

## Paragraaf B. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Het weerstandsvermogen is het vermogen van de gemeente Winterswijk om risico's te kunnen opvangen zonder dat de normale bedrijfspgang daardoor wordt verstoord. Het gaat hierbij om risico's waarvoor geen voorziening of een verzekering is afgesloten. Het weerstandsvermogen geeft daarmee inzicht in de gezondheid van de financiële positie op langere termijn van de gemeente.

Risico's kunnen zich incidenteel voordoen zoals eenmalige negatieve exploitatieresultaten. Deze risico's worden gedekt uit de algemene reserve. De algemene reserve vormt daarmee de zogenoemde incidentele weerstandscapaciteit.

Indien risico's een structureel karakter krijgen, dus over meerdere jaren tot significant hogere uitgaven zullen leiden, is de algemene reserve onvoldoende. Dan zal de structurele weerstandscapaciteit moeten worden aangesproken. De structurele weerstandscapaciteit bestaat uit de onbenutte belastingcapaciteit en capaciteit uit hoofde van de overige heffingen.

### Incidentele weerstandscapaciteit

Als incidentele weerstandscapaciteit wordt beschouwd, dat deel van de reservepositie dat als buffer vrij aanwendbaar is. De in Winterswijk gehanteerde norm is € 60 per inwoner (€ 1,7 miljoen).

De begrote algemene reserve bedraagt eind 2018 per saldo € 43,7 miljoen.

De gemeente Winterswijk kent een aantal specifieke bestemmingsreserves (o.a. de bestemmingsreserve Begraven en bestemmingsreserve Personele bezuinigingen). Elk jaar is de raad opnieuw vrij om te bepalen of en zo ja, op welke wijze een deel van de algemene reserve wordt aangewend.

In tegenstelling tot reserves zijn voorzieningen nodig voor een normale bedrijfsvoering. De voorzieningen zijn vastgesteld op het niveau van het geschatte verlies of verplichting.

Jaar: 2018	1 januari*	31 december
Algemene voorziening	€ 3,9 mln	€ 3,7 mln
Egalisatievoorziening	€ 2,3 mln	€ 2,3 mln
Onderhoudsvoorziening	€ 1,2 mln	€ 1,1 mln
<b>Totaal</b>	<b>€ 7,4 mln</b>	<b>€ 7,1 mln</b>

\* op basis 2<sup>e</sup> prognose 2017

Ter afdekking van onvoorziene uitgaven wordt jaarlijks in de begroting € 1,25 per inwoner opgenomen. Bij voorstellen waarvoor deze stelpost wordt benut als dekkingsmiddel geldt als toetsingscriterium dat het voorstel dient te voldoen aan de drie O's (Onvoorzienbaar, Onvermijdbaar en Onuitstelbaar).

### Structurele weerstandscapaciteit

In het raadsprogramma is als doelstelling opgenomen dat er geen stijging van de lokale lasten boven de jaarlijkse prijsindex CBS mag plaatsvinden. De gemeentelijke tarieven, leges en heffingen zijn voor 100% kostendekkend. Daarvan wordt slechts gemotiveerd afgeweken.

In geval zich structureel hogere risico's effectueren, is het niet altijd mogelijk andere kosten met eenzelfde bedrag jaarlijks te verlagen. In dat geval wordt de gemeente gedwongen om de inkomsten te verhogen. Een alternatief is om de extra kosten uit de reserves te bekostigen, maar deze reserves zijn eindig. Alvorens een beroep kan worden gedaan op extra financiering van het Rijk moet een gemeente ten volle de eventuele belastingcapaciteit benutten. Dat kan natuurlijk ook niet oneindig. Daarom is door het Rijk een norm gesteld tot welk niveau het nog aanvaardbaar is lokale belastingen te verhogen. Dit is de zogenaamde art. 12 norm. Ten opzichte van de artikel 12-norm is de ongebruikte ruimte in de heffingen € 1,4 miljoen.

### Samenvatting totaal weerstandsvermogen

Het is van belang dat de gemeente voldoende dekking heeft. Deze dekking ofwel het totale weerstandsvermogen van de gemeente is per 31 december 2018 als volgt opgebouwd:

Incidenteel	Algemene reserve	€ 43,7 miljoen
Structureel	Onbenutte belastingcapaciteit	€ 1,4 miljoen per jaar

Om vast te stellen of de gemeente over voldoende weerstandsvermogen beschikt om de onderkende risico's op te kunnen vangen, moet een inschatting worden gemaakt van het benodigde weerstandsvermogen.

Om het benodigde weerstandsvermogen te berekenen is een goede risico-inventarisatie nodig met een inschatting van het gevolg, de kans dat het risico zich voordoet en de financiële impact. Daarnaast is een kansberekening nodig omdat het niet waarschijnlijk is dat meerdere risico's zich op eenzelfde moment en in volle omvang zullen voordoen. Deze kansberekening kan bijvoorbeeld uitgevoerd worden met de zogenaamde Monte-Carlo analyse.

In 2016 is bovenstaande analyse uitgevoerd. Hieruit is gebleken dat een weerstandsvermogen van € 2,5 miljoen voldoende is.

De risico's in de grondexploitatie zijn hier nog niet in meegenomen. Voor deze risico's is een aantal jaren geleden ook een Monte Carlo-analyse uitgevoerd. Uit de analyse blijkt dat een weerstandsvermogen voor de grondexploitaties van Winterswijk van ca. € 2,5 miljoen. toereikend is.

Het totale benodigde weerstandsvermogen bedraagt derhalve ca. € 5 miljoen.

Afgezet tegen het weerstandsvermogen van € 43,7 miljoen incidenteel en € 1,4 miljoen structureel, kan worden gesteld dat dit vermogen afdoende is om de risico's te kunnen afdekken.

Gezien deze inschatting is het vooralsnog niet direct noodzakelijk om expliciete normen aan te geven voor de benodigde hoogte van het weerstandsvermogen.

### Kengetallen financiële positie

Naar aanleiding van het rapport van de commissie Depla is het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) gewijzigd. Vanaf het begrotingsjaar 2016 zijn de volgende kengetallen toegevoegd aan de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing:

1. netto schuldquote
2. netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen;
3. solvabiliteit;
4. structurele exploitatieruimte;
5. grondexploitatie;
6. belastingcapaciteit.

#### Kengetallen financiële positie

	2016		2017		2018	
	jaarrekening		2e prognose		begroting	
1. Netto schuldquote	100,40%	M	92,86%	V	96,60%	V
2. Netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen	89,20%	V	84,49%	V	88,20%	V
3. Solvabiliteit	36,10%	M	33,10%	M	33,30%	M
4. Structurele exploitatieruimte	7,09%	V	1,76%	V	1,43%	V
5. Grondexploitatie	9,40%		8,60%		8,90%	
6. Belastingcapaciteit	107,80%		107,50%		107,50%	

1/2 Netto schuldquote (incl. en excl. correctie voor verstrekte leningen)

De netto schuldquote geeft aan of een gemeente investeringsruimte heeft of juist voorzichtig moet zijn. Daarnaast zegt het kengetal ook wat over de flexibiliteit van de begroting. Hoe hoger de schuld, hoe meer rentelasten en aflossingen er zijn. Hierdoor wordt de begroting minder flexibel. De netto schuldquote wordt berekend inclusief en exclusief doorgeleende gelden. Omdat er onzekerheid is of deze leningen wel allemaal terug zullen worden betaald, is het verstandig om dit onderscheid te maken.

Hoe lager het kengetal hoe beter.

Criteria

Voldoende (V)	Tot 100%
Matig (M)	100% tot 130%
Onvoldoende (O)	Hoger dan 130%

De Netto schuldquote zowel voor als na correctie voor verstrekte leningen daalt in 2018 ten opzichte van 2017 als gevolg van de afname van de langlopende leningen.

3 Solvabiliteit

Onder de solvabiliteitsratio wordt verstaan het eigen vermogen als percentage van het totale vermogen. Deze indicator geeft inzicht in de mate waarin Winterswijk in staat is aan zijn financiële verplichtingen te voldoen. Hier geldt hoe hoger het kengetal hoe beter.

Criteria

Voldoende (V)	50% en hoger
Matig (M)	Tussen 30% en 50%
Onvoldoende (O)	Kleiner dan 30%

De solvabiliteit blijft ongeveer 33%. Hiermee zit Winterswijk op het gemiddelde solvabiliteitscijfer van alle Gelderse gemeenten.

4 Structurele exploitatieruimte

De structurele exploitatieruimte geeft aan hoe wendbaar een gemeente is. Als de structurele baten hoger zijn dan de structurele lasten is een gemeente in staat om (structurele) tegenvallers op te vangen. Dus hoe hoger het kengetal hoe beter.

Criteria

Voldoende (V)	hoger dan 0,6% (van algemene uitkering en belastingcapaciteit)
Matig (M)	Tussen 0% en 0,6% (van algemene uitkering en belastingcapaciteit)
Onvoldoende (O)	Kleiner dan 0% (van algemene uitkering en belastingcapaciteit)

De geprognosticeerd structurele ruimte zit ruim boven de 0,6%. Het gemiddelde van de Gelderse gemeenten is 0,9%.

5 Grondexploitatie

Dit kengetal geeft weer hoe de waarde van de grond zich verhoudt tot de totale (geraamde) baten. Voor de berekening van dit kengetal worden de niet in exploitatie genomen gronden en de bouwgronden in exploitatie bij elkaar opgeteld en gedeeld door de totale baten uit de programmabegroting.

6 Belastingcapaciteit

De belastingcapaciteit geeft inzicht hoe de belastingdruk in de provincie of gemeenten zich verhoudt ten opzichte van het landelijke gemiddelde. Onder de woonlasten worden verstaan de OZB, de rioolheffing en reinigingsheffing voor een woning met een gemiddelde waarde. Een uitkomst boven de 100% betekent hogere woonlasten dan het gemiddelde van Nederland.

De kengetallen dienen in relatie met de andere kengetallen bekeken te worden. Als de kengetallen gezamenlijk een verontrustend beeld geven, dan betekent dit dat de financiële positie van de Gemeente Winterswijk onder druk staat en dat maatregelen noodzakelijk zijn.

Conclusie

Voor het toekennen van de toezichtsvorm door de Provincie (repressief of preventief) blijft het reëel en structureel sluitend zijn van de begroting het bepalende criterium. Uit de kengetallen blijkt dat Winterswijk, een redelijke financiële positie heeft. Het verlagen van de langlopende leningen blijft een aandachtspunt.

**Risico's**

Om het benodigde weerstandsvermogen te berekenen is een goede risico-inventarisatie nodig.

Op basis van de uitgevoerde risico-inventarisatie is van alle relevante risico's in kaart gebracht:

de mogelijk scenario's;

de beheersmaatregelen ter voorkomen en ter beheersing van het risico;

waardering van het risico (inschatting van de kans en financiële impact).

Op basis van de uitgevoerde risico-inventarisatie en de inschatting van de kans en impact is per risico een score bepaald. Hiermee wordt inzicht verkregen in de belangrijkste actuele risico's die de gemeente loopt.

De belangrijkste actuele risico's die de gemeente loopt worden hierna per programma kort toegelicht.

Pr.	Risico	Korte omschrijving risico
1	Informatiebeveiliging	<p>Het risico is dat we niet voldoen aan wet- en regelgeving ten aanzien van informatiebeveiliging en dus dat de informatie niet goed is beveiligd en gegevens worden misbruikt. Als gevolg hiervan kan de privacy van burgers, bedrijven en instellingen niet worden gegarandeerd.</p> <p>Inmiddels zijn het beveiligingsbeleid, de ISMS (Information Security Management System) en diverse beheersmaatregelen ingevoerd. Zie voor een uitgebreide toelichting paragraaf J Informatiemanagement.</p>
7	Verstrekken van uitkeringen levensonderhoud, verloop klantenbestand en verloop inkomensdeel, fraudepreventie, terugvordering en verhaal.	<p>De gemeente ontvangt jaarlijks vooraf een uitkering van het Rijk voor het betalen van bijstandsuitkeringen levensonderhoud. Het Rijk heeft een vangnetregeling om forse overschrijdingen van het budget op te vangen. Deze vangnetregeling compenseert een deel van een eventueel tekort. De voorwaarden om voor de vangnetregeling in aanmerking te komen wisselen jaarlijks, in de regel is een tekort tot 5% in elk geval voor eigen rekening. De voorwaarden voor 2018 zijn nog niet bekend. Het risico is dat de aanvullende bijdrage niet wordt toegekend, omdat we niet aan de voorwaarden hebben voldaan.</p>
7	Hameland	<p>De daling van de Rijkssubsidie voor uitvoering Wsw (uitvoering sociale werkvoorziening en begeleid werken) zet in elk geval door tot 2019. Het verschil tussen het CAO loon en de Rijkssubsidie komt ten laste van de gemeente. Dit wijzigt niet na de liquidatie van Hameland (in 2018)</p>
7	SDOA	<p>In de begroting van SDOA geeft zij aan dat de uitvoeringskosten vanaf 2017 met € 1,1 mln. zullen stijgen. N.a.v. deze stijging hebben wij besloten dat er een onderzoek moet komen naar de efficiency van de bedrijfsvoering van SDOA.</p> <p>Wij verwachten dat er een efficiëncyslag gemaakt kan worden bij SDOA waardoor de bedrijfsvoeringskosten zullen dalen.</p> <p>In onze MJB 2018-2021 hebben wij daarom de door SDOA aangegeven structurele verhoging van de uitvoeringskosten niet volledig opgenomen. Wij verwachten dat de uitvoeringskosten in 2020 weer terug zijn op het niveau van 2016.</p>

Paragraaf B Weerstandsvermogen en risicobeheersing

10	Transformatie sociale domein	De gemeente is vanaf 2015 geheel verantwoordelijk voor de uitvoering van het sociaal domein. Op korte termijn (2018) lijkt het budget voldoende. Het is echter onduidelijk hoeveel nieuwe klanten zich in de toekomst zullen melden en hoe het Rijksbudget zich ontwikkelt. Het is dus onduidelijk of de toegekende Rijksbudgetten voldoende zijn.
14	Bezuiniging op de organisatie	Met betrekking tot de nog te realiseren bezuiniging loopt de organisatie de volgende twee risico's: Risico op teveel verlies van kennis en kunde om alle taken te kunnen blijven uitvoeren. Risico op teveel verlies van capaciteit om alle taken te kunnen blijven uitvoeren. In principe is er afgesproken dat er evenveel taken komen te vervallen als er formatie verdwijnt.

### *Risico Grondexploitatie*

Gemeenten moeten de risico's voortvloeiend uit de grondexploitaties kunnen opvangen. Dit gebeurt middels de weerstandscapaciteit (Weerstandscapaciteit: middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om tegenvallers op te vangen zonder dat het nodig is de begroting of het beleid aan te passen.) Het risico ten aanzien van de grondexploitaties kan op 2 manieren worden benaderd:

- Het risico dat de resultaten uit de grondexploitaties lager uitvallen dan wordt verwacht, waarbij nog wel kan worden uitgegaan van een positief resultaat;
- Het risico dat de toekomstige inkomsten niet voldoende zijn om de gemaakte kosten goed te maken.

In het jaar waarin duidelijk wordt dat een verlies gaat optreden, moet het verlies worden verwerkt in de jaarrekening door middel van het treffen van een verliesvoorziening. Dit moet per complex worden beoordeeld.

De relatie tussen risico's en weerstandscapaciteit hangt samen met het belang dat de gemeente heeft om batige saldi uit de grondexploitaties te realiseren. Wanneer de gemeente verwachte batige saldi uit grondexploitaties op voorhand inzet om ontwikkelingen te financieren dan zal er een grotere risicoreservering gemaakt moeten worden.

Om tot een meer realistische weergave te komen, zijn met ingang van de vorige meerjarenbegroting (2017 – 2020) winstafdrachten vanuit de grondexploitatie verwerkt voor die complexen waarvan dit met een redelijke mate van zekerheid kan worden opgenomen. Dit is het geval ten aanzien van Plan Morgenzon. Dit plan verkeert in de uitvoeringsfase. Na een voorspoedige start van de gronduitgifte in 2015 is er nog steeds veel belangstelling voor kavels op dit plan. De vooruitzichten zijn onverminderd positief. Verwacht wordt dat gedurende de jaren 2017 tot en met 2019 jaarlijks een winstafdracht vanuit Plan Morgenzon zal plaatsvinden. De winstafdracht in 2016 bedroeg € 830.000. Ten aanzien van de overige complexen is op dit moment teveel onzekerheid om een winstafdracht in de begroting te kunnen verwerken.

Op basis van het voorzichtigheidsprincipe is niet 100%, maar een gedeelte van het verwachte resultaat van het Plan Morgenzon verwerkt in de begroting. Zie ook paragraaf G Grondbeleid.

De gemeente Winterswijk bevindt zich in een gunstige positie omdat zij overwegend 'winstgevende' grondexploitaties in exploitatie heeft. Over het geheel bezien kunnen de risico's binnen het batig saldo van de gezamenlijke grondexploitaties worden opgevangen.

Tekorten moeten worden afgedekt in het jaar waarin ze voorzienbaar worden. Winsten mogen pas worden genomen zodra zeker is dat ze worden gerealiseerd. Per project dient dit te worden beoordeeld.

Als wordt geconstateerd dat op een grondexploitatie een afwaardering moet plaatsvinden of dat er een voorziening voor moet worden getroffen dan leidt dit tot een onvoorziene kostenpost in de jaarrekening. Als in hetzelfde jaar geen positieve resultaten in de grondexploitatie kunnen worden verantwoord, omdat nog geen winstgevende complexen kunnen worden afgewikkeld, dan heeft de grondexploitatie als geheel een negatief resultaat in het betreffende jaar.

Het verwachte resultaat van de geactualiseerde grondexploitaties (voor wat betreft de bouwgronden in exploitatie) is € 4,8 miljoen positief berekend naar netto contante waarde (NCW) per 1-1-2017.