

4.2 Weerstandvermogen en risicobeheersing

Portefeuillehouder: N.P.L.M. Doesburg

Inleiding

Het weerstandsvermogen van een gemeente is het vermogen om financiële risico's op te kunnen vangen. Voor een beoordeling van het weerstandsvermogen zijn twee elementen van belang:

- De beschikbare weerstandscapaciteit: dit zijn de middelen waarover de gemeente beschikt om niet begrote kosten te dekken die onverwachts en substantieel zijn;
- De risico's die de gemeente loopt, de kans dat deze risico's zich voordoen en het mogelijke schadebedrag.

Beide worden in de deze paragraaf uitgewerkt en dit wordt twee maal per jaar, bij het opstellen van de begroting en jaarrekening, geactualiseerd. In de paragraaf zijn ook de kengetallen opgenomen die op grond van het gewijzigde BBV voorgeschreven zijn. Doel van deze kengetallen is eenvoudig inzicht te krijgen in de financiële positie van de gemeente.

Weerstandscapaciteit

We onderscheiden incidentele en structurele weerstandscapaciteit.

De incidentele weerstandscapaciteit:

Het (incidentele) vermogen om calamiteiten eenmalig op te kunnen vangen zonder dat deze invloed heeft op de voortzetting van taken. Het valt samen met de (algemene) reservepositie.

Incidentele weerstandscapaciteit 2018 (in €)	
Prognose saldo algemene reserve per eind 2017	14.948.000
Af: Verwacht nadelig resultaat over 2017	-910.400
Af: Verwachte bijstelling saldo 2017 a.g.v begrotingswijz. UW Samenwerking	-1.300.000
Bij: Verwachte netto winst grondexploitatie Floridaan 2017	760.000
Af: Saldo onttrekkingen en dotaties aan de algemene reserve in 2018	-801.000
Bij: Saldo reserve decentralisaties (dient ook ter dekking van risico's)	2.022.800
Totaal incidentele weerstandscapaciteit 2018	14.719.400

De gemeente heeft ook nog 'stille' reserves, in de vorm van vastgoed, gronden en aandelen. Deze zijn niet meegenomen in de omvang van de incidentele weerstandscapaciteit. Het vastgoed en de gronden zijn over het algemeen in gebruik of verhuurd en kunnen niet zonder meer worden ingezet in het geval zich risico's voordoen en de gemeente het geld nodig heeft.

De structurele weerstandscapaciteit:

Dit zijn de middelen die permanent ingezet kunnen worden om tegenvallers in de lopende exploitatie op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van de bestaande taken. Dit is de (potentiële) financiële ruimte voor de gemeente. Zo is een stelpost onvoorzien in de begroting opgenomen. Tot slot kan (in theorie) gebruik gemaakt worden van de onbenutte belastingcapaciteit. Dit is de ruimte die tussen de maximaal toegestane tarieven voor de onroerendezaakbelasting en de huidige gehanteerde tarieven. Deze posten zijn niet meegenomen bij de berekening van de factor weerstandsvermogen verderop in deze paragraaf.

Structurele weerstandscapaciteit (in €)	
Onbenutte belastingcapaciteit OZB	2.246.600
Stelpost onvoorzien	85.500
Totaal	2.332.100

Risico's

De risico's zijn geactualiseerd om een goede actuele inschatting te kunnen maken van de benodigde weerstandscapaciteit. In deze paragraaf wordt kort toegelicht wat het risico inhoudt. De risico's die relevant zijn voor de paragraaf weerstandsvermogen moeten een financiële omvang hebben van € 100.000 of hoger.

De gemeente IJsselstein hanteert de volgende criteria voor een risico:

- Er moet sprake zijn van oorzaak en gevolg;
- De kans of een gebeurtenis zich voordoet en de mate waarin het gevolg zich voordoet zijn onzeker;
- Er moet sprake zijn van enige mate van voorkennis;
- Het risico moet een bedreiging / belemmering vormen voor het bereiken van de beleidsdoelstellingen;
- Het risico moet financieel kwantificeerbaar zijn.

Benodigde weerstandscapaciteit

Hierna zijn de risico's per programma weergegeven en toegelicht.

Risico	Beheersmaatregelen	Verwachting voor 2018	Kans	Bruto bedrag	Netto (kans x bruto)
			<i>in %</i>	<i>in €</i>	<i>in €</i>
Programma Bestuur en organisatie					
Niet melden datalek/verwerken bijzondere persoonsgegevens Organisaties zijn verplicht om een datalek te melden bij de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). Indien bedrijven de meldplicht niet nakomen kan de AP	Het is onmogelijk om maatregelen te nemen die een datalek volledig zullen voorkomen. Maar de AP legt alleen een boete op als	Verdere implementatie van de BIG zal de gemeente verder in control laten komen op het onderwerp informatiebeveiliging. Ook wordt er	20	500.000	100.000

Risico	Beheersmaatregelen	Verwachting voor 2018	Kans	Bruto bedrag	Netto (kans x bruto)
			in %	in €	in €
bedrijven een boete opleggen. In de wet staat dat een boete pas wordt opgelegd, nadat de AP een bindende aanwijzing heeft gegeven. Uitzondering daarop is als de overtreding opzettelijk is gepleegd of het gevolg is van ernstige nalatbaarheid.	aantoonbaar is dat er niet voldoende maatregelen zijn genomen om een datalek te voorkomen. De gemeente is gestart met het implementeren van de normen uit de Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten (BIG). Onafhankelijke audit heeft aangetoond dat de gemeente met het implementeren van deze maatregelen voldoet aan de beveiligingseisen die de overheid stelt.	een (verplichte) Functionaris Gegevensbescherming aangesteld die als contactpersoon dient bij het melden van datalekken van de AP.			
Programma Wonen en ruimte					
Leningen aan Provides Ter financiering van grote woningbouwprojecten heeft de gemeente in het verleden diverse leningen verstrekt aan Provides. Voor de geldleningen zijn geen hypothecaire zekerheden verlangd door de gemeente.	Door het contract dat is gesloten met het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) kan Provides zelfstandig leningen aantrekken onder waarborging van het WSW. De gemeente verstrekt daarom geen nieuwe leningen meer aan Provides	Het WSW beoordeelt jaarlijks de financiële positie van Provides. Hierin geeft het WSW aan of Provides voldoet aan de eisen van kredietwaardigheid conform het reglement van deelneming Waarborgfonds. We verwachten hier geen problemen.	2	16.832.000	336.600
Grondexploitatie De risico's op grondexploitaties worden voor een belangrijk deel bepaald door de marktontwikkelingen. De volgende risico's kunnen worden genoemd: - niet halen van verwachte opleveringsdatum; - niet tijdig uitgeven of verwerven van grond; - sterkere kostenstijgingen dan voorzien in de bouw; - hogere saneringskosten van	De gemeente heeft als beleid om zelf geen actief grondbeleid meer te voeren. Projecten die in het verleden zijn gestart, worden afgemaakt. Het risico zal hierdoor in de toekomst lager worden. Jaarlijks worden de grondexploitaties geactualiseerd. Voorziene risico's worden begroot in de verschillende grondexploitaties.	Voor de berekening van het risicobedrag wordt uitgegaan van 10% van het geïnvesteerd vermogen en 10% van de nog te maken kosten.	10	1.553.000	155.300

Risico	Beheersmaatregelen	Verwachting voor 2018	Kans	Bruto bedrag	Netto (kans x bruto)
			in %	in €	in €
grondpercelen; - waardedaling gronden; - een niet actuele grondexploitatie.					
Parkeerexploitatie Uitgangspunt is dat de parkeerexploitatie over de totale looptijd van 40 jaar neutraal is. Deze exploitatie is deels gebaseerd op gefundeerde aannames van ontwikkeling van parkeeruren. Risico is dat de baten lager uitvallen dan waarmee in de exploitatie gerekend is.	De exploitatie begint zich nog in een beginstadium, waardoor ook nog tijdig bijgestuurd kan worden. De ontwikkeling van zowel de lasten als de baten worden gemonitord.	Het parkeerbeleid is bijgesteld ten opzichte van de startsituatie. Verwachting is dat daarmee een realistisch scenario voor komende jaren is ontstaan. Het risicobedrag is gebaseerd op de geraamde opbrengst voor kort parkeren en naheffingen.	10	1.000.000	100.000
Programma Inkomen, jeugd en Wmo					
Participatiewet uitkering (PW) Dit betreft veelal zogenaamde "openeinderegeling".	Beheersing vindt plaats binnen de gemeenschappelijke regeling Werk en Inkomen Lekstroom (WIL)	Tendens is dat het uitkering langzaam oploopt. De rijksbijdrage wordt ook bijgesteld aan de ontwikkeling. Risico is dat de lokale ontwikkeling hier van afwijkt. Het risicobedrag is gebaseerd op het totaal aan uitkering PW.	5	7.743.000	387.200
Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) excl. decentralisatie De Wmo is een openeinderegeling. Dat houdt in dat eventuele overschrijdingen op deze taken voor risico van de gemeente is. Het gaat hierbij met name om huishoudelijke hulp, woon- en vervoersvoorzieningen.	Voorwaarden voor ondersteuning kunnen binnen de grenzen van de wet worden bijgesteld, waardoor de kosten beheersbaar blijven.	De aantallen verstrekking lopen langzaam op als gevolg van de vergrijzing. Dit wordt deels gecompenseerd door hogere eigen bijdrage en deels via de algemene uitkering. Risico is dat de lokale ontwikkeling afwijkt van de landelijke ontwikkeling.	5	2.120.000	106.000
Decentralisaties sociaal domein Als gevolg van de bezuinigingen van het Rijk op de taken die per 2015 door de gemeenten worden uitgevoerd, loopt de	Voornaamste risico's betreffen de in verhouding dure trajecten. Op dit moment is nog onvoldoende	Bij het bepalen van het risico ten aanzien van de decentralisaties is uitgegaan van een risico van 10%	10	13.386.000	1.338.600

Risico	Beheersmaatregelen	Verwachting voor 2018	Kans	Bruto bedrag	Netto (kans x bruto)
			in %	in €	in €
gemeente aanzienlijke risico's.	duidelijk in hoeverre deze (boven)regionaal worden gedeeld en wat dus het exacte risico van de gemeente is.	van het totaal bedrag van de integratie-uitkering sociaal domein (algemene uitkering).			
Diverse programma's					
Het verstrekken van gemeentegaranties De gemeente heeft in het verleden gemeentegaranties verstrekt vanuit zijn publieke functie. Zie de regels hieronder voor de bedragen en risico's per beleidsveld.	In de financiële verordening is aangegeven dat: - Alleen garanties verstrekt worden indien er geen waarborgfonds bestaat voor het betreffende beleidsterrein; - Indien de aanvrager beschikt over eigen accommodatie wordt er altijd het recht van 1e hypotheek verlangd; - Waar mogelijk worden de oude gemeentegaranties afgebouwd. - De lening is aangetrokken ter financiering van een investering die past in het collegeprogramma.	Er zijn tot nu toe geen signalen ontvangen dat er problemen zijn bij de instellingen waaraan leningen zijn verstrekt. Ook voor 2018 ⁸ verwachten wij geen problemen.			
- Volkshuisvesting (Provides)			2	63.250.000	1.265.000
- Sport			10	75.000	7.500
- Kunst en cultuur			10	89.000	8.900
- Welzijn (zorginstellingen)			15	18.252.000	2.737.800
Diverse verstrekte leningen Uit hoofde van de publieke taak heeft de gemeente de afgelopen jaren leningen verstrekt. Een groot deel van het openstaande bedrag heeft betrekking op een lening verstrekt aan het Cals College en een achtergestelde lening aan Vitens.	Het beleid is er op gericht de bestaande leningenportefeuille zo snel mogelijk af te bouwen en geen nieuwe leningen af te geven.	Er zijn tot nu toe geen signalen ontvangen dat er problemen zijn bij de publieke instellingen waaraan leningen zijn verstrekt. Ook voor 2018 ⁸ verwachten wij geen problemen.	10	590.000	59.000

Risico	Beheersmaatregelen	Verwachting voor 2018	Kans	Bruto bedrag	Netto (kans x bruto)
			<i>in %</i>	<i>in €</i>	<i>in €</i>
Het risico van deze leningen is dat de vereniging of stichting die de lening heeft ontvangen niet aan zijn verplichting (aflossing en rente) kan voldoen.					
Verbonden partijen De gemeente kan worden geconfronteerd met financiële tegenvallers van verbonden partijen. Door deelname verplicht de gemeente zich namelijk om bij te dragen in eventuele nadelige saldi. In de paragraaf verbonden partijen (paragraaf 5.5) wordt per verbonden partij ingegaan op de stand van zaken.	Het beheersen van de risico's van samenwerkingsverbanden is een belangrijk aandachtspunt van de wendbare organisatie. De werkt gemeente steeds meer samen met andere gemeenten, waarmee het beheersen van de risico's van groot belang wordt. We brengen de risico's zo goed mogelijk in beeld door de verbonden partijen scherp te monitoren via het accounthouderschap.	Een groot de uitvoering is inmiddels op afstand gezet. Een deel van deze samenwerkingsverbanden is / wordt nieuw opgericht. In de eerste jaren is de kans op financiële afwijkingen in de bedrijfsvoering groter. Het risicobedrag is gebaseerd op bijdragen aan de bestaande verbonden partijen. Per verbonden partij is een risicobedrag berekend.	Per GR een ander %, zie tabel hierna	28.333.000	1.724.000
Totaal (= benodigde weerstandscapaciteit)					8.325.900

Voor de bepalen van het risico dat de gemeente loopt naar aanleiding van het deelnemen aan diverse verbonden partijen wordt per gemeenschappelijke regeling een inschatting gemaakt van het risicobedrag en grootte van het risico in procenten. Hieronder tref u de berekening van dit bedrag aan, het totaal is betrokken bij de inventarisatie van risico's in de tabel hierboven:

Verbonden partij	Totale bijdrage in 2018 in €	Correctie i.v.m. afzonderlijke geldstromen	Bijdrage t.b.v. risicoberekening in 2018 in €	Risico in %	Risicobedrag in €
Afvalverwijdering Utrecht (AVU) *)	0	0	0	0%	0
Reiniging Midden Nederland (RMN) *)	5.729.000	0	5.729.000	5%	286.000
Gemeentelijke GezondheidsDienst regio Utrecht (GGDrU)	1.007.000	0	1.007.000	5%	50.000
Recreatieschap Stichtse Groenlanden	116.000	0	116.000	5%	6.000
Veiligheidsregio Utrecht (VRU)	1.467.000	0	1.467.000	5%	73.000
Sociaal Werkvoorzieningschap PAUW Bedrijven	2.573.000	2.172.000	401.000	10%	40.000
Regionaal Historisch Centrum Rijnstreek en Lopikerwaard (RHC)	127.000	0	127.000	5%	6.000
Regionale sociale dienst Werk en Inkomen Lekstroom (WIL)	10.779.000	7.475.000	3.304.000	10%	330.000
Belasting Samenwerking Rivierlanden (BSR)	544.000	0	544.000	5%	27.000
Omgevingsdienst Regio Utrecht (ODRU)	1.927.000	0	1.927.000	10%	193.000
Parkeersservice	550.000	0	550.000	10%	55.000
UW Samenwerking	13.161.000	0	13.161.000	5%	658.000
Totaal	37.980.000	9.647.000	28.333.000		1.724.000

*) Bijdrage aan AVU is opgenomen in de bijdrage aan RMN

Verhouding benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit

Via de Kadernota 2012 is het beleid met betrekking tot het weerstandsvermogen herzien. Reden hiervoor was de toenemende financiële onzekerheid over de uitkomst van bezuinigingen en decentralisaties van het rijk en het feit dat het niet meer vanzelfsprekend is dat er financiële ruimte ontstaat uit grondexploitaties. Uitgangspunt hierbij was dat de factor weerstandsvermogen minimaal 1,0 moest zijn, maar dat een factor van 1,5 gewenst was. Via de Kadernota 2014 is het beleid verder aangescherpt is als uitgangspunt bepaald dat deze factor nu minimaal 1,5 moet zijn.

De berekening van het aan te houden weerstandsvermogen en het niet gealloceerde bedrag van de algemene reserves is nu als volgt:

Omschrijving (bedragen x € 1.000)	Bedrag
Benodigde weerstandscapaciteit (zie totaal risico's)	8.325.900
Vereist weerstandsvermogen (op basis van factor 1,5)	12.488.900
Beschikbare incidentele weerstandscapaciteit	14.719.400
Niet gealloceerde deel van de algemene reserves	2.230.500

Hierna is een overzicht opgenomen van de ontwikkeling van de beschikbare incidentele weerstandscapaciteit, de benodigde weerstandscapaciteit en de verhouding daartussen, uitgedrukt in een factor.

P&C-document	Beschikbare incidentele weerstandscapaciteit (a)	Benodigde weerstandscapaciteit (b)	Factor (a/b)
Programmabegroting 2018 (nov 2017)	€ 14,7 mln	€ 8,3 mln	1,8
Jaarrekening 2016 (sept 2017)	€ 18,1 mln	€ 8,3 mln	2,2
Programmabegroting 2017 (nov 2016)	€ 18,6 mln	€ 8,0 mln	2,3
Jaarrekening 2015 (sep 2015)	€ 16,1 mln	€ 8,1 mln	2,0
Programmabegroting 2016 (nov 2015)	€ 15,0 mln	€ 9,9 mln	1,5
Jaarrekening 2014 (jul 2015)	€ 17,4 mln	€ 10,2 mln	1,7
Programmabegroting 2015 (nov 2014)	€ 17,6 mln	€ 10,1 mln	1,7
Jaarrekening 2013 (jul 2014)	€ 17,9 mln	€ 11,0 mln	1,6
Programmabegroting 2014 (nov 2013)	€ 18,9 mln	€ 10,4 mln	1,8
Jaarrekening 2012 (jul 2013)	€ 17,8 mln	€ 11,4 mln	1,6
Programmabegroting 2013 (nov 2012)	€ 17,8 mln	€ 11,3 mln	1,6
Jaarrekening 2011 (jun 2012)	€ 11,6 mln	€ 8,5 mln	1,4
Programmabegroting 2012 (nov 2011)	€ 11,7 mln	€ 8,4 mln	1,4
Jaarrekening 2010 (jun 2011)	€ 17,3 mln	€ 9,8 mln	1,8
Programmabegroting 2011 (nov 2010)	€ 18,3 mln	€ 9,3 mln	2,0

Toelichting

Te zien is dat de benodigde weerstandscapaciteit gelijk is aan het bedrag dat berekend is bij de jaarrekening 2016 en de programmabegroting 2017.

Het beleid omtrent de aanwending van de weerstandscapaciteit

Wanneer risico's zich voordoen kan dit leiden tot kosten voor de gemeente. In zo'n geval wordt mogelijk de financiële positie van de gemeente aangetast en moeten maatregelen worden getroffen om de gewenste situatie weer te bereiken. Het volgende is van toepassing met betrekking tot risicobeheer. Allereerst worden tijdig beheersmaatregelen genomen, zoals het op orde krijgen van processen, de inzet van gekwalificeerd personeel en het verzekeren tegen bepaalde risico's.

Indien beheersmaatregelen niet werken, dan wordt gekeken of de schade uit de daarvoor bedoelde programmabudgetten kan worden betaald, of uit de post onvoorzien.

Als dat niet mogelijk of bestuurlijk ongewenst is, dan worden de algemene reserves worden angesproken; onderdeel van de algemene reserves is de benodigde weerstandscapaciteit. Hierbij wordt aangegeven op welke wijze gezorgd wordt dat de algemene reserve hoog genoeg blijft voor het opvangen van risico's.

Indien de algemene reserves niet toereikend zijn, zal een beroep worden gedaan op de bestemmingsreserves. Ook in dit geval zal aangegeven worden op welke wijze de reserves worden aangevuld en wat de consequenties zijn voor het voorgenomen beleid.

In het geval de algemene reserves en de bestemmingsreserves tekort schieten, zal de raad voorgesteld worden om de gemeentelijke belasting te verhogen of om te bezuinigen.

Kengetallen

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) bepaalt dat gemeenten voortaan een basisset van vijf financiële kengetallen moeten opnemen in de begroting en de jaarrekening. Doel van deze kengetallen is u op eenvoudige wijze inzicht te geven in de financiële positie van de gemeente.

Het gaat om de volgende kengetallen:

- Netto schuldquote en de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen
- De solvabiliteitsratio
- Grondexploitatie
- Structurele exploitatieruimte
- Belastingcapaciteit

Overzicht van de kengetallen en een toelichting hierop:

Kengetal	Rekening 2016	Gewijz. begroting 2017	Begroting 2018	Raming 2019	Raming 2020	Raming 2021
Netto schuldquote	26,9%	45,9%	49,0%	53,7%	50,1%	57,7%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	1,9%	20,5%	24,1%	27,9%	24,8%	32,2%
Solvabiliteitsratio	41,7%	38,6%	36,5%	34,7%	35,1%	32,1%
Grondexploitatie	-1,4%	-3,4%	-1,2%	-0,6%	-0,3%	-0,1%
Structurele exploitatieruimte	1,2%	-0,8%	-0,9%	-0,3%	1,3%	0,2%
Belastingcapaciteit	104,2%	105,0%	106,7%	106,7%	106,7%	106,7%

Netto schuldquote

Dit kengetal geeft inzicht in het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen. Het geeft zodoende een indicatie in welke mate de rentelasten en aflossingen op de exploitatie drukken. Een normale netto schuldenlast ligt tussen 0% en 90%. Als de netto schuldquote tussen 90% en 130% ligt, is de gemeenteschuld hoog en dient deze niet verder toe te nemen. Een quote boven de 130% wordt algemeen beschouwd als te hoog. Voor de gemeente ligt dit cijfer dus ruim binnen de veilige marge.

Solvabiliteitsratio

Dit kengetal geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan de financiële verplichtingen te voldoen. Dit cijfer ligt doorgaans rond de 30% bij gemeenten. De solvabiliteit van de gemeente is redelijk constant over de jaren en ligt boven de 30%.

Grondexploitatie

Dit kengetal geeft weer hoe de waarde van de grond zich verhoudt tot de totale (geraamde) baten. Het cijfer neemt af in de tijd doordat grondexploitaties afnemen. Risico's nemen daardoor voor de gemeente ook af.

Structurele exploitatieruimte

Dit kengetal is van belang om te kunnen beoordelen welke structurele ruimte de gemeente heeft om de eigen lasten te dragen, of welke structurele stijging van de baten of structurele daling van de lasten daarvoor nodig is.

Voor 2018 is dit kengetal negatief, doordat het saldo van de begroting exclusief incidentele posten nadelig is.

Belastingcapaciteit

Dit kengetal geeft inzicht hoe de belastingdruk in de gemeente zich verhoudt ten opzicht van het landelijk gemiddelde. Dit kengetal laat zien dat de lasten van de gemeente rond het landelijk gemiddeld liggen. Voor 2018 nemen deze lasten iets meer toe vanwege de hogere afvalstoffenheffing als gevolg van de invoering van de verbrandingsbelasting door het rijk.