

12. Weerstandsvermogen

Bij het opstellen van de begroting en jaarrekening dienen de voorzienbare en kwantificeerbare risico's zo goed mogelijk in beeld te worden gebracht.

In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing dient ten minste te worden opgenomen:

- inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- inventarisatie van de risico's;
- het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's;
- een kengetal voor de: netto schuldquote, netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, solvabiliteitsratio, grondexploitatie, structurele exploitatieruimte en belastingcapaciteit;
- een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

Beleid over weerstandsvermogen: weerstandscapaciteit en de risico's

De raad heeft op 28 oktober 2014 de geactualiseerde nota weerstandsvermogen en risicomangement vastgesteld. De paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing bij deze begroting is een actualisatie van het inzicht dat in de jaarrekening 2017 is opgenomen.

De uitkomst van de actualisatie geeft een verhouding tussen de geïnventariseerde risico's en de beschikbare weerstandscapaciteit. Dit is gebaseerd op basis van de inzichten die bij het opstellen van de begroting beschikbaar zijn. Beleid is dat als deze verhouding, uitgedrukt in een ratio lager dan 0,8 en daarmee "onvoldoende" is, er voorstellen voor herstel worden aangeboden.

Conform advies van de accountant richten we ons in de paragraaf weerstandsvermogen op de risico's na correctie met een omvang groter dan € 250.000. De kleinere risico's tellen wel mee voor de totale risico-omvang, maar zijn niet meer toegelicht. Hiermee komt de focus meer te liggen op de risico's die grote gevolgen kunnen hebben voor onze gemeente. De kleinere risico's zijn benoemd en worden intern beoordeeld en besproken.

Voor veel voorzienbare risico's worden beheersmaatregelen getroffen om het effect van het optreden van een risico zo klein of voorspelbaar mogelijk te maken. De bruto risico's worden door het treffen van maatregelen daarom kleinere, zogenaamde "netto risico's". Deze "netto risico's" dienen door het weerstandsvermogen volgens de eerder genoemde verhouding opgevangen te kunnen worden.

Weerstandscapaciteit (Begroting 2019)

De weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om niet begrote kosten te dekken.

Deze weerstandscapaciteit bestaat uit een tweetal elementen:

- 1) Weerstandscapaciteit in de exploitatiesfeer
 - onvoorzien incidenteel en structureel;
 - onbenutte belastingcapaciteit.
- 2) Weerstandscapaciteit in de vermogenssfeer
 - algemene reserve calamiteiten;
 - algemene reserve grote investeringen;
 - reserve inkomensfunctie.

Tabel Weerstandscapaciteit Tynaarlo (bedragen in duizenden euro's)
(verwachte standen per 31.12.2019, op basis van inzichten 30.09.2018)

Weerstandscapaciteit exploitatie (x € 1.000)		
Onvoorzien		
Onvoorzien incidenteel	33	
Onbenutte belastingcapaciteit *1		
OZB tot normtarief (artikel 12)m\	3.635	
Totaal weerstandscapaciteit exploitatie		3.668
Weerstandscapaciteit vermogen (31-12-2019)		
Algemene Reserve Calamiteiten *2	7.687	
Algemene Reserve Grote investeringen	3.254	
Totaal weerstandscapaciteit vermogen		10.941
Totale weerstandscapaciteit		14.609

*1 Het bedrag aan onbenutte belastingcapaciteit is berekend op basis van de tarieven OZB 2018 en de laatst bekende WOZ-waarde afgezet tegen het zogenaamde artikel-12-tarief.

*2 Het betreft hier de stand van de algemene reserve calamiteiten exclusief de geormerkte gelden die in deze reserve zitten.

Beoordeling omvang van de risico's

Hoe komen we tot de benodigde weerstandscapaciteit?

Bij iedere begroting en jaarrekening actualiseren wij de risico's. We gaan na of er nieuwe risico's zijn bijgekomen en/of risico's vervallen. Van de risico's die we lopen vindt een inschatting plaats van de omvang en van de kans dat het risico zich voordoet. Bij het bepalen van de omvang is ook van belang of het om een structureel risico gaat of een incidenteel risico. Afhankelijk van de mogelijkheden om de risico's te beheersen vindt vervolgens een correctie naar beneden plaats. Alle risico's na correctie tellen wij op. Dat totaal is de benodigde weerstandscapaciteit.

De risicobeoordeling is gebaseerd op de inzichten die in het najaar 2018 beschikbaar zijn en de al gedane berekeningen bij het opstellen van de jaarrekening 2017. Ontwikkelingen en wijzigingen in wet of regelgeving geven hierbij soms aanleiding de risico's te herijken. Bij de najaarsbrief wordt een gecorrigeerde winstneming over 2017 binnen een grondexploitatie genomen. Dit kan voor de uitkomsten van de risico's, die niet binnen een grondexploitatie zelf worden opgevangen, effecten hebben. Voor de grondexploitaties maken we jaarlijks een actuele exploitatie opzet, die wordt voorzien van een risicoanalyse, conform de nota grondbeleid. De informatie die uit deze risicoanalyse per grondexploitatie komt, bevat specifieke informatie per complex en past daardoor minder in de standaardmethode.

Toelichting op risico's (na demping door beheersmaatregelen) groter dan € 250.000

Grondexploitaties € 3.358.000
(risico inschatting ongewijzigd t.o.v. jaarrekening 2017, juni 2018)

Wij hanteren een methode van risicobeoordeling binnen grondexploitaties. Het totaal aan berekende risico's van de lopende grondexploitaties is ca. € 6,1 miljoen. Van deze € 6,1 miljoen is ruim € 3,3 miljoen afgedekt ten laste van het weerstandsvermogen.

Vanwege de nieuwe winstnemingsmethodiek (PoC-methode) worden winsten uit grondexploitaties eerder genomen. Deze wijziging heeft ook gevolgen voor onze systematiek voor het bepalen van de risico's. De risico's dienen nu te worden gesplitst in project gerelateerde risico's en macro economische risico's. De macro economische risico's dienen te worden afgedekt ten laste van het

weerstandsvermogen en project gerelateerde risico's worden betrokken bij de tussentijdse winstnemingen.

Dit najaar komt de commissie BBV met een actualisatie van de Notitie Grondexploitatie.

Deze actualisatie wordt meegenomen bij de eerstvolgende actualisatie van de grondexploitaties per 1 januari 2019 en de bijbehorende uitgebreide (aangepaste) risicoanalyses. Tevens zal de nieuwe systematiek worden uitgewerkt in de te actualiseren nota grondbeleid en aan uw raad worden voorgelegd.

Wij verwachten dat met deze nieuwe systematiek het bedrag aan risico's welke worden afgedekt ten laste van het weerstandsvermogen lager zal zijn.

Aanvullende bijdrage aan GR-en en samenwerkingsverbanden € 1.260.000
(risico inschatting gestegen t.o.v. jaarrekening 2017, juni 2018)

Het is voorstelbaar en waarschijnlijk dat wij aanvullende bijdragen aan GR-en en samenwerkingsverbanden moeten voldoen. Het monitoren van GR-en en samenwerkingsverbanden is een belangrijk instrument om tijdig afwijkingen te signaleren en waar mogelijk bij te sturen. Het risico na correctie op aanvullende bijdragen aan GR-en en samenwerkingsverbanden is gewijzigd t.o.v. eerdere inzichten. Uit de ontwikkelingen van de GR-en komen een aantal signalen naar voren dat er aanvullende bijdragen van de gemeente worden gevraagd, die nog niet in de begroting zijn opgenomen. Daarom is het bedrag van de risico omvang verhoogd.

Decentralisaties sociale domein € 630.000
(risico inschatting afgenomen t.o.v. jaarrekening 2017, juni 2018)

Er kunnen verschillen ontstaan als gevolg "open einde regelingen", waardoor een toename van het aantal inwoners of de noodzaak voor duurdere zorg leidt tot hogere uitgaven. In 2017 is het uitgangspunt van solidariteit rondom de jeugdzorg losgelaten.

Ondanks dat we meer inzicht hebben gekregen, zijn de kosten van met name de jeugdzorg in het laatste kwartaal van 2017 en in het eerste half jaar van 2018, veel nadeliger dan gedacht. De omvang van de risico's zijn niet direct en volledig te beïnvloeden, omdat veel indicaties en verwijzingen via huisartsen gaan. Ook zit er een structureel effect in deze kosten.

De lagere risico-inschatting heeft te maken met het feit dat voor 2019 en 2020 deze voorziene tekorten incidenteel zijn opgenomen in de begroting. Ook start er in het najaar van 2018 een onderzoek naar de besteding van de middelen. Met de inzichten uit dit onderzoek zal er naar gestreefd worden om de uitgaven in het sociaal domein op de lange termijn in evenwicht te brengen met de daarvoor aanwezige middelen.

Gevolgen van een lokale ramp € 250.000
(risico inschatting ongewijzigd t.o.v. jaarrekening 2017, juni 2018)

De kans op een lokale ramp is klein, maar kan wel grote gevolgen hebben. Het risico na correctie is niet gewijzigd en blijft € 250.000. Overigens is dit een zo specifiek en vaak uniek risico dat de daadwerkelijke omvang veel groter kan zijn en dat in die situaties bezien moet en kan worden of ook op landelijke fondsen of steun gerekend kan worden.

Accommodatiebeleid € 420.000
(risico inschatting gestegen t.o.v. jaarrekening 2017, juni 2018)

Op 8 december 2015 is het accommodatiebeleid vastgesteld met daarbij een sluitend dekkingsplan. Bij de uitvoering van het accommodatiebeleid behoren vanzelfsprekend de risico's die te maken hebben met de bouw van scholen en sportaccommodaties. Omdat de scholen onder de verantwoordelijkheid van schoolbesturen worden gebouwd, door afspraken over de normbedragen en doordat in het dekkingsplan een buffer is opgenomen om risico's op te vangen is het risico als laag beoordeeld. We zien de afgelopen jaren dat de normbedragen en de bouwkosten o.a. door marktontwikkelingen substantieel zijn gestegen. Als gemeente hebben we daar ook mee te maken en daarom hebben we in onze risico-inschatting de kans hierop hoger ingeschat.

In 2016 is samen met de schoolbesturen een planning opgesteld van het tempo en de fasering van de (ver)nieuwbouw. Dat leidt ertoe dat het risico van tijdelijke huisvesting niet meer aanwezig is en dat de verwachte kosten allemaal in de projectbegrotingen zijn opgenomen. Ook voor het te ontwikkelen plan Zuidlaren is de verwachting dat dit risico ondervangen kan worden .

Bij het accommodatiebeleid gaat het echter om grote bedragen en is niet uit te sluiten dat zich vroeg of laat nieuwe risico's voordoen, zeker omdat aanbestedingen nog niet hebben plaatsgevonden.

Risico's door rentewijzigingen : € 300.000

(risico inschatting ongewijzigd t.o.v. jaarrekening 2017, juni 2018)

De rente is momenteel erg laag en, de mogelijkheid om aan het grondbedrijf het risico van stijgende rentes af te dekken door een opslag op de betaalde rente te berekenen, zijn, door de BBV eisen die in 2016 zijn aangepast, verminderd. Daarom is voor de Algemene dienst het risico toegenomen dat een rentestijging leidt tot extra (niet door te berekenen) kosten. Met de huidige omvang van de boekwaarde van het grondbedrijf van ca € 30 miljoen is het effect van een rentestijging van 1% al ca 300.000. Overigens geldt dit risico voor maximaal 1 jaar, omdat bij het opstellen van de jaarlijkse grondexploitatie steeds met de dan actuele werkelijke rente kan worden gerekend.

Schade ten gevolgen datalekken en cyber risico's € 450.000

(risico inschatting gestegen t.o.v. jaarrekening 2017, juni 2018)

Datalekken

Een relatief nieuw risico is de aansprakelijkheid die gemeenten hebben als het gaat om het beheer en het van (persoons) gegevens. De wet Datalekken is per 1 januari 2016 ingegaan. Vanuit de Wet Algemene Verordening Persoonsgegevens (AVG), ingegaan op 1 mei 2018, kunnen door de Autoriteit persoonsgegevens forse boetes worden opgelegd als persoonsgegevens "op straat komen te liggen". Om dat te beheersen worden intern de standaarden van de BIG, de Baseline Informatiebeveiliging Gegevens, gehanteerd. Het risico van datalekken kan leiden tot omvangrijke boetes.

Cyber risico's

Het kan gaan om schades door operationele systeemstoringen, maar ook om verlies van data, aansprakelijkheid en cybercrime door hacking, systeeminbraak, gegevensdiefstal en DDoS-aanvallen. Financiële gevolgen daarvan kunnen bijvoorbeeld extra kosten voor herstel, aansprakelijkheid en boetes zijn.

Samen met de aangestelde functionarissen voor Informatiebeveiliging en Privacy worden de risico's en de beheersmaatregelen, die genomen kunnen worden, georganiseerd. Daarnaast is er tot nu toe ook een speciale 'cyberverzekering' afgesloten waarmee de risico's als systeemuitval en de kosten in geval van aansprakelijkheid of dataverlies worden verzekerd. De relatieve hoge premie, de eigen risico en de strenge voorwaarden voor uitkering het eventueel voordoen van deze risico's, hebben onze organisatie doen besluiten deze verzekering op te zeggen. Dit effect op de hoogte van Cyber risico's wordt vertaald in een hoger netto risicobedrag.

Wij stellen de financiële omvang van deze bruto risico's op de hoogste categorie. Het netto risico dat we opnemen stellen we op € 450.000. O.b.v. inzicht en ervaringen van de laatste jaren en gezien de mate waarin dit risico bij Nederlandse gemeenten daadwerkelijk optreedt, hebben wij de risicokans naar beneden bijgesteld. Tegelijkertijd is het dempingeffect van eventuele beheersmaatregelen ook naar beneden bijgesteld. Per saldo stijgt dit netto risico t.o.v. de inschatting in de jaarrekening 2017.

P.M. posten in de begroting

Vanuit het collegeprogramma zijn in de begroting 2019 en in de meerjarenbegroting een aantal ambities vertaald waarbij de financiële omvang als P.M. posten zijn opgenomen. Het uitvoeren van deze ambities zal nog nadere benodigde politieke besluitvorming vergen en waarbij de uitkomsten/investeringen effect kunnen hebben op de hoogte van de weerstandscapaciteit.

Omvang weerstandsvermogen

De omvang van het weerstandsvermogen wordt uitgedrukt in een ratio. Ratio's kunnen beschouwd worden als indicatie.

De ratio voor het weerstandsvermogen wordt aldus berekend:

$$\text{Ratio van het weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}} \text{ oftewel: } \frac{14.609}{8.011}$$

De ratio van het weerstandsvermogen is 182%. (De ratio moet minimaal 100% zijn).

Het verloop van het weerstandsvermogen ziet er als volgt uit:

Verloop weerstandsvermogen Bedragen in € 1.000	B 2017	JR 2017	B 2018	B 2019	B 2020	B 2021	B 2022
Stand Argi op 31-12	5.448	2.827	6.580	3.254	2.402	2.326	3.132
Stand Arca op 31-12	10.573	10.570	10.570	7.687	7.687	7.687	7.687
Onvoorzien incidenteel	33	3	33	33	33	33	33
Onbenutte belastingcapaciteit	3.152	3.152	3.152	3.635	3.635	3.635	3.635
Weerstandscapaciteit	19.206	16.552	20.335	14.609	13.757	13.681	14.487
Benodigde capaciteit	8.097	8.832	7.812	8.011	8.011	8.011	8.011
Ratio	237%	187%	260%	182%	172%	171%	181%

Het weerstandsvermogen in deze begroting heeft een ratio van 182% en bedraagt in geld uitgedrukt afgerond € 14.609.000. Dit is een verlaging t.o.v. de jaarrekening 2017 (vastgesteld in juni 2018). Daar zaten we op een ratio van 187%. Deze verlaging is het gevolg van een lagere beschikbare weerstandscapaciteit. Tegelijkertijd is het risico-omvang wel licht gedaald. De lagere beschikbare weerstandscapaciteit ontstaat o.a. doordat er in 2018 geld is onttrokken aan de reserves i.v.m. kredieten voor het accommodatiebeleid, incidenteel nieuw beleid en reservering middelen voor het sociaal domein.

*Naast de risico's zoals eerder in deze paragraaf benoemd, is er ook nog een bedrag meegenomen voor kleinere risico's (< € 250.000). Samen zijn dit ongeveer een 20-tal risico's die zijn ingeschat op € 1,3 milj.

Kengetallen

We zijn verplicht tot het opnemen van een zestal kengetallen in de paragraaf weerstandsvermogen en deze kengetallen te beoordelen. In onderstaande tabel staan de kengetallen:

Kengetallen	Begroting 2019	Begroting 2018	Begroting 2017	Rekening 2017
Netto schuldquote	94%	95%	89%	48%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	82%	83%	88%	38%
Solvabiliteitsratio	39%	36%	32%	45%
Structurele exploitatieruimte	1%	2%	1%	1%
Grondexploitaties	28%	30%	51%	32%
Belastingcapaciteit	92%	90%	92%	88%

Netto schuldquote

Een goed kengetal om de hoogte van de schuld te beoordelen is de netto schuld als aandeel van de baten; de netto schuldquote. Om goed inzicht te verkrijgen in hoeverre er sprake is van doorlenen wordt de netto schuldquote weergegeven zonder en met correctie voor verstrekte leningen. In de VNG-handreiking "Houdbare Gemeentefinanciën" is aangegeven dat wanneer de schuld lager is dan het begrotingstotaal (<100%) dit als voldoende kan worden bestempeld en boven de 130% als onvoldoende. Onze netto schuldquote valt in de categorie voldoende.

Solvabiliteitsratio

De solvabiliteitsratio wordt berekend door het eigen vermogen te delen door het balanstotaal. De solvabiliteitsratio geeft de mate aan waarmee het bezit gefinancierd is met eigen vermogen. In de VNG-handreiking "Houdbare Gemeentefinanciën" is aangegeven dat wanneer een solvabiliteitsratio hoger is dan 30% dit als voldoende kan worden bestempeld en lager dan 20% als onvoldoende. Onze solvabiliteit is ten opzichte van de jaarrekening 2017 gedaald, maar nog steeds voldoende. De oorzaak van de daling is gelegen in een toename van de activa door investeringen zoals in riolering en accommodatiebeleid.

Structurele exploitatieruimte

De structurele exploitatieruimte is een maatstaf voor het verschil tussen structurele baten en lasten met in achtname van beperkingen en verruiming van de exploitatie door dotatie en onttrekking aan reserves. De maatstaf geeft aan welke structurele ruimte de gemeente heeft om de eigen lasten te dragen. Er is geen VNG norm voor het niveau van dit kengetal. Een positief getal geeft aan dat er meer structurele baten dan lasten zijn. Dat duidt op houdbare financiën.

Grondexploitaties

Dit percentage geeft informatie over de boekwaarde van bouwgronden in exploitatie (BIE) in verhouding tot de totale gemeentelijke baten. Er is geen VNG norm voor de hoogte van deze ratio. Hoe lager de ratio hoe minder de relevantie van negatieve waardeontwikkeling van NIEGG en BIE voor de begroting en daarmee een lager risico voor de gemeente. Wij hebben aanzienlijke grondposities. Dat komt terug in dit percentage. Ten opzichte van de jaarrekening zien we een daling. De oorzaak hiervan is met name gelegen in de afnemende boekwaarde van de grondexploitaties als gevolg van kavel verkopen.

Belastingcapaciteit

Dit percentage geeft de hoogte van de gemiddelde lasten per meerpersoonshuishouden in 2018 uit hoofde van OZB, rioolheffing en reinigingsheffing weer ten opzichte van het landelijk gemiddelde. We zitten ruim onder het landelijke gemiddelde (100%).

Samenhang kengetallen

De relatief grote grondpositie zien we terugkomen in de verschillende kengetallen. We hebben relatief veel vreemd vermogen (leningen) om deze gronden te financieren. Een grote grondpositie maakt ons kwetsbaar voor negatieve waardeontwikkelingen en rente stijgingen. Om nadelige schommelingen op gronden op te vangen, nemen we dan ook een bedrag mee van € 3.4 mln in de benodigde weerstandscapaciteit. Daarnaast hebben we intern aandacht voor de renterisico's en proberen we die zo veel mogelijk te beheersen.