

## **PARAGRAAF 2 WEERSTANDSVERMOGEN EN RISICOBEBEERSING**

### **INLEIDING**

Onder weerstandsvermogen wordt verstaan “de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten dan wel risico’s te dekken waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie”.

Het gaat bij weerstandsvermogen om die risico’s die niet via verzekeringen of gevormde voorzieningen kunnen worden ondervangen. De niet verzekerde risico’s hebben, als ze zich voordoen, (grote) financiële consequenties. Het is dus zaak voor een gemeente, dat ze zich bewust is van de risico’s die ze loopt, en ze beheerst. Het uitsluiten van risico’s is echter niet mogelijk. Uw raad heeft in 2013 de Nota Weerstandsvermogen vastgesteld.

#### *Begrip risico*

Onder een risico wordt verstaan “het gevaar voor schade of verlies door interne en/of externe omstandigheden”. Het gaat hierbij om gevaar, schade en verlies van financiële aard. Er wordt dus een omschrijving van alle redelijke voorzienbare risico’s gegeven waarvoor geen voorzieningen zijn gevormd (niet volledig kwantificeerbare risico’s) of die niet tot afwaardering van activa hebben geleid en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot het balanstotaal of de financiële positie.

#### *Risico’s gemeente Olst-Wijhe*

Voor het verkrijgen van een getrouw beeld van de financiële positie is het nodig inzicht te krijgen in de risico’s die niet in de begroting zijn verwerkt.

Er is een drietal categorieën risico’s te onderscheiden:

- A. Top 10 Budgettaire risico’s;
- B. Risico’s grondexploitaties;
- C. Overige risico’s.

Voor het continue beheersen van de risico’s hanteert de gemeente de cyclus van: identificeren, kwantificeren en risicoweging naar klassen. In deze paragraaf staat de top 10 risico’s, de weerstandscapaciteit en de actuele ratio van het weerstandsvermogen.

### **RISICO’S**

#### **TOP 10 RISICO’S**

##### *Meldplicht datalekken*

Met de invoering van de meldplicht datalekken (vanaf mei 2018: Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)) zijn we verplicht elk ernstig datalek actief te melden. Hieraan zijn enorme boetes gekoppeld. Daarnaast kunnen bestuurders persoonlijk aansprakelijk worden gesteld. Er is een beleidsplan privacy door ons college vastgesteld. Er wordt gewerkt aan een uitvoeringsplan. Er wordt gerekend met een bedrag van € 150.000 met een matige kans (50%) van voordoen.

##### *Onverzekerd eigen risico*

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevat een schadevergoedingsregeling voor vermogensschade. Hierbij kan worden gedacht aan geweigerde vergunningen of het toepassen van bestuursdwang. Op grond van het Burgerlijk Wetboek (BW) zijn bijvoorbeeld claims mogelijk bij schade aan voertuigen als gevolg van het in onvoldoende mate onderhouden van openbare wegen. Tegen bovengenoemde claims is de gemeente verzekerd.

De vaste activa van de gemeente zijn alle verzekerd tegen de meest voorkomende gevallen van schade. Samengevat is de gemeente onder andere verzekerd tegen schade door:  
- brand, schade aan opstal en inventaris; - fraude; - aansprakelijkheidsstelling college en medewerkers; - vermogensaansprakelijkheid; - risico's bij de uitvoering van werken; - ongevallen. Met het formuleren van een ARBO beleidsplan en ARBO actieplannen wordt ernaar gestreefd de medewerkers een veilige werkomgeving te bieden en ze bewust te maken van veilig gedrag. Het aantal solide verzekeraars die gemeentelijke risico's willen verzekeren is de afgelopen jaren afgenomen. De verzekeringsmaatschappij heeft het eigen risico vastgesteld op € 2.500 voor schade aan zaken (per geval), € 2.500 voor schade aan personen (per geval) en € 12.500 voor vermogensschade per geval.

Bepaalde risico's zijn in het geheel niet meer bij een verzekering onder te brengen. Hierbij valt te denken aan het niet nakomen van toezeggingen of gewekte verwachtingen. Voor de berekening van het risico wordt uitgegaan van € 45.000 met een grote kans (70%) van voordoen.

#### *Algemene uitkering*

Periodiek wordt er "groot onderhoud" gepleegd aan de verdeling van het gemeentefonds om de werkelijke kosten aan gemeentelijke taken aan te laten sluiten met de ijkpunten in het gemeentefonds. Als gevolg van de onderhoudsoperatie wijzigt de (landelijke) omvang van het gemeentefonds niet. Wel worden gelden overgeheveld van clusters onderling. Dit leidt bij individuele gemeenten tot herverdeeffecten. In 2015 heeft de eerste tranche van de herijking van het gemeentefonds plaatsgevonden welke 75% van het gemeentefonds betrof. Deze verliep voor de gemeente Olst-Wijhe nagenoeg budgettair neutraal. Met ingang van 2016 is 1/3e van de resultaten van de tweede fase van de herijking doorgevoerd waarbij besloten is een verdiepingsonderzoek in te voeren. Het gaf omvangrijke herverdeeffecten te zien in het voordeel van gemeenten met een groot buitengebied. Voor onze gemeente resulteerde dit in een hogere uitkering van 17 euro per inwoner. Effecten (positief en negatief) zullen worden afgetopt tot € 15 per inwoner per jaar. De drempel stijgt dus jaarlijks € 15 per inwoner. Het maximale nadeel in de jaren 2017 t/m 2020 bedraagt op basis van 17.957 inwoners: van €269.355 (2018) tot € 1.074.420 (2021). Aangezien recent het grootste deel van de uitkering is herijkt wordt voor de berekening van het risico uitgegaan van €269.000 (afgerond) met een kleine kans (30%) van voordoen.

#### *Exploitatie maatschappelijk vastgoed*

Het gaat hier om maatschappelijk vastgoed waar wij eigenaar van zijn maar die door derden wordt beheerd en geëxploiteerd (bijv. Zalencentrum Wesepe, dorps huis Welsum). Op dit moment worden geen grote financiële risico's voorzien, maar wij blijven als eigenaar financieel verantwoordelijk wanneer stichtingsbesturen niet langer in staat zijn om het pand te beheren en te exploiteren. Vanuit financieel perspectief wordt het risico als volgt ingeschat: € 50.000 met een matige (50%) kans van voordoen.

#### *Omgevingsdienst IJsselland (OD)*

Op 1 januari 2018 is de gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst in werking getreden en zijn de basistaken Milieu van Olst-Wijhe en de betrokken medewerkers onder gebracht bij de OD. De financiële gevolgen van de oprichting van de GR en de overdracht van taken en personeel zijn opgenomen in de begroting 2018. De begroting is voor een groot deel gebaseerd op de geschatte werkvoorraad van alle partners. Hierin zit het risico dat de geschatte werkvoorraad in de praktijk hoger of lager is. Alle kosten die te maken hebben met de VT&H informatievoorziening voor de Omgevingsdienst worden vanaf 2018 verantwoord op de begroting van de Omgevingsdienst IJsselland. Daarnaast wordt in de begroting rekening gehouden met de doorontwikkeling. Onze begroting voorziet in een bijdrage aan de OD van ca. € 500.000. De OD verwacht dat deze post toereikend is.

Door de OD is aangegeven dat de kwaliteit van de in het informatiesysteem (IJVI) ingebrachte data ernstig te wensen overlaat. Een verbeteringslag is nodig. Hierdoor zou het ontwikkelbudget ICT ontoereikend kunnen zijn. Daarnaast bestaat er het risico dat de geplande koppelingen van dit systeem met het zaakstelsel langer duren dan voorafgaand was verwacht. Dit zou kunnen drukken op de bezuinigingsstaakstelling van de OD op langeretermijn. Doordat de OD (nog) maar

over een beperkte reserve of voorziening beschikt, kan dit gevolgen hebben voor onze gemeentelijke bijdrage aan de OD. Gelet op deze situatie wordt op dit moment voor de berekening van het risico uitgegaan van 10% van de gemeentelijke bijdrage (afgerond € 500.000) is: € 50.000 met een matige kans (50%) van voordoen.

#### *Aanleg breedband*

Investeringsmaatschappij CIF legt glasvezel aan in het buitengebied van Olst-Wijhe. De gemeente verleent voor de aanleg een instemmingsbesluit. Ook is het belang van de gemeente dat de glasvezelkabel zo wordt aangelegd dat de weg en bermen na aanleg goed berijdbaar blijven. Hiervoor is toezicht nodig. Met CIF zijn hoofdlijnsafspraken gemaakt over betaling voor het instemmingsbesluit en voor toezicht. We gaan er van uit dat het door CIF betaalde bedrag volstaat. Moet er toch extra toezicht worden gehouden, blijken er meer uren benodigd voor verlening van het instemmingsbesluit of is de staat van de bermen en wegen slechter dan verwacht, dan is er een risico. Het gaat om de aanleg van veel kilometers in het buitengebied, dus het kan om flinke kosten gaan. Voor de berekening van het risico wordt uitgegaan van € 110.000 met een kleine kans (30%) van voordoen. De kern Welsum en de buurtschap Marle worden meegenomen in de vraagbundeling (2018) en mogelijke uitvoering (2019) op de Veluwe.

#### *Organisatierisico's*

Met betrekking tot haar eigen organisatie loopt de gemeente continu werkgeverrisico's. Het gaat er dan vooral over of wel de juiste mensen op de juiste plaats zitten en of de organisatie in het geheel haar taken wel aankan. De risico's die hieruit voort kunnen vloeien worden beperkt via een adequaat stelsel van interne controle, het beschrijven en borgen van werkprocessen en het formuleren en bewaken van de HRM gesprekscyclus.

Een kleine organisatie kent over het algemeen veel 'solo' functies, functies die door slechts één medewerker worden uitgeoefend. Uitval van de medewerker of onvoldoende functioneren heeft tot gevolg dat taken onvoldoende worden uitgevoerd of tot werkloosheid. De gemeente is eigen risicodragers voor dergelijke werkgeverrisico's. De kosten die voortvloeien uit onvoorziene situaties zijn niet begroot. Voorts dient bij uitval achtervang of tijdelijke capaciteit ingezet te worden om de dienstverlening te kunnen garanderen. Voor de berekening van het risico wordt uitgegaan van € 100.000 met een kleine kans (30%) van voordoen.

#### *Proeftuin Olst*

Voor het project proeftuin Olst (Wonen voor Morgen) wordt een verkennings- en planstudie gedaan, dit vooruitlopend op de vaststelling van een grondexploitatie (naar verwachting 3e kwartaal 2019). Hiervoor is een krediet nodig. Bij een No Go in het vervolg van het project kan het aangevraagde krediet niet worden verwerkt in de grondexploitatie en moet het krediet worden afgeboekt. Vanuit financieel perspectief wordt het risico als volgt ingeschat: € 150.000 met een kleine kans (30%) van voordoen.

#### *Wachtgeld wethouders*

Aftredende wethouders hebben recht op een uitkering. Hiervoor is een reserve gevormd (voorlopig tot en met 2018). Gelet op de historie is het risico op tussentijds aftredende wethouders en daarmee het risico op het uitbetalen van wachtgelduitkeringen klein. De kans dat de gevormde reserve onvoldoende is, is aanwezig. De kans wordt als klein ingeschat (30%).

#### *Rente*

Het totaal aan jaarlijkse aflossingen op de aangegane langlopende geldleningen bedraagt in de jaren 2017 t/m 2020 jaarlijks gemiddeld ca. 3 miljoen. De gemiddelde rentevergoeding over de aangetrokken leningen bedraagt ruim 3%. Voor de korte financiering van het financieringstekort wordt structureel een rentepercentage van 2,75% aangehouden. Rekening houdend met een financieringstekort van € 3 miljoen bedraagt de (jaarlijkse) financieringsbehoefte € 6 miljoen. 1% rentestijging leidt tot € 60.000 extra lasten. Gelet op de huidige historisch lage rentetarieven wordt op dit moment de kans als klein geschat. Voor de berekening van het risico wordt uitgegaan van €60.000 met een kleine kans (30%) van voordoen.

Risico's	Bedrag
<b>Top 10:</b>	
Meldplicht datalekken	75.000
Onverzekerd eigen risico	31.500
Algemene uitkering	80.700
Exploitatie maatschappelijk vastgoed	25.000
Omgevingsdienst IJsselland	25.000
Aanleg breedband	33.000
Organisatierisico's	30.000
Proeftuin Olst	45.000
Wachtgeld wethouders	15.000
Rente	18.000
<b>Subtotaal</b>	<b>378.200</b>
Overige risico's	220.153
<b>Totaal</b>	<b>598.353</b>

### RISICO'S GRONDEXPLOITATIES

Voor de risico's met betrekking tot grondexploitaties geldt een apart regime. De omvang van de risico's worden per exploitatie bepaald en voor voorziene verliezen wordt per exploitatie een verliesvoorziening getroffen. Het beleid is om het totaal van deze risico's als weerstandsvermogen in de Algemene Reserve Grondexploitaties (ARG) aan te houden.

Voor een toelichting van de verschillende risico's wordt verwezen naar de paragraaf Grondbeleid in de Jaarstukken 2017. De risico's worden ten behoeve van de jaarrekening 2018 begin 2019 weer geactualiseerd.

### OVERIGE RISICO'S

Niet alle risico's hebben financiële consequenties of kunnen moeilijk financieel vertaald worden, maar kunnen wel impact hebben, zoals imago-risico's. Als de gemeente op een ongunstige manier in beeld komt, kan dit aanzienlijke risico's met zich meebrengen. Hiervoor heeft Olst-Wijhe het Communicatiebeleidsplan 2013-2017 vastgesteld. De naleving hiervan en de controle hierop moet ervoor zorgen dat imago-risico's zich nauwelijks voordoen. Zowel de kans als het financiële gevolg zijn niet te berekenen.

De overige risico's met een beperkt financieel effect belopen een totaal van € 220.153.

### WEERSTANDSCAPACITEIT

Onder weerstandscapaciteit wordt het geheel van middelen en mogelijkheden verstaan, waarmee niet begrote en onverwachte substantiële kosten kunnen worden opgevangen. Het is als het ware een buffer om er voor te zorgen dat het bestaande beleid en voorzieningen niet in gevaar komen, wanneer risico's werkelijkheid worden. De volgende componenten maken onderdeel uit van de weerstandscapaciteit:

Reserve nader te bestemmen middelen

Het geraamde saldo van deze reserve bedraagt begin 2019 € 4.443.773.

### RATIO WEERSTANDSVERMOGEN

De ratio van het weerstandsvermogen wordt als volgt berekend:

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{Totale weerstandscapaciteit}}{\text{Financiële impact risico's bij 90\% zekerheid}}$$

Op grond van de huidige gegevens bedraagt de ratio: € 4.443.773/ 598.353 = afgerond 7,43. Volgens de door uw raad vastgestelde Nota Weerstandsvermogen en risicomangement dient minimaal een ratio van 1,0 als streefwaarde te worden aangemerkt.

## FINANCIËLE KENGETALLEN

Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (Bbv) schrijft voor dat in deze paragraaf een verplichte basisset van vijf financiële kengetallen wordt opgenomen met een beoordeling van de onderlinge verhouding van de kengetallen.

De kengetallen en de beoordeling geven gezamenlijk op eenvoudige wijze inzicht over de financiële positie van de gemeente.

Het gaat om de volgende kengetallen:

- 1a. netto schuldquote
- 1b. netto schuldquote, gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen
- 2. solvabiliteitsratio
- 3. grondexploitatie
- 4. structurele exploitatieruimte
- 5. belastingcapaciteit.

Voor de beoordeling van de financiële positie van gemeenten is het belangrijk dat zowel naar de balans als naar de exploitatie wordt gekeken.

De kengetallen *netto schuldquote* en *netto schuldquote, gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen*, *solvabiliteitsratio* en *grondexploitatie* hebben betrekking op de balans. De kengetallen *structurele exploitatieruimte* en *belastingcapaciteit* brengen tot uitdrukking of een gemeente over voldoende structurele baten beschikt en welke mogelijkheid de gemeente heeft om de structurele baten op korte termijn te vergroten.

Hoe hoger de schuld, hoe hoger de netto schuldquote. De *netto schuldquote* 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. Om inzicht te verkrijgen in hoeverre er sprake is van doorlenen wordt de netto schuldquote zowel in- als exclusief doorgeleende gelden weergegeven. Op die manier wordt duidelijk in beeld gebracht wat het aandeel van de verstrekte leningen is en wat dit betekent voor de schuldenlast.

De *solvabiliteitsratio* drukt 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. Het eigen vermogen van een gemeente bestaat uit de reserves (zowel de algemene reserve als de bestemmingsreserves) en het resultaat uit het overzicht van baten en lasten.

Het kengetal *grondexploitatie* geeft aan hoe groot de grondpositie (de waarde van de grond) is ten opzichte van de totale (geraamde) baten uit de programmabegroting/jaarrekening. De boekwaarde van de voorraden grond is van belang, omdat deze waarde moet worden terugverdiend bij de verkoop. De accountant moet ieder jaar beoordelen of de gronden tegen een actuele waarde op de balans zijn opgenomen. Voor de berekening van dit kengetal wordt de bouwgrond in exploitatie gedeeld door de totale baten uit de programmabegroting/jaarrekening (exclusief mutaties reserves) en uitgedrukt in een percentage.

De relevantie van het kengetal *structurele exploitatieruimte* is om te weten welke structurele ruimte een gemeente heeft om de eigen lasten te dragen, of welke structurele stijging van de baten of structurele daling van de lasten daarvoor nodig is. Voor de beoordeling van het structurele en reële evenwicht van de begroting wordt thans het onderscheid gemaakt tussen structurele en incidentele lasten. Bij incidentele lasten of baten gaat het om eenmalige zaken die zich gedurende maximaal drie jaar voordoen. Voorbeelden van structurele baten zijn de algemene uitkering en eigen belastinginkomsten. Bij structurele lasten zijn dat bijvoorbeeld de personeelslasten, kapitaallasten en bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen. Het onderscheid tussen structureel en incidenteel moet conform het Bbv in de begroting en jaarstukken worden onderbouwd. Een

begroting, waarvan de structurele baten hoger zijn dan de structurele lasten is meer flexibel dan een begroting waarbij structurele baten en lasten in evenwicht zijn. De structurele exploitatieruimte wordt bepaald door het saldo van de structurele baten en lasten en het saldo van de structurele onttrekkingen en toevoegingen aan reserves gedeeld door de totale baten (exclusief mutaties reserves) en uitgedrukt in een percentage.

Voor de gemeenten wordt de *belastingcapaciteit* gerelateerd aan de hoogte van de gemiddelde woonlasten van een meerpersoonshuishouden. Onder de woonlasten worden verstaan de OZB en de rioolheffing en reinigingsheffing voor een woning met gemiddelde WOZ-waarde in die gemeente. De belastingcapaciteit van gemeenten wordt berekend door de totale woonlasten meerpersoonshuishouden in jaar t te vergelijken met het landelijk gemiddelde in jaar t-1, uitgedrukt in een percentage. omdat de heffing niet kostendekkend hoeft te zijn, maar ook lager mag worden vastgesteld (er is dan sprake van belastingcapaciteit die niet benut wordt).

#### Toelichting kengetallen

Er zijn door het Rijk en de provincie Overijssel geen normen gesteld, waaraan de financiële kengetallen van de gemeente moeten voldoen. Het is ook niet de bedoeling dat deze normen er komen. Het stellen van streefwaarden is een bevoegdheid van de gemeente. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in een kamerbrief in mei 2016 over het financiële toezicht op gemeenten wel een categorie-indeling gepresenteerd hoe de kengetallen gespecificeerd zouden kunnen worden. Hij heeft de gemeenten per kengetal onderverdeeld naar 3 categorieën (zie de eerste tabel hieronder). In het algemeen is categorie A minder risicovol dan categorie B en B weer minder risicovol dan C. Dit is ook het geval bij grondexploitatie, maar in geval van een hoge netto schuldquote kan een hoge grondexploitatie juist een mogelijkheid bieden om een hoge netto schuldquote te verlagen. Bij de belastingcapaciteit worden de belastingen per gemeente vergeleken met het landelijk gemiddelde. Kleiner dan 100% betekent dat de gemeente nog beneden het landelijk gemiddelde zit.

Financieel kengetal	Categorie A	Categorie B	Categorie C
<b>1a. netto schuldquote</b>	<90%	van 90% t/m 130%	>130%
<b>1b. netto schuldquote, gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen</b>	<90%	van 90% t/m 130%	>130%
<b>2. solvabiliteitsratio</b>	>50%	van 20% t/m 50%	<20%
<b>3. grondexploitatie</b>	<20%	van 20% t/m 35%	>35%
<b>4. structurele exploitatieruimte</b>	>0%	0%	<0%
<b>5. belastingcapaciteit: woonlasten t.o.v. landelijk gemiddelde</b>	<95%	van 95% t/m 105%	>105%

#### Het beeld van Olst-Wijhe

Kengetallen voor gemeente Olst-Wijhe bij begroting 2019	Rekening 2016	Rekening 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022
<b>1a. netto schuldquote</b>	90,62%	78,13%	99,48%	93,56%	93,08%	88,00%	80,36%
<b>1b. netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen</b>	68,85%	59,06%	78,23%	74,86%	74,45%	72,60%	64,73%
<b>2. solvabiliteitsratio</b>	24,00%	27,79%	20,05%	22,37%	22,95%	23,35%	24,67%
<b>3. grondexploitatie</b>	22,80%	19,07%	23,73%	20,72%	21,37%	21,27%	21,41%
<b>4. structurele exploitatieruimte</b>	4,25%	3,17%	0,02%	0,18%	1,09%	1,67%	2,30%
<b>5. belastingcapaciteit: woonlasten t.o.v. landelijk gemiddelde</b>	111,34%	109,32%	109,20%	109,45%	110,07%	110,70%	111,35%

De *netto schuldquote* en de *netto schuldquote, gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen*, nemen af door een afname van de schuldpositie, veroorzaakt door aflossingen. Het percentage valt voor een deel in categorie A, de laagste risicocategorie. In meerjarenbegroting zakt het percentage.

De *solvabiliteitsratio* vertoont in de meerjarenbegroting een stabiel beeld. Het eigen vermogen neemt jaarlijks af, doordat er meer aan de reserves wordt onttrokken dan dat er wordt toegevoegd.

Daarnaast neemt het balanstotaal ook af, door aflossing van langlopende gemeentelijke schulden. Het percentage ligt in risicocategorie B.

Het kengetal *grondexploitatie* wijkt in de meerjarenbegroting niet significant af van de jaarrekening 2017. Het verschil met de primitieve begroting 2018 wordt veroorzaakt door lager boekwaarden overeenkomstig de jaarrekening 2017. Het percentage ligt in risicocategorie B.

Uit het kengetal *structurele exploitatieruimte* blijkt dat de gemeente haar structurele lasten met haar structurele baten kan dekken. Het percentage ligt in risicocategorie A.

Het kengetal *belastingcapaciteit* geeft aan dat onze gemeente boven het landelijk gemiddelde uitkomt (=100%). Het percentage neemt de komende jaren marginaal toe. Dit komt enerzijds doordat er meerjarig rekening wordt gehouden met de stijging van 2% op de rioolheffing. Daarnaast wordt bij deze berekening het landelijk gemiddelde belastingtarief van 2017 (conform [waarstaatjegemeente.nl](http://waarstaatjegemeente.nl)) constant gehanteerd in het meerjarig perspectief. Het percentage ligt in risicocategorie C.