



Paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Inleiding

De paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing is uitgebreider dan in voorgaande jaren. Dit omdat de Nota Weerstandsvermogen en risicobeheersing 2017, waarin het beleid is vastgelegd, uitsluitend voor dat jaar geldt. Ingaand 2018 wordt het beleid opgenomen in deze paragraaf, waardoor de Nota overbodig wordt.

Het weerstandsvermogen van de gemeente is het vermogen om incidentele financiële risico's op te kunnen vangen en daarmee de gemeentelijke structurele taken te kunnen voortzetten. We bepalen het weerstandsvermogen door de relatie te leggen tussen de weerstandscapaciteit (de middelen die beschikbaar zijn om niet begrote kosten te dekken) en de risico's die we als gemeente lopen en waarvoor op onze balans geen voorzieningen zijn getroffen. Het weerstandsvermogen geeft aan hoe robuust de gemeentelijke begroting is.

In deze paragraaf treft u als eerst het wettelijk kader aan, daarna wordt ingegaan op het begrip risicomanagement en de implementatie van het risicogestuurd werken. Onder weerstandscapaciteit treft u de middelen en mogelijkheden aan waarover de gemeente beschikt en onder het weerstandsvermogen wordt weergegeven of de gemeente voldoende vermogen heeft om de risico's op te vangen. Als laatste worden de verantwoordelijkheden en de koppeling met de P&C-cyclus weergegeven. De beheersmaatregelen zijn in deze paragraaf nog niet opgenomen, deze worden in de eerste berap 2018 gerapporteerd.

De conclusie betreffende het weerstandsvermogen van de gemeente is dat er voldoende vermogen is om de risico's af te dekken.

Wettelijk kader

Het "Besluit Begroting en verantwoording provincies en gemeenten" bevat voorschriften voor de inrichting van de begroting en de jaarstukken. In artikel 11 is opgenomen dat de paragraaf Weerstandsvermogen en risicomanagement minstens bestaat uit:

- een inventarisatie van de weerstandscapaciteit
- een inventarisatie van de risico's
- het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's
- kengetallen
- een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

Verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden

De gemeenteraad

De gemeenteraad heeft een controlerende, kaderstellende, toetsende en toezichhoudende rol. Het college informeert de raad over het risicomanagement via P&C-producten. Hierbij worden over de risico's met een gemiddelde, hoog en zeer hoge risicoscore gerapporteerd. De raad controleert in hoeverre de uitvoering van het beleid door het college binnen de



vastgestelde kaders heeft plaatsgevonden en of hierin voldoende rekening is gehouden met de aanwezige risico's.

In de programmabegroting is de paragraaf weerstandsvermogen opgenomen. In deze paragraaf gaat het om de mogelijke risico's die het begrotingsbeeld kunnen verstoren en de verwachte omvang van het weerstandsvermogen. In de jaarstukken vindt de verantwoording plaats van de risico's en het weerstandsvermogen zoals die in de programmabegroting zijn benoemd.

Het college van B&W

Het college legt in de 1e berap 2018 aan de raad voor welke beheersmaatregelen worden genomen en welk budget daar mee gemoeid is.

In de tussentijdse rapportage, Berap, worden in principe alleen die risico's gemeld die ten opzichte van de begroting, nieuw zijn of die significant afwijken. Tevens moet bij het opstellen van een collegeadvies en raadsvoorstel eventuele risico's vermeld worden.

Risicomanagement

De gemeente heeft te maken met toenemende complexiteit, nieuwe taken e.d. hierdoor is de organisatie aan het veranderen. Om deze reden is het belangrijk dat de gemeente beter leert omgaan met de onzekerheden die op ons pad komen en dat daarin bewuste keuzes gemaakt worden.

Dit is de reden van de overstap van het traditionele risicomanagement naar het risicogestuurd werken.

Bij risicogestuurd werken, is het risicomanagement geen op zichzelf staand doel of proces, maar is dit verweven met de bestaande processen binnen de organisatie. Het wordt opgenomen in de P&C cyclus.

Risicogestuurd werken is gebaseerd op variatie, op het durven maken van keuzes, op uitnodigen in plaats van afdwingen, op ontwikkelen in plaats van voorschrijven en op constante interactie en dialoog.

Door risicomanagement doelgericht te maken wordt het duidelijk dat het een bijdrage levert aan het realiseren van doelen. De risico's worden volledig en eenduidig beschreven en het omgaan met risico's wordt volgens een vooraf bepaalde processtap uitgevoerd.

De 6 processtappen zijn:

1. doelen bepalen
2. risico's identificeren
3. risico's classificeren
4. risico's beheersen
5. risicobeheersmaatregelen evalueren
6. risicodossier aanleggen

Voor een effectieve verankering van risicomanagement in de organisatie is goede communicatie van belang. Een inhoudelijke communicatie over de risico's zal plaatsvinden als onderdeel van de P&C cyclus. Door deze koppeling worden de risico's periodiek onder de aandacht gebracht.



Implementatie

In de begroting 2018 kijken we per programma naar de doelstelling en de kritische succesfactoren die we nodig hebben om de doelstelling te bereiken, daarna worden de risico's in beeld gebracht.

Volgende jaren wordt dit proces verder geïmplementeerd en worden de doelstellingen en risico's per speerpunt uitgewerkt.

Voor de begroting 2018 zijn we alleen uitgegaan van de financiële risico's, zoals in voorgaande jaren. In de volgende jaren zal naast de verdieping een verbreding plaatsvinden en gaan we ook risico's zoals imago, dienstverlening en veiligheid in beeld brengen.

Om te waarborgen dat de risico's binnen de organisatie op uniforme en objectieve wijze worden beoordeeld, wordt gebruik gemaakt van onderstaande tabel om de kans en impact van een risico in te schatten. (risico = kans x impact)

Kans op optreden risico		
Klasse	Percentage	Score
Zeer laag	1% - 20%	1
Laag	21% - 40%	2
Gemiddeld	41% - 60%	3
Hoog	61% - 80%	4
Zeer hoog	81% - 100%	5

Klasse	Gevolg Financieel	Score	Gevolg Imago	Gevolg Dienstverlening	Gevolg Veiligheid
Zeer laag	< € 25.000	1	Geen reacties	Geen fout	Veilig
Laag	€ 25.001 - € 100.000	2	Personeel niet trots	Klant ziet fout geen schade	Licht letsel
Gemiddeld	€ 100.001 - € 250.000	3	Negatieve berichtgeving	Beperkte schade klant	Matig letsel
Hoog	€ 250.001 - € 500.000	4	Negatieve berichtgeving media	Grote schade klant	Zeer matig letsel
Zeer hoog	> € 500.000	5	Zeer negatieve berichtgeving	Schade onherstelbaar	Zwaar letsel

De risicoscore van een bepaald risico wordt bepaald door kans en impact met elkaar te vermenigvuldigen (risicoscore = score kans x score impact). Maximaal kan een risico 25 punten scoren, wanneer sprake is van een zeer hoge kans van optreden in combinatie met zeer hoge impact. De risicoscore is in de volgende tabel verdeeld in verschillende klassen. Zoals in deze tabel te zien is zitten de meeste risico's van de gemeente in de klasse zeer laag.



Klasse	Risicoscore (kans x impact)	Totaal
Zeer laag	1 - 2	7.642.500
Laag	3 - 6	5.610.000
Gemiddeld	7 - 13	1.175.000
Hoog	14 - 18	350.000
Zeer hoog	19 - 25	0
Totaal		14.777.500

Grootste risico's

Jeugdwet

Er bestaat een risico door de verdere verlaging van de budgettoekenning aan bestaande instellingen en de open eind karakter van de jeugdwet.

Gemeenschappelijke regelingen

Er kunnen door diverse oorzaken begrotingstekorten ontstaan bij de gemeenschappelijke regelingen waardoor de gemeente financieel moet bijspringen.

Rijksregeling explosieven

Bij een aantal projecten is de toetsing voor de rijksregeling explosieven nog niet uitgevoerd.

Participatiewet

Binnen de participatieweg 2015 is er een financiële onzekerheid in aanloop naar de omvorming van de Dethon tot een nieuw werkbedrijf. Er heeft nog geen besluitvorming plaatsgevonden.

WMO

Er is een toename van nieuwe cliënten (nieuwe doelgroep) en er zal een omvorming plaatsvinden van het beschermd wonen naar het begeleid wonen. De WMO heeft een open eind karakter waardoor het niet duidelijk is of de gemeente nog extra bijdrage moet betalen.

Programma Dienstverlening

Ten behoeve van de uitvoering van het programma Dienstverlening is in juli 2017 een eerste krediet door de raad beschikbaar gesteld. Dit krediet is beschikbaar gesteld op de voorwaarde dat de voor de invoering van het programma te maken kosten zich op een termijn van 6 - 8 jaar terugverdienen. Tot het moment dat het beschikbaar gestelde krediet is terugverdiend is de omvang c.q. het restant van het krediet aan te merken als een risico. Omdat de investeringen pas na verloop van 3 jaar begint terug te verdienen (2020/2021) is tot dat moment dit risico als groot aan te merken.

Zwin College

Het voortgezet onderwijs in de streek staat onder druk. Om het onderwijs ook in de toekomst betaalbaar en op kwalitatief hoog niveau te houden, zal (per direct) een veranderproces worden ingezet. Zowel organisatorisch als onderwijskundig. Veranderingen brengen altijd transformatie- en/of frictiekosten met zich mee. De bekostiging van het voortgezet onderwijs



is primair de verantwoordelijkheid van het Rijk. Wij sluiten echter niet uit dat ook een beroep zal worden gedaan op het bedrijfsleven en op de lagere overheden (gemeenten en provincie) voor deze tijdelijke kosten.

Weerstandscapaciteit

Onder weerstandscapaciteit wordt verstaan de capaciteit aan geldmiddelen die de gemeente heeft om tegenvallers op te vangen. De weerstandscapaciteit bestaat uit middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om niet-begrote kosten, die onverwachts en substantieel zijn, te dekken zonder dat de begroting en het beleid aangepast hoeven te worden.

De weerstandscapaciteit bestaat uit:

- a. De vrij besteedbare reserves, d.w.z. dat gedeelte van de reserves waar geen bestemming aan gegeven is, bestaande uit:
 - de algemene reserve
 - reserve grondexploitatie
 - reserve sociaal domein
- b. Onvoorzien:

In de begroting is de verplichte post onvoorzien opgenomen. Deze is bedoeld om incidentele uitgaven te dekken die voldoen aan de 3 O's onvoorzien, onuitstelbaar en onvermijdbaar.
- c. Stille reserves:

Er is sprake van "stille" reserves indien activa een hogere waarde vertegenwoordigen dan de boekwaarde op de balans. Zolang de desbetreffende eigendommen echter niet voor verkoop in aanmerking komen, kunnen de stille reserves niet te gelde worden gemaakt. Deze worden dan ook niet opgenomen in de berekening weerstandscapaciteit.
- d. Onbenutte belastingcapaciteit:

Als minimumbedrag voor een maatschappelijk aanvaardbare hoogte van de onroerende zaakbelastingen, afvalstoffenheffing en rioolrechten wordt het zogenaamde redelijk peil gehanteerd. Gemeenten moeten een bepaald redelijk peil hebben om in aanmerking te komen voor een aanvullende uitkering op basis van artikel 12 FvW (Financiële verhoudingswet). Het bedrag dat de gemeente minder dan het redelijk peil ontvangt aan belastingopbrengsten, wordt aangemerkt als onbenutte belastingcapaciteit.

Overzicht beschikbare weerstandscapaciteit:

Component	Bedrag (x € 1.000)
Eigen vermogen per 1 januari 2018:	
Algemene reserve	6.973
Reserve grondexploitatie	240
Reserve sociaal Domein	4.712
Reserve Explosievenruiming	525
Egalisatiereserve bodemsanering	97
Onvoorzien	50
Onbenutte belastingcapaciteit	2.750
Totaal	15.347



Weerstandvermogen

Het weerstandvermogen van de gemeente is het vermogen om financiële risico's op te kunnen vangen en daarmee de gemeentelijke structurele taken te kunnen voortzetten. We bepalen het weerstandvermogen door de relatie te leggen tussen de weerstandscapaciteit (de middelen die beschikbaar zijn om niet begrote kosten te dekken) en de risico's die we als gemeente lopen en waarvoor op de balans geen voorziening is getroffen.

Wij achten deze weerstandscapaciteit van € 15.347.000 ruim voldoende gelet op de aanwezige risico's en het hiermee gekwantificeerde bedrag van € 14.097.000.

Kengetallen

1A Netto schuldquote

De netto schuld weerspiegelt het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen. De netto schuldquote geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie.

	Bedragen x € 1.000	Rekening 2016	Begroting 2017	Begroting 2018
A	Vaste schulden	57.467	63.000	62.000
B	Netto vlottende schuld	15.692	13.540	13.000
C	Overlopende passiva	1.218	8.000	1.400
D	Financiële activa	1.335	1.036	999
E	Uitzettingen < 1 jaar	11.079	12.662	5.579
F	Liquide middelen	1.551	3.000	1.500
G	Overlopende activa	826	250	500
H	Totale baten (excl. mutaties reserves)	68.081	65.614	67.596
Netto schuldquote (a+b+c-d-e-f-g)/h x 100%		88%	103%	100%

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. De wijze waarop de netto schuldquote, met dien verstande dat bij de financiële activa ook alle verstrekte leningen worden opgenomen.



	Bedragen x € 1.000	Rekening 2016	Begroting 2017	Begroting 2018
A	Vaste schulden	57.467	63.000	62.000
B	Netto vlottende schuld	15.692	13.540	13.000
C	Overlopende passiva	1.218	8.000	1.400
D	Financiële activa	1.335	1.036	999
E	Uitzettingen < 1 jaar	11.079	12.662	5.579
F	Liquide middelen	1.551	3.000	1.500
G	Overlopende activa	826	250	500
H	Totale baten (excl. mutaties reserves)	68.081	65.614	67.596
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen (a+b+c-d-e-f-g)/h x 100%		88%	103%	100%

2 De solvabiliteitsratio

Dit kengetal geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen.

Onder de solvabiliteitsratio wordt verstaan het eigen vermogen als percentage van het balanstotaal. Het eigen vermogen van een gemeente bestaat volgens artikel 42 BBV uit de reserves (zowel de algemene reserve als de bestemmingsreserves) en het resultaat uit het overzicht van baten en lasten.

	Bedragen x € 1.000	Rekening 2016	Begroting 2017	Begroting 2018
A	Eigen vermogen	24.042	21.168	20.636
B	Balanstotaal	115.463	116.284	109.338
Solvabiliteit (A / B) x 100%		21%	18%	19%

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.

In artikel 38, onderdeel a, van het BBV wordt gevraagd om in de balans afzonderlijk op te nemen:

Grond- en hulpstoffen gespecificeerd naar:

1. Niet in exploitatiegenomen bouwgronden; en
2. Overige grond- en hulpstoffen.

In onderdeel b van artikel 38 wordt gevraagd om "onderhanden werk" te vermelden, hieronder vallen ook bouwgronden in exploitatie. Voor de berekening van dit kengetal worden de niet in exploitatie genomen gronden en de bouwgrond in exploitatie bij elkaar opgeteld en gedeeld door de totale baten uit de programmabegroting of jaarstukken (ingevolge artikel 17 onderdeel van het BBV = exclusief mutaties reserves) en uitgedrukt in een percentage.



	Bedragen x € 1.000	Rekening 2016	Begroting 2017	Begroting 2018
A	Bouwgronden in exploitatie	3.352	3.528	3.036
B	Totale baten (excl. mutaties reserves)	68.081	65.614	67.596
Grondexploitatie B / C * 100%		4,92%	5,38%	4,49%

4 Structurele exploitatieruimte

Voor de beoordeling van het structurele en reële evenwicht van de begroting wordt thans 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.

Voorbeelden van structurele baten zijn de algemene uitkering en eigen belastinginkomsten. Bij structurele lasten zijn dat bijvoorbeeld de personeelslasten, kapitaallasten en bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen. Het onderscheid tussen structureel en incidenteel is ook in een notitie van de commissie BBV vastgelegd en moet conform het BBV ook in de begroting en jaarstukken worden onderbouwd. Een begroting waarvan de structurele baten hoger zijn dan de structurele lasten is meer flexibel dan een begroting waarbij structurele baten en lasten in evenwicht zijn.

In artikel 19 onderdeel c van het BBV wordt een overzicht gevraagd van de geraamde incidentele baten en lasten per programma, waarbij per programma tenminste de belangrijkste posten afzonderlijk worden gespecificeerd en de overige posten als een totaalbedrag kunnen worden opgenomen. In artikel 19 onderdeel d wordt een overzicht gevraagd van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves. In artikel 23 van het BBV staat dat deze gegevens ook moeten worden verstrekt voor de meerjarenraming. Deze gegevens worden ook verstrekt bij de jaarrekening (zie artikel 19 BBV).

Op basis van deze gegevens kan het saldo van de structurele baten en lasten worden berekend. Daarbij wordt het saldo opgeteld van de structurele onttrekkingen en toevoegingen aan reserves.

De structurele exploitatieruimte wordt bepaald door het saldo van de structurele baten en lasten en het saldo van de structurele onttrekkingen en toevoegingen aan reserves gedeeld door de totale baten (excl. mutaties reserve) en uitgedrukt in een percentage. Om dit kengetal te relateren aan het overzicht van baten en lasten is het noodzakelijk om de volgende cijfers te presenteren:

		Rekening 2016	Begroting 2017	Begroting 2018
A	Totale structurele lasten	65.871	66.425	66.858
B	Totale structurele baten	66.427	66.122	67.134
C	Totale structurele toevoegingen aan de reserves	0	100	15
D	Totale structurele onttrekkingen aan de reserve	335	437	343
E	Totale baten	67.400	67.128	68.562
Structurele exploitatieruimte ((B-A) + (D-C)) / E x 100%		1,32%	0,05%	0,88%



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 reinigingsheffing voor een woning met gemiddelde WOZ-waarde in die gemeente. De belastingcapaciteit van gemeenten wordt daarom berekend door de totale woonlasten meerpersoonshuishouden in jaar t te vergelijken met het landelijk gemiddelde in jaar t-1 en uit te drukken in een percentage.

		Rekening 2016	Begroting 2017	Begroting 2018
A	OZB-lasten voor gezin bij gem. WOZ-waarde	213	217	221
B	Rioolheffing voor gezin bij gem. WOZ-waarde	239	245	251
C	Afvalstoffenheffing voor een gezin	280	287	258
D	Eventuele heffingskorting			
E	Totale woonlasten voor gezin bij gem. WOZ-waarde (A+B+C+D)	732	749	730
F	Woonlasten landelijke gemiddelde voor gezin in t-1	716	723	723
Woonlasten t.o.v. landelijke gemiddelde jaar er voor (E / F) x 100%		102,2	103,6	101

Beschouwing kengetallen in relatie tot de financiële positie

De kengetallen 1A en 1B laten een redelijk stabiel verloop zien. Hoewel de behoefte aan vreemd vermogen voor financiering van vaste activa en voorraden bouwgrond relatief hoog is, leggen de verplichtingen (rente en aflossing) die daaruit voortvloeien geen ongewenst hoge druk op de begrotingspositie. Daarbij is het renterisico (door schommelingen in de renteontwikkeling) beperkt doordat voor de aangetrokken leningen met een lange looptijd een vaste rente geldt gedurende de gehele looptijd. De gemeente Sluis blijft dan ook ruimschoots onder de zogenaamde renterisiconorm.

De solvabiliteitsratio (kengetal 2) steekt ongunstig af bij wat in zijn algemeenheid geldt als de norm voor gemeenten. De reservepositie is zeker niet echt ongunstig wat onder andere mag blijken uit de verhouding tussen de risicopositie en het weerstandsvermogen. Dat deze ratio lager is dan de "norm" komt vooral door een relatief hoge behoefte aan vreemd vermogen (zie ook hiervoor) hetgeen direct samenhangt met het niveau van de investeringen die de voorbije jaren zijn gedaan. Beperking van een verdere stijging van de schuldpositie of zelfs terugdringen daarvan is enkel mogelijk door zeer terughoudend te zijn bij de keuze nieuwe investeringen te doen.

Kengetal 3 betreffende de verhouding tussen boekwaarden grondexploitatie en het begrotingstotaal exclusief mutaties reserves laat zien dat de middelen die vastliggen in de grondvoorraden relatief gezien beperkt blijven. Zeker na de herziening van de exploitatieberekeningen waarbij is afgewaardeerd door het vormen van voorzieningen ten laste van de reserve grondexploitatie en voorstel tot sanering van bedrijventerreinen is besloten omdat op een aantal locaties de gronduitgifte structureel achterblijft bij eerdere verwachtingen.

Kengetal 4 betreffende structurele exploitatieruimte laat zien dat in onze begroting voor dekking van structurele lasten in voldoende mate ook structurele baten beschikbaar zijn. Hoewel de structurele exploitatieruimte beperkt is, wordt deze gecompenseerd door een vrij gunstige reservepositie. Op basis hiervan achten wij het risico dat onverwachte tegenvallers,



ook als die structureel extra lasten meebrengen, tot ernstige verstoring van het begrotingsevenwicht zullen leiden relatief beperkt.

Het kengetal 5 betreffende de gemeentelijke lasten per huishouden laat zien dat wij in de pas lopen met het landelijk gemiddelde. Van belang is wel hierbij op te merken dat in dit kengetal niet de tarieven betrokken zijn voor forensenbelasting en toeristenbelasting. Uiteraard zijn dit geen heffingen die ten laste van onze eigen inwoners komen. De impact van de tarievenbepaling van deze heffingen voor onze begrotingspositie is evenwel van aanzienlijk belang.