

## Weerstandsvermogen en risicobeheersing

### Inleiding

Deze paragraaf geeft inzicht in het weerstandsvermogen.

Het **weerstandsvermogen** geeft de relatie aan tussen de **risico's**, waar geen maatregelen voor zijn getroffen en de (weerstands)**capaciteit**, die een gemeente heeft om onvoorziene uitgaven, voortvloeiende uit de risico's, op te vangen. Het de bedoeling dat we aangeven hoe we deze risico's beheersen.

Voor het kunnen beoordelen van het **benodigde (minimale) weerstandsvermogen** is het gewenst de **aanwezige weerstandscapaciteit** te analyseren, in samenhang met de omvang en de achtergronden van de **risico's**. De diverse termen worden in het vervolg van de paragraaf nader toegelicht.

**Uit de gehouden inventarisatie blijkt dat de weerstandscapaciteit van de gemeente uitstekend is in relatie tot de risico's die de gemeente loopt.**

In het vervolg van deze paragraaf gaan we nader in op:

- Beleid betreffende de weerstandscapaciteit en de risico's.
- Inventarisatie van de weerstandscapaciteit.
- Inventarisatie van de risico's en de beheersing daarvan.

### Beleid betreffende de weerstandscapaciteit en de risico's

In de opgestelde Nota weerstandsvermogen en Risicomanagement zijn de doelstellingen en begrippen wat betreft het weerstandsvermogen en de aanpak verder uiteengezet.

Er zijn geen landelijke (wettelijke) normen voor de bepaling van de minimale weerstandscapaciteit. Iedere gemeente voor zich bepaalt deze norm. Deze norm staat in relatie tot de risico's die de gemeente loopt. De Wolden heeft deze norm bepaald op Voldoende (zie hierna).

Binnen de uitvoering van het beleid doen we momenteel al veel aan het beperken van risico's. Bij de uitvoering van de college- en raadsvoorstellen proberen we de risico's zoveel mogelijk te vermijden of te beperken. Daarnaast zijn op allerlei terreinen (wegen, riolering, gebouwen, openbare verlichting, etc.) beheersplannen opgesteld waarbij zo nodig voorzieningen worden getroffen. Bij grotere projecten bouwen we diverse momenten in waarop de gemeente nog kan kiezen om al dan niet door te gaan (go of no-go momenten). Alle voorstellen beoordelen we om eventuele risico's te onderkennen met financiële-, personele- en/of juridische consequenties. Kortom: risicomanagement maakt primair onderdeel uit van de dagelijkse processen.

### Inventarisatie van de weerstandscapaciteit

Om risico's te kunnen opvangen is het van belang dat hiervoor een buffer beschikbaar is. In dit kader is de weerstandscapaciteit van een gemeente van belang. Onderscheid maken we tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit.

- De *incidentele weerstandscapaciteit* is het vermogen dat ingezet kan worden om eenmalige tegenvallers op te vangen.
- Met de *structurele weerstandscapaciteit* bedoelen we de middelen die we permanent (op lange termijn) kunnen inzetten om tegenvallers in de lopende exploitatie op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van bestaande taken.

### Incidentele weerstandscapaciteit

De incidentele weerstandscapaciteit drukken we uit in beschikbare incidentele middelen (vermogen), namelijk de omvang van de vrij besteedbare reserves. Vrij besteedbare reserves zijn reserves waaraan de gemeenteraad geen specifieke bestedingsdoelen heeft gekoppeld. Bij de begroting 2010 heeft de raad ingestemd met de zienswijze van het COELO (Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden) en is aansluiting gezocht bij het BBV. Dit betekent dat tot het weerstandsvermogen wordt gerekend het volledige vrije eigen vermogen, na aftrek van de activa met een maatschappelijk nut. Hierdoor rekenen we ook de Algemene Reserve tot het weerstandsvermogen. De incidentele weerstandscapaciteit is als volgt opgebouwd.

| Omschrijving                                   | (in € 1.000) | Begroting 2019 |
|--|--------------|----------------|
| Algemene reserves                              |              | 30.228         |
| Algemene reserve bouwgrondexploitatie          |              | -/- 327        |
| Activa met een maatschappelijk nut             |              | -/- 8.364      |
| <b>Totaal incidentele weerstandscapaciteit</b> |              | <b>21.537</b>  |

De cijfers van de bouwgrondexploitatie zijn buiten beschouwing gelaten, omdat daarvoor een afzonderlijke weerstandscapaciteit geldt (zie ook de 'Paragraaf grondbeleid'). Daarvoor houden we binnen de 'Algemene reserve bouwgrondexploitatie' een afzonderlijke buffer aan.

### Structurele weerstandscapaciteit

Met de structurele weerstandscapaciteit bedoelen we de middelen die we permanent kunnen inzetten om tegenvallers in de lopende exploitatie op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van bestaande taken. Hierbij zijn ook de risico's van belang die aan de uitvoering van al die taken kleven. De structurele weerstandscapaciteit kunnen we in noodgevallen inzetten teneinde aan meerjarige verplichtingen te kunnen voldoen. Hiermee kunnen we bijvoorbeeld voldoen aan de rente- en aflossingsverplichtingen van aan te trekken leningen.

| Omschrijving                                   | (in € 1.000) | 2019         | 2020         | 2021         | 2022         |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Onvoorziene uitgaven (exclusief taakmutaties)  |              | 30           | 30           | 30           | 30           |
| Onbenutte belastingcapaciteit                  |              | 2.629        | 2.629        | 2.629        | 2.629        |
| Begrotingsoverschot/tekort (= begrotingssaldo) |              | Pm           | Pm           | Pm           | Pm           |
| <b>Totaal structurele weerstandscapaciteit</b> |              | <b>2.629</b> | <b>2.629</b> | <b>2.629</b> | <b>2.629</b> |

### Onvoorziene uitgaven

De post onvoorziene uitgaven kunnen we inzetten voor bepaalde incidentele uitgaven die geen structureel karakter dragen. De criteria die we hierbij hanteren zijn onvoorspelbaar, onvermijdbaar en onuitstelbaar.

De post onvoorzien bedraagt in de begroting 2019 € 30.000. Overeenkomstig eerdere besluitvorming is de post onvoorzien gesplitst in onvoorziene lasten college van B&W (€ 20.000) en onvoorziene lasten incidentele- en startsubsidies (€ 10.000).

### Onbenutte belastingcapaciteit

Voor de berekening van de onbenutte belastingcapaciteit onroerende-zaakbelastingen (OZB) werd tot voor kort vaak de artikel 12-norm gehanteerd. Het gewogen gemiddelde percentage van de WOZ-waarde voor toelating tot artikel 12 van de Financiële verhoudingswet bedraagt voor 2018: 0,1905 (redelijk peil volgens de Meicirculaire 2018). Het percentage in De Wolden bedraagt voor 2019 op basis van de primitieve begroting: 0,1173.

Al geruime tijd geldt geen maximaal toegestaan stijgingspercentage meer. Om te voorkomen dat de lokale lasten teveel zullen gaan stijgen, stelt het Rijk jaarlijks wel een macronorm vast, waarmee de **totale** OZB-opbrengst van alle gemeenten maximaal mag stijgen. Voor 2019 is de macronorm in de Meicirculaire 2018 bepaald op 4,0% (2018 was 3,1%).

De raad heeft in het verleden aangegeven voor de OZB uit te gaan van een jaarlijkse verhoging (naast autonome uitzetting) met een percentage dat gelijk is aan de inflatiecorrectie. Voor 2019 gaan we uit van 1% autonome uitzetting en 1,5% inflatiecorrectie. Hiermee blijven we onder de macronorm van het Rijk. **De werkelijke onbenutte belastingcapaciteit van deze belasting is echter groter!** Als we de capaciteit bijvoorbeeld afzetten tegen de norm toelating artikel-12 gemeente dan is er nog een ruimte van ± € **2.629.000** (€ 4.213.000 x 0,1905/0,1173 gewogen gemiddelde volgens systematiek pagina 139 Meicirculaire 2018 = € 6.842.000 -/- € 4.213.000).

| Berekeningswijze onbenutte belastingcapaciteit            |   | Uitkomst           |
|---|---|--------------------|
| Geraamde OZB-opbrengst gemeentebegroting 2018             | A | € 4.213.000        |
| Landelijk gemiddeld gewogen norm artikel-12 toelating     | B | 0,1905             |
| Gemeentelijk gemiddeld gewogen percentage                 | C | 0,1173             |
| Formule berekening onbenutte belastingcapaciteit          |   | (A*B/C) - A        |
| <b>Uitkomst berekening is € 6.842.000 -/- € 4.213.000</b> |   | <b>€ 2.629.000</b> |

Het rioolrecht en de afvalstoffenheffing mogen maximaal 100% kostendekkend zijn. Omdat deze beide (nagenoeg) al geheel kostendekkend zijn bij De Wolden, zit hierin geen ruimte om extra middelen te genereren.

### Begrotingsoverschot

Een eventueel begrotingsoverschot op de exploitatie kunnen we in principe ook meenemen bij de berekening van de structurele weerstandscapaciteit. De provincie Drenthe is echter van mening dat het niet zeker is dat de gemeente deze overschotten ook daadwerkelijk zal realiseren en mitsdien in de berekening buiten beschouwing moeten blijven.

### Inventarisatie van de risico's

Evenals iedere organisatie heeft ook onze gemeente bij de uitvoering van haar taken te maken met onzekerheden die het risico van financiële nadelen met zich meebrengen.

Reguliere risico's – risico's die zich regelmatig voordoen en die veelal goed meetbaar zijn – maken geen deel uit van de risico's in de paragraaf weerstandsvermogen. Immers reguliere risico's zijn in beginsel goed in te schatten en te ondervangen, door het afsluiten van een verzekering of het treffen van een voorziening. De resterende risico's nemen we op in de paragraaf weerstandsvermogen.

Zoals in de inleiding reeds is aangegeven, geeft het **weerstandsvermogen** de relatie aan tussen de **risico's**, waar geen maatregelen voor zijn getroffen en de (weerstands)**capaciteit**, die een gemeente heeft om onvoorziene uitgaven, voortvloeiende uit de risico's, op te vangen.

Een **risico** is een kans op het optreden van een gebeurtenis, die een negatief gevolg voor de gemeente met zich mee kan brengen. Doen deze risico's zich voor dan moet hiervoor een zodanige reserve aanwezig te zijn om deze gevolgen te kunnen opvangen (weerstandsvermogen). Het in geld waarden van risico's is echter niet altijd mogelijk. Het benoemen van de belangrijke risico's is veelal voldoende om er de aandacht op te vestigen. Onze accountant onderschrijft deze zienswijze. Wij zijn van oordeel dat de risico's binnen de normaal te achten grenzen liggen. Daarbij nemen wij mee dat zich naast tegenvallers ook meevallers kunnen voordoen. Verder speelt mee dat we niet verwachten dat alle risico's zich (gelijktijdig) zullen voordoen. Ook voeren we een actief beleid ter beheersing en verdere beperking van de genoemde risico's.

### Te benoemen risico's

We inventariseren de risico's telkens opnieuw bij het opstellen van de begroting en de jaarrekening. De risico's zoals ze zijn opgenomen, zijn daardoor actueel.

Op basis van deze actualisatie is in de hierna volgende tabel samengevat en op hoofdlijnen aangegeven welke risico's zijn onderkend door de gemeente, wat de maximaal mogelijke omvang van het risico is en wat de geschatte kans is op het risico. De omvang x de kans, dat het risico zich voor gaat doen, geeft aan wat de benodigde weerstandscapaciteit is.

| Risico<br>(x € 1.000)               | Maximale<br>omvang risico | Risicokans     | Benodigde<br>weerstands-<br>capaciteit |
|-------------------------------------|---------------------------|----------------|--|
| Algemene uitkering                  | 877                       | Hoog           | 439                                    |
| Bedrijfsvoering (incl. aandeel SWO) | 2.537                     | Laag/gemiddeld | 401                                    |
| Schadeclaims                        | 138                       | Laag/hoog      | 21                                     |
| Externe factoren                    | 49                        | Laag/gemiddeld | 15                                     |
| Financieel                          | 10.644                    | Laag/gemiddeld | 2.012                                  |
| Grondexploitatie                    | *                         | Hoog           | 0                                      |
| Kapitaalgoederen                    | 0                         | Laag           | 0                                      |
| Open-einde regelingen               | 313                       | Laag/hoog      | 111                                    |
| Projecten                           | 861                       | Laag           | 86                                     |
| Verbonden partijen                  | 7.027                     | Laag/gemiddeld | 776                                    |
| Overige categorieën                 | 1.125                     | Laag           | 163                                    |
| <b>Totalen</b>                      | <b>23.571</b>             |                | <b>4.024</b>                           |

\* Afzonderlijke risicoanalyse grondexploitatie (zie paragraaf grondbeleid) geeft geen nadelige saldi te zien.

Toelichting op de verschillende categorieën:

*Algemene uitkering*

Naast de Algemene uitkering ontvangen wij ook de Integratie-uitkeringen sociaal domein. Bij de bepaling van het maximale risico hebben we het bedrag van deze Integratie-uitkeringen sociaal domein bij de Algemene uitkering opgeteld. De risicokans blijft een lastige inschatting omdat we nog geen zicht hebben op de financiële consequenties.

Voorzichtigheidshalve is ten opzichte van voorgaande jaren het maximale risico verhoogd naar 3% van de totale uitkering.

*Bedrijfsvoering*

Dit onderdeel heeft hoofdzakelijk betrekking op het personeel en de bedrijfsvoeringsmiddelen zoals de ICT en tractie.

*(Schade)claims*

Een wisselend karakter door het proces van afwikkeling en het ontstaan van nieuwe claims.

*Externe factoren*

Hieronder vallen de risico's vanwege nieuwe wetgeving en het risico ten aanzien van verhuur en verpachten van gemeentelijk vastgoed waarbij we rekening houden met vroegtijdige beëindiging.

*Financieel*

Dit betreft o.a. de risico's m.b.t. de verstrekte en gewaarborgde geldleningen, de stijging van het algemene renteniveau en het kunnen blijven declareren van de compensabele BTW.

*Grondexploitatie*

De risico's zijn conform de risico-inventarisatie zoals opgenomen in de paragraaf Grondbeleid en bepaald op nihil.

*Kapitaalgoederen*

Met betrekking tot de kapitaalgoederen zijn vooralsnog geen risico's bepaald. De onderhoudsbudgetten zijn in lijn met de vastgestelde onderhoudsplannen.

*Open-einde regelingen*

Dit heeft voornamelijk betrekking op de overschrijdingen van budgetten. Het aantal aanvragen is bepalend voor de omvang van de uitgaven.

*Projecten*

Voor de projecten rekenen we niet met de totale budgetten. Het risico betreft alleen het gedeelte 'bijdrage derden' oftewel de subsidies. Ook is hieronder het risico benoemd inzake de doorbelasting van kosten overhead van de Samenwerkingsorganisatie De Wolden Hoogeveen betreffende projecten en bouwgrondexploitatie.

*Verbonden partijen*

Het risico bij de Verbonden partijen heeft te maken de hoogte van dividenduitkeringen en de bijdragen aan de gemeenschappelijke regelingen.

*Overige categorieën*

Dit zijn de risico's met betrekking tot de openstaande vorderingen en de voorziening dubieuze debiteuren.

**Weerstandsvermogen**

Het kengetal weerstandsvermogen is de verhouding tussen het totaalbedrag aan risico's en de beschikbare weerstandscapaciteit. Met behulp van dit kengetal bepalen we of het weerstandsvermogen voldoet aan de gestelde norm (= voldoende).

Het kengetal voor De Wolden is als volgt berekend en conform door de raad vastgesteld:

$$\text{Weerstandsvermogen (risicoprofiel)} = \frac{\text{beschikbare weerstandscapaciteit € 21,5 miljoen}}{\text{benodigde weerstandscapaciteit € 4 miljoen}} = 5,4.$$

Aan de hand van onderstaande tabel bepalen we de betekenis van deze ratio. Conform de tabel uit de nota risicomanagement kunnen we concluderen dat het weerstandsvermogen van de gemeente De Wolden 'uitstekend' is en derhalve ruimschoots aan de norm voldoet.

| Waardering | Ratio Weerstandsvermogen | Betekenis        |
|------------|--------------------------|------------------|
| A          | >2,0                     | Uitstekend       |
| B          | 1,4 > < 2,0              | Ruim voldoende   |
| C          | 1,0 > < 1,4              | Voldoende        |
| D          | 0,8 > < 1,0              | Matig            |
| E          | 0,6 > < 0,8              | Onvoldoende      |
| F          | < 0,6                    | Ruim onvoldoende |

De hoogte van het weerstandsvermogen is als volgt weer te geven.

|                           | Bedrag ( x 1.000) |
|---------------------------|-------------------|
| Weerstandscapaciteit      | 21.537            |
| Risico's                  | - 4.024           |
| <b>Weerstandsvermogen</b> | <b>17.513</b>     |

**KENGETALLEN FINANCIËLE POSITIE**

Onderstaand nemen we hier de vanuit het BBV verplicht gestelde, financiële kengetallen op.

1A. Netto schuldquote

De netto schuld weerspiegelt het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen en geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie (totale baten exclusief mutaties reserves).

1B. Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen

Om inzicht te verkrijgen in hoeverre sprake is van doorlenen, geven we de netto schuldquote zowel in- als exclusief doorgeleende gelden weer (netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen). Op die manier brengen we duidelijk in beeld wat het aandeel van de verstrekte leningen is en wat dit betekent voor de schuldenlast.

**2. De solvabiliteitsratio**

Dit kengetal geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Hierbij drukken we het eigen vermogen uit in een percentage van het balans-totaal.

**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 we deze waarde moeten terugverdienen bij de verkoop. De accountant moet ieder jaar beoordelen of de gronden tegen een actuele waarde op de balans zijn opgenomen.

Het kengetal geeft in een percentage aan hoe groot het geïnvesteerde bedrag is ten opzichte van de totale baten.

**4. Structurele exploitatieruimte**

Voor de beoordeling van het structurele en reële evenwicht van de begroting maken we onderscheid tussen structurele en incidentele lasten. Bij incidentele lasten of baten gaat het om eenmalige zaken die zich gedurende maximaal drie jaar voordoen. Hierbij vinden correcties plaats als gevolg van de structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves.

**5. Belastingcapaciteit: Woonlasten meerpersoonshuishouden**

De ruimte die een gemeente heeft om zijn belastingen te verhogen relateert men vaak aan de totale woonlasten. Het Coelo publiceert deze lasten ieder jaar in de Atlas van de lokale lasten. Tot de woonlasten rekenen we de OZB en de rioolheffing en de reinigingsheffing voor een woning met gemiddelde WOZ-waarde in die gemeente. Overigens laat dit kengetal eigenlijk meer een verhouding zien t.o.v. de landelijk gemiddelde woonlasten dan dat het de echt vrij toelaatbare (wettelijke) belastingruimte toont.

**Uitkomst berekening financiële kengetallen De Wolden**

| Omschrijving   | 2017 Rek. | 2018 Begr. | 2019 Begr. | 2020 Begr. | 2021 Begr. | 2022 Begr. |
|--|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 1A - Netto schuldquote                               | 18%       | 40%        | 42%        | 41%        | 38%        | 36%        |
| 1B - Idem gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen | 4%        | 20%        | 23%        | 20%        | 17%        | 14%        |
| 2 - Solvabiliteitsratio                              | 64%       | 65%        | 63%        | 60%        | 61%        | 60%        |
| 3 - Grondexploitatie                                 | 1,7%      | 0,2%       | 0,4%       | 0,3%       | 0,5%       | 0,6%       |
| 4 - Structurele exploitatieruimte                    | 2%        | 1%         | 0,3%       | 1%         | 1%         | 0,4%       |
| 5 - Belastingcapaciteit                              | 98%       | 98%        | 99%        | -          | -          | -          |

**Conclusie**

Voorgeschreven is dat naast de kengetallen zelf, een beoordeling plaatsvindt van de onderlinge verhouding hiervan in relatie tot de financiële positie.

De kengetallen zijn communicerende vaten, waarbij enkele een stoplichtfunctie hebben en andere een signaalfunctie. Het is overigens van belang de kengetallen in samenhang te zien omdat een afzonderlijk kengetal niet zoveel zegt over de financiële positie. Daarnaast zijn wij ons er van bewust dat uitkomsten weliswaar momentopnames zijn maar daarnaast ook een voorspellend karakter hebben. Samenvattend ontstaat het volgende beeld.

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| Netto schuldquote             | Deze valt nog steeds ruim binnen de landelijk gehanteerde richtlijn van maximaal 130%. Door toenemende investeringen neemt vanzelfsprekend de omvang van de schuld ook toe.   |
| Solvabiliteitsratio           | Deze neemt weliswaar af maar valt nog ruim binnen de landelijke gehanteerde richtlijn van minimaal 30%.   |
| Grondexploitatie              | De gemeente heeft beperkt geïnvesteerd en loopt hierdoor geen grote bijzondere risico's – er geldt overigens geen norm.   |
| Structurele exploitatieruimte | Door een verdere uitzetting van de (kapitaal)lasten neemt de druk op het positieve begrotingssaldo toe.   |
| Onbenutte Belastingcapaciteit | Hoewel de gemeente onder het landelijk gemiddelde zit v.w.b. de woonlasten (2019 € 716 t.o.v. € 721), is er t.o.v. de norm toelating artikel-12 gemeente, nog een ruimte van afgerond € 2,6 miljoen om de OZB (extra) te verhogen = politieke afweging. |