

4.2. Paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing

4.2.1. Algemeen

Op basis van een goede en betrouwbare risicocontrol kan tot een juiste analyse, beoordeling en beheersing van de risico's worden gekomen. Daarbij is het van belang dat het optreden van risico's op de uitvoering van het bestaande beleid en de bestaande voorzieningen geen invloed heeft. De risico's moeten onlosmakelijk deel uitmaken van de beleidsprocessen. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt hierop nader ingegaan.

De paragraaf weerstandsvermogen geeft aan hoe robuust de begroting is. Dit is van belang wanneer er zich een financiële tegenvaller voordoet. Door aandacht voor het weerstandsvermogen kan worden voorkomen dat elke financiële tegenvaller dwingt tot bezuinigen. De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen bevat ten minste:

- a. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- b. een inventarisatie van de risico's;
- c. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.

4.2.2. Inventarisatie weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit bestaat uit middelen en mogelijkheden waarover wij beschikken om onverwachte tegenvallers op te vangen als deze zich voordoen.

De totale weerstandscapaciteit van de gemeente Steenwijkerland – aan zowel de vermogenskant als de exploitatie – bestaat uit drie elementen:

1. Algemene reserve
2. Onroerendezaakbelasting (OZB)
3. Onvoorzien.

Algemene reserve

In de nota "Reserves en voorzieningen 2017" is aangegeven dat de Algemene reserve vaste buffer uitsluitend kan worden ingezet voor uitzonderlijke situaties (soort ijzeren voorraad voor het opvangen van calamiteiten). De omvang van deze reserve bedraagt eind 2018 € 11,2 miljoen.

Onroerende-zaakbelasting (OZB)

De onbenutte belastingcapaciteit wordt gerelateerd aan de norm die het rijk hanteert voor toelating tot artikel 12 van de Financiële Verhoudingswet (FVW). Indien het normtarief van het rijk hoger is dan het door de gemeente Steenwijkerland gehanteerde gemiddelde tarief is er sprake van onbenutte belastingcapaciteit. Het rijk heeft het normtarief in de meicirculaire 2018 voor toelating tot artikel 12 van de FVW voor 2019 vastgesteld op 0,1905% van de WOZ waarde. Voor de berekening van het gemiddelde OZB-percentage bij de toelating tot artikel 12 wordt uitgegaan van de WOZ-gegevens per 1 januari van het jaar waarop de aanvraag betrekking heeft en de OZB-percentages in datzelfde jaar.

Voor 2019 bedraagt de onbenutte belastingcapaciteit afgerond € 3,6 miljoen en is als volgt gespecificeerd:

bedragen x € 1.000

Onbenutte belastingcapaciteit		Begroting 2019
WOZ waarden		
WOZ waarde woningen		3.953.000
WOZ waarde niet-woningen eigenaar		926.000
WOZ waarde niet-woningen gebruiker		727.000
Totaal WOZ waarden		5.606.000
Percentage art. 12 Financiële Verhoudingswet		
Maximale opbrengst volgens art. 12 Fvw		10.679
Totale opbrengst		7.123
Onbenutte belastingcapaciteit		3.556

De totale weerstandscapaciteit per inwoner bedraagt:

bedragen x € 1.000

Weerstandscapaciteit	Begroting 2018	Begroting 2019
Weerstandscapaciteit vermogen		
Algemene reserve vaste buffer	11.064	11.166
Weerstandscapaciteit exploitatie		
Onbenutte belastingcapaciteit	3.891	3.556
Totaal weerstandscapaciteit	14.955	14.722
Aantal inwoners	43.445	43.768
Weerstandscapaciteit per inwoner	344	336

4.2.3. Inventarisatie risico's

In dit hoofdstuk worden de risico's vermeld die tot het moment van het aanbieden van de programmabegroting bekend zijn. In dit verband wordt onder risico verstaan "alle voorzienbare risico's, waarvoor geen voorzieningen zijn gevormd of die niet tot afwaardering van activa hebben geleid en die niet van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot het balanstotaal of de financiële positie".

De risicokans is uitgedrukt in klassen. Aan deze klassen is een rekenpercentage per risico gekoppeld. Vervolgens is een indeling gemaakt van de mogelijke financiële gevolgen.

Rekenpercentage	Laag	Ruim	Hoog
	10-25%	25-50%	50-75%
Rekenpercentage per risico	20%	40%	60%

bedragen x € 1.000

Risicoprofiel	Laag	Ruim	Hoog
	10-25%	25-50%	50-75%
Omvang risico: < € 200.000			
Minimabeleid	160		
Participatiewet (re-integratie en WSW)		pm	
Prijsstijgingen gas en elektra		pm	
BTW sportvrijstelling			pm
Totaal omvang risico: < € 200.000	160	-	-
Omvang risico: > € 200.000 - < € 500.000			
WMO		pm	
Jeugdzorg		pm	
Dividenduitkering Rendo		pm	
Rentestijging	250		
BTW-compensatiefonds		180	
Invoering vennootschapsbelasting		pm	
Totaal omvang risico: > € 200.000 - < € 500.000	250	180	-
Omvang risico: > € 500.000			
Participatiewet (rijksbijdrage)		1.386	
Participatiewet (uitkeringen)		1.042	
Ontwikkeling algemene uitkering uit het gemeentefonds		pm	
Rioolheffing	3.000		
Omgevingswet			pm
Investeringsprojecten ruimtelijk domein		3.600	
Grondexploitatie	3.812		
Totaal omvang risico: > € 500.000	6.812	6.028	-
Totaal omvang risico	7.222	6.208	-

bedragen x € 1.000

Risicoprofiel	Laag	Ruim	Hoog
	10-25%	25-50%	50-75%
Omvang risico			
Omvang risico: < € 200.000	160	-	-
Omvang risico: > € 200.000 - < € 500.000	250	180	-
Omvang risico: > € 500.000	6.812	6.028	-
Totaal omvang risico	7.222	6.208	-
Rekenpercentage	20%	40%	60%
Omvang risico x rekenpercentage			

bedragen x € 1.000

Risicoprofiel	Laag	Ruim	Hoog
	10-25%	25-50%	50-75%
Omvang risico: < € 200.000	32	-	-
Omvang risico: > € 200.000 - < € 500.000	50	72	-
Omvang risico: > € 500.000	1.362	2.411	-
Totaal omvang risico x rekenpercentage	1.444	2.483	-

Toelichting

Voor een adequate risicobeheersing gaat het niet alleen om het treffen van financiële buffers om te zorgen voor voldoende weerstandscapaciteit. Het is ook zaak om niet-financiële maatregelen te treffen om de kans van optreden van geïdentificeerde risico's te beperken.

Wij hebben hieraan invulling gegeven door in de onderstaande overzichten naast een omschrijving van het risico ook aandacht te besteden aan de impact van het risico en de te treffen beheersmaatregelen.

Risico: Minimabeleid	
Omschrijving risico	Uitkeringen bijzondere bijstand en minimabeleid zijn zogenaamde open eind financieringen. Afhankelijk van het aantal aanvragen en hoogte van de uitkeringen kunnen er onder- dan wel overschrijdingen plaatsvinden. Het opgenomen budget in de begroting 2019 bedraagt € 1,6 miljoen.
Impact	Het eventuele overschrijdingsrisico wordt ingeschat op 10%, in de categorie laag.
(Beheers)maatregelen	Periodieke monitoring via de P&C cyclus en tussentijdse rapportages van de IGSD.

Risico: Participatiewet (re-integratie en WSW)	
Omschrijving risico	De invoering van de Participatiewet per 1 januari 2015 is gepaard gegaan met een forse korting op de diverse rijksbijdragen.
Impact	De economie draait op volle toeren, toch blijft het een moeilijke tijd voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Er is nog steeds een ruime risicokans dat het beschikbare budget niet toereikend is.
(Beheers)maatregelen	Periodieke monitoring via de P&C cyclus en tussentijdse rapportages van de IGSD/NWG. Samen met de NWG wordt naar oplossingen gezocht op het gebied van extra inkomsten of extra uitstroom.

Risico: Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo)	
Omschrijving risico	Binnen de nieuwe Wmo worden enkele risico's onderkend. - De rijksbijdrage wordt niet meer via een Integratie Uitkering toegekend aan de gemeenten maar verstrekt via het Gemeentefonds. Wat hier het effect van is, nu en op langere termijn, is moeilijk in te schatten.

	<ul style="list-style-type: none"> - Daarnaast wordt vanaf 2021 het budget voor beschermd wonen/maatschappelijke opvang niet meer aan de centrumgemeenten verstrekt (in ons geval Zwolle) maar aan de individuele gemeenten zelf. Op zichzelf is dit geen risico maar het is de verwachting dat de 'herverdeling van middelen' voor Steenwijkerland negatief zal uitvallen. - Ook het feit dat mensen (met een zorgvraag) langer thuis moeten of willen blijven wonen levert risico's op. Deze groep groeit en hiermee wordt een groter beroep op de gemeente gedaan en wijzigt ook de aard en intensiteit van de hulpvraag aan de gemeente. - Vanaf 2018 is de prijs van een traject samen met de zorgaanbieders bepaald en is er sprake van een reële kostprijs. Ook al was het uitgangspunt dat de nieuwe methodiek moest passen binnen het bestaande budget, komende periode zal blijken of de realisatie van de hulp met de nieuwe kostprijs ook daadwerkelijk binnen het budget blijft. - Als laatste gaat, naar alle waarschijnlijkheid, in 2019 het 'abonnementstarief' gelden. Dit betekent dat degenen die gebruik maken van maatwerkvoorzieningen hier niet meer aan bijdragen naar draagkracht maar dat iedereen een vast bedrag betaald (€ 17,50 per maand). Voor alle gemeenten zal dit een verlaging van de inkomsten betekenen. Het rijk compenseert slechts een gedeelte van deze verlaging. Daarnaast is het de verwachting dat deze maatregel zal leiden tot een 'aanzuigende werking' in het aantal gevraagde maatwerkvoorzieningen.
Impact	De risicokans wordt als ruim inschat, zonder dat hier op dit moment een bedrag aan gekoppeld kan worden.
(Beheers)maatregelen	<p>Periodieke monitoring via de P&C cyclus.</p> <p>Verdere invulling van het beleidsplan Sociaal domein 2017-2020 door middel van de transformatie agenda.</p> <p>De raad heeft een reserve 'Opvang effecten decentralisaties (3D's)' in het leven geroepen. Eventuele budgetoverschrijdingen kunnen hiermee worden opgevangen.</p>

Risico: Jeugdzorg	
Omschrijving risico	<p>Sinds de inwerkingtreding van de Jeugdwet (2015) kunnen de volgende risico's worden onderkend:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ten eerste geldt ook hier dat de rijksbijdrage niet meer via een Integratie Uitkering wordt toegekend aan de gemeenten maar verstrekt via het Gemeentefonds. Wat hier het effect van is ook bij het budget voor de jeugdzorg, nu en op langere termijn, is moeilijk in te schatten. - Een ander risico is dat er sprake is van een stijgende vraag om jeugdzorg. Deze trend is ook landelijk zichtbaar. Het is nog niet bekend waar de stijging door wordt veroorzaakt. Eind 2019 zal de analyse over de ontwikkelingen binnen de jeugdzorg gereed zijn. - Verder wordt vanaf het jaar 2018 de jeugdhulp (deels) op een andere manier ingekocht. Bestaande producten worden gebundeld in een beperkt aantal

	<p>nieuwe trajectprijzen. Het vaststellen van de nieuwe trajectprijzen is een complexe zaak, waarbij er sprake is van belangrijke onbekende variabelen. Een te hoog vastgestelde trajectprijs betekent een risico voor de kosten.</p> <p>- Daarnaast gaat een dermate grote wijziging gepaard met het risico op fricties in de overgangperiode.</p>
Impact	De risicokans wordt als ruim inschat, zonder dat hier op dit moment bedragen aan gekoppeld kunnen worden.
(Beheers)maatregelen	<p>Periodieke monitoring via de P&C cyclus.</p> <p>Verdere invulling van het beleidsplan Sociaal domein 2017-2020 door middel van de transformatie agenda.</p> <p>De raad heeft de reserve 'Opvang effecten decentralisaties (3D's)' in het leven geroepen. Eventuele budgetoverschrijdingen kunnen hiermee worden opgevangen.</p>

Risico: Dividenduitkering N.V. Rendo Holding	
Omschrijving risico	Lagere dividenduitkering N.V. Rendo Holding als gevolg van afschaffing precario rechten en de algemene verordening ondergrondse infrastructuur.
Impact	De gemeente loopt een financieel risico, doordat met ingang van het jaar 2020 de dividenduitkering lager kan uitvallen. In de begroting staat nu nog een inkomst geraamd van € 1,5 miljoen.
(Beheers)maatregelen	De ontwikkelingen over de Algemene Verordening Ondergrondse Infrastructuur tussen de verschillende gemeenten en de N.V. Rendo Holding zullen nauwlettend worden gevolgd.

Risico: Rentestijging	
Omschrijving risico	De rente bevindt zich op een heel laag niveau. Bij een aantrekkende economie is een rentestijging niet ondenkbaar. Ook de spanningen in de wereld kunnen van invloed zijn op het rentepercentage. Het zijn risico's die niet te beïnvloeden zijn door ons als gemeente, maar die zich wel degelijk kunnen voordoen.
Impact	Het eventuele overschrijdingsrisico wordt ingeschat op 25%, in de categorie laag. Een rentestijging van 1% wordt gekwantificeerd op ongeveer € 250.000 in 2019 oplopend naar € 400.000 in 2022.
(Beheers)maatregelen	Jaarlijks voor de begroting wordt op basis van de rentegegevens op 1 september een herberekening gemaakt van de rentecomponent. Via de P&C cyclus worden de financiële gevolgen van de rente gerapporteerd.

Risico: BTW compensatiefonds (BCF)	
Omschrijving risico	Gemeenten declareren BTW terug op grond van het BTW compensatiefonds. Voor dit fonds geldt wel een maximaal te declareren bedrag. Zolang dit zogeheten plafond niet is bereikt, wordt het niet gebruikte gedeelte op begrotingsbasis

	<p>toegevoegd aan de Algemene uitkering van het Gemeentefonds. Omgekeerd kan het ook zo zijn dat er meer wordt gedeclareerd dan het plafond. Dan vindt er een korting plaats op de Algemene uitkering. Door de mindere economische omstandigheden van de afgelopen jaren is dit plafond nimmer bereikt, maar komt het door de aantrekkende economie wel eerder in beeld. Tot en met 2018 is de ruimte onder het plafond, bij wijze van voorschot, onderdeel geweest van de Algemene uitkering. Met ingang van het jaar 2019 wordt geen rekening meer gehouden met bevoorschotting via de Algemene uitkering. Afrekening vindt dan plaats op rekeningbasis. Op basis van de laatst bekend zijnde gegevens over het jaar 2017 kan nog een bedrag opgenomen worden in de begroting van € 360.000 (100%). Voorzichtigheidshalve is er voor gekozen om een bedrag op te nemen van € 180.000.</p>
Impact	<p>Indien het maximum van het fonds wordt bereikt of een overschrijding hiervan in enig jaar, betekent dit dat er een nadeel optreedt binnen de Algemene uitkering. Het opgenomen risico ter hoogte van € 180.000 kan dus ook nog hoger uitvallen.</p>
(Beheers)maatregelen	<p>Elk jaar wordt het op te nemen budget opnieuw berekend, waarbij vooralsnog wordt uitgegaan van 50% van het maximumbedrag.</p>

Risico: Invoering vennootschapsbelasting	
Omschrijving risico	<p>Met ingang van 1 januari 2016 geldt voor de gemeente een vennootschapsbelastingplicht. Een inventarisatie is gemaakt van de activiteiten die hieronder vallen. De activiteiten van de gemeente worden continu gemonitord op de fiscale consequenties om fouten te voorkomen, de juiste beslissingen te nemen en alleen terecht deze belasting te betalen. Het is daarom zaak feiten en omstandigheden op de juiste wijze te presenteren en alert te zijn op (wijzigingen in) bijvoorbeeld het gemeentelijk vastgoedbeleid. Dit geldt tevens voor activiteiten, zoals detachering van personeel, werkzaamheden voor derden en samenwerkingsovereenkomsten.</p>
Impact	<p>De invoering vergt een flinke investering voor de gemeente door de extra (structurele) werkzaamheden, benodigde inhuur van externe adviseurs en opleidingen van personeel.</p> <p>In 2018 is de aangifte over 2016 ingediend en uitstel aangevraagd voor de aangifte over 2017. Het tarief bedraagt 20% voor een belastbaar bedrag tot en met € 200.000. Boven dit bedrag is het tarief 25%. Inmiddels is een voorlopige aanslag over 2016, 2017 en 2018 ontvangen en betaald. De verwachting op dit moment is dat het fiscale resultaat over deze jaren nihil zal zijn, maar om een te betalen belastingrente van 8% te voorkomen is besloten toch een voorlopige aangifte in te dienen en te betalen over 2017. Mocht het fiscale resultaat nihil zijn zoals verwacht, dan zullen de betaalde bedragen weer terug worden ontvangen.</p> <p>Op dit moment bestaat veel onduidelijkheid over de manier waarop gemeenten hun winst dienen te berekenen, deze onduidelijkheid zal waarschijnlijk nog enige jaren aanhouden. Het kan er ook toe leiden dat de belastingdienst het moment van opleggen van een definitieve aanslag zoveel mogelijk naar achter zal verplaatsen. Het gevolg van de onzekerheid is dat het mogelijk tot eind 2021 kan duren voordat een definitieve aanslag over 2016 wordt opgelegd. De gemeente zal bij het opstellen van de begroting de hoogte van de te betalen belasting voorzichtig inschatten. Het</p>

	valt niet uit te sluiten dat de ingeschatte bedragen afwijken van de uiteindelijk te betalen belasting.
(Beheers)maatregelen	De gemeente laat zich begeleiden door een extern bureau zodat het fiscale resultaat op een juiste manier kan worden vastgesteld. Daarnaast wordt geïnvesteerd in het helder documenteren en vastleggen van het werkproces via een grondslagedocument en via een fiscaal beheersysteem.

Risico: Participatiewet (uitkeringen en rijksbijdrage)	
Omschrijving risico	<p>De gemeente is volledig financieel verantwoordelijk voor het bijstandsgedeelte van de wet. Van het rijk wordt hiervoor jaarlijks wel een bijdrage ontvangen. Het in de begroting opgenomen te ontvangen budget betreft een voorlopig inschatting van hetgeen door het rijk toegekend gaat worden. In oktober van het begrotingsjaar wordt het definitieve budget pas bekend gemaakt. De hoogte van het budget is afhankelijk van de conjuncturele ontwikkelingen op landelijk niveau. Bij minder verstrekte bijstandsuitkeringen dan van te voren is ingeschat wordt het budget naar beneden bijgesteld, bij meer verstrekte bijstandsuitkeringen wordt het budget naar boven bijgesteld.</p> <p>In de begroting 2019 wordt er verder rekening mee gehouden dat er in dat jaar gemiddeld 687 bijstandsuitkeringen worden verstrekt. Het geschatte gemiddelde bedrag van een verstrekte uitkering bedraagt € 14.000 per jaar. De begrote uitgaven bedragen hierdoor € 9.632.000.</p> <p>Voor de Ioaw en Ioaz bedragen deze aantallen 53 x € 15.200. Dit is een bedrag van € 806.000. Deze aannames kunnen in werkelijk afwijken.</p>
Impact	Ingeschat wordt dat de gemeente een risico loopt van 10% van het begrote te ontvangen rijksbudget (€ 13.864.000), met een ruime risicokans. De afwijking op de uitkeringen wordt berekend op 10% van het bedrag dat is opgenomen aan te verstrekken uitkeringen (€ 10.424.000), ook met een ruime risicokans. Bij een forse overschrijding van het budget kan overigens een beroep worden gedaan op de ingebouwde Vangnet-regeling bij het rijk.
(Beheers)maatregelen	Periodieke monitoring via de P&C cyclus en tussentijdse rapportages van de IGSD.

Risico: Ontwikkeling Algemene uitkering uit het Gemeentefonds	
Omschrijving risico	Gemeenten ontvangen het grootste gedeelte van hun inkomsten uit de Algemene uitkering van het Gemeentefonds. Hoeveel uitkering wordt ontvangen is voor een groot gedeelte afhankelijk van de hoogte van de rijksuitgaven. Wijzigingen in de rijksuitgaven hebben direct invloed op de omvang van de Algemene uitkering (samen de trap op en samen de trap af). De jaarlijkse toe- of afname van de Algemene uitkering op basis van dit principe wordt het accres genoemd. Het accres heeft de afgelopen jaren weinig stabiliteit laten zien. Het ene moment is er een flinke tegenvaller, een tijdje later gevolgd door een flinke meevaller. Het is dan ook zeer lastig om hier op een goede manier mee om te gaan. In de begroting is voor het jaar

	2019 een ontvangst geraamd van bijna € 71 miljoen, oplopend tot bijna € 72 miljoen in het jaar 2022.
Impact	De gemeente is voor een groot gedeelte afhankelijk van de inkomsten uit het Gemeentefonds. Als de uitkering tegenvalt, kan dit betekenen dat het financieel beleid moet worden bijgesteld. De impact is de afgelopen jaren groter geworden vanwege de decentralisaties in het Sociaal domein, waardoor het gemeentefonds in omvang is toegenomen en daarmee ook het risico voor de gemeente.
(Beheers)maatregelen	Wij hebben een aantal beheersmaatregelen getroffen om de gevolgen van tegenvallers in de Algemene uitkering op te kunnen vangen: <ol style="list-style-type: none"> 1. De 'Algemene reserve – vaste buffer' die is bedoeld om onverwachte tegenvallers op te vangen (ijzeren voorraad voor het opvangen van calamiteiten). 2. De reserve 'Opvangen tekorten Sociaal domein' is in het leven geroepen om tegenvallers binnen het Sociaal domein op te vangen.

Risico: Rioolheffing	
Omschrijving risico	De raad is de afgelopen jaren regelmatig geïnformeerd over het dossier inzake de aanslag rioolheffing woningbouwstichting. Voor het laatst is dit gebeurd via paragraaf 3.2, weerstandsvermogen en risicobeheersing in het jaarverslag 2017. Het college heeft daarin gemeld dat er een procedure speelt van een woningstichting tegen de aanslag voor de rioolheffing van 2013, 2014 en 2015. De aan de woningstichting opgelegde aanslagen rioolheffing 2013 tot en met 2015 zijn vernietigd. Het gaat om een bedrag van circa € 500.000 aan rioolheffing per jaar. Tegen de aanslagen 2016 t/m 2018 is ook bezwaar gemaakt. Tegen de uitspraak van de rechtbank is hoger beroep ingesteld bij het Gerechtshof Arnhem. Bij uitspraak van 27 februari 2018 heeft het Hof ons hoger beroep gegrond verklaard. De aanslagen rioolheffing blijven volledig in stand. Tegen de uitspraak is beroep in cassatie bij de Hoge Raad ingesteld door de woningstichting. De uitkomst van deze procedure is niet op korte termijn te verwachten.
Impact	De impact is moeilijk te bepalen, omdat de zaak onder de rechter is en de uitkomst onzeker. Het eventuele risico wordt ingeschat in de categorie laag. Mocht de uitkomst negatief uitvallen voor de gemeente dan gaat het om forse financiële tegenvallers.
(Beheers)maatregelen	Een eventuele financiële tegenvaller zal net als bij andere risico's moeten worden gedekt uit algemene middelen ('Algemene reserve - vaste buffer'). Om de risico's te verminderen voor toekomstige aanslagen kijken wij zeer kritisch naar de onderbouwing van de kosten, waaronder de overhead en de BTW.

Risico: Invoering van de omgevingswet	
Omschrijving risico	<p>De invoering van de Omgevingswet is een grote opgave voor de organisatie. Op 1 januari 2021 gaat de wet in. Na 2021 zijn we niet klaar maar zullen we de omgevingswet nog verder implementeren. Dit traject loopt tot uiterlijk 2029. De focus voor nu ligt op de periode tot 2021. Momenteel wordt vanuit het programma invoering omgevingswet toegewerkt naar de deadline waarop de wet in werking treedt. Risico's betreffen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Niet halen van de deadline van invoering door lokale of landelijke oorzaken. 2. Overschrijding van het budget voor invoering/onvoldoende middelen voor een goede invoering.
Impact	<ol style="list-style-type: none"> 1. De invoering van de wet bestaat uit vele verschillende elementen waarvan sommige crucialer zijn dan andere en dus ook in meer of mindere mate invloed hebben op het halen van de deadline. Het niet halen van de deadline kan betekenen dat: <ol style="list-style-type: none"> a. Ambities niet (tijdig) gerealiseerd worden. Denk hierbij aan sectoraal in plaats van integraal beleid, processen die niet goed lopen en dienstverlening die nog niet voldoet aan de normen. b. Het niet (goed) kunnen uitvoeren van wettelijke taken zoals VTH. <p>Deze risico's kunnen op termijn zorgen voor extra uitvoeringskosten en brengen ook directe financiële risico's met zich mee. Denk bij dit laatste – door het niet kunnen vergunnen - aan het missen van leges en het tegenhouden van ontwikkelingen.</p> 2. De omgevingswet brengt drie soorten kosten met zich mee die op dit moment alles nog lastig in te schatten zijn en in die zin een risico vormen: <ol style="list-style-type: none"> a. Voorbereidings- en implementatiekosten Volgens het daarvoor gebuikte VNG-model worden deze incidentele kosten voor de periode t/m 2024 momenteel ingeschat op € 3,1 mln. Grote onzekerheden hierin betreffen onder andere de ICT-kosten en de personele kosten. De budgetvraag die waarschijnlijk in het voorjaar van 2019 zal volgen is daarnaast ook afhankelijk van het feit dat een bedrag van ongeveer 7 ton reeds beschikbaar is en van de mate waarin er voor ingezet personeel al dan niet een vervangingsvraag ontstaat. Zie voor een nadere toelichting de PM-post invoering omgevingswet. b. Verandering in de structurele lasten Deze lasten kunnen wijzigen door een verandering in de personeelsbehoefte en een vermoedelijke daling van de legesopbrengsten. Een kwantitatieve duiding is nog niet te geven. c. Mogelijke incidentele frictiekosten Deze kosten kunnen optreden als gevolg van een verschuiving in het personeel. Een kwantitatieve duiding is nog niet te geven. <p>Hoewel de hoogte van de kosten nog niet goed in te schatten zijn is het wel zeker dat in ieder geval de eerste twee categorieën kosten op zullen treden. Het</p>

	<p>grootste deel van de voorbereidings- en implementatiekosten is ook niet afhankelijk van de gestelde ambities maar zullen hoe dan ook optreden.</p> <p>Twee risico's bij de drie posten zijn:</p> <ol style="list-style-type: none"> Onvoldoende toekenning van deze middelen kan leiden tot het niet halen van de deadline. De gevolgen daar van staan hiervoor al beschreven. Overschrijding van de voorbereidings- en implementatiekosten. Voor de berekening van de kosten is het zogenaamde VNG-model gebruikt. De hoogte van veel kosten worden echter stapsgewijs bekend de komende jaren. Dan zal blijken in hoeverre dit overeen komt met de VNG-ramingen.
(Beheers)maatregelen	Binnen de organisatie wordt het programma invoering omgevingswet opgezet. In dit programma worden de inhoudelijke en financiële risico's in de gaten gehouden en worden er maatregelen op getroffen. Risico's die te groot dreigen te worden of daadwerkelijk optreden worden besproken in de stuurgroep omgevingswet van waaruit beheersmaatregelen worden genomen.

Risico: Verhoging van de afvalstoffenbelasting	
Omschrijving risico	De verhoging van de afvalstoffenbelasting heeft consequenties voor de hoogte van de afvalstoffenheffing. De verwachting is dat de afvalstoffenbelasting verdubbelt. Ook zullen (verwachte) gedragseffecten ontstaan met een indexering van de afgesproken verhoging. Deze plannen van de regering zijn onderdeel van het vergroenen van het belastingstelsel.
Impact	Financieel: verhoging van de afvalstoffenheffing
(Beheers)maatregelen	Voorbeeld: periodieke monitoring (aangeven de wijze waarop monitoring wordt ingevuld). Daarnaast is de egalisatievoorziening reiniging beschikbaar om financiële tegenvallers op te vangen en daarmee tariefschommelingen zoveel mogelijk te voorkomen.

Risico: Dalende inkomsten bij kunststofverpakkingsmateriaal	
Omschrijving risico	Het ministerie van IenM, de VNG en het verpakkend bedrijfsleven hebben vergoedingsafspraken gemaakt voor de inzameling en sortering van het kunststof verpakkingsafval. Gemeenten laten kunststofverpakkingsafval en drankenkartons inzamelen, sorteren en recyclen. Hiervoor ontvangen zij een vergoeding, mits het materiaal voldoet aan een aantal voorwaarden. Eén van die voorwaarden is dat de materiaalfractionen voldoen aan afgesproken kwaliteitseisen. We zien dat de inkomsten uit plastic terug lopen. Ook zien we meer vervuiling in deze stroom. Dit betekent dat ladingen worden afgekeurd. Een afgekeurde lading PMD wordt verbrand als restafval. Hiervoor ontvangen we dan ook geen vergoeding.
Impact	Financieel: verhoging van de afvalstoffenheffing

(Beheers)maatregelen	Om afkeuringen te voorkomen zetten we extra in op communicatie. Daarnaast is de egalisatievoorziening reiniging beschikbaar om financiële tegenvallers op te vangen en daarmee tariefschommelingen zoveel mogelijk te voorkomen.
-----------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Risico: Uitbreiding van de BTW-sportvrijstelling	
Omschrijving risico	Op Prinsjesdag heeft het kabinet de uitbreiding van de BTW-sportvrijstelling gepresenteerd. Het exploiteren van een sportaccommodatie met een winstoogmerk is en blijft belast met BTW. Het exploiteren van een sportaccommodatie zonder winstoogmerk wordt vrijgesteld van btw. Gemeenten en sportstichtingen hebben geen winstoogmerk en worden vrijgesteld van de heffing van BTW. Hierdoor vervalt ook het recht op aftrek van voorbelasting voor de kosten die toerekenbaar zijn aan de terbeschikkingstelling van sportaccommodaties aan sportverenigingen. Op grond van de overgangsregeling hoeft geen BTW te worden terugbetaald die in verband met de sportaccommodatie in het verleden in aftrek is genomen. De BTW-herzieningsregels zijn niet van toepassing.
Impact	<p>De wetswijziging zal zorgen voor een grote toename van situaties waarin de btw niet kan worden verrekend. Gemeenten kunnen subsidie aanvragen voor deze 'btw-schade' door het indienen van de zogenaamde SPUK voor 1 december 2018. Het uitkeringsplafond bedraagt voor het jaar 2019 € 152 miljoen en wordt naar rato verdeeld. De kans is groot dat het beschikbare bedrag wordt overvraagd en de gemeente maar een deel van de btw-schade vergoed krijgt.</p> <p>De wetswijziging heeft ook gevolgen voor sportstichtingen binnen onze gemeente: ook zij verliezen het recht op aftrek van voorbelasting. Er is een nieuwe subsidieregeling voor amateursportorganisaties, maar hiervoor komen alleen de bouw of het onderhoud van sportaccommodaties in aanmerking, of de aanschaf of onderhoud van sportmaterialen. Er worden geen subsidies verstrekt van minder dan € 5.000. Het subsidieplafond voor deze regeling bedraagt € 87 miljoen en wordt verdeeld op volgorde van binnenkomst van aanvragen.</p> <p>De BTW op de exploitatiekosten (bijvoorbeeld de energiekosten) komt niet in aanmerking voor subsidie. Hierdoor zullen de kosten van de exploitatie van sportaccommodaties zoals de zwembaden stijgen.</p>
(Beheers)maatregelen	Scherper in beeld brengen van de financiële gevolgen incl. de genoemde vergoedingen vanuit het Rijk.

Risico: Prijsstijgingen gas en elektra	
Omschrijving risico	Overschrijding Energiebudgetten
Impact	Forse overschrijding van de energie budgetten doordat de energieprijzen sterk gestegen zijn. Voor 2019 en 2020 wordt per Mh het dubbele betaald t.o.v. afgelopen jaren. Het energieverbruik is een deel van de kosten.

(Beheers)maatregelen	Door duurzame oplossingen te vinden voor de Openbare Verlichting en Riolering en overige Vastgoed Aansluitingen. Bij de eerstvolgende rapportage voor de P&C cyclus zal worden gerapporteerd over de financiële gevolgen.
-----------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Risico: Onderhoud openbare ruimte	
Omschrijving risico	Voor het onderhoud van de kapitaalgoederen in de openbare ruimte wordt gebruik gemaakt van speciale computerprogramma's. De afgelopen jaren is hard gewerkt aan het op orde brengen van deze programma's. Ondertussen is het gehele areaal ingevoerd. D.m.v. inspecties wordt de staat van onderhoud bepaald. Het risico van schade als gevolg van achterstallig onderhoud is afhankelijk van de gekozen frequentie van inspecteren. Op basis van deze gegevens wordt de besteding van het jaarlijkse onderhoudsbudget bepaald. In 2017 zijn de beleidsplannen voor wegen, fietspaden, openbare verlichting en oeververbindingen geactualiseerd en is een belangrijke slag gemaakt in het inzichtelijk maken van de onderhoudstoestand van deze kapitaalgoederen. Op basis hiervan kan planmatiger worden gewerkt. De meerjarige onderhoudsplannen zijn niet over hele linie op het onderhoudsniveau 'basis' gebaseerd, maar in sommige gevallen op 'beperkt basis'.
Impact	Het financieel risico wordt ingeschat op € 500.000. Doordat onze kapitaalgoederen voortaan meer planmatig worden beheerd en wij de komende jaren fors investeren, komen wij tot een lage risicokans.
(Beheers)maatregelen	Periodieke monitoring en rapporteren in tussenrapportages

Risico: Investeringsprojecten ruimtelijk domein	
Omschrijving risico	Voor de aanleg en instandhouding van voorzieningen in de omgeving zijn investeringen noodzakelijk. De kredieten die met deze investeringen zijn gemoeid worden projectmatig aangevraagd en gemonitord. Een totaaloverzicht van de lopende projecten is door middel van een projectenlijst inzichtelijk. De aard en omvang van deze projecten kunnen erg verschillen en daarmee ook de risico's die per project worden gelopen. Om op projectniveau de risico's inzichtelijk te kunnen maken is de zogenaamde prescan ingevoerd. Hierbij wordt niet alleen gekeken naar financiële risico's, maar ook naar bijvoorbeeld organisatorische, juridische en maatschappelijke risico's. In de prescan wordt voor het inschatten van de kans van voorkomen gebruikt gemaakt van drie niveaus (klein, gemiddeld en groot). Voor het totaal van de risico's van alle projecten kan worden uitgegaan van een gemiddelde kans van voorkomen. Dit komt overeen met het kans-niveau 'ruim' en een rekenpercentage van 40%.
Impact	Om in zijn algemeenheid iets te kunnen zeggen over de financiële risico's van alle lopende investeringsprojecten kan worden uitgegaan van een gemiddelde impact van ca. 25% van de totale investerings-omvang. De totale omvang van de investeringsprojecten die vanuit het beheer openbare ruimte (excl. riolering) en vanuit ontwikkeling worden geïnitieerd bedraagt op dit moment ca. € 14,5 miljoen. De impact van de risico's wordt momenteel dus geraamd op € 3,6 miljoen.

(Beheers)maatregelen	Afhankelijk van de risico's worden beheersmaatregelen ingezet. Door middel van kwartaalrapportages wordt de voortgang van het project en de beheersing van de risico's gemonitord.
-----------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

4.2.4. Het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's

Nu de weerstandscapaciteit is bepaald en de omvang van de te lopen risico's kunnen beide met elkaar worden geconfronteerd. Ook al is de omvang van een risico niet exact te becijferen, in ieder geval hebben wij ze als p.m. benoemd, zodat inzicht ontstaat in welke risico's de gemeente loopt. Daarbij kunnen zich de volgende scenario's voordoen:

1. Uitkomst inventarisatie risico's/weerstandscapaciteit > 1 , er is onvoldoende weerstandscapaciteit aanwezig;
2. Uitkomst inventarisatie risico's/weerstandscapaciteit < 1 , er zijn overtollige middelen (die alternatief kunnen worden aangewend);
3. Uitkomst inventarisatie risico's/weerstandscapaciteit = 0, risico's en middelen zijn voldoende (wordt meer beschouwd als een theoretische situatie).

Op basis van de in het risicoprofiel opgenomen risico's, die gekwantificeerd kunnen worden, bedraagt het totale risicobedrag afgerond € 13,4 miljoen. Voor de overige risico's is dit nog niet concreet aan te geven, maar het belangrijkste is dat ze worden benoemd. Op basis van de wegingsfactoren bedraagt het risicobedrag afgerond € 3,9 miljoen. Worden ook de p.m. posten bij de afweging betrokken dan schatten wij in dat voldoende weerstandscapaciteit aanwezig als sprake is van financiële tegenvallers.

4.2.5. Diverse kengetallen

4.2.5.1. Inleiding

Een deugdelijke en transparante begroting is in het belang van een goede controle door de raad op de financiële positie van onze gemeente. Kengetallen zijn getallen die de verhouding uitdrukken tussen bepaalde onderdelen van de begroting of de balans en kunnen helpen bij de beoordeling van de (ontwikkeling) van de financiële positie. We kennen de volgende kengetallen:

1. Netto schuldquote & netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen
2. Solvabiliteitsratio
3. Grondexploitatie
4. Structurele exploitatieruimte
5. Belastingcapaciteit

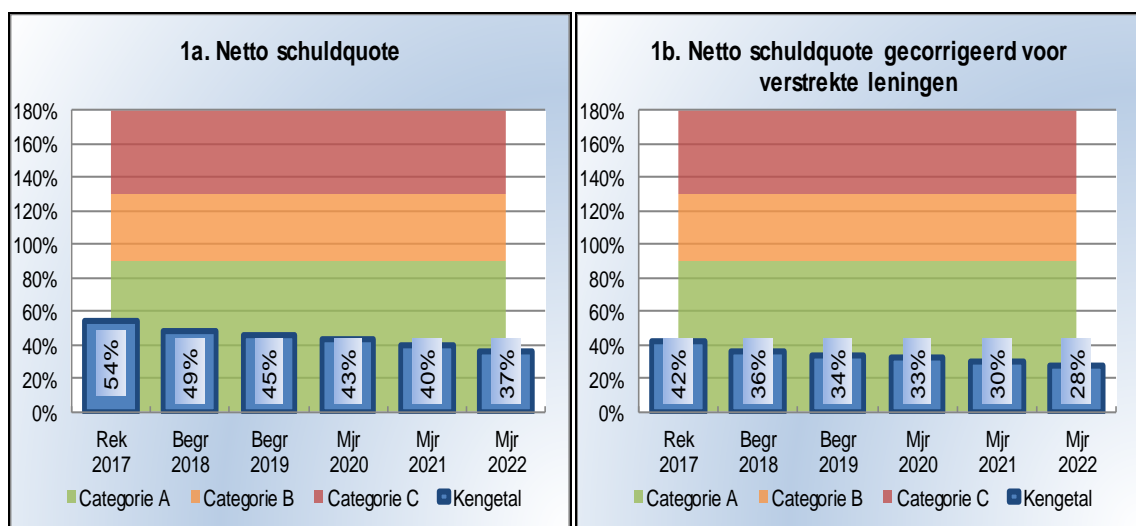
Naast de kengetallen voor het structurele begrotingsevenwicht wordt een beoordeling van de onderlinge verhouding van de kengetallen in relatie tot de financiële positie opgenomen. Dit omdat de financiële positie van de gemeente steeds belangrijker wordt. De kengetallen en de beoordeling geven gezamenlijk op eenvoudige wijze inzicht aan de raadsleden over de financiële positie van de gemeente. Hoe de kengetallen berekend worden, is vastgelegd in een ministeriële regeling. Het gebruik en het vaststellen van de berekeningswijze heeft geen functie als normeringsinstrument voor het financieel toezicht door de provincies. De invoering van deze kengetallen is voornamelijk bedoeld om de financiële positie voor de raadsleden inzichtelijker te maken. Voor de beoordeling van de financiële positie van de gemeente worden de kengetallen in samenhang gezien. Het totaalbeeld geeft inzicht in de financiële weer- en wendbaarheid.

4.2.5.2. Netto schuldquote & netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen

De netto schuldquote geeft inzicht in het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de totale baten. Het kengetal geeft een indicatie in welke mate de rentelasten en aflossingen op de exploitatie drukken. Een hoge netto schuldquote hoeft op zichzelf geen probleem te zijn. Of dat het geval is, valt niet direct af te leiden uit de netto schuldquote zelf, maar hangt af van meerdere factoren. Zo kan een hoge schuld worden veroorzaakt doordat er leningen zijn afgesloten, die vervolgens weer worden doorgeleend aan bijvoorbeeld woningcorporaties die op hun beurt weer jaarlijks aflossen. In dat geval hoeft een hoge schuld geen probleem te zijn. Om inzicht te krijgen in hoeverre er sprake is van doorlenen wordt de netto schuldquote zowel inclusief als exclusief doorgeleende gelden weergegeven. Bij de netto schuldquote worden de leningen die we hebben uitstaan buiten beschouwing gelaten en bij de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle leningen wordt hiermee wel rekening gehouden. Een netto schuldquote tussen 0% en 100% is acceptabel, c.q. wordt als normaal (groen) beschouwd. Als de netto schuldquote tussen 100% en 130% ligt, is de gemeenteschuld hoog (oranje). Als de netto schuldquote boven de 130% uitkomt, bevindt de gemeente zich in de gevarenzone (rood). Opgemerkt wordt dat de maten 100% en 130% grove vuistregels zijn.

Voor een genuanceerder beeld van de schuldpositie wordt ook gekeken naar de voorraad bouwgronden en de uitgeleende gelden. Gemeenten met veel grond hebben meer schulden en dus een hogere schuldquote. De gemeente heeft ook leningen voor woningcorporatie Wetland Wonen aangetrokken. Deze leningen worden één op één doorgegeven. Bij de schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen worden deze leningen geëlimineerd. De netto schuldquote neemt toe door inzet van incidentele middelen in reserves, die zijn bestemd voor investeringen. De reserves worden dan ingezet door ze te ruilen voor structurele kapitaallasten.

In de volgende grafieken wordt de verwachte ontwikkeling van beide schuldquoten weergegeven. Bij beide schuldquoten zien wij een daling van de percentages.

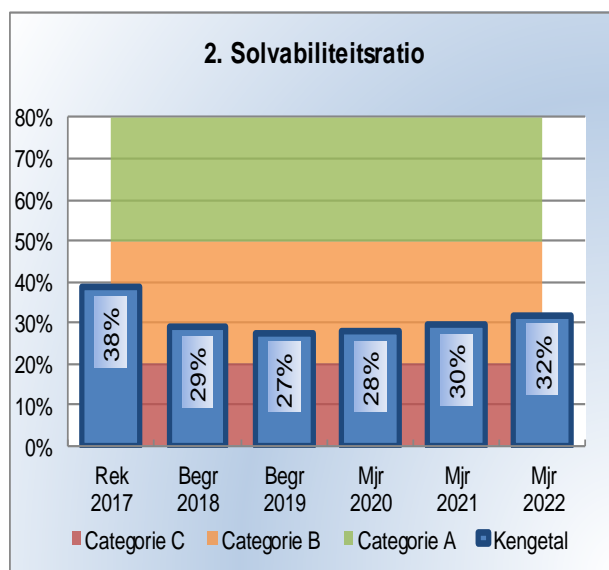


4.2.5.3. Solvabiliteitsratio

Dit kengetal geeft de verhouding weer tussen het eigen vermogen en het balanstotaal. Indien er sprake is van een forse schuld en veel eigen vermogen (het totaal van de algemene reserves en de bestemmingsreserves), hoeft een hoge schuld geen probleem te zijn voor de financiële positie. Daar is bijvoorbeeld sprake van als een lening is aangegaan omdat het eigen vermogen niet liquide is (omdat het vast zit in bijvoorbeeld een gemeentehuis of dat er

andere investeringen mee zijn gefinancierd). Hoe hoger de solvabiliteitsratio, hoe groter de weerbaarheid van de gemeente. De mate van weerbaarheid geeft in combinatie met andere kengetallen een indicatie over de financiële positie van de gemeente. De solvabiliteitsratio drukt immers het eigen vermogen uit als percentage van het totale vermogen en geeft daarmee inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Voor gemeenten geldt dat een ratio tussen de 20% en 70% als normaal wordt gezien.

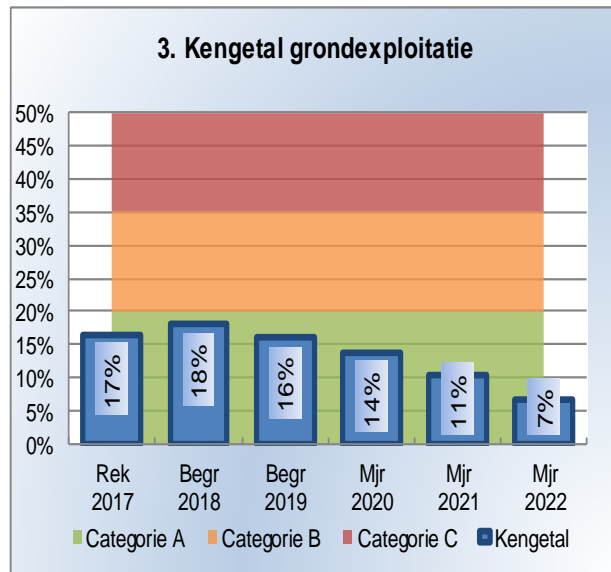
Voor 2019 wordt een solvabiliteitsratio verwacht van 27%, terwijl voor 2022 32% wordt gecalculeerd. Dit betekent een verbetering van het aandeel van eigen vermogen in het totale vermogen.



4.2.5.4. Grondexploitatie

Dit kengetal geeft de verhouding weer tussen de waarde van de (bouw-)gronden en het totaal aan (geraamde) baten en is indicatie van het risico. Hoe lager het percentage des te geringer het risico. De afgelopen jaren is gebleken dat grondexploitaties een forse impact kunnen hebben op de financiële positie van de gemeente. Als gemeenten leningen hebben afgesloten om grond te kopen voor een (toekomstige) woningbouwproject hebben zij een schuld. Bij de beoordeling van een dergelijke schuld is het van belang om te weten of deze schuld kan worden afgelost wanneer het project wordt uitgevoerd. Van de opbrengst van de woningen kan immers de schuld worden afgelost. Wanneer de grond tegen de prijs van landbouwgrond is aangekocht, loopt de gemeente relatief een gering risico. Het is dus belangrijk om te kunnen beoordelen of er een reële verwachting is of grondexploitatie kan bijdragen aan de verlaging van de schuld. Staat de grond tegen een te hoge waarde op de balans en moet deze worden afgewaardeerd dan leidt dit tot een lager eigen vermogen en dus een lagere solvabiliteitsratio.

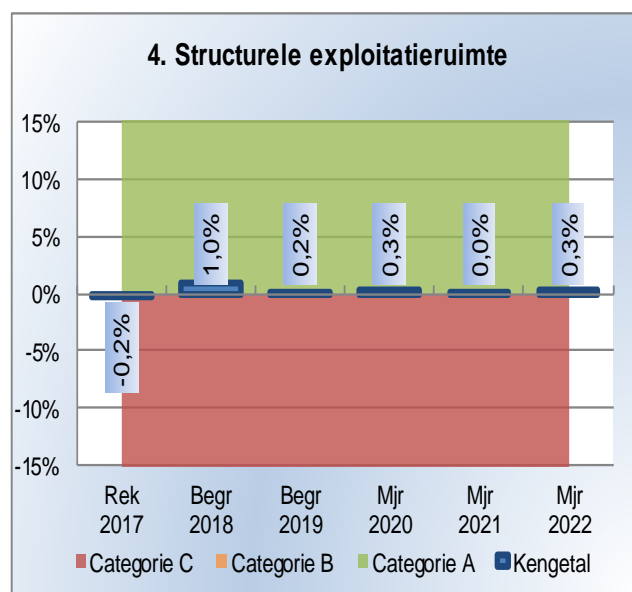
Er is een dalende tendens waar te nemen voor wat betreft de ontwikkeling van het kengetal Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door een afname van de voorraad bouwgrond. De gemeente Steenwijkerland voert namelijk een faciliterend grondbeleid, tenzij vanwege volkshuisvestings- en economische redenen actief grondbeleid gewenst is (zie paragraaf 4.8).



4.2.5.5. Structurele exploitatieruimte

Dit kengetal geeft aan hoe groot de structurele ruimte is. Hierbij wordt gekeken naar de structurele baten en structurele lasten. Deze worden vergeleken met de totale baten van de gemeente. Een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten te dekken. De relevantie van dit kengetal voor de beoordeling van de financiële positie schuilt erin dat het van belang is om te weten welke structurele ruimte de gemeente heeft om de eigen lasten te dragen of welke structurele stijging van baten of structurele daling van de lasten daarvoor nodig is. Structurele baten zijn bijvoorbeeld de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en de opbrengsten uit de onroerende zaakbelasting (ozb).

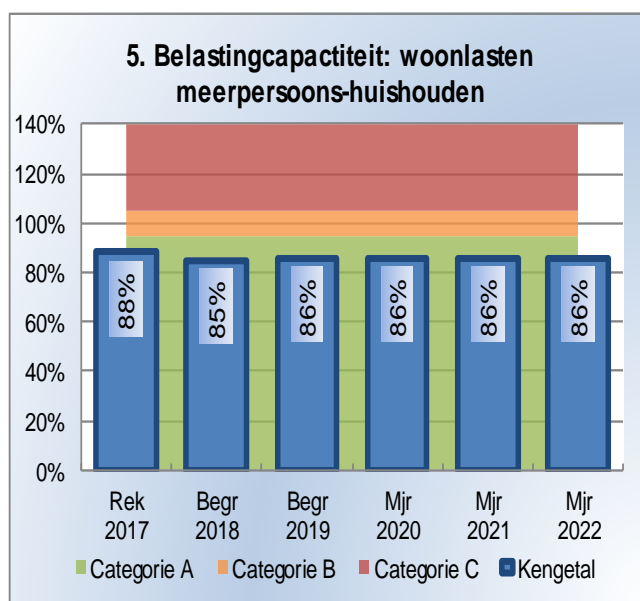
Zoals uit de navolgende grafiek blijkt verwachten wij voor de komende jaren dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten ter dekken. Overigens blijkt dit ook uit het materieel resultaat voor de verschillende planjaren.



4.2.5.6. Belastingcapaciteit

Het kengetal belastingcapaciteit geeft inzicht in de mate waarin een financiële tegenvaller in het volgende begrotingsjaar kan worden opgevangen of waarin er ruimte is voor nieuw beleid. Voor de gemeenten wordt de belastingcapaciteit gerelateerd aan de hoogte van de gemiddelde woonlasten (OZB, riool- en afvalstoffenheffing).

Het kengetal vergelijkt de woonlasten in jaar t met de landelijk gemiddelde woonlasten (COELO) in jaar (t-1). Voor 2019 komt dit cijfer uit op 86%. Wij gaan ervan uit dat de woonlasten (en daarmee de belastingcapaciteit) de komende jaren onder het landelijk gemiddelde zullen blijven.



Norm

De gezamenlijke provinciale toezichthouders en het Rijk hebben normen opgesteld. Zij hebben gekozen voor een indeling in drie categorieën. Waarbij kan worden gesteld dat categorie A het minst risicovol is en C het meest risicovol. In onderstaande tabel hebben wij de normering opgenomen.

Kengetallen	Categorie A	Categorie B	Categorie C
Netto schuldquote	< 90%	90-130%	> 130%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle leningen	< 90%	90-130%	> 130%
Solvabiliteitsratio	> 50%	20-50%	< 20%
Grondexploitatie	< 20%	20-35%	> 35%
Structurele exploitatieruimte	> 0%	0%	< 0%
Belastingcapaciteit	< 95%	95-105%	> 105%

Samenvattend

Kengetallen	Rekening 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	MJR 2020	MJR 2021	MJR 2022
Netto schuldquote	54%	49%	45%	43%	40%	37%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	42%	36%	34%	33%	30%	28%
Solvabiliteitsratio	38%	29%	27%	28%	30%	32%
Grondexploitatie	17%	18%	16%	14%	11%	7%

Kengetallen	Rekening 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	MJR 2020	MJR 2021	MJR 2022
Structurele exploitatieruimte	0%	1%	0%	0%	0%	0%
Gemeentelijke belastingcapaciteit	88%	85%	86%	86%	86%	86%

Beoordeling

Op basis van de gepresenteerde kengetallen kan geconcludeerd worden dat de financiële positie van onze gemeente goed is. De schuldenlast is acceptabel. Uit de solvabiliteitsratio blijkt dat de gemeente aan haar betalingsverplichtingen kan voldoen. De grondexploitaties zijn actueel en laten in totaliteit een positief resultaat zien. Voor vier van de vijf kengetallen scoort de gemeente Steenwijkerland in het groene vlak in de getoonde grafieken. Geconstateerd mag dan ook worden dat de gemeente Steenwijkerland een degelijke financiële positie heeft.

Opgemerkt wordt dat de werkelijkheid, het kengetal solvabiliteit in de jaarrekening 2017 een positiever beeld laten zien. Dit komt vaker voor. In de begroting zijn investeringen opgenomen, inclusief de benodigde financiering. In de jaarrekening blijkt dan dat sommige investeringen achterblijven bij de planning.