

3.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Het weerstandsvermogen geeft een indicatie van de mate waarin de gemeente tegenvallers kan opvangen zonder dat de uitvoering van taken in gevaar komt. Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen de beschikbare weerstandscapaciteit (de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken) en de benodigde weerstandscapaciteit (alle risico's waarvoor geen dekkingsmaatregelen zijn getroffen en die van materiele betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie). Het verhoudingsgetal, beschikbare weerstandscapaciteit ten opzichte van de benodigde weerstandscapaciteit noemen we het ratio weerstandsvermogen. In de raadsvergadering van 11 juli 2016 heeft uw raad besloten de gewenste ratio van het weerstandsvermogen naar boven bij te stellen van D naar C, waarderingsklasse 1,0-1,4. Oftewel de beschikbare weerstandscapaciteit dient minimaal 100% tot 140% van de benodigde weerstandscapaciteit te bedragen.

Relevante wetgeving en gemeentelijk beleid

De wetgeving en het gemeentelijk beleid voor het weerstandsvermogen zijn vastgelegd in:

- Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten 2003 (art. 9, 11 en 26).
- Financiële verordening gemeente Losser.
- Nota weerstandsvermogen en risicomangement 2012.
- 28 mei 2013 Raadsbesluit gebruik stille reserve voor bepaling weerstandscapaciteit.

Het wettelijke kader van BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) stelt dat de paragraaf betreffende het weerstandsvermogen ten minste moet bevatten:

1. Een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
2. Een inventarisatie van de risico's;
3. Het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's;
4. Een kengetal voor de:
 1. (a) Netto schuldquote;
 - (b) Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen;
2. Solvabiliteitsratio;
3. Grondexploitatie;
4. Structurele exploitatieruimte;
5. Belastingcapaciteit.

De paragraaf is conform deze opbouw.

Inventarisatie van de weerstandcapaciteit

Met weerstandscapaciteit bedoelen we alle middelen en mogelijkheden waarover de gemeente Losser beschikt om tegenvallers te bekostigen. De weerstandscapaciteit bestaat in de gemeente Losser uit de algemene risicoreserve, vrij aanwendbare reserves en een beperkt deel van de stille reserves op gronden en gebouwen.

Algemene risicoreserve

Zoals in hoofdstuk 4 "Financiële positie", de tabel Algemene Risico Reserve, laat zien is de stand van de algemene risicoreserve voor ultimo 2017 € 6.327.000. In deze tabel wordt tevens een overzicht gegeven van de verwachte ontwikkeling van de algemene reserve over de periode 2018 tot en met 2021. Tevens worden ook nu weer de gelden uit de reserve 'Afboeking Grond' toegerekend aan de weerstandscapaciteit (á € 750.000).

Stille reserves

Van een stille reserve is sprake wanneer de marktwaarde c.q. de verkoopwaarde van een activum (gronden en onroerend goed) hoger is dan de boekwaarde. Bij de vaststelling van de jaarrekening 2012 op 28 mei 2013 is besloten een beperkt deel van de stille reserves te gebruiken bij het bepalen van de aanwezige weerstandscapaciteit. Hierbij wordt enkel gekeken naar de stille reserves in de verkoopbare gronden en panden en niet naar de stille reserves in de deelnemingen. Het vaststellen van de stille reserves gebeurt zeer behoudend. Voor de stille reserves van gebouwen wordt de WOZ-waarde verminderd met de boekwaarde en van het resterende bedrag wordt 25% gebruikt als weerstandsvermogen. Voor de gronden wordt de verkoop waarde bepaald op € 5 per m². Van deze waarde is 50% genomen om te kunnen dienen als weerstandsvermogen.

Voor het bepalen van de omvang van de stille reserves wordt periodiek de waarde van de stille reserves bepaald. Dit heeft geleid tot een wijziging in het bedrag dat voor de stille reserves mee kan worden genomen voor de bepaling van de weerstandscapaciteit. Er hebben zich geen grote wijzigingen voor gedaan waardoor de waarde van de stille reserves slechts licht is gestegen.

De waarde van de stille reserves voor de begroting 2018 is slechts licht gestegen ten opzichte van de stand bij de jaarrekening 2016 en bedraagt € 2.240.285.

Zoals onderstaande tabel laat zien is de beschikbare weerstandscapaciteit ultimo 2017 € 9.317.285 is.

Beschikbare weerstandscapaciteit ultimo 2017	
Componenten:	
Algemene risicoreserve	€ 6.327.000
Reserve afboeking grond	€ 750.000
Stille reserves, gebouwen en gronden	€ 2.240.285
Prognose stand eind jaar 2017	€ 9.317.285

Inventarisatie van de risico's

In de vastgestelde nota Weerstandsvermogen en risicomanagement is aangegeven dat het risicomanagement, net zoals de bepaling van de stille reserves, aan de P&C cyclus wordt gekoppeld. De risico's worden daardoor periodiek onder de aandacht gebracht en bijgesteld. Dit heeft voor de begroting slechts geleid tot kleine wijzigingen in de geïnventariseerde risico's.

Uitgangspunten bij de beoordeling van de risico's zijn:

- Normale bedrijfsvoeringsrisico's niet bij de risico's worden opgenomen.
- Risico's van diverse afdelingen die een gelijksoortige oorzaak hebben worden samengevoegd.
- Verzekerde risico's worden niet meer opgenomen (denk bijvoorbeeld aan de aansprakelijkheidsverzekering).

Gevolg van deze inventarisatie is dat het totaal van de geïnventariseerde risico's € 5.033.000 bedraagt. Het betreft hier het geschatte geldelijke gevolg van alle geïnventariseerde risico's (exclusief de risico's van het grondbedrijf).

Met behulp van een risicoscore kunnen de risico's worden geprioriteerd en wordt inzichtelijk welke risico's het meest belangrijk zijn.

In onderstaande tabel worden de tien grootse risico's weergegeven.

De 10 grootste risico's begroting 2018:			
Nr.	Onderwerp	Risico	Invloed
1.	Overige onvoorziene risico's	Te denken valt aan calamiteiten binnen de gemeente, extreem weer, bedrijfsongeval, overig onvoorziene zaken die leiden tot financiële nadelen.	23,88%
2.	Schommelingen in de conjunctuur	Als gevolg van schommelingen in de conjunctuur kunnen zowel aan de kosten als de opbrengsten kant onvoorziene nadelige incidentele effecten optreden.	16,78%
3.	Garantstellingen	Door de leningverstrekker wordt er een beroep gedaan op de garantstellingen.	11,16%
4.	Het participatiebudget is ontoereikend	Het subsidieresultaat (participatiewet) is negatief (loonkosten zijn hoger dan de rijkssubsidie).	7,96%
5.	Wet werk en bijstand: rijksbijdrage is ontoereikend om bijstandsuitkeringen van te betalen	Het gemeentelijk aandeel overstijgt het maximaal (wettelijk vastgelegde) aandeel van 10%. Ontwikkeling aantal bijstandsgerechtigden is lastig te beïnvloeden en is met name afhankelijk van de economische ontwikkelingen.	7,16%
6.	Invoering ODT	Door de invoering van de Odt loopt de gemeente het risico boventallig personeel te krijgen in verband met vernieuwde kwaliteitseisen.	4,77%
7.	Verbouwing Twents Carmel College	Het risico bestaat dat de belastingdienst niet akkoord gaat met de aftrek van de BTW voor het schoolmodel wat leidt tot een eenmalig financieel nadeel.	3,98%
8.	Budget Jeugd	Door open eind financiering en daardoor een onvolledig beeld van de uitgaven is het budget Jeugd mogelijk niet toereikend en moeilijk beheersbaar.	3,32%
9.	Budget Bijzondere Bijstand	Door open eind financiering en een wisselend aantal aanvragen is het budget Bijzonder Bijstand mogelijk niet toereikend en moeilijk beheersbaar.	3,19%
10.	Voorzieningen algemeen (woningaanpassing, rolstoelen, vervoer en huishoudelijke hulp).	Financieel tekort door open eind financiering. Aantal aanvragen en gebruik van voorzieningen neemt nog steeds toe.	2,40%

Risico's grondbedrijf

In februari 2014 heeft de raad een nieuwe [nota Grondbeleid](#) vastgesteld. Ten aanzien van het risicomanagement van het grondbedrijf is gekozen voor een andere werkwijze dan in de periode daarvoor. Naast projectgebonden risico's wordt er nu door het Grondbedrijf ook gekeken naar niet projectgebonden risico's. Ofwel ook de conjuncturele risico's worden geïnventariseerd en gekwantificeerd. Deze risico's zijn vaak niet beïnvloedbaar binnen de projecten en liggen op het vlak van macro-economische trends en wet- en regelgeving van hogere overheden. Te denken valt aan spreidingsrisico's rondom gehanteerde parameters. Hiermee ontstaat er een vollediger en betrouwbaarder beeld van de risico's binnen het grondbedrijf.

De vereiste weerstandscapaciteit voor de grondexploitatie is ongewijzigd ten opzichte van de jaarrekening 2016. Wij handhaven een vereiste weerstandscapaciteit ter hoogte van € 1.430.000.

Ratio weerstandsvermogen en verwachte ontwikkelingen

Benodigde weerstandscapaciteit:

De geïnventariseerde risico's zijn de basis voor de risicosimulatie welke uitgevoerd wordt om te berekenen welk bedrag er nodig is om deze risico's in financiële zin af te dekken. Uit de gevolgde risicosimulatie volgt dat 90% zeker is dat alle risico's kunnen worden afgedekt met een bedrag van € 3.949.432.

Beschikbare weerstandscapaciteit:

De weerstandscapaciteit bestaat in de gemeente Losser uit de algemene risicoreserve, vrij aanwendbare andere reserves en een beperkt deel van de stille reserves op gronden en gebouwen. De beschikbare weerstandscapaciteit bedraagt ultimo 2017 € 9.317.285.

De benodigde weerstandscapaciteit die uit de risicosimulatie voortvloeit, wordt afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit. De uitkomst van die berekening vormt het ratio weerstandsvermogen.

De gemeente streeft hierbij een ratio weerstandsvermogen tussen de 1,0 en 1,4 na. Oftewel de beschikbare weerstandscapaciteit dient minimaal 100% tot 140% van de benodigde weerstandscapaciteit te bedragen.

Ratio weerstandsvermogen eind 2017 (uitgangspunt 2018)

$$= \text{€ } 9.317.285 : \text{€ } 3.949.432 = 2,4$$

De ratio weerstandsvermogen komt, naar verwachting, eind 2017 daarmee uit op 2,4 en bevindt zich boven de door de raad vastgestelde wenselijke bandbreedte van 1,0 - 1,4.

Ontwikkeling in het ratio weerstandsvermogen

Vanaf 2011 worden er inventarisaties uitgevoerd om alle mogelijke risico's in beeld te krijgen. Met ingang van 2012 is er periodiek een risico-inventarisatie uitgevoerd om na te gaan of het aantal risico's en de omvang van de financiële gevolgen van de risico's zijn gewijzigd. Daarnaast kunnen er ook maatregelen worden getroffen die de risico's verkleinen. De tabel hieronder geeft een overzicht van de ontwikkeling van het ratio weerstandsvermogen vanaf deze eerste inventarisatie in 2011.

Ontwikkeling ratio weerstandsvermogen	31-12-2011	31-12-2012	31-12-2013	31-12-2014	31-12-2015	31-12-2016	31-12-2017 (begroot)
Ratio weerstandsvermogen	1.00	0.23	0.41	0.69	1.34	1.87	2.4

In de [Nota Weerstandsvermogen en risicomanagement](#) is aangegeven dat wanneer het weerstandsvermogen nog niet voldoet alle meevallers respectievelijk het rekeningresultaat prioritair bestemd wordt om het weerstandsvermogen weer op een financieel verantwoord niveau te brengen. Hier is nu direct geen sprake van.

Prognose ratio weerstandsvermogen 2017 en verder

Verwachte ontwikkeling weerstandscapaciteit ultimo 2017 tot en met 2021					
Component	2017	2018	2019	2020	2021
Aanwezig weerstandsvermogen	€ 9.317.000	€ 8.624.285	€ 8.755.285	€ 8.969.285	€ 9.521.285
Benodigd weerstandsvermogen	€ 3.949.432	€ 3.949.432	€ 3.949.432	€ 3.949.432	€ 3.949.432
Prognose ratio weerstandsvermogen	2,4	2,2	2,2	2,3	2,4

In bovenstaande tabel is de verwachte ontwikkeling ratio weerstandsvermogen weergegeven bij *gelijkblijvende* risico's. De weergegeven ratio's zijn berekend inclusief het jaarresultaat 2016 en alle toevoegingen aan de algemene risico reserve die zijn vastgesteld in de meerjaren begrotingen van 2013 t/m 2017.

Financiële kengetallen

Het BBV schrijft voor dat in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing, in aanvulling op de ratio weerstandsvermogen, een verplichte set van vijf financiële kengetallen moet worden opgenomen. De invoering van de set van vijf kengetallen is bedoeld om de financiële positie inzichtelijker te maken.

Kengetallen worden veel gebruikt als analyse-instrument. Kengetallen hebben als voordeel dat, bij correct gebruik, gemeenten op relevante onderdelen rationeel met elkaar vergeleken kunnen worden. Er kleven ook nadelen aan het gebruik van kengetallen:

- Kengetallen hebben slechts betrekking op het verleden en geven geen zekerheid over de toekomst.
- Kengetallen zijn veelal slechts een momentopname.
- Kengetallen zijn vaak gebaseerd op aannames (veronderstellingen).

	Financiële kengetallen	rek. 2016	Begroting 2017	Begroting 2018	Raming 2019	Raming 2020	Raming 2021
1A	Netto schuldquote	49,4%	60,6%	42,3 %	56,3 %	54,4 %	54,0 %
1B	Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	39,3%	48,4%	35,3 %	49,7 %	47,3 %	47,1 %
2	Solvabiliteitsratio	29,3%	23,4%	30,4 %	28,8 %	29,3 %	29,9 %
3	Grondexploitatie	9,9%	5,2%	-2,3 %	-0,7 %	-8,9 %	-9,8 %
4	Structurele exploitatieruimte	9,0%	1,1%	1,4 %	-0,6 %	-0,2 %	-0,8 %
5	Belastingcapaciteit	101%	107%	104%	n.n.b.	n.n.b.	n.n.b.

Om meer inzicht in de financiële positie te bieden, worden de kengetallen in hun onderlinge relatie beschouwd en van een adequate toelichting voorzien. De kengetallen maken daarmee inzichtelijk(er) over hoeveel (financiële) ruimte de gemeente beschikt om structurele en incidentele lasten te kunnen dekken of opvangen. Hierbij wordt in de tabel de ontwikkeling over de jaren in beeld gebracht.

Netto schuldquote

De netto schuldquote geeft inzicht in het niveau van de schuldenlast ten opzichte van de eigen middelen. Het geeft zodoende een indicatie in welke mate de rentelasten op de exploitatie

drukken. Omdat er bij leningen onzekerheid kan bestaan of ze allemaal terug worden betaald, wordt bij de berekening van de netto schuldquote onderscheid gemaakt door het kengetal te berekenen zowel inclusief, als exclusief de doorgeleende gelden. Op die manier wordt duidelijk wat het aandeel van de verstrekte leningen in de exploitatie is en ook wat dat betekent voor de schuldenlast. De VNG hanteert een kritische waarde 130%, hier bevinden zowel de netto schuldquote inclusief als exclusief de doorgeleende gelden met respectievelijk 42,3 % en 35,3 % beduidend onder. De gemeente bevindt zich hiermee in de categorie gemeenten met het laagste risico.

Solvabiliteitsratio

De solvabiliteitsratio geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is op de langere termijn aan zijn financiële verplichtingen te voldoen. Dit ratio geeft de mate aan waarin de gemeentelijke bezittingen zijn betaald met eigen middelen. Anders gezegd: het aandeel van het eigen vermogen in het totaal vermogen. Hoe hoger de verhouding eigen vermogen ten opzichte van het totale vermogen, hoe gezonder de gemeente. In bovenstaande tabel zijn de voormalige reserves Riool en reiniging opgenomen als voorziening conform wijziging BBV en daarmee uit het eigen vermogen verdwenen. De gemeente bevindt zich hiermee in de categorie gemeenten met een gemiddeld risico.

Kengetal grondexploitatie

Dit kengetal geeft weer hoe de waarde van de grondpositie (boekwaarde) zich verhoudt tot de totale (geraamde) baten. Dit kengetal alleen, heeft slechts een beperkte waarde. De relatie vraag en aanbod woningbouw of bedrijventerrein, planning etcetera spelen een hierbij tevens een cruciale rol. De boekwaarde van de voorraden grond is van belang, omdat deze waarde moet worden terugverdiend bij de verkoop. Het kengetal wordt negatief omdat de boekwaarde op de balans van de grondpositie in de jaren 2019 en 2020 negatief is. Dit houdt in dat de verwachting is dat er winst gemaakt wordt. De gemeente bevindt zich hiermee in de categorie gemeenten met het laagste risico.

Structurele exploitatieruimte

Dit financiële kengetal geeft aan hoe groot de structurele vrije ruimte binnen de vastgestelde begroting is. Zoals in de tabel weergegeven, is er voor de jaren 2016 tot en met 2028 sprake van een positief saldo exploitatieruimte. De gemeente bevindt zich hiermee in de categorie gemeenten met het laagste risico.

Belastingcapaciteit

De belastingcapaciteit geeft inzicht hoe de belastingdruk in de gemeente zich verhoudt ten opzichte van het landelijke gemiddelde. De ruimte die een gemeente heeft om zijn belastingen te verhogen, wordt vaak gerelateerd aan de totale woonlasten. Onder de woonlasten worden verstaan de OZB, de rioolheffing en reinigingsheffing voor een woning met gemiddelde waarde in die gemeente. De belastingcapaciteit scoort met 104% boven het landelijk gemiddelde. De gemeente bevindt zich hiermee in de categorie gemeenten met een gemiddeld risico.