

Paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing

Inleiding

Het weerstandsvermogen is een maatstaf voor de mate waarin een gemeente in staat is om de gevolgen van risico's op te vangen zonder dat het beleid of de uitvoering daarvan in gevaar komt. Het weerstandsvermogen wordt bepaald door de verhouding tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de benodigde weerstandscapaciteit (hoeveel middelen zijn nodig om alle risico's op te kunnen vangen). Beide komen in deze paragraaf aan de orde zodat vervolgens een uitspraak kan worden gedaan over het weerstandsvermogen van de gemeente Dantumadiel.

De financiële positie en daarmee het weerstandsvermogen wordt toegelicht aan de hand van de financiële kengetallen die het BBV voorschrijft. Zij vormen een verbinding tussen de verschillende aspecten die raad en gedeputeerde staten in hun beoordeling van de financiële positie moeten betrekken om daar een verantwoord oordeel over te kunnen geven.

Beschikbare weerstandscapaciteit

De beschikbare weerstandscapaciteit geeft aan hoeveel middelen beschikbaar zijn om eventuele risico's op te kunnen vangen. Het is een optelsom van alle elementen uit de gemeentefinanciën die daadwerkelijk kunnen worden ingezet om niet- begrote kosten te kunnen dekken.

De beschikbare weerstandscapaciteit kan volgens het BBV bestaan uit:

- de reserves (voor zover vrij besteedbaar);
- de stille reserves (voor zover binnen één jaar verkoopbaar en voor zover verkoop de continuïteit van de uitvoering niet aantast);
- de onbenutte belastingcapaciteit (tenzij wettelijk beperkingen zijn opgelegd of in het collegeprogramma anders is afgesproken);
- nog niet ingevulde begrotingsruimte / nieuwe beleidsgelden;
- de post onvoorzien.

Bij het bepalen van de beschikbare weerstandscapaciteit rekent de gemeente Dantumadiel alleen met de vrij besteedbare algemene reserve. Redenen zijn dat de overige mogelijke onderdelen niet goed objectief zijn te meten of niet worden onderscheiden. Stille reserves worden per definitie niet gemeten. Wat de onbenutte belastingcapaciteit is hangt mede af van wat politiek haalbaar is. De begroting bevat geen posten voor niet ingevulde begrotingsruimte / nieuwe beleidsgelden en onvoorzien.

Op basis van een bij de vaststelling van de programmabegroting 2017 aangenomen motie is het bedrag van de tot dan bestaande algemene reserve niet vrij besteedbaar van € 634.000 per 31 december 2016 overgeheveld naar de algemene reserve vrij besteedbaar.

Benodigde weerstandscapaciteit

Voor de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit tellen alleen risico's die nog niet op andere wijze zijn afgedekt. De kans is erg klein dat alle aanwezige risico's zich daadwerkelijk voor zullen doen, dit allemaal tegelijkertijd gebeurt en alle risico's dan ook nog eens tot het maximaal mogelijke nadeel leiden. Vandaar dat in de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit rekening wordt gehouden met een waarschijnlijkheidsfactor. Om de voor de weerstandscapaciteit relevante risico's goed in beeld te hebben vindt er regelmatig een risico-inventarisatie plaats. Het proces van risicomanagement bestaat bij de gemeente Dantumadiel uit de volgende onderdelen:

- Financiële risico's worden bijgehouden in een risicotabel waarvan de evaluatie en actualisatie vast onderdeel is van de planning- en control cyclus. Tweemaal per jaar wordt hierover gerapporteerd, te weten in de begroting en in de jaarrekening.
- Projectrisico's zijn een vast onderdeel van het standaard projectformat voor rapportages aan college en raad over grote projecten (> € 50.000) zoals aangegeven in het Handboek Projectmatig Werken.
- In overige college- en raadsvoorstellen (adviesnota's en raadsvoorstellen) worden financiële risico's indien van toepassing benoemd in het onderdeel 'inzet van middelen'.

De risicotabel van gemeente Dantumadiel ziet er als volgt uit:

Risicotabel gemeente Dantumadiel	Geschatte omvang mogelijke financiële tegenvaller	Kans	Beheersing	Financieel risico op te vangen via weerstandscapaciteit
Financieringen				
Garantstellingen	1.750.000	20%	Accepteren	350.000
Leningen	760.000	5%	Accepteren	38.000
Kapitaalgoederen				
Onderhoud bruggen	700.000	70%	Monitoren en beheersen	490.000
Projecten				
KIK / Transferium / Brede School Damwâld	1.000.000	20%	Monitoren en beheersen	200.000
Open einde regelingen				
Algemene en bijzondere bijstand	200.000	40%	Accepteren	80.000
Sociaal Domein Jeugdzorg	1.000.000	50%	Accepteren	500.000
Sociaal Domein WMO/AWBZ	800.000	50%	Accepteren	400.000
Leerlingenvervoer	40.000	50%	Accepteren	20.000
Overig				
Verbonden partijen	500.000	10%	Monitoren en beheersen	50.000
Totaal benodigde weerstandscapaciteit				2.128.000

Op basis van deze risicotabel bedraagt de benodigde weerstandscapaciteit ruim € 2,1 miljoen. Dit betreft de benodigde omvang van de algemene reserve vrij besteedbaar. De belangrijkste risico's uit de risicotabel worden hierna toegelicht.

Financieringen

Garantstellingen

De gemeente Dantumadiel staat rechtstreeks garant voor leningen aan de Stichting Thús Wonen (per 31 december 2016 € 1,75 miljoen). Het risico van deze garantstelling kan als gering worden aangemerkt omdat Thús Wonen er goed uitkomt in de recentste beschikbare financiële beoordeling (september 2016) door de Autoriteit Woningcorporaties van het Ministerie van Infrastructuur & Milieu (als opvolger van het Centraal Fonds Volkshuisvesting).

Leningen

Het gaat om startersleningen van € 760.000 onder NHG garantie, via het SVn (waarbij SVn voor elke aanvraag een inkomenstoets uitvoert en op basis daarvan een kredietadvies aan de gemeente geeft). De aan deze leningen verbonden risico's zijn zeer gering, gelet op de solide positie van het SVn, de NHG garantie en de SVn procedure voor het verkrijgen van een starterslening. Daarnaast gaat het om leningen aan de woningbouwcorporaties via het (SVn) ten behoeve van projecten in de volkshuisvesting.

Kapitaalgoederen

Onderhoud bruggen

Voor alle categorieën kapitaalgoederen met uitzondering van vaarwegen en gebouwen zijn beheers- en onderhoudsplannen opgesteld en vastgesteld door de raad. Het onderhoud aan de gebouwen in 2017 zal op basis van een meerjaren planmatig onderhoudsprogramma worden uitgevoerd dat echter niet is vastgesteld door de raad. In de risicotabel is rekening gehouden met mogelijke niet in de begroting opgenomen lasten van groot onderhoud bruggen en een mogelijke grote uitgave aan onderhoud walbeschoeiing van € 700.000 miljoen met een kans van 70% dat deze zich voordoen.

Projecten

KIK / Transferium / Brede School Damwâld

Het gaat hierbij om mogelijke overschrijdingen op lopende en geplande grote investeringsprojecten, te weten de KIK / Transferium projecten en het project Brede School Damwâld met een totaal bedrag aan investeringsuitgaven van ongeveer € 5 miljoen. Er is gerekend met een kans van 20% op een mogelijke budgetoverschrijding van € 1 miljoen.

Open einde regelingen

Voor de open einde regelingen die zijn opgenomen in de risicotabel is uitgegaan van een mogelijke overschrijding van de budgetten met 10% die ten laste komt van de gemeente en die zich voordoet met een kans van 30% tot 50% (afhankelijk van de regeling). Wat betreft de WMO / AWBZ en Jeugdzorg in het sociaal domein wordt het risico op budgetoverschrijding beperkt door in de uitgavenramingen geen rekening te houden met de gebleken meevallers over 2015 en door voor elke verhoging van de rijksbijdragen ook een

verhoging van het uitgavenbudget te begroten. Het risico op verdere bezuinigingen op de Rijksbijdrage voor het sociaal domein wordt op basis van recente ervaring lager ingeschat dan voorheen.

Algemene en bijzondere bijstand

De WWB, Wajong, Wsw en WIJ zijn ondergebracht in één wettelijke regeling voor wat wordt genoemd de onderkant van de arbeidsmarkt, de Participatiewet die per 1 januari 2015 in werking is getreden. Aan de gemeentelijke uitgavenkant (bijstandsuitkeringen) blijft een grote onzekerheid bestaan omdat die uitgaven afhankelijk zijn en blijven van de economische omstandigheden en de werkgelegenheidsontwikkeling die voor de gemeente grotendeels een gegeven zijn. De risicoramingen zijn verlaagd op basis van realisaties.

Wet Maatschappelijke Ondersteuning AWBZ

De WMO uitgaven zijn voor rekening en risico van de gemeenten afhankelijk van de vraag naar voorzieningen bij een in principe vastgelegde Rijksbijdrage.

Jeugdzorg

Ook hiervoor geldt dat de uitgaven voor rekening en risico van de gemeente zijn.

Bijzondere bijstand en Leerlingenvervoer

Ook deze regelingen kennen een open einde financiering, waarbij de gemeente risico loopt door het bestaan van een vaste vergoeding bij uitgaven die afhankelijk zijn van het beroep op de regelingen waarop de gemeente maar beperkt vat heeft.

Overig

Verbonden partijen

Verbonden partijen zijn organisaties waarin de gemeente zowel bestuurlijk als financieel een belang heeft. Aan verbonden partijen zijn meer dan de gebruikelijke financiële risico's verbonden indien sprake is van een minder grote grip op de bedrijfsvoering dan het geval is bij de eigen gemeentelijke organisatie. Verder is de juridische vorm van de verbonden partij van belang. Gaat het om een NV waarvan de gemeente aandeelhouder is dan is de gemeente niet aansprakelijk voor financiële tekorten van die NV. Is sprake van een Gemeenschappelijke Regeling (GR) dan is dat wel het geval. Hieruit volgt dat van materiële risico's voor onze gemeente sprake is ten aanzien van de Gemeenschappelijke Regelingen DDFK, NEF, Veiligheidsregio, FUMO en Welstandszorg Hus en Hiem. Onze gemeente kent een totaal budget in verband met deze verbonden partijen van circa € 2,2 miljoen. In de risicotabel is rekening gehouden met een mogelijke budgetoverschrijding van 20%, waarvoor een kans van 10% is aangenomen. Zie ook de paragraaf Verbonden partijen.

Weerstandvermogen

Het weerstandsvermogen geeft weer in hoeverre de beschikbare weerstandscapaciteit voldoende is om de geïnventariseerde risico's (= benodigde weerstandscapaciteit) te kunnen afdekken, oftewel de mate waarin de gemeente Dantumadiel in staat is om de nadelige gevolgen van risico's op te vangen.

Weerstandvermogen =
$$\frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}}$$

Er bestaan geen wettelijke normen voor de hoogte van het benodigde weerstandsvermogen. Gemeente Dantumadiel hanteert onderstaande waarderingstabel en heeft ervoor gekozen te volstaan met een 'voldoende' weerstandsvermogen.

Ratiowaarde	Waardering
> 2,0	Uitstekend
1,4 – 2,0	Ruim voldoende
1,0 – 1,4	Voldoende
0,8 – 1,0	Matig
< 0,8	Onvoldoende

Uitgaande van deze waarderingstabel betekent dit voor de gemeente Dantumadiel bij een dverwachte stand van de algemene reserve per 1 januari 2018, exclusief de toekomstige verplichtingen, van € 9,6 miljoen een ratiowaarde van 4,5 hetgeen een weerstandsvermogen op een uitstekend niveau is. In deze berekening is

de onbenutte belastingcapaciteit welke de gemeente Dantumadiel bezit nog niet eens meegenomen. Daarmee zou de ratio van de gemeente Dantumadiel nog verder stijgen.

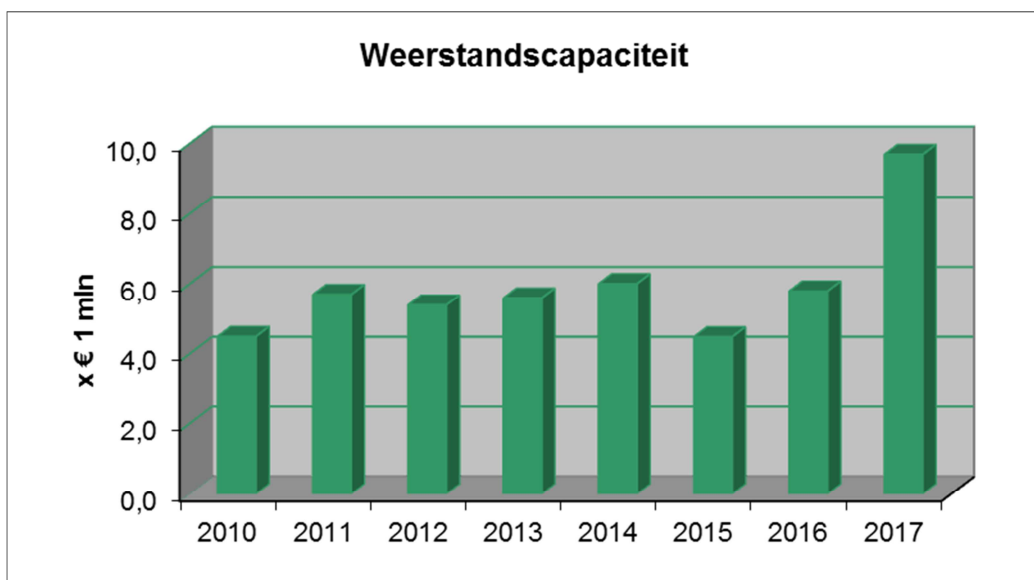
Risico's die de normale bedrijfsvoering overstijgen

Het betreft risico's die samenhangen met de kleine kans dat zich calamiteiten kunnen voordoen als bodemverzakkingen, natuurrampen, frauduleuze handelingen (van ambtenaren en/of bestuurders) etc. De belangrijkste kenmerken van deze categorie risico's zijn de onvoorspelbaarheid en de onmeetbaarheid. De onvoorspelbaarheid heeft dan betrekking op de vraag of het zich ooit zal voordoen en waar het zich zal voordoen. De onmeetbaarheid betreft het niet vooraf kunnen voorzien van de omvang van de schade die een dergelijke calamiteit met zich mee zal brengen en de eventuele aanwezigheid van nog overige risicodragers. Het is vrijwel ondoenlijk om risico's die de normale bedrijfsvoering overstijgen financieel te overzien c.q. af te dekken. Indien dergelijke risico's zich zouden voordoen, zullen noodzakelijkerwijs eenmalige middelen moeten worden vrijgemaakt.

Ontwikkeling weerstandsvormogen

Het weerstandsvormogen volgt zoals eerder is toegelicht uit de verhouding tussen de weerstandscapaciteit en de risico's die de gemeente loopt. Daarbij wordt de weerstandscapaciteit bij onze gemeente berekend als de omvang van de algemene reserve ar. Per 31 december 2016 is de algemene reserve niet vrij besteedbaar overgeheveld naar de algemene reserve vrij besteedbaar. Hierdoor bedraagt de algemene reserve vrij besteedbaar per 1 januari 2018 ongeveer € 9,6 miljoen (na aftrek van toekomstige verplichtingen). Vanwege de vergelijkbaarheid met voorgaande jaren is de onbenutte belastingcapaciteit waarover de gemeente Dantumadiel bezit buiten beschouwing gelaten.

De grafiek hierna geeft een beeld van de ontwikkeling van de weerstandscapaciteit in de periode 2010 tot en met 2017 (standen per 31 december). Omwille van de vergelijkbaarheid is niet alleen voor 2016 maar ook voor de voorafgaande jaren uitgegaan van de totale algemene reserve, dus inclusief de algemene reserve niet vrij besteedbaar. Verder gaat het om de algemene reserve na resultaatbestemming (bij de balans wordt de reserve voor bestemming getoond).



Na een periode van stijging in de periode 2012 – 2014 en daling in 2015 neemt de algemene reserve in 2016 sterk toe als gevolg van het hoge positieve rekeningresultaat in 2016. Dat resultaat is veel groter dan de onttrekkingen aan de reserve voor de eenmalige kosten van de ambtelijke fusie en een afboeking op de oude school in De Westereen. De daling van de reserve in 2015 komt door de aankoop van bibliotheekgebouwen en compensatie voor het niet doorgaan van de verkoop aandelen Omrin. De flinke stijging in het jaar 2017 wordt veroorzaakt door het toevoegen van het batig saldo van de reserve kapitaallasten aan de algemene reserve, en het forse rekeningresultaat van de jaarrekening 2016 welke in het jaar 2017 toegevoegd is aan de algemene reserve.

Stille reserves

Het bestaan van verschillen tussen de waarde van activa in de boeken en de werkelijke waarde ervan leidt tot het bestaan van stille reserves.

Deze stille reserves kunnen bijvoorbeeld optreden indien onze deelnemingen (aandelen en effecten) een hogere waarde hebben dan waarvoor zij op de balans staan. Dat is mogelijk doordat de deelnemingen conform bepalingen van de BBV op de balans worden gewaardeerd tegen hun aankoopwaarde, terwijl de werkelijke waarde hoger kan zijn. De stille reserves zijn opgenomen als pro memorie post, omdat de waarde van de deelnemingen moeilijk te bepalen valt. Zij kennen geen beursnotering. De gemeente Dantumadiel heeft onder andere aandelen in Kabel Noord en in de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG). Van de laatste aandelen is de intrinsieke waarde hoger dan de boekwaarde. Het betreft echter aandelen die beperkt verhandelbaar zijn, de aandelen BNG mogen namelijk niet verkocht worden aan private partijen.

Een andere oorzaak voor stille reserves kunnen gronden zijn die voor een boekwaarde op de balans staan die lager is dan hun marktwaarde. Feitelijk is dat bij onze gemeente het geval voor een redelijk aantal gronden. Het beleid van onze gemeente is om gemeentelijke gronden die niet bestemd zijn voor (toekomstige) grondexploitatie gefaseerd af te stoten. Daarmee zal deze oorzaak voor het bestaan van stille reserves verder in belang afnemen.

Kengetallen

Kengetallen zijn getallen die de verhouding uitdrukken tussen bepaalde onderdelen van de begroting of de balans en kunnen helpen bij de beoordeling van de financiële positie van gemeenten. Om dit te bereiken is de BBV op dit onderdeel aangepast en wordt deze paragraaf uitgebreid met de volgende kengetallen voor :

- Netto schuldquote;
- Solvabiliteitsratio;
- Grondexploitatie;
- Structurele exploitatieruimte;
- Belastingcapaciteit.

Deze kengetallen maken inzichtelijk over hoeveel (financiële) ruimte de gemeente beschikt om structurele en incidentele lasten te kunnen dekken of opvangen. Ze geven zodoende inzicht in de financiële weerbaar- en wendbaarheid van de gemeente. Per kengetal worden drie momenten vergeleken, namelijk:

- Begroting 2017
- Jaarrekening 2016
- Begroting 2018

Netto schuldquote / Netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen

Hoe hoger de schuld hoe hoger de netto schuldquote. De netto schuldquote laat de verhouding zien tussen de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen van de gemeente en geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie. Om inzicht te verkrijgen in hoeverre er sprake is van doorlenen wordt de netto schuldquote zowel in- en exclusief doorgeleende gelden weergegeven.

	Begroting 2017	Rekening 2016	Begroting 2018
Netto schuldquote (excl. doorgeleende gelden)	63%	20%	33%
Netto schuldquote	67%	22%	36%

Solvabiliteitsratio

De solvabiliteitsratio (= Eigen Vermogen / Totaal Vermogen) geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Hoe hoger de solvabiliteitsratio, hoe weerbaarder de gemeente is.

	Begroting 2017	Rekening 2016	Begroting 2018
Solvabiliteit	20%	32%	28%

Harde normen voor de waarde die de solvabiliteit zou moeten hebben zijn er niet. Zeker niet voor gemeenten. Veel van de activa van de gemeente zijn immers niet verhandelbaar. En het maakt verschil of een gemeente de investeringen in de openbare ruimte wel of niet (voor een deel) heeft geactiveerd.

Grondexploitatie

Het kengetal grondexploitatie geeft aan hoe groot de grondpositie (waarde van de grond) is ten opzichte van de totale (geraamde) baten uit de exploitatie. Omwille van de vergelijkbaarheid van jaar op jaar is voor alle jaren uitgegaan van grond waarden exclusief niet in exploitatie genomen gronden (zoals vanaf de jaarrekening 2016 voorgeschreven door het BBV).

	Begroting 2017	Rekening 2016	Begroting 2018
Grondexploitatie	10%	7%	6%

Structurele exploitatieruimte

Dit kengetal geeft aan hoe groot de structurele exploitatieruimte is, doordat wordt gekeken naar het saldo van de structurele baten en structurele lasten en dit saldo wordt afgezet tegen de totale baten.

	Begroting 2017	Rekening 2016	Begroting 2018
Structurele exploitatieruimte	0%	4%	0%

Een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten te dekken.

Belastingcapaciteit

De onroerende zaakbelasting is voor de gemeente de belangrijkste eigen belastinginkomst. De belastingcapaciteit geeft inzicht in de mate waarin financiële tegenvallers kunnen worden opgevangen door een belastingverhoging dan wel daarmee ruimte kan worden gemaakt voor nieuw beleid. De mate waarin belastingverhoging mogelijk is wordt afgemeten aan de mate waarin de belastingtarieven van de gemeente lager zijn dan het landelijk gemiddelde. Uitgaande van het OZB bedrag per woning die volgt uit de tariefvoorstellen bij deze begroting bedraagt de ratio:

	Begroting 2017	Rekening 2016	Begroting 2018
Belastingcapaciteit	92%	91%	94%

Het betekent dat het OZB bedrag van Dantumadiel 92% bedraagt van het landelijk gemiddelde bedrag. Een percentage van 120 is de norm voor acceptatie van een gemeente als artikel 12 gemeente (die voor extra rijksbijdragen in aanmerking komt in geval van financiële problemen).