

B Weerstandsvermogen en Risicobeheersing

1. Inleiding

Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen de weerstandscapaciteit en de aanwezige risico's. Het weerstandsvermogen geeft aan in welke mate de organisatie in staat is om financiële tegenvallers op te kunnen vangen. Onder weerstandscapaciteit verstaat het besluit begroting en verantwoording de middelen en mogelijkheden waarover de organisatie beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken. Een risico kan worden gedefinieerd als de kans waarop een gebeurtenis zich kan voordoen en welke impact deze gebeurtenis heeft. Voor de bepaling van het weerstandsvermogen zijn alleen die risico's van belang waarvoor geen maatregelen zijn getroffen. Het weerstandsvermogen is voldoende indien het saldo van de weerstandscapaciteit minus de aanwezige risico's positief is.

Voor een goede beoordeling en inzicht in het weerstandsvermogen is het van belang dit vermogen af te zetten tegen de risico's. De omvang van een risico is afhankelijk van:

1. de kans dat het risico zich voordoet;
2. het financiële gevolg van het risico = de impact.

De voorlaatste risicoanalyse dateert van april 2019 en is de basis geweest voor deze paragraaf. We hebben de huidige ontwikkelingen betrokken bij de analyse, de bestaande risico's zijn geactualiseerd en nieuwe risico's zijn, indien aanwezig, toegevoegd. De resultaten zijn in een tabel samengevat (zie verderop in deze paragraaf).

2. Beleid

Het beleid betreffende het weerstandsvermogen geven we als volgt weer:

- de raad stelt de hoogte van het benodigde weerstandsvermogen in deze paragraaf vast;
- het streven is om uit te komen op een ratio van tussen de 1,2 en 1,4. Dat merken we aan als voldoende tot ruim voldoende;
- de algemene reserve mag niet negatief zijn;
- de raad stelt op voorstel van het college een bestemmingsreserve vast;
- de (incidentele) weerstandscapaciteit gebruiken wij voor zowel incidentele als structurele tegenvallers;
- structurele tegenvallers dekken wij in de eerstvolgende meerjarenbegroting;
- de post onvoorzien gebruiken we voor incidentele tegenvallers;
- risico's beoordelen wij jaarlijks bij de jaarrekening en begroting en waar nodig passen wij die aan.

3. Weerstandscapaciteit

Om de risico's financieel op te vangen horen wij te beschikken over een weerstandscapaciteit. Op deze wijze kunnen wij de gevolgen dekken uit deze buffer, zonder dat we de begroting en het beleid direct hoeven aan te passen. In onderstaande tabel maken wij onderscheid tussen de structurele en incidentele weerstandscapaciteit.

Bestanddeel	Incidentele weerstandscapaciteit	Structurele weerstandscapaciteit
Onvoorzien	X	
Algemene Reserve	X	
Bestanddelen Bestemmingsreserve	X	
Stille reserves	X	
Onbenutte belastingcapaciteit		X
Vrije ruimte in de meerjarenraming (begrotingsruimte)		X
Kostenreductie (bezuinigingen)		X
Adequate beheersmaatregelen (opzet, bestaan en werking)		X

Onvoorzien

Conform het provinciaal toetsingskader is het niet verplicht om een post onvoorzien op te nemen als onderdeel van de weerstandscapaciteit. We zijn verplicht een materieel sluitende meerjarenbegroting te presenteren. In de begroting is voor dekking van niet voorziene uitgaven een structureel bedrag van € 2,25 per inwoner opgenomen. Dit budget wenden wij incidenteel aan.

Algemene Reserve

De Algemene Reserve dient voor:

- calamiteiten (risico's) en onvoorziene uitgaven;
- voor het afdekken van rekeningtekorten en incidentele bedragen.

De algemene reserve is per 1 januari 2020 begroot op € 9.168.638.

Egalisatiereserve

Egalisatiereserves zetten wij niet in bij de beschikbare weerstandscapaciteit van de organisatie. Deze reserves zijn specifiek bedoeld om de risico's verbonden aan het taakveld te dekken.

Bestemmingsreserves

Bestemmingsreserves behoren tot de weerstandscapaciteit zolang nog geen specifiek doel aanwezig is. Deze reserves zouden we relatief eenvoudig kunnen omzetten naar de algemene reserve. Op deze wijze kunnen we het weerstandsvermogen versterken. De bestemmingsreserves bedragen per 1 januari 2020 € 2.429.014. De vrije ruimte hierin is nihil en kunnen we niet inzetten voor de beschikbare weerstandscapaciteit.

Stille reserves

Van stille reserves is sprake als activa onder de opbrengstwaarde of tegen nul zijn gewaardeerd, maar (direct) verkoopbaar zijn als men dat zou willen tegen een bepaalde (hogere) waarde. Bij verkoop van deze bezittingen ontstaan dus winsten die eenmalig vrij inzetbaar zijn. Onder de stille reserves vallen onder andere:

- de meerwaarde van de aandelen (financiële vaste activa) die nu nog gewaardeerd zijn tegen de aanschafwaarde;
- de meerwaarde van de gemeentelijke gronden die gewaardeerd zijn tegen de toen geldende aankoopwaarden.

Een belangrijke voorwaarde is dat het een en ander per direct verkoopbaar is. Daarom merken wij de stille reserve in aandelen (financiële vaste activa) niet aan als weerstandscapaciteit. Daarnaast genereren deze bestanddelen structurele opbrengsten in de vorm van dividend. Op dit moment zijn de stille reserves niet bekend, en wij zetten die op nihil voor het bepalen van de omvang van de weerstandscapaciteit.

Onbenutte belastingcapaciteit

De onbenutte belastingcapaciteit kan de gemeenteraad aangespreken door daartoe (na een gedegen afweging) te besluiten. Zie ook de paragraaf Lokale heffingen voor de belastingcapaciteit.

Vrije ruimte in de meerjarenraming (begrotingsruimte)

Als de begroting en meerjarenraming sluiten met een positief saldo, is sprake van een begrotingsruimte, die wij kunnen inzetten voor structurele financiële tegenvallers die zich hebben voorgedaan en eerst incidenteel zijn afgedekt.

Kostenreductie (bezuinigingen)

Om mogelijke structurele risico's op te kunnen vangen kan een oplossing gevonden worden in kostenreductie en/of bezuinigingen. Omdat dit afhankelijk is van nog te maken politieke keuzes kunnen we de omvang hiervan niet meenemen in het bepalen van de omvang van de weerstandscapaciteit.

Totale weerstandscapaciteit

Nr.	Onderdeel	Bedrag x € 1.000
1.	Onvoorziene uitgaven	€ 0
2.	Algemene Reserve	€ 9.169
3.	Bestanddelen bestemmingsreserves	€ 0
4.	Egalisatie reserves	€ 0
5.	Stille reserves	€ 0
6.	Niet-benutte belastingcapaciteit	€ 0
7.	Bezuinigingsmaatregelen	€ 0
	Totaal weerstandcapaciteit	€ 9.169

4. Risico's

Onderstaand de risico-inschatting per september 2019. De voorlaatste risico-inschatting dateert van april 2019 (ten behoeve van de jaarrekening 2018).

Omschrijving Bedragen x € 1.000,-	Netto-score	Mate van inschatbaarheid	Financiële gevolg	Risico %	Risico in € Begroting 2020 (sep 2019)	Risico in € Rekening 2018 (apr 2019)	Mutatie begroting 2020 versus rekening 2019
a. Wijziging Rijksbeleid							
Algemene uitkering	9	Redelijk	€ 400	100%	€ 400	€ 400	0
BUIG	x	Redelijk	€ -	0%	€ -	€ -	0
Sociaal domein Jeugdzorg	16	Redelijk	€ 1.000	25%	€ 250	€ -	250
b. Lokale heffingen							
Bouwleges	10	Redelijk	€ 200	50%	€ 100	€ -	100
Begraafrechten	8	Redelijk	€ -	40%	€ -	€ -	0
Precariobelastingen	x	Matig	€ -	30%	€ -	€ -	0
OZB	8	Matig	€ 113	100%	€ 113	€ 113	0
Kwijtscheldingen	1	Slecht	€ -	10%	€ -	€ -	0
c. Kapitaalgoederen							
Onderhoud Kapitaalgoederen	12	Matig	€ 676	55%	€ 372	€ 363	9
Vrm. stortplaats Oosterlaan	3	Redelijk	€ 300	50%	€ 150	€ 150	0
Vrm. stortplaats Bierum	15	Goed	€ -	50%	€ -	€ -	0
Steenfabriek Delfzijl	x	Slecht	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	0
MER Oosterhorn	5	Redelijk	€ 50	50%	€ 25	€ 25	0
d. Financiering							
Geldeningen	2	Redelijk	€ -	0%	€ -	€ -	0
Garantstellingen	x	Matig	€ 508	Div.	€ 102	€ 102	0
e. Verbonden partijen							
Bijdrage aan verbonden partijen	x	Redelijk	€ 202	100%	€ 202	€ 183	19
Groningen Seaports	x	Slecht	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	
Maatschappelijke instellingen	x	Redelijk	€ 2.354	10%	€ 235	€ 222	13
f. Grondbeleid en I.I.P.							
Grondexploitaties	x	Redelijk	€ -	20%	€ -	€ -	0
I.I.P. incl projectmanagement	x	Matig	€ 400	70%	€ 280	€ 350	-70
g. Aardbevingsproblematiek							
Scholentransitie	15	Slecht	€ 2.500	20%	€ 500	€ 500	0
	x	Matig	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	
h. Bedrijfsvoering							
Juridische control en financial control	2	Redelijk	€ -	10%	€ -	€ -	
Ziekteverzuim	15	Hoog	€ 503	100%	€ 503	€ 650	-148
Wet Werk en Zekerheid	2	Redelijk	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	
Restrisico's	9	Matig	€ 260	100%	€ 260	€ 260	0
Totaal					€ 3.492	€ 3.318	174

Hieronder zijn de onderwerpen genoemd waar belangrijke wijzigingen in het risicoprofiel zijn opgetreden ten opzichte van april 2019.

- **Sociaal Domein (€ 250.000 hoger)**

Om binnen de financiële kaders van het sociaal domein te blijven, nemen we maatregelen die verder zijn toegelicht in de paragraaf Sociaal domein. Uit het prognosemodel voor de kosten van jeugd blijkt dat de uitgaven nog steeds wat fluctueren als gevolg van het verzilveringspercentage (werkelijke declaraties). Daarom hebben we een risicobedrag opgenomen van € 250.000.

- **Bouwleges (nieuw opgenomen)**

In de begroting is een bedrag opgenomen van extra bouwleges voortkomend uit bouwaanvragen in het kader van Batch 1588. De bouw kan echter vertraging oplopen als gevolg van de uitspraak van de Raad van State over het stikstofbeleid.

- **IIP incl. projectmanagement (€ 70.000 lager)**

Doordat er een aantal onderdelen van IIP zijn afgerond is daarmee ook het risico verlaagd.

- **Ziekteverzuim (€ 148.000 lager)**

Als gevolg van een daling van het ziekteverzuim van 6,58% naar 5,23% daalt ook het aantal langdurig zieken van 10 naar 7,5 fte. Hiermee neemt ook het risico af.

- **Steenfabriek Delfzijl (nieuw opgenomen)**

Nadat het Facetbestemmingsplan Delfzijl-Farmsum onherroepelijk is, kan Progress met een claim komen (genoemd is een bedrag van € 7,2 miljoen) voor planschade. Met ondersteuning van Trip advocaten stellen wij dat er geen sprake is van schade. Daarom is de post opgenomen met pm.

5. Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen is een indicator voor de mate waarin we binnen een duurzaam meerjarig sluitende begroting substantiële financiële tegenvallers kunnen opvangen. Dit zonder aantasting van het bestaande beleid. Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de gekwantificeerde risico's. De benodigde weerstandscapaciteit wordt bepaald door het risicoprofiel van de gemeente als geheel, inclusief de getroffen beheersmaatregelen en het vrije vermogen om tegenvallers op te vangen.

De relatie drukken we uit in een verhoudingsgetal, waarbij een ratio van het weerstandsvermogen van minimaal 1,0 vereist is.

De ratio weerstandsvermogen ziet er als volgt uit:

Weerstandscapaciteit	€ 9.169.000
Risico's (benodigd weerstandcapaciteit)	€ <u>3.492.000</u>
Weerstandsvermogen	€ 5.677.000

Om het weerstandsvermogen te beoordelen dient een ratio weerstandsvermogen te worden bepaald. Deze is als volgt berekend:

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit } 9.169}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit } 3.492} = \text{-----} = 2,63$$

De ratio van het weerstandsvermogen kan worden beoordeeld aan de hand van de volgende tabel:

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

De ratio van het weerstandsvermogen is per september 2019: 2,63. Volgens bovenstaande waardering is dit uitstekend. Bij de vorige inventarisatie in april 2019 was de ratio 2,37. De stijging is grotendeels te verklaren door de bijschrijving van het rekeningresultaat 2018 in de Algemene reserve en de terugboeking van het bedrag wat benodigd is voor de herindeling. De reserve herindeling was in eerste instantie gevormd door een onttrekking aan de Algemene reserve. In 2020 ontvangen we dit bedrag terug van het rijk en kan het weer terug naar de Algemene reserve.

Het streven is om op een ratio van tussen de 1,20 en 1,40 uit te komen, dat als voldoende tot ruim voldoende wordt aangemerkt.

Wij dekken de aanwezige risico's volledig zonder dat de bedrijfsvoering direct gevaar loopt. Daarnaast zullen niet alle risico's zich op hetzelfde moment aandienen waardoor er een spreiding van een mogelijke impact op de organisatie ontstaat.

Op grond van het voorgaande concluderen wij dat ons weerstandsvermogen ruim boven de streefwaarde is.

In totaliteit is er een benodigde weerstandscapaciteit berekend van € 3.492.000. Dit is een inschatting van de huidige risico's en is uitsluitend bedoeld om het weerstandsvermogen mee te berekenen. Het is dus geen budget wat gebruikt kan worden om uitgaven welke gekoppeld zijn aan het risico mee te dekken.

6. Kengetallen financiële positie

In deze paragraaf worden conform artikel 11 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) een zestal kengetallen opgenomen. De kengetallen zijn bedoeld om het inzicht in de financiële positie.. In de volgende tabel staan deze kengetallen vermeld.

Kengetallen	Norm	begr.2019	begr.2020	begr.2021	begr.2022	begr.2023
1. Netto schuldquote	< 90%	10,0%	28,0%	45,0%	44,2%	81,0%
2. Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	< 90%	10,0%	28,0%	45,0%	44,2%	81,0%
3. Solvabiliteitsratio	> 50%	17,2%	19,1%	19,7%	20,3%	21,5%
4. Structurele exploitatieruimte	> 0%	-2,9%	0,7%	0,5%	0,4%	0,2%
5. Grondexploitatie	< 20%	2,7%	2,3%	2,9%	2,9%	2,9%
6. Belastingcapaciteit	< 95%	107,3%	109,5%	109,5%	109,5%	109,5%

Signaleringswaarden	Netto Schuldquote	Solvabiliteit	Structurele exploitatie ruimte	Grond- exploitatie	Belasting- capaciteit
Minst risicovol	< 90%	> 50%	> 0%	< 20%	< 95%
Gemiddeld risicovol	90% - 130%	20% - 50%	0%	20% - 35%	95% - 105%
Meest risicovol	> 130%	< 20%	< 0%	> 35%	> 105%

Onderstaand volgt een andere toelichting op de kengetallen. Daar waar een kengetal een rood vlak vertoont is cursief een aanvullende verklaring opgenomen.

1. Netto schuldquote

De netto schuldquote geeft inzicht in het niveau van de schuldenlast ten opzichte van de eigen middelen. Het geeft zodoende een indicatie in welke mate de rentelasten en aflossingen op de exploitatie drukken.

2. Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen

De netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen geeft informatie over de schuldenlast en de eigen middelen na correctie van de doorgeleende gelden aan verbonden partijen.

3. Solvabiliteitsratio

De solvabiliteitsratio geeft inzicht in de mate waarin wij in staat zijn om aan onze financiële verplichtingen te voldoen. Onder de solvabiliteitsratio verstaan wij het eigen vermogen als een percentage van de omvang van het balanstotaal.

Als gevolg van investeringen in de scholentransitie en in de openbare ruimte (wegen, bruggen etc.) daalt de solvabiliteit. Door de investeringen stijgt het balanstotaal maar niet het eigen vermogen. Deze ontwikkeling is onvermijdelijk als gevolg van de investeringen.

4. Structurele exploitatieruimte

Dit kengetal is van belang om te kunnen beoordelen welke structurele ruimte wij hebben om de eigen lasten te dragen en welke structurele stijging van de baten of structurele daling van de lasten daarvoor nodig is. Een positief percentage geeft aan dat het structurele deel van de baten en lasten een overschot kent. Dit bedrag geven wij vervolgens in een percentage van de totale baten aan.

Vanaf 2023 kleurt de indicator rood. Het positief saldo aan baten en lasten wordt negatief door de reservemutaties, doordat de toevoegingen aan de reserves hoger zijn dan de onttrekkingen. Dit wordt grotendeels veroorzaakt door de scholentransitie.

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 delen wij de bouwgrond in exploitatie door de totale baten uit de programmabegroting en uitgedrukt in een percentage.

6. Belastingcapaciteit

De belastingcapaciteit geeft inzicht hoe de belastingdruk zich verhoudt ten opzichte van het landelijke gemiddelde. Het betreft hier de woonlasten van de meerpersoonshuishoudens in jaar 2020 (t = het begrotingsjaar) ten opzichte van het landelijk gemiddelde in jaar 2019 (t-1 = het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar) uitgedrukt in een percentage.

De woonlasten in onze gemeente liggen hoger dan het landelijk gemiddelde waardoor er geringere mogelijkheden zijn om extra belasting te heffen. Hierdoor kan ook de weerstandscapaciteit niet positief worden beïnvloed met niet benutte belastingruimte.

7. Conclusie

De ratio van het weerstandsvermogen 2020 bedraagt 2,63. Dit is substantieel hoger dan vereist (1,0) en hoger dan de streefwaarde. Die is vastgesteld tussen de 1,20 en 1,40.

Dit betekent dat we de aanwezige risico's kunnen nog steeds volledig kunnen dekken zonder dat de bedrijfsvoering op korte termijn direct gevaar loopt. Op grond van het voorgaande kan geconcludeerd worden dat ons weerstandsvermogen van een uitstekend niveau is. Opgemerkt moet worden dat wij staan voor een behoorlijke opgave (versterkingsopgave NPG, uitvoeringsagenda fysiek domein). Of hier en in welke mate hier risico's aan verbonden zijn is op dit moment nog niet te kwantificeren. De huidige ratio kan hiermee onder druk komen te staan.

Ook de financiële kengetallen zien er gezond uit, met uitzondering van de Belastingcapaciteit. Daarnaast is de solvabiliteitsratio de eerste (begrotings)jaren aan de lage kant, maar herstelt deze zich langzaam.

