

Paragraaf Weerstandsvermogen en risicomanagement

Inzicht

Weerstandsvermogen is het vermogen van de gemeente om financiële tegenvallers op te kunnen vangen zonder dat dit invloed heeft op het uitvoeren van de programma's.

In deze paragraaf laten we zien hoe het weerstandsvermogen is samengesteld en hoe het tot stand komt. Het geeft antwoord op de vraag: hoe goed kan de gemeente tegen een stootje?

Conclusies

De paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing is opgesteld volgens het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), de beleidsnota Risicomanagement en Weerstandsvermogen – geactualiseerde beleidsnota 2015 en de beleidsnota reserves en voorzieningen (2018).

Weerstandsvermogen

Ratio weerstandsvermogen = €16.018.000 / €16.560.000 = 0,97

De totale omvang van de beschikbare weerstandscapaciteit (teller) is €16.018.000. De beschikbare weerstandscapaciteit is daarmee lager dan de capaciteit opgenomen in de voorjaarsnota 2019.

De totale omvang van de benodigde weerstandscapaciteit (noemer) is €16.560.000. Ten opzichte van de voorjaarsnota 2019 is dit €1.500.000 hoger. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door, per saldo een hoger risico in de grondexploitaties (zie [paragraaf grondbeleid](#)) en een stijging van het risico Sociaal domein (zie [programma Meedoen](#)).

Conform de beleidsnota risicomanagement en weerstandsvermogen houden we, naast de geïnventariseerde risico's rekening met een extra buffer voor financiële tegenvallers waar niemand rekening mee houdt. Deze zogenaamde minimumnorm biedt een soort veiligheidsmarge.

Voor het bepalen van de minimumnorm wordt de 'artikel 12-norm' van de Financiële verhoudingswet (Fvw) gehanteerd (zie artikel 23, lid 1 – Fvw). Hierin wordt uitgegaan van 2% van de algemene uitkering uit het gemeentefonds aan de gemeente en 2% van de OZB capaciteit.

Doordat ten opzichte van de vorige bepaling van de ratio weerstandsvermogen de omvang van de risico's (benodigde weerstandscapaciteit) is toegenomen bij een dalende buffer (beschikbare weerstandscapaciteit), is de uitkomst van de weerstandsratio minder positief (ratio was 1,10).

Relevante aspecten

- 46 risico's komen in aanmerking voor het aanhouden van weerstandsvermogen.
- 19 van deze risico's hebben een risicoscore ≥ 9 .
- Er zijn geen risico's (negatief gevolg) waarop gerelateerde kansen (positief gevolg) in mindering zijn gebracht.

Belangrijke conclusies

De uitkomst van de ratio weerstandsvermogen is 0,97. In de Voorjaarsnota 2019 was de uitkomst 1,10. Het meerdere boven de ratio 1 is in de Voorjaarsnota 2019 gestort in de generieke weerstandsreserve. Conform het bestuursakkoord beschikken we over voldoende weerstandsvermogen wanneer de uitkomst

van de ratio minimaal 1 is. Volgens de uitgangspunten in de beleidsnota reserves en voorzieningen wordt het tekort (dit is het bedrag dat voor een lagere uitkomst van de ratio 1 zorgt) onttrokken uit de generieke weerstandsreserve.

De gemeente beschikt met deze uitkomst op dit moment over onvoldoende weerstandsvermogen om de belangrijkste financiële risico's volledig op te vangen. Door aanvulling van de beschikbare weerstandscapaciteit vanuit de generieke weerstandsreserve wordt het weerstandsvermogen op voldoende niveau gebracht.

Ondanks de economische groei zijn er voor gemeente Deventer voldoende onzekerheden (o.a. gevolgen van rijksbeleid en de economische ontwikkelingen) die het noodzakelijk maken om de financiële risico's continue en nauwlettend te volgen. Waar mogelijk worden extra beheersmaatregelen genomen.

In de jaarrekening 2019 wordt de ratio weerstandsvermogen opnieuw bepaald.

Weerstandsvermogen

Hoe goed kan de gemeente tegen een stootje?

Weerstandsvermogen is het vermogen van de gemeente om financiële tegenvallers op te kunnen vangen zonder dat dit invloed heeft op het uitvoeren van de programma's.

Deventer maakt onderscheid tussen specifiek weerstandsvermogen en generiek weerstandsvermogen. Het specifieke weerstandsvermogen is gebaseerd op de specifiek gekwantificeerde risico's. Bekende voorbeelden zijn de risico's met betrekking tot de grondexploitatie en bijstandsuitkeringen. Daarnaast loopt Deventer risico's als gevolg van economische vooruitzichten en politieke- en bestuurlijke besluitvorming. Voorbeelden daarvan zijn de algemene uitkering (gemeentefonds), verkoop van gronden en panden, de verbonden partijen, de garantstellingen en de nog te implementeren lopende heroverwegingen. Om te bepalen of Deventer beschikt over voldoende weerstandsvermogen wordt drie keer per jaar in het kader van de planning & control cyclus de ratio weerstandsvermogen bepaald.

Ratio weerstandsvermogen = Beschikbare weerstandscapaciteit : Benodigde weerstandscapaciteit

Beschikbare weerstandscapaciteit

De beschikbare weerstandscapaciteit bestaat uit middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om niet-begrote kosten die onverwacht en substantieel zijn te dekken. Voor Deventer zijn dit de specifieke reserve¹, de onbenutte (flexibele) begrotingsruimte, de onbenutte investeringsruimte, de onbenutte belastingcapaciteit en de stille reserves.

Samenstelling beschikbare weerstandscapaciteit

(bedragen x €1.000)

Element	Onderdeel	Waarde
Specifieke weerstandsreserve		14.263
Onbenutte begrotingsruimte	Post onvoorzien	255
	Stelpost structurele autonome ontwikkelingen	650
	Stelpost accres algemene uitkering (gemeentefonds)	850
Onbenutte investeringsruimte		-
Onbenutte belastingcapaciteit		-
Stille reserves		p.m.
Saldo weerstandscapaciteit 2020		16.018

¹) zie [beleidsnota reserves en voorzieningen \(2018\)](#).

Specifieke weerstandsreserve

Ten opzichte van de vorige weerstandsparagraaf ([Voorjaarsnota 2019](#)) is het saldo van de specifieke weerstandsreserve toegenomen met circa €0,4 miljoen.

Onbenutte (flexibele) begrotingsruimte

De onbenutte (flexibele) begrotingsruimte bestaat in Deventer uit de posten Onvoorzien, de stelpost Autonome ontwikkelingen en de stelpost Accres algemene uitkering (gemeentefonds).

Onbenutte investeringsruimte, onbenutte belastingcapaciteit en stille reserves

Er is geen vrije investeringsruimte beschikbaar en ook de belastingcapaciteit wordt volledig benut (kostendekkend). Deventer kent een aantal stille reserves ([zie paragraaf grondbeleid](#)). De betreffende objecten zijn niet binnen 1 jaar te verkopen zonder een negatief effect op het bedrijfsproces. Dit betekent dat de waarde niet wordt meegenomen bij de omvang van de beschikbare weerstandscapaciteit.

Benodigde weerstandscapaciteit

De benodigde weerstandscapaciteit bestaat uit de risico's die gemeente Deventer loopt inclusief een extra minimumnorm. De minimumnorm wordt in de samenvatting benodigde weerstandscapaciteit toegelicht.

Deventer gebruikt een risicodatabase. Daarin worden de risico's geregistreerd. In deze paragraaf wordt alleen uitgegaan van de risico's met een financieel gevolg waarvoor weerstandsvermogen (een financiële buffer) wordt aangehouden. De belangrijkste financiële risico's zijn in beeld.

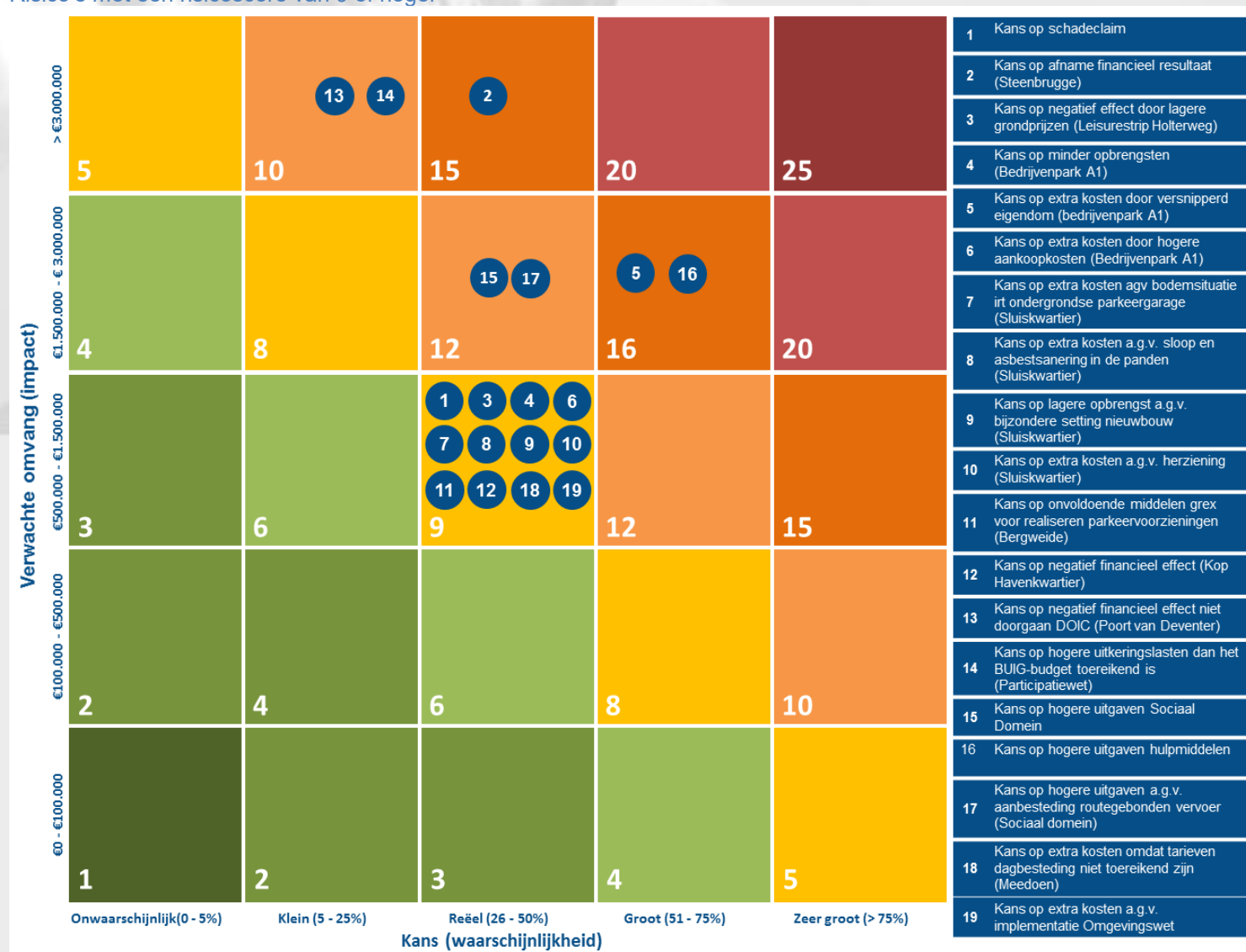


Analyse

Er zijn 46 financiële risico's die in aanmerking komen voor het reserveren van weerstandsvermogen. Negentien risico's hebben een risicoscore ≥ 9 .

Risicokaart

Risico's met een risicoscore van 9 of hoger



Gekwantificeerde risico's

De risico's met een score ≥ 9 zijn in de tabel hieronder opgenomen.

	Kans in %	Gevolg in €	Positie	Score	Programma
Schadeclaim					Leefomgeving
Lasten: kans op schadeclaim	40	825.000	3-3	9	
		825.000			
Omgevingswet					Ruimtelijke ontwikkeling
Lasten: kans op extra kosten a.g.v. implementatie Omgevingswet	50	1.350.000	3-3	9	
		1.350.000			
Sluiskwartier					Herstructurering en vastgoed
Lasten: kans op lagere opbrengst a.g.v. bijzondere setting nieuwbouw Sluiskwartier	50	500.000	3-3	9	
Lasten: kans op extra kosten a.g.v. herziening Sluiskwartier	50	500.000	3-3	9	
Lasten: kans op extra kosten a.g.v. sloop en asbestsanering in de panden	50	500.000	3-3	9	
Lasten: kans op extra kosten a.g.v. bodemsituatie i.r.t. ondergrondse parkeervoorziening	50	1.000.000	3-3	9	
		2.500.000			
Steenbrugge					Herstructurering en vastgoed
Lasten: kans op afname financieel resultaat Steenbrugge	40	3.600.000	3-5	15	
		3.600.000			
Leisurestrip Holterweg					Herstructurering en vastgoed
Lasten: kans op negatief effect door lagere grondprijzen	50	710.000	3-3	9	
		710.000			
Bedrijvenpark A1					Herstructurering en vastgoed
Lasten: kans op minder opbrengsten	50	1.000.000	3-3	9	
Lasten: kans op extra kosten door versnipperd eigendom	60	1.500.000	4-4	16	
Lasten: kans op hogere aankoopkosten	50	600.000	3-3	9	
		3.100.000			
Bergweide/Havenkwartier					Herstructurering en vastgoed
Lasten: kans op onvoldoende middelen grex voor realiseren parkeervoorzieningen	35	850.000	3-3	9	
Lasten: kans op negatief financieel effect Kop van het Havenkwartier	47	750.000	3-3	9	
		1.600.000			
Poort van Deventer					Herstructurering en vastgoed
Lasten: kans op negatief financieel effect niet doorgaan DOIC	20	4.000.000	2-5	10	
		4.000.000			

Participatiewet/BUIG					Inkomensvoorziening
Lasten: kans op hogere uitkeringslasten Participatiewet dan het BUIG budget dat Deventer ontvangt	20	3.800.000	2-5	10	
		3.800.000			
Sociaal Domein (3D's)					Meedoen
Lasten: kans op hogere uitgaven Sociaal domein	70	1.000.000	4-3	12	
Lasten: kans op hogere uitgaven hulpmiddelen	75	1.300.000	4-4	16	
Lasten: kans op hogere uitgaven a.g.v. aanbesteding routegebonden vervoer	70	500.000	4-3	12	
		2.800.000			
Meedoen					Meedoen
Lasten: kans op extra kosten omdat tarieven dagbesteding niet toereikend zijn	50	800.000	3-3	9	
		800.000			

Geringe stijging risico-inventarisatie

De bruto omvang (dat wil zeggen het maximale financiële gevolg) van de risico-inventarisatie is gestegen met circa €2,4 miljoen ten opzichte van de Voorjaarsnota 2019. Dit wordt veroorzaakt door een stijging van risico's in de grondexploitaties (circa €1,3 miljoen), een toename van het risico uitkeringen (BUIG) (circa €600.000), een stijging van het risico inzake hogere uitgaven hulpmiddelen (Sociaal domein met circa €1,1 miljoen en het vervallen van het risico in de milieu- en afvalstoffenheffing (circa €600.000).

De mutaties voor de grondexploitaties worden toegelicht onder programma [Herstructurering en vastgoed](#). De mutatie in het Sociaal domein staat toegelicht onder het programma [Meedoen](#).

Samenvatting benodigde weerstandscapaciteit

Op basis van de complete risico-inventarisatie (dus inclusief de risico's met een risicoscore < 9) is de bruto benodigde weerstandscapaciteit circa €31 miljoen. Na het corrigeren van deze risico's met een zekerheidsfactor (toepassen simulatiemodel) ontstaat een reële omvang van de benodigde weerstandscapaciteit die wordt gerelateerd aan de beschikbare weerstandscapaciteit.

Minimumnorm

Er zijn ook risico's waar moeilijk rekening mee valt te houden, bijvoorbeeld de soms sterk fluctuerende accessen van de algemene uitkering (gemeentefonds), de rijksbezuinigingen of de politieke en economische ontwikkelingen. Voor deze niet gekwantificeerde risico's en tegenvallers houdt Deventer een extra buffer aan (de zogenaamde minimumnorm).

Voor 2020 is de minimumnorm als volgt bepaald:

Bedragen begroting 2019 x €1	Geraamd bedrag	Minimumnorm 2%
Algemene uitkeringen (gemeentefonds)*	157 miljoen	3,10 miljoen
Verwachte OZB capaciteit 2020**	27 miljoen	0,60 miljoen
Totaal	184 miljoen	3,70 miljoen

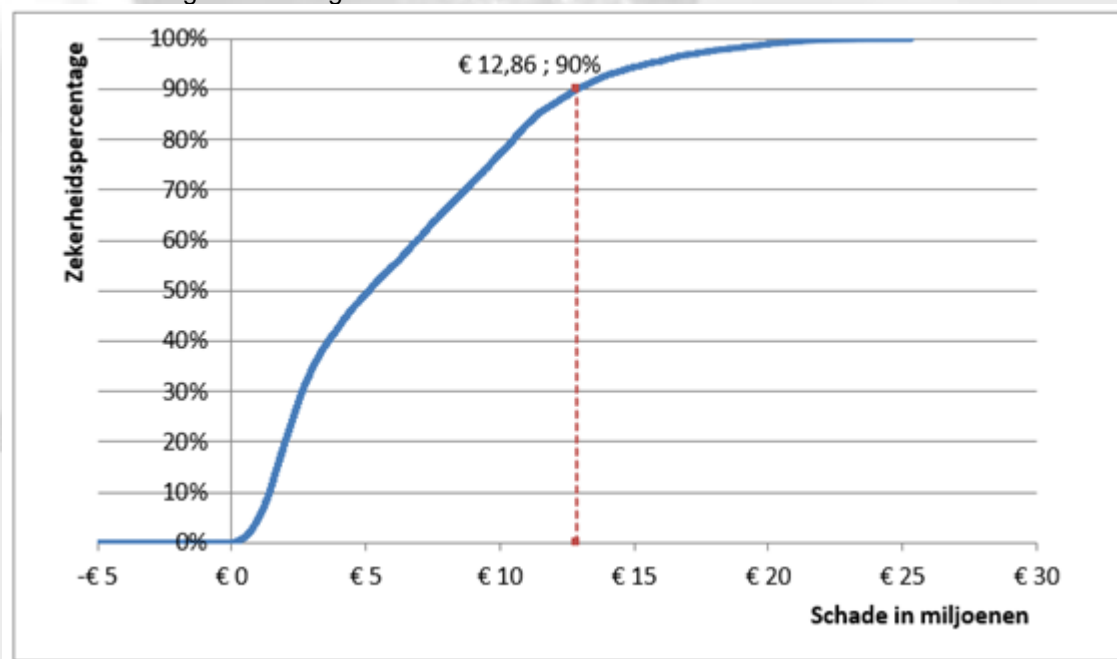
*) exclusief integratie- en decentralisatie uitkeringen en inclusief inkomstenmaatstaven OZB

***) begroting 2020-2023: [zie paragraaf Lokale heffingen](#)

Monte Carlo simulatie methode

De kans dat alle geïventariseerde risico's zich voordoen is klein en de kans dat ze tegelijk optreden is miniem. Voor het bepalen van de impact wordt de uitkomst van de risico's gecorrigeerd. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van de Monte Carlo simulatie methode.

Deze methode geeft het volgende resultaat:



Bij een zekerheid van 90% is minimaal €12,86 miljoen weerstandsvermogen nodig om de potentiële risico's af te dekken. De uitkomst is met €0,74 miljoen gestegen ten opzichte van de Voorjaarsnota 2019.

Ratio weerstandsvermogen

De beschikbare weerstandscapaciteit moet minimaal gelijk zijn aan de benodigde weerstandscapaciteit om voldoende weerstand te kunnen bieden als de risico's zich voordoen. Deze verhouding wordt bepaald door de ratio weerstandsvermogen:

Ratio weerstandsvermogen = Beschikbare weerstandscapaciteit : Benodigde weerstandscapaciteit

De gemeente beschikt over voldoende weerstandsvermogen als de uitkomst van deze ratio minimaal 1 is.

Beschikbare weerstandscapaciteit

€14.263.000 + €255.000 + €650.000 + €850.000 = €16.018.000

Benodigde weerstandscapaciteit

€12.860.000 + €3.700.000 = €16.560.000

Deze twee uitkomsten geven het volgende resultaat:

Ratio weerstandsvermogen = €16.018.000 : €16.560.000 = 0,97

De beschikbare weerstandscapaciteit is lager dan de benodigde weerstandscapaciteit. Dit betekent dat er onvoldoende weerstandsvermogen is om volledig de gevolgen van het optreden van risico's financieel op te vangen.

Conform het bestuursakkoord beschikken we over voldoende weerstandsvermogen wanneer de uitkomst van de ratio minimaal 1 is. Volgens de uitgangspunten in de beleidsnota reserves en voorzieningen wordt het tekort van €542.000 (dit is het bedrag dat voor een lagere uitkomst van de ratio 1 zorgt) onttrokken uit de generieke weerstandsreserve. Deze toevoeging vindt plaats in deze begroting.

Algemene risicogebieden

Naast de ingeschatte risico's heeft Deventer ook te maken met algemene onzekerheden.

Onder andere:

- Algemene uitkering (onzekerheid verdeelsystematiek en soms sterk fluctuerende accessen);
- BTW/BCF (ontwikkelingen en plafond BCF);
- Leegstand onroerende panden in eigendom;
- Restauratie monumentale panden;
- Financieringsrisico's (rente- en kredietrisico's);
- Garantstellingen (kans op aflossen krediet vanwege insolventie kredietnemer);
- Te ontvangen subsidies (kans op terugvordering door niet voldoen aan de subsidievoorwaarden).

Op basis van wat we nu weten, kunnen deze onzekerheden (risico's) niet worden gekwantificeerd.

Voor het opvangen hiervan zijn algemene weerstandsbudgetten beschikbaar. De omvang van de generieke weerstandsreserve is €5,6 miljoen in 2020, die naar verwachting oploopt tot een bedrag van eenmalig €6,5 miljoen in 2023. Het totaal van deze bedragen vormt samen met de beschikbare weerstandscapaciteit het totale weerstandsvermogen.

Risico's Verbonden partijen

Deelneming aan een verbonden partij kent financiële -, bestuurlijke - en beleidsinhoudelijke risico's. De diversiteit in de verschillende verbintenissen (gemeenschappelijke regelingen, deelneming in vennootschappen met aandelenbezit en/of verstrekte leningen / garanties) levert onderscheid in de risico's op. De te onderscheiden risico's vereisen verschillende aandacht. In de paragraaf verbonden partijen van deze begroting is algemene informatie en specifieke informatie opgenomen voor vorming van een beeld van het financiële risicoprofiel.


Wanneer (op grond van een concrete gebeurtenis) bij een bepaalde verbonden partij een risico wordt voorzien dat zou kunnen leiden tot een verlies op het ingebrachte kapitaal, de verstrekte lening of garantie of indien het leidt tot een verplichting (en het risico is kwantificeerbaar), dan zal daarvoor weerstandsvermogen worden aangehouden of een voorziening worden gevormd.

Aan de informatie over de verbonden partijen ontlene wij in algemene zin geen aanwijzingen dat de gemeente voor bepaalde financiële risico's bij verbonden partijen weerstandsvermogen moet aanhouden. Daarbij baseren wij ons mede op de accountantsrapporten die bij de jaarrekeningen van verbonden partijen worden afgegeven waarin de accountant aandacht besteedt aan de continuïteit van de bedrijfsvoering. Uitzondering op deze constatering is de financiële situatie van de NV Deventer Schouwborg. De continuïteit van deze NV is afhankelijk van nog te nemen gemeentelijke besluitvorming over het verzoek van de schouwborg voor subsidie voor 2019, 2020 en aanvulling van het weerstandsvermogen als ook voor (personele) frictiekosten voor het transformeren naar een kleinere organisatie. Daarnaast is definitieve gemeentelijke besluitvorming over het verstrekken van gemeenteleningen voor vervangingsinvesteringen aan de schouwborg nodig. Zie voor nadere informatie de paragraaf verbonden partijen en raadmededeling 22-5-2019.

In de tabel hieronder zijn de verbonden partijen opgenomen waarin Deventer een geactiveerd financieel belang heeft en de omvang daarvan per 31-12-2018.

(bedragen x €1)

Verbonden partij	Deelneming	Lening	Garantie
NV Wonen boven winkels	454.000	-	1.380.000
NV Centrumgarage Deventer	39.552	-	-
Het Groenbedrijf BV	30.000	-	-
NV Sportbedrijf Deventer	-	14.346.142	1.737.505
NV Bergkwartier	1.561.004	-	-
NV Deventer Schouwborg	-	-	-
NV Maatschappelijk Vastgoed Deventer	17.029.498	17.068.679	-
NV Luchthaven Teuge	489.857	-	-
Circulus-Berkel BV	15.882	-	-
Enexis BV	932.512	-	-
BNG Bank	60.650	-	-
Vitens NV	-	371.432	-
Dataland BV	246	-	-
Vordering op Enexis BV	52	907.199	-
Publiek Belang Elektriciteitsproductie BV	1	-	-
Verkoop Vennootschap BV	52	-	-
CBL Vennootschap	52	-	-
CSV Amsterdam BV	52	-	-
Totaal	20.613.410	32.793.452	3.117.505



In de [paragraaf verbonden partijen](#) wordt verder ingegaan op de financiële risico's in relatie tot de verbonden partijen.