

## 8.2 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

In deze paragraaf Weerstandsvermogen wordt de financiële robuustheid van de begroting, de jaarrekening en in het bijzonder de stand van zaken met betrekking tot de financiële positie van de gemeente Hardenberg weergegeven. De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen bevat:

- het beleid omtrent de weerstandscapaciteit
- een inventarisatie van de risico's
- een inventarisatie van de weerstandscapaciteit

### Het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's

Onze visie ten aanzien van het weerstandsvermogen is:

'Streven naar een goede beheersing van de risico's en een goede balans tussen de bestuurlijke ambitie en de daarmee gepaard gaande risico's. Uitgangspunt hierbij is een positief weerstandsvermogen.

Onze doelstelling is:

- het handhaven van een gezonde financiële positie;
- het voorkomen dat ingrijpende beleidswijzigingen noodzakelijk worden bij niet afgedekte risico's. Dit wordt gerealiseerd door middel van beheersing van de risico's en een positief weerstandsvermogen.

De risico's zijn onderverdeeld naar drie categorieën.

De eerste categorie betreft de echte risico's, namelijk mogelijke financiële tegenvallers die samenhangen met de uitvoering van bepaalde activiteiten. Voorbeelden zijn het ondernemersrisico bij grondexploitaties en het risico op overschrijding van budgetten, dat samenhangt met open einde regelingen. Vanuit de betekenis van het begrip weerstandsvermogen zoals in het Besluit begroting en verantwoording (BBV) is beschreven, is uitsluitend deze categorie van belang voor het weerstandsvermogen.

Voorzienbare tekorten op reguliere budgetten behoren niet tot de risico's. De tekorten zijn min of meer duidelijk. Zeker waar de tekorten een structureel karakter hebben, heeft het vanuit bedrijfseconomisch oogpunt de voorkeur dit op te lossen binnen de exploitatie.

De derde categorie betreft mogelijke (ongewenste) schommelingen van budgetten, waardoor behoefte ontstaat in equalisatie van jaarlasten. Riolering en wegen zijn hiervan de belangrijkste voorbeelden. Onder voorwaarde dat de noodzakelijke onderhoudslasten structureel in de begroting zijn geraamd is er geen sprake van een risico dat relevant is voor het weerstandsvermogen.

### Risicoprofiel

De gehele organisatie heeft de mogelijke risico's, inclusief hun oorzaken en gevolgen voor het voortduren van de bestaande dienstverlening, in kaart gebracht. Dit heeft geleid tot een totaal van ongeveer 140 geïdentificeerde risico's. In de afgelopen periode hebben we de risico's geactualiseerd, opnieuw gewaardeerd en daar waar mogelijk beheersmaatregelen in kaart gebracht. Dit heeft geresulteerd in een daling van het benodigde weerstandsvermogen naar € 17.000.000. De grootste dalingen hebben betrekking op de risico's tot fluctuaties in de Algemene Uitkering en het risico op het niet kunnen innen van belastingen, maar nog exclusief de risico's uit de ontvlechting.

De top 10 van de grootste risico's is:

1. Grondexploitaties;
2. 3D's;
3. Ontvlechting BOH;
4. Fluctuaties van Algemene Uitkering;
5. Bedrijfsvoeringsrisico's ;
6. Schade aan eigendommen van derden en ernstige belemmeringen van het economisch en maatschappelijk verkeer agv hevige neerslag;
7. Lagere inkomsten uit dividend;
8. Ondeugdelijke ophanging plafondplaten gemeentelijke gebouwen ;
9. Lagere inkomsten (publiek- en privaatrechtelijk) als gevolg van oninbaar te verklaren vorderingen;
10. Regionale verevening voor het beschermd wonen vervalt.

### Toelichting risico's

#### 1. Grondexploitaties

In de nota grondexploitatie 2019 Hardenberg en de paragraaf Grondbeleid wordt uitvoerig ingegaan op de risico's zoals deze worden onderkend voor de grondexploitaties. Wij presenteren hier direct het totaalresultaat van de risicoanalyse zoals die in de nota is opgenomen

Benodigde risicoreserve per grondexploitatie	Te alloceren		Te alloceren	
	nota 2018	GREX	nota 2019	GREX
Centrumplan Hardenberg	€ 1.051.000		€ 564.000	
Centrumplan Dedemsvaart	€ 130.000		€ 122.000	
Hardenberg Wonen	€ 280.000		€ 489.000	
Hardenberg Werken	€ 1.787.000		€ 1.869.000	
Marslanden II	€ 1.551.000		€ 2.349.000	
Overige projecten	€ 750.000		€ 750.000	
<b>Totaal</b>	<b>€ 5.549.000</b>		<b>€ 6.143.000</b>	

#### 2. Risico's 3D's

Waar mogelijk zijn op de risico's in de 3D beheersmaatregelen genomen, waarbij er ook nadrukkelijk geïnvesteerd wordt in de sturing en verantwoording. Zo is de monitor sociaal domein in 2018 operationeel en deze zal nog verder worden doorontwikkeld. Om meer zicht te hebben op de uitgaven wordt de administratie in de jeugdzorg vanaf 1 januari 2018 niet langer door de regio gedaan maar door onze eigen administratie. De transformatie is nog in volle gang en dat maakt het lastig om goede gekwantificeerde voorspellingen te doen. Voor 2019 voorzien wij nog steeds een hoog risico. De reden hiervoor is dat het veelal voor een deel om zogenaamde 'open-einde-regelingen'. De gemeente houdt de plicht inwoners te ondersteunen opgenoemde terreinen, een overschrijding van het budget is geen reden om deze ondersteuning niet te bieden. Zo heeft de gemeente in het kader van Jeugdzorg de taak om kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering uit te voeren. Dit zijn over het algemeen dure maatregelen. Echter, veelal zal niet de gemeente, maar bijvoorbeeld een rechter bepalen wie onder deze maatregelen vallen. Een ander risicoverhogend aspect is dat vanuit de meeste verwijzingen in de jeugdzorg worden gedaan door (huis)artsen. Dit is anders dan in de Wmo, waarbij de verwijzingen vooral door "Samen Doen" worden gedaan. Het betekent dat de sturing op deze verwijzingen meer indirect is en dat het risico daarmee hoger is.

### **3. Ontvlechting BOH**

Dat er risico's verbonden zijn aan de ontvlechting van de BOH zal geen verrassing zijn. Echter de uitwerking van het bestuursakkoord is nog niet gereed dus kunnen we de daarmee samenhangende risico's nog niet kwantificeren en maken deze daarom nog geen onderdeel uit van het berekende benodigde weerstandsvermogen.

Wij stellen om voorlopig € 5 miljoen aan te houden voor de risico's voortvloeiende uit de ontvlechting. Dit komt overeen met rond 10% van de omzet die de BOH in 2019 begroot had. Ook komt het overeen met het verschil tussen de uitzetting van de begroting 2019 minus de inkomsten die worden verkregen uit de dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) Ommen.

In de komende periode zullen wij werken aan een betere/nadere onderbouwing van de risico's en het hiervoor aan te houden bedrag.

### **4. Fluctuaties in de Algemene uitkering**

De algemene uitkering uit het gemeentefonds is voor de gemeente de belangrijkste inkomstenbron. Er is sprake van een economisch herstel, waardoor we verwachten dat de komende jaren geen grote aanvullende rijksbezuinigingen op de gemeenten af zullen komen. Evenwel blijkt het verloop van de gemeentefondsuitkering lastig te prognosticeren. Gelet op de ervaringen in de afgelopen jaren, zien wij nog steeds risico's bij deze inkomstenbron.

### **5. Bedrijfsvoeringrisico's**

Gezien de aanstaande ontvlechting/opheffing van de BOH hebben we de opgevoerde bedrijfsvoeringrisico's in de begroting 2019 van de BOH ondergebracht in de beide gemeentebegroting.

### **6. Schade aan eigendommen derden en ernstige belemmeringen economisch en maatschappelijk verkeer a.g.v. hevige neerslag**

Vanwege veranderingen van het klimaat is de verwachting dat er vaker en in heviger vorm schade aan eigendommen van derden zal plaatsvinden en dat het economisch en maatschappelijk hierdoor vaker ontwricht zal raken. In het Gemeentelijk RioleringsPlan zijn maatregelen en investeringen opgenomen om het rioolstelsel klimaatrobuust te maken. Het Deltaplan Ruimtelijke adaptatie moet er toe leiden dat Nederland in 2050 klimaatrobuust is ingericht.

### **7. Lagere inkomsten uit dividend**

Het risico bestaat dat de begrote dividendinkomsten in werkelijkheid lager uitvallen.

### **8. Ondeugdelijke ophanging plafondplaten gemeentelijke gebouwen**

Door een ontwerp- of uitvoeringsfout kan de ophanging of delen van plafondplaten, koepels, installaties en dergelijke loslaten en vallen. Door een goede controle en toezicht bij het aanbrengen ervan en vervolgens het uitvoeren van periodieke inspecties van het (plafond-)systeem wordt getracht voortijdig kwetsbaarheden preventief op te lossen. In 2018 worden alle plafondsystemen op kwetsbaarheden onderzocht.

### **9. Lagere inkomsten (publiek- en privaatrechtelijk) als gevolg van oninbaar te verklaren vorderingen**

Afhankelijk van de economische situatie kan het aantal schuldsaneringen en faillissementen toenemen. Dit betekent minder inkomsten voor de gemeenten (publiekrechtelijk en privaatrechtelijk). De post oninbaar kan ook beïnvloed worden doordat er geen verhaalsmogelijkheden zijn, vanwege inwoners die zijn vertrokken met een onbekende bestemming of doordat er geen erfgenamen zijn waarop verhaal kan plaatsvinden.

## 10. Regionale verevening voor het beschermd wonen vervalt

In het bestuurlijk overleg Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang is een principebesluit genomen over de vrijval van de bestemmingsreserve Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang. Er wordt voorgesteld om de gehele bestemmingsreserve vrij te laten vallen aan de regiogemeenten. Dit heeft als voordeel dat wij de lokale meerkosten voor intensieve ambulante begeleiding hiermee kunnen opvangen en dat wij de gewenste lokale transformatiebeweging mogelijk kunnen maken (meer ondersteuning in de wijk). Een nadeel hiervan is wel dat nadelen niet meer onttrokken kunnen worden uit de regionale bestemmingsreserve en als er een risico zich voordoet, dat gemeenten als nog moeten bijspringen (volgens de afspraken in het convenant). Hiervoor is een bedrag opgenomen in het weerstandsvermogen van de gemeente.

### Simulatie

Voor het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit volstaat het niet, om uit te gaan van de optelsom van alle in kaart gebrachte risico's. De risico's zullen immers niet allemaal tegelijk en in hun maximale omvang optreden. Daarom is, op basis van de ingevoerde risico's een risicosimulatie (de zogenaamde Monte Carlo-simulatie) uitgevoerd, waarin, kort gezegd, 100 duizend scenario's die zich zouden kunnen voordoen worden berekend en waar vervolgens een statistisch gemiddelde uit wordt getrokken. Het bedrag uit deze berekening geeft de omvang van de benodigde weerstandscapaciteit weer. Ten slotte is die berekening gecorrigeerd met een zekerheidspercentage voor de mate waarin alle risico's worden afgedekt. In gemeenteland is het gebruikelijk uit te gaan van een zekerheidspercentage van 90. Dit betekent dat het 90% zeker is dat alle risico's van de gemeente kunnen worden afgedekt met een bedrag, afgerond € 22.000.000.

### Beschikbare weerstandscapaciteit

De beschikbare weerstandscapaciteit is in het BBV (artikel 11.1) omschreven als "de middelen en mogelijkheden waarover de Organisatie beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken". De volgende componenten worden tot de beschikbare weerstandscapaciteit gerekend:

De algemene reserve	€ 38.260.000
De ongebruikte belastingcapaciteit (vier jaar)	€ 1.100.000 per jaar
De stille reserves (indien aanwezig)	PM
De ruimte op de structurele begroting	PM
Post onvoorzien	€ 200.000 per jaar

In het coalitieakkoord is overeengekomen dat we de som van de risico's met een factor 1,4 willen kunnen afdekken, waarbij naast de algemene reserve ook de niet-benutte belastingcapaciteit een onderdeel vormt van de weerstandscapaciteit.

### Beoordeling weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen de weerstandscapaciteit en alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie. Dit verband is in onderstaande figuur schematisch weergegeven.



Schematische weergave weerstandsvermogen

Naast de aanwezige weerstandscapaciteit en de ongedekte risico's zijn ook de andere factoren van invloed op het weerstandsvermogen, zoals het aanpassingsvermogen van de organisatie en de kans dat tegenslagen zich gelijktijdig voordoen. Wanneer op zichzelf genomen betrekkelijk kleine risico's gelijktijdig of vlak na elkaar optreden, kan toch een beroep op de weerstandscapaciteit noodzakelijk zijn.

De ratio voor de gemeente Hardenberg is:

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}} = \frac{€ 39.360.000}{€ 22.000.000} = 1,79$$

Door het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement en de Universiteit Twente is een waarderingstabel opgesteld, die aangeeft hoe de ratio beoordeeld kan worden. Daaruit blijkt dat een ratio van 1,79 beschouwd wordt als ruim voldoende. Zie onderstaande tabel:

Ratio	Betekenis
> 2	Uitstekend
1,4 – 2	ruim voldoende
1 – 1,4	Voldoende
0,8 – 1	Matig
0,6 – 0,8	Onvoldoende
< 0,6	ruim onvoldoende

Verder merken wij op dat dit kengetal, één indicator is voor de robuustheid van de gemeentefinanciën.

Door de commissie DEPLA is een aantal indicatoren ontwikkeld, die de raad kunnen helpen in het verkrijgen van inzicht in de gemeentefinanciën, namelijk:

- de netto schuldquote inclusief de quote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen
- solvabiliteitsratio
- kengetal grondexploitatie
- structurele exploitatieruimte
- belastingcapaciteit.

Voor onze gemeente is het beeld als volgt:

Begroting 2018	W2016	B 2018	B 2019	B 2020	B 2021
Netto schuldquote	97%	97%	90%	83%	71%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	92%	89%	82%	75%	63%
Solvabiliteitsratio	26%	23%	25%	25%	27%
Structurele exploitatieruimte	1%	1%	1%	1%	0%
Grondexploitatie	15%	19%	16%	14%	11%
Belastingcapaciteit	103%	102%	102%	102%	102%
Netto schuldquote oude systematiek Hardenberg	102%	102%	94%	86%	72%

Uit bovenstaande tabel blijkt dat onze schuldquote meerjarig sterk terugloopt richting het landelijk gemiddelde, wij een solvabiliteitsratio en een voorraadquote die stabiel in de buurt van dat landelijke gemiddelde liggen. Naar onze indruk zijn dit alle indicatoren die er op wijzen dat wij flinke stappen hebben gezet richting de gewenste financiële stabiliteit voor de gemeente Hardenberg.

Hieronder treft u per genoemd kengetal een uitleg aan.

### 1. Netto schuldquote (gecorrigeerd)

Definitie:

De netto schuldquote geeft de verhouding weer tussen het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen. In het verlengde hiervan kennen we ook de zogenoemde "Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen". Bij deze specifieke quote wordt er gekeken naar het effect van door de gemeente verstrekte leningen op de schuldenlast van de gemeente. De gemeente Hardenberg heeft een maximale netto schuldquote van 130% vastgesteld.

### 2. Solvabiliteitsratio

Definitie:

De mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Dit wordt uitgedrukt in het percentage Eigen Vermogen ten opzichte van het balanstotaal.

### 3. Kengetal grondexploitatie

Definitie:

De boekwaarde van de voorraden grond zijn van belang, want deze waarden moeten meerjarig worden terugverdiend bij de verkoop. De ratio wordt berekend door de boekwaarde van de gronden in exploitatie te delen door de totale baten van de programmabegroting of jaarrekening.

#### **4. Structurele exploitatie ruimte**

Definitie:

Om een flexibele begroting te kunnen bewerkstelligen is het zinvol de structurele baten hoger te laten zijn dan de structurele lasten. 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 en uitgedrukt in een percentage.

#### **5. Belastingcapaciteit**

Definitie:

De ruimte die een gemeente heeft om zijn belastingen te verhogen wordt vaak gerelateerd aan de totale woonlasten.

Dit kengetal wordt berekend door de lokale lasten (OZB/afval/riool) voor een gemiddeld huishouden in de gemeente te vergelijken met het landelijk gemiddelde. Het Coelo publiceert jaarlijks deze gegevens.

In 2018 lagen de lokale lasten in Hardenberg rond het landelijke gemiddelde.