

3.2 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Korte omschrijving

In de 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 weergegeven. De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen bevat ten minste:

- 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.

De tweede categorie betreft voorzienbare tekorten op reguliere budgetten. Deze 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. Hier is bij de voorbereiding van deze begroting op gestuurd. Om deze reden zien wij geen reden om hiervoor een afzonderlijke buffer aan te houden.

De derde categorie betreft mogelijke (ongewenste) schommelingen van budgetten, waardoor behoefte ontstaat in egalisatie van jaarlasten. Riolering en wegen zijn hiervan de belangrijkste voorbeelden. Wij hebben de noodzakelijke onderhoudslasten structureel in de begroting geraamd en het principe van egalisereserves voor deze posten gecontinueerd.

Daarmee is voor de berekening van de weerstandscapaciteit in feite alleen de eerste categorie van belang. Dit is ook conform de betekenis van het begrip weerstandsvermogen zoals in het Besluit begroting en verantwoording (BBV) is beschreven. Onderstaand gaan wij in op de voornaamste risico's, te weten de grondexploitaties, het sociaal domein en de algemene uitkering.

Grondexploitaties

Voor een aantal projecten zijn kwantitatieve risicoanalyses uitgevoerd. Het betreffen in elk geval de projecten die een zekere mate van risico kennen:

- Westflank (Centrumvisie)
- Havengebied West
- Boerenerven
- De Vlierlanden

- Bulemansteeg
- De Rotbrink

Deze projecten zijn uitgewerkt in het MJP Grondexploitaties 2019 dat u gelijktijdig met deze begroting bereikt. Korthedshalve wordt daarom verwezen naar dit meerjarenplan.

Benodigde risicoreserve per grondexploitatie	MJP 2018	MJP 2019
Westflank	€ 450.000	€ 251.000
Havengebied West	€ 163.000	€ 64.000
Boerenerven	€ 190.000	€ 213.000
De Vlierlanden	€ 0	€ 0
Bulemansteeg	€ 116.000	€ 119.000
Rotbrink	€ 191.000	€ 292.000
Totaal	€ 1.110.000	€ 939.000

Op basis van de risicoanalyse komt een risicoprofiel naar voren van € 939.000; wij houden daarom binnen de algemene reserves een buffer van afgerond € 940.000 aan.

Transities

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' gaat. De gemeente houdt de plicht inwoners te ondersteunen opgenoemde terreinen, een overschrijding van het budget is geen reden om deze ondersteuning niet te beïden. 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 risico verhogend 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. Binnen 3D is Jeugdzorg het grootste budget.

Ontvlechting Bestuursdienst Ommen - Hardenberg

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

Algemene uitkering uit het Gemeentefonds/overige risico's

De algemene uitkering uit het gemeentefonds is voor 2018 begroot op € 27,8 miljoen. Daarmee is deze rijksbijdrage de belangrijkste inkomstenbron van de gemeente. De raming van de gemeentefondsuitkering is gebaseerd op de mei-circulaire 2018.

Er is sprake van economisch herstel, waardoor we verwachten dat de komende jaren geen grote aanvullende rijksbezuinigingen op de gemeenten af zullen komen. Evenwel blijkt de rijksbegroting in toenemende mate afhankelijk te zijn van de ontwikkeling van de Europese-/wereldeconomie.

Andere risico's, waar in deze paragraaf niet expliciet op wordt ingegaan, betreffen de uitvoering van overige open einde regelingen (bijvoorbeeld leerlingenvervoer) en ondernemersrisico's voor bijvoorbeeld de Carrousel. Juridische risico's zoals schadeclaims, milieuverontreiniging, inbaarheid vorderingen en leningen en risico's uit hoofde van garantstellingen, rekenen wij tot de overige risico's.

Wij verwachten geen bijzondere risico's uit hoofde van garantstellingen of uit juridische procedures. Voor deze risico's wordt geen weerstandscapaciteit aangehouden. Overigens merken wij hierbij op dat er ook risico's voortvloeien uit de deelnemingen in verbonden partijen. In de regel is hier sprake van een situatie, dat de verbonden partij zelf een buffer heeft om risico's te kunnen dekken.

Bij de begroting 2015 heeft u voor de risico's m.b.t. de algemene uitkering en de overige risico's een buffer van € 0,8 miljoen vastgesteld. Wij stellen u voor dit bedrag te handhaven en aanvullend hier € 1,0 miljoen extra te reserveren.

Som van de risico's

Het totaal van de gekwantificeerde risico's is:

Risico	Bedragen x € 1.000
Grondexploitatie (afgerond)	940
Transities	800
Ontvlechting BOH	P.M
Gemeentefonds en overige risico's	800
Extra buffer	960
Totaal	3.500

Inventarisatie benodigde 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 gemeente Ommen rekent de volgende componenten tot de beschikbare weerstandscapaciteit:

- De algemene reserve
- De ongebruikte belastingcapaciteit
- De stille reserves (indien aanwezig)
- De ruimte op de structurele begroting
- Post onvoorzien

De risico's met financiële gevolgen die de Organisatie loopt, bepalen de hoogte van de benodigde weerstandscapaciteit. Voor het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit wordt uitgegaan van de risico's inclusief beheersmaatregelen (de netto risico's).

Door de maximale gevolgen van de individuele risico's bij elkaar op te tellen ontstaat een te negatief beeld over het weerstandsvermogen. Het is immers vrijwel zeker dat niet alle risico's zich tegelijkertijd voor zullen doen. Daarnaast zal niet ieder risico zich daadwerkelijk in de maximale omvang voordoen. Om deze overschatting van de risico's te voorkomen wordt gebruik gemaakt van risicosimulatie. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de kans op optreden en de gevolgen zoals die per risico zijn aangegeven. Op basis van de

risicosimulatie kan worden berekend welk bedrag er nodig is om de geïdentificeerde risico's in financiële zin af te dekken. Hierbij wordt gerekend met een zekerheidspercentage van 90%.

Beoordeling weerstandsvermogen

Het is van belang te weten of er sprake is van een toereikend weerstandsvermogen. Als het risicoprofiel bekend is kan een relatie worden gelegd tussen de financieel gekwantificeerde risico's en de daarbij benodigde weerstandscapaciteit en de beschikbare weerstandscapaciteit. De benodigde weerstandscapaciteit die uit de risicosimulatie voortvloeit, kan worden afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit. De uitkomst van die berekening vormt het weerstandsvermogen.

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}}$$

Om het weerstandsvermogen te kunnen beoordelen dient te worden vastgesteld welke ratio de gemeente nastreeft. Hiertoe wordt gebruik gemaakt van onderstaande waarderingstabel.

Waarderingscijfer	Ratio weerstandsvermogen	Betekenis
A	$2,0 < x$	Uitstekend
B	$1,4 < x < 2,0$	Ruim voldoende
C	$1,0 < x < 1,4$	Voldoende
D	$0,8 < x < 1,0$	Matig
E	$0,6 < x < 0,8$	Onvoldoende
F	$x < 0,6$	Ruim onvoldoende

De gemeente Ommen kiest ervoor om een minimale financiële buffer aan te houden met het waarderingscijfer C.

Nu is het geval dat de begrotingsresultaten, de post onvoorzien en de onbenutte belastingcapaciteit structurele bedragen betreffen, terwijl de algemene reserve de feitelijke stand betreft. Daarmee zijn deze bedragen niet goed vergelijkbaar.

In deze paragraaf volstaan wij voorshands met de constatering dat hiervoor:

- de post onvoorzien structureel € 25.000 groot is;
- de "onbenutte" belastingcapaciteit kan worden berekend op € 225.000 (structureel).

Voor de berekening van de onbenutte belastingcapaciteit hebben wij de berekeningswijze aangehouden, die de gemeentefondsbeheerders hanteren bij de beoordeling van een zogenaamde artikel 12 aanvraag.

Onderwerp:	Bedragen x € 1.000
totaal WOZ-waarde woningen 2017	€ 1.412.000
totaal WOZ-waarde niet woningen 2017 eigenaren	€ 362.950
totaal WOZ-waarde niet woningen 2017 gebruikers	€ 323.750
totaal WOZ-waarde 2017	€ 2.098.700
percentage van de WOZ-waarde voor toelating tot artikel 12 voor 2018	0,1952
totaal genormeerde OZB-opbrengst o.b.v. totaal WOZ waarde	€ 4.096

totaal onderdekking reiniging/afvalstoffenheffing 2017	€	0
totaal onderdekking rioolrechten 2017	€	0
totaal OZB-opbrengst o.b.v. totaal WOZ waarde gecorrigeerd voor onderdekking reiniging/afvalstoffen en rioolrechten 2017	€	4.096
begrote opbrengst OZB 2018	€	3.871
verschil in opbrengst c.q. onbenutte belastingcapaciteit	€	225

Ratio risico's versus algemene reserve

De som van de (gekwantificeerde) risico's is € 3.500.000

De algemene reserve is per 1 januari 2019 groot € 9.649.000

Vergelijking van deze bedragen leidt tot onderstaande uitkomst:

Weerstandsvermogen bedragen x € 1.000	Begroting 2019
beschikbare capaciteit (per 1 januari 2018)	€ 9.649
benodigde capaciteit	€ 3.500
ratio weerstandsvermogen	2,8

Idealiter is de uitkomst van deze ratio 1 of hoger. Een score van 2,8 kwalificeert als uitstekend.

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

Kengetallen DEPLA

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	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Kengetallen						
Netto schuldquote	57%	89%	85%	75%	60%	51%
Netto schuldquote*	47%	75%	71%	60%	45%	36%
Solvabiliteitsratio	19%	11%	15%	17%	17%	21%
Structurele exploitatie ruimte	0%	1%	2%	1%	1%	1%
Grondexploitatie	23%	37%	26%	24%	21%	17%
Belastingcapaciteit**	97%	98%	102%	102%	102%	102%

*het betreft hier de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen.

** De belastingcapaciteit wordt berekend door de totale woonlasten meerpersoonshuishouden in jaar t te vergelijken met het landelijk gemiddelde in jaar t-1 en uit te drukken in een percentage.

Voor de goede orde zij nadrukkelijk vermeld dat 2016 als een o-meting moet worden beschouwd. Ook landelijk zijn er nog geen vergelijkingen getrokken of normpercentages gesteld. Er kunnen nu nog niet of nauwelijks conclusies uit worden getrokken. Door deze ratio's een aantal jaren bij te houden, wordt inzicht gegeven in de ontwikkeling en daarmee zullen deze ratio's ook in sturingswaarde toe gaan nemen.

Vanuit het Bestuursakkoord Samen Ommen mag de netto schuld quote niet hoger zijn dan 100%. Dit is gelijk aan de normering van de VNG. Meerjarig blijft Ommen ruim onder de 100% en is een verder daling te zien.

Voor gemeenten zijn er, in tegenstelling tot het bedrijfsleven, geen harde normen voor wat betreft de solvabiliteit. Ommen kende altijd een vrij lage solvabiliteit en meerjarig is te zien dat deze langzaam omhoog gaat naar 21% in 2022. Hoewel dit nog aan te lage kant is kan het wel gezien worden als een positieve ontwikkeling.

Ook de grondexploitatie laat een gunstige ontwikkeling zien. Ommen kent nu een relatief grote grondpositie, de komende jaren neemt deze af.