onze begroting.

In de onderstaande tabel is dit classificatiesysteem opgenomen.

Classificatie risico's								
§ 3.1 Weerstandsvermogen	H(oog) / M(iddel) / L(aag) G(een)							
Risico's begroting 2018	Kans optreden van het risico	Effect van risico op uitvoering bestaand beleid	Financiële impact van het risico	Valt het risico te kwantificeren in (€)	Adequate beheersmaatregel vereist en aanwezig	Verwacht beslag op weerstandscapaciteit	Te verwachten beslag op weerstandscapaciteit (€) – min.	Te verwachten beslag op weerstandscapaciteit (€) – max.
Sociaal Domein	midden	geen	hoog	ja	•	•	750.000	1.500.000
Bouwgrondexploitatie	laag	laag	midden	ja	•	•	300.000	600.000
Algemene uitkering	midden	laag	midden	ja	•	•	400.000	800.000
Precariobelasting	laag	laag	hoog	ja	•	•	700.000	1.400.000
Gegarandeerde geldleningen	laag	geen	laag	nee	•			200.000
							2.150.000	4.500.000