

## Weerstandsvermogen en risicobeheersing

### Inleiding

Deze paragraaf geeft inzicht in het weerstandsvermogen.

Het **weerstandsvermogen** geeft de relatie aan tussen de **risico's**, waar geen maatregelen voor zijn getroffen en de (weerstands)**capaciteit**, die een gemeente heeft om onvoorziene uitgaven, voortvloeiende uit de risico's, op te vangen. Het de bedoeling dat de gemeente ook aangeeft hoe zij denkt deze risico's te beheersen.

Voor het kunnen beoordelen van het **benodigde (minimale) weerstandsvermogen** is het gewenst de **aanwezige weerstandscapaciteit** te analyseren, in samenhang met de omvang en de achtergronden van de **risico's**. De diverse termen worden in het vervolg van de paragraaf nader toegelicht.

### **Uit de gehouden inventarisatie blijkt dat de weerstandscapaciteit van de gemeente uitstekend is in relatie tot de risico's die worden gelopen.**

In het vervolg van deze paragraaf zal nader worden ingegaan op:

- Beleid betreffende de weerstandscapaciteit en de risico's;
- Inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- Inventarisatie van de risico's en de beheersing daarvan.

### **Beleid betreffende de weerstandscapaciteit en de risico's**

In de opgestelde Nota weerstandsvermogen en Risicomanagement zijn de doelstellingen en begrippen betreffende het weerstandsvermogen en de aanpak verder uiteengezet.

Er zijn geen landelijke (wettelijke) normen voor de bepaling van de minimale weerstandscapaciteit. Iedere gemeente voor zich bepaalt deze norm. Deze norm staat in relatie tot de risico's die de gemeente loopt. De Wolden heeft deze norm bepaald op Voldoende (zie hierna). Binnen de uitvoering van het beleid wordt momenteel al veel aan het beperken van risico's gedaan. Bij elk besluit tot uitvoering worden waarborgen ingebouwd in de college- en raadsvoorstellen om risico's zoveel mogelijk te vermijden of te beperken. Daarnaast zijn op allerlei terreinen (wegen, riolering, gebouwen, openbare verlichting, etc.) beheersplannen opgesteld waarbij zo nodig voorzieningen worden getroffen. Bij grotere projecten worden diverse momenten ingebouwd waarop de gemeente nog kan kiezen om al dan niet door te gaan (go of no-go momenten). Alle voorstellen worden beoordeeld om eventuele risico's te onderkennen met financiële-, personele- en/of juridische consequenties. Kortom: risicomanagement maakt primair onderdeel uit van de dagelijkse processen.

### **Inventarisatie van de weerstandscapaciteit**

Om risico's te kunnen opvangen is het van belang dat hiervoor een buffer beschikbaar is. In dit kader is de weerstandscapaciteit van een gemeente van belang. Onderscheid wordt gemaakt tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit.

- De *incidentele weerstandscapaciteit* is het vermogen dat ingezet kan worden om eenmalige tegenvallers op te vangen.
- Met de *structurele weerstandscapaciteit* worden de middelen bedoeld die permanent (op lange termijn) ingezet kunnen worden om tegenvallers in de lopende exploitatie op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van bestaande taken.

### **Incidentele weerstandscapaciteit**

De incidentele weerstandscapaciteit wordt uitgedrukt in beschikbare incidentele middelen (vermogen), namelijk de omvang van de vrij besteedbare reserves. Vrij besteedbare reserves zijn reserves waaraan de gemeenteraad geen specifieke bestedingsdoelen heeft gekoppeld. Bij de begroting 2010 heeft de raad ingestemd met de zienswijze van het COELO (Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden) en is aansluiting gezocht bij het BBV. Dit betekent dat tot het weerstandsvermogen wordt gerekend het volledige vrije eigen vermogen, na aftrek van de activa met een maatschappelijk nut. Hierdoor wordt ook de Algemene Reserve tot het weerstandsvermogen gerekend. De incidentele weerstandscapaciteit is als volgt opgebouwd.

| Omschrijving                                   | (in € 1.000) | Begroting 2018 |
|--|--------------|----------------|
| Algemene reserves                              |              | 28.420         |
| Algemene reserve bouwgrondexploitatie          |              | -/- 635        |
| Activa met een maatschappelijk nut             |              | -/- 5.179      |
| <b>Totaal incidentele weerstandscapaciteit</b> |              | <b>22.606</b>  |

De cijfers van de bouwgrondexploitatie zijn buiten beschouwing gelaten, omdat daarvoor een afzonderlijke weerstandscapaciteit geldt (zie ook de 'Paragraaf grondbeleid') en waarvoor binnen de 'Algemene reserve bouwgrondexploitatie' een afzonderlijke buffer wordt aangehouden.

### 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. Hierbij zijn ook de risico's van belang die aan de uitvoering van al die taken kleven. De structurele weerstandscapaciteit kan in noodgevallen worden ingezet teneinde aan meerjarige verplichtingen te kunnen voldoen. Hiermee kunnen bijvoorbeeld de rente- en aflossingsverplichtingen van aan te trekken leningen worden voldaan.

| Omschrijving                                   | (in € 1.000) | 2018         | 2019         | 2020         | 2021         |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Onvoorzien uitgaven (exclusief taakmutaties)   |              | 30           | 30           | 30           | 30           |
| Onbenutte belastingcapaciteit                  |              | 2.665        | 2.665        | 2.665        | 2.665        |
| Begrotingsoverschot/tekort (= begrotingssaldo) |              | 324          | 470          | 583          | 289          |
| <b>Totaal structurele weerstandscapaciteit</b> |              | <b>3.019</b> | <b>3.165</b> | <b>3.278</b> | <b>2.984</b> |

### Onvoorzien uitgaven

De post onvoorzien uitgaven kan worden ingezet voor bepaalde incidentele uitgaven die geen structureel karakter dragen. De criteria die hierbij worden gehanteerd zijn onvoorspelbaar, onvermijdbaar en onuitstelbaar.

De post onvoorzien bedraagt in de begroting 2018 € 30.000. Overeenkomstig eerdere besluitvorming is de post onvoorzien gesplitst in onvoorzien lasten college van B&W (€ 20.000) en onvoorzien lasten incidentele- en startsubsidies (€ 10.000).

### Onbenutte belastingcapaciteit

Voor de berekening van de onbenutte belastingcapaciteit onroerende-zaakbelastingen (OZB) werd tot voor kort vaak de artikel 12-norm gehanteerd. Het gewogen gemiddelde percentage van de WOZ-waarde voor toelating tot artikel 12 van de Financiële verhoudingswet bedraagt voor 2018: 0,1952 (redelijk peil volgens de Meicirculaire 2017). Het percentage in De Wolden bedraagt voor 2018 op basis van de primitieve begroting: 0,1190.

Sinds 2008 geldt geen maximaal toegestaan stijgingspercentage meer. Om te voorkomen dat de lokale lasten teveel zullen gaan stijgen, wordt door het Rijk jaarlijks wel een macronorm vastgesteld, waarmee de **totale** OZB-opbrengst van alle gemeenten maximaal mag stijgen. Voor 2018 is de macronorm in de Meicirculaire 2017 bepaald op 3,1% (2017 was 1,97%).

De raad heeft in het verleden aangegeven voor de OZB uit te gaan van een jaarlijkse verhoging (naast autonome uitzetting) met een percentage dat gelijk is aan de inflatiecorrectie. Voor 2018 wordt uitgegaan van 1% autonome uitzetting en 1,5% inflatiecorrectie. Hiermee blijven we onder de macronorm van het Rijk. **De werkelijke onbenutte belastingcapaciteit van deze belasting is echter groter!** Als de capaciteit bijvoorbeeld wordt afgezet tegen de norm toelating artikel-12 gemeente dan is er nog een ruimte van ± € 2.665.000 (€ 4.162.000 x 0,1952/0,1190 gewogen gemiddelde volgens systematiek pagina 138 Meicirculaire 2017 = € 6.827.000 -/- € 4.162.000).

| Berekeningswijze onbenutte belastingcapaciteit            |   | Uitkomst           |
|---|---|--------------------|
| Geraamde OZB-opbrengst gemeentebegroting 2018             | A | € 4.162.000        |
| Landelijk gemiddeld gewogen norm artikel-12 toelating     | B | 0,1952             |
| Gemeentelijk gemiddeld gewogen percentage                 | C | 0,1190             |
| Formule berekening onbenutte belastingcapaciteit          |   | (A*B/C) - A        |
| <b>Uitkomst berekening is € 6.827.000 -/- € 4.162.000</b> |   | <b>€ 2.665.000</b> |

Het rioolrecht en de afvalstoffenheffing mogen maximaal 100% kostendekkend zijn. Omdat deze beide (nagenoeg) al geheel kostendekkend zijn bij De Wolden, zit hierin geen ruimte om extra middelen te genereren.

### Begrotingsoverschot

Een eventueel begrotingsoverschot op de exploitatie wordt ook meegenomen in de berekening van de structurele weerstandscapaciteit. Voor de jaren 2018 tot en met 2021 zijn in de primitieve meerjarenbegroting 2018 voordelige saldi berekend zoals hiervoor is vermeld.

### Inventarisatie van de risico's

Evenals iedere organisatie heeft ook onze gemeente bij de uitvoering van haar taken te maken met onzekerheden die het risico van financiële nadelen met zich meebrengen.

Reguliere risico's – risico's die zich regelmatig voordoen en die veelal goed meetbaar zijn – maken geen deel uit van de risico's in de paragraaf weerstandsvermogen. Immers reguliere risico's zijn in beginsel goed in te schatten en te ondervangen, door het afsluiten van een verzekering of het treffen van een voorziening. De resterende risico's worden opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen.

Zoals in de inleiding reeds is aangegeven, geeft het **weerstandsvermogen** de relatie aan tussen de **risico's**, waar geen maatregelen voor zijn getroffen en de (weerstands)**capaciteit**, die een gemeente heeft om onvoorziene uitgaven, voortvloeiende uit de risico's, op te vangen.

Een **risico** is een kans op het optreden van een gebeurtenis, die een negatief gevolg voor de gemeente met zich mee kan brengen. Doen deze risico's zich voor dan dient hiervoor een zodanige reserve aanwezig te zijn om deze gevolgen te kunnen opvangen (weerstandsvermogen). Het in geld waarden van risico's is echter niet altijd mogelijk. Het benoemen van de belangrijke risico's is veelal voldoende om er de aandacht op te vestigen. Onze accountant onderschrijft deze zienswijze. Wij zijn van oordeel dat de risico's binnen de normaal te achten grenzen liggen. Daarbij nemen wij mee dat zich naast tegenvallers ook meevallers kunnen voordoen. Verder speelt mee dat niet wordt verwacht dat alle risico's zich (gelijktijdig) zullen voordoen. Ook wordt een actief beleid gevoerd ter beheersing en verdere beperking van de genoemde risico's.

### Te benoemen risico's

De risico's worden bij het opstellen van de begroting en jaarrekening geactualiseerd. Momenteel wordt gewerkt aan een doorontwikkeling van het risicomangement. Vooruitlopend op de uitkomsten hiervan heeft de actualisatie van de begroting 2018 nog op de tot nu toe gebruikelijke wijze plaatsgevonden

Op basis van deze actualisatie is in de hierna volgende tabel samengevat en op hoofdlijnen aangegeven welke risico's zijn onderkend door de gemeente, wat de maximaal mogelijke omvang van het risico is en wat de geschatte kans is op het risico. De omvang x de kans, dat het risico zich voor gaat doen, geeft aan wat de benodigde weerstandscapaciteit is.

| Risico<br>(x 1.000)                 | Maximale<br>omvang risico | Risicokans     | Benodigde<br>weerstands-<br>capaciteit |
|-------------------------------------|---------------------------|----------------|--|
| Algemene uitkering                  | 877                       | Hoog           | 439                                    |
| Bedrijfsvoering (incl. aandeel SWO) | 2.229                     | Laag/gemiddeld | 355                                    |
| Schadeclaims                        | 138                       | Laag/hoog      | 21                                     |
| Externe factoren                    | 78                        | Laag/gemiddeld | 23                                     |
| Financieel                          | 10.636                    | Laag/gemiddeld | 1.681                                  |
| Grondexploitatie                    | *                         | Hoog           | 0                                      |
| Kapitaalgoederen                    | 0                         | Laag           | 0                                      |
| Open-einde regelingen               | 272                       | Laag/hoog      | 44                                     |
| Projecten                           | 1.236                     | Laag           | 167                                    |
| Verbonden partijen                  | 3.506                     | Laag/gemiddeld | 417                                    |
| Overige categorieën                 | 726                       | Laag           | 73                                     |
| <b>Totalen</b>                      | <b>19.698</b>             |                | <b>3.220</b>                           |

\* Afzonderlijke risicoanalyse grondexploitatie (zie paragraaf grondbeleid) geeft geen nadelige saldi te zien.

Toelichting op de verschillende categorieën:

*Algemene uitkering*

Naast de Algemene uitkering ontvangen wij ook de Integratie-uitkeringen sociaal domein. Bij de bepaling van het maximale risico hebben we het bedrag van deze Integratie-uitkeringen sociaal domein bij de Algemene uitkering opgeteld. De risicokans blijft een lastige inschatting omdat we nog geen zicht hebben op de financiële consequenties.

Voorzichtigheidshalve is ten opzichte van voorgaande jaren het maximale risico verhoogd naar 3% van de totale uitkering.

*Bedrijfsvoering*

Dit onderdeel heeft hoofdzakelijk betrekking op het personeel en de bedrijfsvoeringsmiddelen zoals de ICT en tractie.

*(Schade)claims*

Een wisselend karakter door het proces van afwikkeling en het ontstaan van nieuwe claims.

*Externe factoren*

Hieronder vallen de risico's vanwege nieuwe wetgeving en het risico ten aanzien van verhuur en verpachten van gemeentelijk vastgoed waarbij we rekening houden met vroegtijdige beëindiging.

*Financieel*

Dit betreft o.a. de risico's m.b.t. de verstrekte (o.a. voor snel internet) en gewaarborgde geldleningen, de stijging van het algemene renteniveau en het kunnen blijven declareren van de compensabele BTW.

*Grondexploitatie*

De risico's zijn conform de risico-inventarisatie zoals opgenomen in de paragraaf Grondbeleid en bepaald op nihil.

*Kapitaalgoederen*

Met betrekking tot de kapitaalgoederen zijn vooralsnog geen risico's bepaald. De onderhoudsbudgetten zijn in lijn met de vastgestelde onderhoudsplannen.

*Open-einde regelingen*

Dit heeft voornamelijk betrekking op de overschrijdingen van budgetten. Het aantal aanvragen is bepalend voor de omvang van de uitgaven.

*Projecten*

Voor de projecten rekenen we niet met de totale budgetten. Het risico betreft alleen het gedeelte 'bijdrage derden' oftewel de subsidies. Ook is hieronder het risico benoemd inzake de doorbelasting van kosten overhead van de Samenwerkingsorganisatie De Wolden Hoogeveen betreffende projecten en bouwgrondexploitatie.

*Verbonden partijen*

Het risico bij de Verbonden partijen heeft te maken de hoogte van dividenduitkeringen en de bijdragen aan de gemeenschappelijke regelingen.

*Overige categorieën*

Dit zijn de risico's met betrekking tot de openstaande vorderingen en de voorziening dubieuze debiteuren.

**Weerstandsvermogen**

Het kengetal weerstandsvermogen is de verhouding tussen het totaalbedrag aan risico's en de beschikbare weerstandscapaciteit. Met behulp van dit kengetal kan worden bepaald of het weerstandsvermogen voldoet aan de gestelde norm.

De norm voor De Wolden is als volgt berekend en conform door de raad vastgesteld:

$$\text{Weerstandsvermogen (risicoprofiel)} = \frac{\text{beschikbare weerstandscapaciteit € 22,6 miljoen}}{\text{benodigde weerstandscapaciteit € 3,2 miljoen}} = 7,0$$

Aan de hand van onderstaande tabel kan de betekenis van deze ratio worden bepaald. Conform de tabel uit de nota risicomanagement kunnen we concluderen dat het weerstandsvermogen van de gemeente De Wolden 'uitstekend' is.

| Waardering | Ratio Weerstandsvermogen | Betekenis        |
|------------|--------------------------|------------------|
| A          | >2,0                     | Uitstekend       |
| B          | 1,4 > < 2,0              | Ruim voldoende   |
| C          | 1,0 > < 1,4              | Voldoende        |
| D          | 0,8 > < 1,0              | Matig            |
| E          | 0,6 > < 0,8              | Onvoldoende      |
| F          | < 0,6                    | Ruim onvoldoende |

De hoogte van het weerstandsvermogen is als volgt weer te geven.

|                           | Bedrag ( x 1.000) |
|---------------------------|-------------------|
| Weerstandscapaciteit      | 22.606            |
| Risico's                  | - 3.220           |
| <b>Weerstandsvermogen</b> | <b>19.386</b>     |

**KENGETALLEN FINANCIËLE POSITIE**

Sinds de begroting 2016 nemen we hier de vijf, vanuit het BBV verplicht gestelde, financiële kengetallen op. Aanvankelijk had de raad daar nog een zesde kengetal, Vrije ruimte binnen de 'Reserve investeringsprojecten' aan toegevoegd. In verband met de wijziging van het BBV (geen afschrijving ineens meer van investeringen) heeft dit kengetal geen toegevoegde waarde meer.

1A. Netto schuldquote

De netto schuld weerspiegelt het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen en geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie (totale baten exclusief mutaties reserves).

1B. Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen

Om inzicht te verkrijgen in hoeverre sprake is van doorlenen wordt de netto schuldquote zowel in- als exclusief doorgeleende gelden weergegeven (netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen). Op die manier wordt duidelijk in beeld gebracht wat het aandeel van de verstrekte leningen is en wat dit betekent voor de schuldenlast.

## 2. De solvabiliteitsratio

Dit kengetal geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Hierbij wordt het eigen vermogen uitgedrukt in een percentage van het balanstotaal.

## 3. Kengetal grondexploitatie

De afgelopen jaren is gebleken dat grondexploitatie een forse impact kan hebben op de financiële positie van een gemeente. De boekwaarde van de voorraden grond is van belang, omdat deze waarde moet worden terugverdiend bij de verkoop. De accountant moet ieder jaar beoordelen of de gronden tegen een actuele waarde op de balans zijn opgenomen.

Het kengetal geeft in een percentage aan hoe groot het geïnvesteerde bedrag is ten opzichte van de totale baten.

## 4. Structurele exploitatieruimte

Voor de beoordeling van het structurele en reële evenwicht van de begroting wordt het onderscheid gemaakt tussen structurele en incidentele lasten. Bij incidentele lasten of baten gaat het om eenmalige zaken die zich gedurende maximaal drie jaar voordoen. Hierbij vinden correcties plaats als gevolg van de structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves.

## 5. Belastingcapaciteit: Woonlasten meerpersoonshuishouden

De ruimte die een gemeente heeft om zijn belastingen te verhogen wordt vaak gerelateerd aan de totale woonlasten. Het Coelo publiceert deze lasten ieder jaar in de Atlas van de lokale lasten.

Onder de woonlasten worden verstaan de OZB en de rioolheffing en de reinigingsheffing voor een woning met gemiddelde WOZ-waarde in die gemeente. Overigens laat dit kengetal eigenlijk meer een verhouding zien t.o.v. de landelijk gemiddelde woonlasten dan dat het de echt vrij toelaatbare (wettelijke) belastingruimte toont.

### Uitkomst berekening financiële kengetallen De Wolden

| Omschrijving   | 2016<br>Rekening | 2017<br>Begroting | 2018<br>Begroting |
|--|------------------|-------------------|-------------------|
| 1A - Netto schuldquote                               | 11%              | 29%               | 49%               |
| 1B - Idem gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen | 3%               | 18%               | 30%               |
| 2 - Solvabiliteitsratio                              | 55%              | 51%               | 44%               |
| 3 - Grondexploitatie                                 | 1%               | 4%                | 2%                |
| 4 - Structurele exploitatieruimte                    | 0%               | 2%                | 1%                |
| 5 - Belastingcapaciteit                              | 98%              | 98%               | 98%               |

### Conclusie

Voorgeschreven is dat naast de kengetallen zelf, een beoordeling plaatsvindt van de onderlinge verhouding hiervan in relatie tot de financiële positie.

De kengetallen zijn communicerende vaten, waarbij gesteld kan worden dat enkele een stoplicht-functie hebben en andere een signaalfunctie. Het is overigens van belang de kengetallen in samenhang te zien omdat een afzonderlijk kengetal niet zoveel zegt over de financiële positie. Daarnaast zijn wij ons er van bewust dat uitkomsten weliswaar momentopnames zijn maar daarnaast ook een voorspellend karakter hebben. Samenvattend ontstaat het volgende beeld.

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| Netto schuldquote             | Deze valt nog steeds ruim binnen de landelijk gehanteerde richtlijn van maximaal 130%. Door toenemende investeringen neemt vanzelfsprekend de omvang van de schuld ook toe.   |
| Solvabiliteitsratio           | Deze neemt weliswaar af maar valt nog ruim binnen de landelijke gehanteerde richtlijn van minimaal 30%.   |
| Grondexploitatie              | De gemeente heeft beperkt geïnvesteerd en loopt hierdoor geen grote bijzondere risico's – er geldt overigens geen norm.   |
| Structurele exploitatieruimte | Door een verdere uitzetting van de (kapitaal)lasten neemt de druk op het positieve begrotingssaldo toe.   |
| Onbenutte Belastingcapaciteit | Hoewel de gemeente onder het landelijk gemiddelde zit v.w.b. de woonlasten (2017 € 695 t.o.v. € 724), is er t.o.v. de norm toelating artikel-12 gemeente, nog een ruimte van afgerond € 2,6 miljoen om de OZB (extra) te verhogen = politieke afweging. |