

Paragraaf B: Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Het weerstandsvermogen is het vermogen van de gemeente Winterswijk om risico's te kunnen opvangen zonder dat de normale bedrijfsgang daardoor wordt verstoord. Het gaat hierbij om risico's waarvoor geen voorziening of een verzekering is afgesloten. Het weerstandsvermogen geeft daarmee inzicht in de gezondheid van de financiële positie op langere termijn van de gemeente.

Risico's kunnen zich incidenteel voordoen zoals eenmalige negatieve exploitatieresultaten. Deze risico's worden gedekt uit de algemene reserve. De algemene reserve vormt daarmee de zogenoemde incidentele weerstandscapaciteit.

Indien risico's een structureel karakter krijgen, dus over meerdere jaren tot significant hogere uitgaven zullen leiden, is de algemene reserve onvoldoende. Dan zal de structurele weerstandscapaciteit moeten worden aangesproken. De structurele weerstandscapaciteit bestaat uit de onbenutte belastingcapaciteit en capaciteit uit hoofde van de overige heffingen.

Incidentele weerstandscapaciteit

Als incidentele weerstandscapaciteit wordt beschouwd, dat deel van de reservepositie dat als buffer vrij aanwendbaar is. De in Winterswijk gehanteerde norm is € 60 per inwoner (€ 1,7 miljoen).

De begrote algemene reserve bedraagt eind 2019 per saldo € 47,8 miljoen.

De gemeente Winterswijk kent een aantal specifieke bestemmingsreserves (o.a. de bestemmingsreserve Begraven en bestemmingsreserve Personele bezuinigingen). Elk jaar is de raad opnieuw vrij om te bepalen of en zo ja, op welke wijze een deel van de algemene reserve wordt aangewend.

In tegenstelling tot reserves zijn voorzieningen nodig voor een normale bedrijfsvoering. De voorzieningen zijn vastgesteld op het niveau van het geschatte verlies of verplichting.

Jaar: 2019	1 januari*	31 december
Algemene voorziening	€ 3,9 mln.	€ 3,8 mln.
Egalisatievoorziening	€ 2,3 mln.	€ 2,4 mln.
Onderhoudsvoorziening	€ 1,3 mln.	€ 1,3 mln.
Totaal	€ 7,5 mln.	€ 7,5 mln.

* op basis 2^e prognose 2018

Ter afdekking van onvoorziene uitgaven wordt jaarlijks in de begroting € 1,25 per inwoner opgenomen. Bij voorstellen waarvoor deze stelpost wordt benut als dekkingsmiddel geldt als toetsingscriterium dat het voorstel dient te voldoen aan de drie O's (Onvoorzienbaar, Onvermijdbaar en Onuitstelbaar).

Structurele weerstandscapaciteit

In het raadsprogramma is als doelstelling opgenomen dat er geen stijging van de lokale lasten boven de jaarlijkse prijsindex CBS mag plaatsvinden. De gemeentelijke tarieven, leges en heffingen zijn voor 100% kostendekkend. Daarvan wordt slechts gemotiveerd afgeweken.

In geval zich structureel hogere risico's effectueren, is het niet altijd mogelijk andere kosten met eenzelfde bedrag jaarlijks te verlagen. In dat geval wordt de gemeente gedwongen om de inkomsten te verhogen.

Een alternatief is om de extra kosten uit de reserves te bekostigen, maar deze reserves zijn eindig. Alvorens een beroep kan worden gedaan op extra financiering van het Rijk moet een gemeente ten volle de eventuele belastingcapaciteit benutten. Dat kan natuurlijk ook niet oneindig.

Daarom is door het Rijk een norm gesteld tot welk niveau het nog aanvaardbaar is lokale belastingen te verhogen. Dit is de zogenaamde art. 12 norm. Ten opzichte van de artikel 12-norm is de ongebruikte ruimte in de heffingen € 1,4 miljoen.

Samenvatting totaal weerstandsvermogen

Het is van belang dat de gemeente voldoende dekking heeft. Deze dekking ofwel het totale weerstandsvermogen van de gemeente is per 31 december 2019 als volgt opgebouwd:

Incidenteel	Algemene reserve	€ 47,8 miljoen
Structureel	Onbenutte belastingcapaciteit	€ 1,4 miljoen per jaar

Om vast te stellen of de gemeente over voldoende weerstandsvermogen beschikt om de onderkende risico's op te kunnen vangen, moet een inschatting worden gemaakt van het benodigde weerstandsvermogen.

Om het benodigde weerstandsvermogen te berekenen is een goede risico-inventarisatie nodig met een inschatting van het gevolg, de kans dat het risico zich voordoet en de financiële impact. Daarnaast is een kansberekening nodig omdat het niet waarschijnlijk is dat meerdere risico's zich op eenzelfde moment en in volle omvang zullen voordoen. Deze kansberekening kan bijvoorbeeld uitgevoerd worden met de zogenaamde Monte-Carlo analyse.

In 2016 is bovenstaande analyse uitgevoerd. Hieruit is gebleken dat een weerstandsvermogen van € 2,5 miljoen voldoende is.

De risico's in de grondexploitatie zijn hier nog niet in meegenomen. Voor deze risico's is een aantal jaren geleden ook een Monte Carlo-analyse uitgevoerd. Uit de analyse blijkt dat een weerstandsvermogen voor de grondexploitaties van Winterswijk van circa € 2,5 miljoen toereikend is.

Het totale benodigde weerstandsvermogen bedraagt derhalve circa € 5 miljoen.

Afgezet tegen het weerstandsvermogen van € 47,8 miljoen incidenteel en € 1,4 miljoen structureel, kan worden gesteld dat dit vermogen afdoende is om de risico's te kunnen afdekken.

Gezien deze inschatting is het vooralsnog niet direct noodzakelijk om expliciete normen aan te geven voor de benodigde hoogte van het weerstandsvermogen.

Kengetallen financiële positie

Naar aanleiding van het rapport van de commissie Depla is het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) gewijzigd. Vanaf het begrotingsjaar 2016 zijn de volgende kengetallen toegevoegd aan de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing:

1. Netto schuldquote;
2. Netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen;
3. Solvabiliteit;
4. Structurele exploitatieruimte;
5. Grondexploitatie;
6. Belastingcapaciteit.

Kengetallen financiële positie

	2017		2018		2019
	jaarrekening		2e prognose		begroting
1. Netto schuldquote	74,10%	M	92,10%	V	96,90%
2. Netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen	83,10%	V	83,10%	V	88,00%
3. Solvabiliteit	38,10%	M	34,80%	M	33,00%
4. Structurele exploitatieruimte	3,69%	V	2,05%	V	0,02%
5. Grondexploitatie	6,90%		6,90 %		7,10 %
6. Belastingcapaciteit	109,00%		107,50%		110,90%

1/2. Netto schuldquote (incl. en excl. correctie voor verstrekte leningen)

De netto schuldquote geeft aan of een gemeente investeringsruimte heeft of juist voorzichtig moet zijn. Daarnaast zegt het kengetal ook wat over de flexibiliteit van de begroting. Hoe hoger de schuld, hoe meer rentelasten en aflossingen er zijn. Hierdoor wordt de begroting minder flexibel. De netto schuldquote wordt berekend inclusief en exclusief doorgeleende gelden. Omdat er onzekerheid is of deze leningen wel allemaal terug zullen worden betaald, is het verstandig om dit onderscheid te maken. Hoe lager het kengetal hoe beter.

Criteria

Voldoende (V)	Tot 100%
Matig (M)	100% tot 130%
Onvoldoende (O)	Hoger dan 130%

De Netto schuldquote zowel voor als na correctie voor verstrekte leningen stijgt in 2019 ten opzichte van 2018 als gevolg van een toename van de langlopende leningen.

3. Solvabiliteit

Onder de solvabiliteitsratio wordt verstaan het eigen vermogen als percentage van het totale vermogen. Deze indicator geeft inzicht in de mate waarin Winterswijk in staat is aan zijn financiële verplichtingen te voldoen. Hier geldt hoe hoger het kengetal hoe beter.

Criteria

Voldoende (V)	50% en hoger
Matig (M)	Tussen 30% en 50%
Onvoldoende (O)	Kleiner dan 30%

De solvabiliteit blijft ongeveer 33%. Hiermee zit Winterswijk op het gemiddelde solvabiliteitscijfer van alle Gelderse gemeenten.

4 Structurele exploitatieruimte

De structurele exploitatieruimte geeft aan hoe wendbaar een gemeente is. Als de structurele baten hoger zijn dan de structurele lasten is een gemeente in staat om (structurele) tegenvallers op te vangen. Dus hoe hoger het kengetal hoe beter.

Criteria

Voldoende (V)	Hoger dan 0,6% (van algemene uitkering en belastingcapaciteit)
Matig (M)	Tussen 0% en 0,6% (van algemene uitkering en belastingcapaciteit)
Onvoldoende (O)	Kleiner dan 0% (van algemene uitkering en belastingcapaciteit)

De geprognosticeerde structurele ruimte zit onder het gemiddelde van de Gelderse gemeenten ad 0,9%.

5. Grondexploitatie

Dit kengetal geeft weer hoe de waarde van de grond zich verhoudt tot de totale (geraamde) baten. Voor de berekening van dit kengetal worden de niet in exploitatie genomen gronden en de bouwgronden in exploitatie bij elkaar opgeteld en gedeeld door de totale baten uit de programmabegroting.

6. Belastingcapaciteit

De belastingcapaciteit geeft inzicht hoe de belastingdruk in de provincie of gemeenten zich verhoudt ten opzichte van het landelijke gemiddelde. Onder de woonlasten worden verstaan de OZB, de rioolheffing en reinigingsheffing voor een woning met een gemiddelde waarde. Een uitkomst boven de 100% betekent hogere woonlasten dan het gemiddelde van Nederland.

De kengetallen dienen in relatie met de andere kengetallen bekeken te worden. Als de kengetallen gezamenlijk een verontrustend beeld geven, dan betekent dit dat de financiële positie van de Gemeente Winterswijk onder druk staat en dat maatregelen noodzakelijk zijn.

Conclusie

Voor het toekennen van de toezichtsvorm door de Provincie (repressief of preventief) blijft het reëel en structureel sluitend zijn van de begroting het bepalende criterium. Uit de kengetallen blijkt dat Winterswijk, een redelijke financiële positie heeft. Het verlagen van de langlopende leningen blijft een aandachtspunt

Risico's

Om het benodigde weerstandsvermogen te berekenen is een goede risico-inventarisatie nodig. Op basis van de uitgevoerde risico-inventarisatie is van de relevante risico's het volgende in kaart gebracht:

- De mogelijke scenario's;
- De beheersmaatregelen ter voorkoming en beheersing van het risico;
- Waardering van het risico (inschatting van de kans en financiële impact).

De belangrijkste actuele risico's die de gemeente loopt worden hierna per programma kort toegelicht.

Pr.	Risico	Korte omschrijving risico
1	Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)	De AVG-regelgeving is op 25 mei 2018 ingegaan. Belangrijk is het 'aantoonbaar' in control zijn op het gebied van privacy. Evenals vele andere gemeenten kunnen wij nog niet voldoen aan alle voorschriften van de AVG. Op basis van risicoanalyse wordt bepaald met welke prioritering we aan de AVG regelgeving gaan voldoen. Niet voldoen aan de regelgeving geeft een groot risico op boetes en imagoschade.
1	Tekortschietende Informatiebeveiliging	Als gemeente hebben wij ons voorbereid op de Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten (BIG) die in 2018 operationeel dient te zijn. Hier hebben we nog de nodige stappen te ondernemen. Bewustwording en naleving van de BIG zien wij als grootste risico's.
1	Logging en controle zaaksysteem ontbreekt	De nieuwe versie van het zaaksysteem, waarin de logging van gegevens is opgenomen is vertraagd. Wel zijn extra maatregelen genomen om het risico op datalekken vanuit het zaaksysteem tegen te gaan.

1	Aanschaf / migratie naar nieuw zaaksysteem	Besloten is om in 2018 te starten met het bepalen van de koers voor de keuze van een nieuw zaaksysteem. In 2019 wordt deze koers verder uitgewerkt.
1	Informatiebeleid en informatieplan worden niet uitgevoerd	Niet voldoen aan wettelijke doelstellingen. Het geldende informatiebeleid en informatieplan zijn stapsgewijs in 2017 uitgevoerd. Door de beperkte personele capaciteit lopen we het risico om niet in zijn geheel te voldoen aan de wettelijke doelstellingen zoals genoemd in de programma's "Digitaal 2017" en "Overheid 2020".
2	Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland (VNOG) voldoet niet aan de financiële taakstelling 2020	De VNOG heeft voor de begroting 2020 een forse financiële taakstelling te realiseren om te voorkomen dat de gemeentelijke bijdrage structureel gaat stijgen met meer dan de gebruikelijke indexering. Het behalen van die taakstelling wordt lastig doordat de VNOG niet alleen geconfronteerd wordt met diverse ongunstige financiële ontwikkelingen met betrekking tot het bestaande beleid maar daarnaast ook nog invulling wenst te geven aan de uitvoering van nieuwe ontwikkelingen die opgenomen zijn op de strategische agenda. Mocht de VNOG niet slagen in de taakstelling dan wordt ingeschat dat de jaarlijkse gemeentelijke bijdrage verhoogd zal worden met een bedrag tussen de € 50.000 en € 200.000.
4	Budget overschrijding sociaal domein	De gemeente is vanaf 2015 ook verantwoordelijk voor de Jeugdzorg en onderdelen van de AWBZ. Verder is in 2015 de Participatiewet ingevoerd, deze vervangt de Wet werk en bijstand, de Wsw en onderdelen van de Wajong voor zover het mensen betreft met arbeidscapaciteit. Vanuit het Rijk krijgen wij een budget om deze taken uit te voeren. We weten echter nog niet of het budget toereikend is. Dit komt door het loslaten van het principe Rijksbudget = Uitgaven. De begroting is nu gebaseerd op ervaringscijfers van voorgaande jaren en verwachte ontwikkelingen.
4	Wijzigen Eigen Bijdrage regeling Wmo	Door het wijzigen van de Eigen Bijdrageregeling (abonnementstarief in plaats van een eigen bijdrage gebaseerd op het inkomen en vermogen) bij alle Wmo-voorzieningen (uitgezonderd rolstoelen) is de kans groot dat de vraag naar zorg toeneemt.
5	Vergoeding schade aan het dak van het Gerrit Komrij College	Het Gerrit Komrij College heeft een bijdrage in de herstelkosten van de schade aan het dak aan de gemeente gevraagd. Dit verzoek wordt naar verwachting in 2018 afgehandeld.
7	Investerings De Storm	De Storm moet de komende periode fors investeren. Het uitgangspunt is dat de Storm zelf zorgdraagt voor de financiële middelen. De kans is aanwezig dat er een beroep op de gemeente gedaan wordt.
8	Weinig tot geen belangstelling voor de locatie Weurden	In het raadsadvies over de aankoop van de panden van de voormalige Aldi en Expert, is reeds aangegeven dat herontwikkeling van het Weurden, zonder subsidie, een tekort oplevert van circa € 1.000.000 tot € 1.200.000 De panden worden nu tijdelijk verhuurd en de ontwikkelpartner start medio 2018 met de haalbaarheidsstudie. Bij het gereedkomen van deze studie worden de financiële consequenties meer duidelijk. Bij goedkeuring van de

		haalbaarheidsstudie door de gemeenteraad maakt de ontwikkelpartner een ontwikkelplan. Wanneer ook dit plan (in 2019) door de gemeenteraad wordt goedgekeurd wordt duidelijk of slopen en afboeken van de panden noodzakelijk is. Zo ja, dan kunnen de financiële consequenties in de begroting worden verwerkt. Dit conform de geldende boekhoudregels.
9	Overschrijding inkomensbudget Participatiewet	De gemeente ontvangt jaarlijks vooraf een uitkering van het Rijk voor het betalen van bijstandsuitkeringen levensonderhoud in het kader van de Participatiewet. Het Rijk heeft een Vangnetregeling om forse overschrijdingen van het budget op te vangen. De Vangnetregeling compenseert, onder voorwaarden, een deel van een eventueel tekort.
9	Uitvoeringskosten SDOA niet reëel begroot	In de begroting van SDOA geeft zij aan dat de uitvoeringskosten vanaf 2017 met € 1.000.000 zullen stijgen. Er is besloten dat er een onderzoek moet komen naar de efficiency van de bedrijfsvoering van SDOA. De verwachting is dat er een efficiencyslag gemaakt kan worden bij SDOA waardoor de bedrijfsvoeringskosten zullen dalen. In onze meerjarenbegroting 2018-2021 is daarom de door SDOA aangegeven structurele verhoging van de uitvoeringskosten niet volledig opgenomen. Verwacht wordt dat de uitvoeringskosten in 2020 weer terug zijn op het niveau van 2016.
9	Overschrijding Participatiebudget/Wsw deel	De daling van de Rijkssubsidie voor uitvoering Wsw (uitvoering sociale werkvoorziening en begeleid werken) zet in elk geval door tot het jaar 2019. Het verschil tussen het cao-loon en de Rijkssubsidie komt ten laste van de gemeente.
13	Verlies van kennis, kunde en capaciteit door bezuiniging op organisatie	Bezuiniging op het personeel levert onder andere de volgende risico's op: <ul style="list-style-type: none"> - te veel verlies van kennis en kunde om alle taken te kunnen blijven uitvoeren; - te veel verlies van capaciteit om alle taken te kunnen blijven uitvoeren. In principe is er afgesproken dat er evenveel taken komen te vervallen als dat er formatie verdwijnt.

Risico Grondexploitatie

Gemeenten moeten de risico's voortvloeiend uit de grondexploitaties kunnen opvangen. Dit gebeurt middels de weerstandscapaciteit. De weerstandscapaciteit zijn de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om tegenvallers op te vangen zonder dat het nodig is de begroting of het beleid aan te passen. Het risico wat we lopen bij de grondexploitaties kan op twee manieren worden benaderd: 1). Het risico dat de resultaten uit de grondexploitaties lager uitvallen dan wordt verwacht, waarbij nog wel kan worden uitgegaan van een positief resultaat; 2). Het risico dat de toekomstige inkomsten niet voldoende zijn om de gemaakte kosten goed te maken.

In het jaar waarin duidelijk wordt dat een verlies gaat optreden, moet het verlies worden verwerkt in de jaarrekening door middel van het treffen van een verliesvoorziening. Dit wordt per complex beoordeeld.

De relatie tussen de risico's uit grondexploitatie en weerstandscapaciteit hangen samen met het belang dat de gemeente heeft om een positief saldo uit de grondexploitaties te halen. Wanneer de verwachte positieve saldi uit grondexploitaties op voorhand worden inzet om ontwikkelingen te financieren, dan zal er een grotere risicoreservering gemaakt moeten worden.

In Winterswijk worden resultaten uit grondexploitaties in beginsel niet opgenomen in de meerjarenbegroting. Op dit uitgangspunt is de afgelopen jaren een uitzondering gemaakt ten aanzien van het complex Plan Morgenzon. Bij dit plan kon de winstgevendheid in de uitvoeringsfase met een grote mate van zekerheid worden vastgesteld en is in de begroting voor de jaren 2017, 2018 en 2019 een deel van de te verwachte winst in de begroting verwerkt. In 2019, het jaar waarin het complex naar verwachting wordt afgerond, gaat het nog om een bedrag van € 80.000. Ten aanzien van de overige complexen is er teveel onzekerheid om een winstafdracht in de begroting te kunnen verwerken.

De gemeente Winterswijk bevindt zich in een gunstige positie, omdat zij overwegend winstgevende grondexploitaties in exploitatie heeft. Over het algemeen kunnen de risico's binnen het positieve saldo van de gezamenlijke grondexploitaties worden opgevangen.

Tekorten moeten worden afgedekt in het jaar waarin ze voorzienbaar worden. Winsten mogen pas worden genomen zodra zeker is dat ze worden gerealiseerd. Per project moet dit worden beoordeeld. Als wordt geconstateerd dat op een grondexploitatie een afwaardering moet plaatsvinden, of dat er een voorziening voor moet worden getroffen, dan leidt dit tot een onvoorziene kostenpost in de jaarrekening. Als in hetzelfde jaar geen positieve resultaten in de grondexploitatie kunnen worden verantwoord, omdat nog geen winstgevende complexen kunnen worden afgewikkeld, dan heeft de grondexploitatie als geheel een negatief resultaat in het betreffende jaar.

Het verwachte resultaat van de geactualiseerde grondexploitaties (voor wat betreft de bouwgronden in exploitatie) is € 2.400.000 positief, berekend naar netto contante waarde per 1 januari 2018.