

3.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Het weerstandsvermogen geeft een indicatie van de mate waarin de gemeente tegenvallers kan opvangen zonder dat de uitvoering van taken in gevaar komt. Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen de beschikbare weerstandscapaciteit (de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken) en de benodigde weerstandscapaciteit (alle risico's waarvoor geen dekkingsmaatregelen zijn getroffen en die van materiele betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie). Het verhoudingsgetal, beschikbare weerstandscapaciteit ten opzichte van de benodigde weerstandscapaciteit noemen we het ratio weerstandsvermogen. De raad heeft besloten de gewenste ratio van het weerstandsvermogen naar boven bij te stellen tot 1,4 - 2,0. Oftewel de beschikbare weerstandscapaciteit dient minimaal 140% tot 200% van de benodigde weerstandscapaciteit te bedragen. In de vergadering van 13 maart 2018 heeft de raad de geactualiseerde nota Weerstandsvermogen en risicomanagement vastgesteld.

Relevante wetgeving en gemeentelijk beleid

De wetgeving en het gemeentelijk beleid voor het weerstandsvermogen zijn vastgelegd in:

- Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten 2003 (art. 9, 11 en 26).
- Financiële verordening gemeente Losser.
- Nota Weerstandsvermogen en risicomanagement 2018.
- Nota Reserves en voorzieningen 2018.

Het wettelijke kader van BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) stelt dat de paragraaf betreffende het weerstandsvermogen ten minste moet bevatten:

1. Een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
2. Een inventarisatie van de risico's;
3. Het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's;
4. Een kengetal voor de:
 1. (a) Netto schuldquote;
 - (b) Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen;
2. Solvabiliteitsratio;
3. Grondexploitatie;
4. Structurele exploitatieruimte;
5. Belastingcapaciteit.

De paragraaf is conform deze opbouw.

Inventarisatie van de beschikbare weerstandscapaciteit

Met beschikbare weerstandscapaciteit bedoelen we alle middelen en mogelijkheden waarover de gemeente Losser beschikt om tegenvallers te bekostigen. De beschikbare weerstandscapaciteit bestaat in de gemeente Losser uit de Algemene risicoreserve en de reserve Grondexploitatie.

Met de vaststelling van de nota Weerstandsvermogen en risicomanagement 2018 is in de vergadering van 13 maart 2018 besloten dat 'stille reserves' geen onderdeel meer uitmaken van de beschikbare weerstandscapaciteit.

Algemene risicoreserve

Zoals uit de tabel "Algemene risico reserve" (hoofdstuk 4 "Financiële positie") blijkt, is de stand van de Algemene risicoreserve ultimo 2019 € 9.783.000. In genoemde tabel wordt ook een overzicht gegeven van de verwachte ontwikkeling van de Algemene reserve over de periode 2020 tot en met 2023. De stand van de reserves die met 'risico's op grond' hebben te maken (Reserves Grondexploitatie en "Afboeking grond") is eind 2019 € 1.165.000.

Onderstaande tabel laat zien dat de beschikbare weerstandscapaciteit ultimo 2019 € 10.947.000 is.

Beschikbare weerstandscapaciteit ultimo 2019	
<i>Componenten:</i>	
Algemene risicoreserve	9.783.000
Reserves risico's grond	1.165.000
Stille reserves, gebouwen en gronden	
Prognose stand eind jaar 2019	10.947.000

Inventarisatie van de risico's

In de vastgestelde nota Weerstandsvermogen en risicomanagement is aangegeven dat het risicomanagement, net zoals de bepaling van de stille reserves, aan de P&C cyclus wordt gekoppeld. De risico's worden daardoor periodiek onder de aandacht gebracht en bijgesteld. Dit heeft voor de begroting slechts geleid tot kleine wijzigingen in de geïnventariseerde risico's.

Uitgangspunten bij de beoordeling van de risico's zijn:

- Normale bedrijfsvoeringsrisico's niet bij de risico's worden opgenomen.
- Risico's van diverse afdelingen die een gelijksoortige oorzaak hebben worden samengevoegd.
- Verzekerde risico's worden niet meer opgenomen (denk bijvoorbeeld aan de aansprakelijkheidsverzekering).

Het totaal van de geïnventariseerde risico's bedraagt € 4.504.000. Dit is circa € 400.000 lager dan de omvang van de geïnventariseerde risico's in de Programmabegroting 2019. Onder meer het maximale risico op de Garantstellingen is neerwaarts aangepast aan de omvang van de garantstellingen in de jaarrekening 2018. Het betreft hier het geschatte geldelijke gevolg van alle geïnventariseerde risico's (exclusief de risico's van de grondexploitaties).

Met behulp van een risicoscore kunnen de risico's worden geprioriteerd en wordt inzichtelijk welke risico's het meest belangrijk zijn.

In onderstaande tabel worden de tien grootste risico's weergegeven.

De 10 grootste risico's begroting 2020

Nummer	Onderwerp	Risico	Invloed
1	Schommelingen in de conjunctuur	Als gevolg van schommelingen in de conjunctuur kunnen zowel aan de kosten- als de opbrengsten kant onvoorziene nadelige incidentele	18,84%

		effecten optreden.	
2	Garantstellingen	Er wordt door de leningverstrekker een beroep gedaan op de garantstellingen welke de gemeente Losser heeft afgegeven voor leningen die door partners zijn aangegaan. (Betreft: Bibliotheek Losser, St. Martinihoeve, Soc. Cult. Werk Losser, Muziekschool, Böggerlieders en Daansers, KVV Losser, EHBO Losser, Woningstichting Domijn).	11,94%
3	Overige onvoorziene risico's	Overige onvoorziene risico's, calamiteiten binnen gemeente, politiek/bestuur zit soms nog erg dicht op de uitvoering, extreem weer, bedrijfsongeval, overig onvoorzien.	11,81%
4	Algemene uitkering gemeentefonds	Algemene Uitkering gemeentefonds wordt lager.	8,85%
5	Aftrek BTW Twents Carmel College	Met betrekking tot de verbouwing van het Twents Carmel College gaat de belastingdienst niet akkoord met de aftrek van de BTW voor het schoolmodel.	8,67%
6	Budget Jeugd	Door open eindfinanciering en een onvolledig beeld van de uitgaven is het budget Jeugd mogelijk niet toereikend en moeilijk beheersbaar.	7,88%
7	Budget Wmo	Door open eindfinanciering en een onvolledig beeld van de uitgaven is het budget Wmo mogelijk niet toereikend en moeilijk beheersbaar.	4,95%
8	Invoering Omgevingswet	De huidige invoeringsdatum van de nieuwe Omgevingswet is 2021. We hebben inmiddels een implementatieplan opgesteld en voor de komende jaren de verwachte kosten geraamd. Het geraamde bedrag van € 985.000 is in de reserve Omgevingswet beschikbaar. Gelet op de looptijd van het traject kent de implementatie veel onzekerheden, waaronder wijzigingen in de wetgeving. Ook wordt op dit moment hard gewerkt aan de benodigde software. De kosten hiervan zijn ongewis, en hoewel deels geraamd vormen al deze onzekerheden een risico.	3,91%
9	Derden stellen gemeente aansprakelijk	Derden stellen gemeente aansprakelijk.	3,53%

10	Wet werk en bijstand	Rijksbijdrage is ontoereikend om bijstandsuitkeringen van te betalen.	3,14%
----	----------------------	---	-------

Benodigde weerstandscapaciteit geïnterpreteerde risico's

Door bovenstaande prioritering en risico-inschatting met het maximale financiële gevolg te combineren levert dat de noodzakelijke weerstandscapaciteit op. Deze komt voor de programmabegroting 2020 uit op een bedrag van (afgerond) € 1.850.000. Dit bedrag is exclusief de risico's grondexploitatie.

Risico's grondexploitatie

Op 18 december 2018 heeft de raad een nieuwe nota Grondbeleid vastgesteld. Ten aanzien van het risicomanagement van de grondexploitatie is gekozen voor een andere werkwijze. Naast projectgebonden risico's wordt bij de grondexploitatie ook gekeken naar niet projectgebonden risico's. Ofwel, ook de conjuncturele risico's worden geïnterpreteerd en gekwantificeerd. Deze risico's zijn vaak niet beïnvloedbaar binnen de projecten en liggen op het vlak van macro-economische trends en wet- en regelgeving van hogere overheden. Te denken valt aan spreidingsrisico's rondom gehanteerde parameters. Hiermee ontstaat een vollediger en betrouwbaarder beeld van de risico's binnen het grondbedrijf.

De vereiste weerstandscapaciteit voor de grondexploitaties is in de jaarrekening 2018 voor het laatst geactualiseerd en ten opzichte hiervan in deze begroting niet veranderd. De weerstandscapaciteit bedraagt € 1.570.000 (ten opzichte van € 1.430.000 bij de begroting 2018-2021 en € 1.370.000 bij de begroting 2019-2022). Deze verslechtering komt vooral door:

1. Toevoeging van de risicoanalyse Wonen aan het Dinkeldal;
2. Het hogere risico op afwaardering bij de Geurmeij vanwege de ongunstiger Primos cijfers.

Ratio weerstandsvermogen en verwachte ontwikkelingen

Benodigde weerstandscapaciteit:

De geïnterpreteerde risico's, zoals eerder aangegeven, bedragen in totaal € 4.504.000. Deze zijn de basis voor de risicosimulatie die uitgevoerd wordt om te berekenen welk bedrag nodig is om deze risico's in financiële zin af te dekken. Uit de gevolgde risicosimulatie volgt dat met 90% zekerheid gesteld kan worden dat alle risico's kunnen worden afgedekt met een bedrag van € 1.850.000. Samen met het voor de grondexploitaties berekende risico van € 1.570.000 is de benodigde weerstandscapaciteit € 3.420.000.

Beschikbare weerstandscapaciteit:

De weerstandscapaciteit bestaat in de gemeente Losser uit de Algemene risicoreserve en de vrij aanwendbare andere reserves. De beschikbare weerstandscapaciteit bedraagt ultimo 2018 € 10.947.000. De benodigde weerstandscapaciteit die uit de risicosimulatie voortvloeit, wordt afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit. De uitkomst van die berekening vormt het ratio weerstandsvermogen. De gemeente streeft hierbij een ratio weerstandsvermogen tussen de 1,4 en 2,0 na. Oftewel de beschikbare weerstandscapaciteit dient minimaal 140% tot 200% van de benodigde weerstandscapaciteit te bedragen.

Ratio weerstandsvermogen eind 2019 (uitgangspunt 2020) =

$$\mathbf{€ 10.947.000 : € 3.420.000 = 3,2.}$$

Ontwikkeling in het ratio weerstandsvermogen

Vanaf 2011 worden inventarisaties uitgevoerd om alle mogelijke risico's in beeld te krijgen. Met ingang van 2012 is periodiek een risico-inventarisatie uitgevoerd om na te gaan of het aantal risico's en de omvang van de financiële gevolgen van de risico's zijn gewijzigd. Daarnaast kunnen ook maatregelen worden getroffen die de risico's verkleinen. De tabel hieronder geeft een overzicht van de ontwikkeling van het ratio weerstandsvermogen vanaf deze eerste inventarisatie in 2011.

Ontwikkeling ratio weerstandsvermogen	31-12-2012	31-12-2013	31-12-2014	31-12-2015	31-12-2016	31-12-2017	31-12-2018	31-12-2019
Ratio weerstandsvermogen	0.23	0.41	0.69	1.34	1.87	2.4	2.8	3.2

In de [Nota Weerstandsvermogen en risicomanagement](#) is aangegeven dat wanneer het weerstandsvermogen nog niet voldoet alle meevallers respectievelijk het rekeningresultaat prioritair bestemd wordt om het weerstandsvermogen weer op een financieel verantwoord niveau te brengen. Deze situatie is niet aan de orde.

Prognose ratio weerstandsvermogen 2019 en verder (bedragen x € 1.000)

Verwachte ontwikkeling weerstandscapaciteit ultimo 2019 tot en met 2023					
Component	2019	2020	2021	2022	2023
Aanwezig weerstandsvermogen	10.947	11.123	11.355	11.042	10.961
Benodigd weerstandsvermogen	3.420	3.420	3.420	3.420	3.420
Prognose ratio weerstandsvermogen	3,2	3,3	3,3	3,2	3,2

In bovenstaande tabel is de verwachte ontwikkeling ratio weerstandsvermogen weergegeven bij *gelijkblijvende* risico's. De weergegeven ratio's zijn berekend inclusief het jaarresultaat 2018 en alle toevoegingen aan de Algemene risicoreserve die zijn vastgesteld in de begroting t/m 2019.

Financiële kengetallen

Het BBV schrijft voor dat in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing, in aanvulling op de ratio weerstandsvermogen, een verplichte set van vijf financiële kengetallen moet worden opgenomen. De invoering van de set van vijf kengetallen is bedoeld om de financiële positie inzichtelijker te maken.

Kengetallen worden veel gebruikt als analyse-instrument. Kengetallen hebben als voordeel dat, bij correct gebruik, gemeenten op relevante onderdelen rationeel met elkaar vergeleken kunnen worden. Er kleven ook nadelen aan het gebruik van kengetallen:

- Kengetallen hebben slechts betrekking op het verleden en geven geen zekerheid over de toekomst.
- Kengetallen zijn veelal slechts een momentopname.
- Kengetallen zijn vaak gebaseerd op aannames (veronderstellingen).

Begroting 2020	rekening 2018	begroting 2019	raming 2020	raming 2021	raming 2022	raming 2023
netto schuldquote	45,5%	41,1%	51,3%	51,7%	48,7%	45,9%
netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	37,7%	33,8%	43,0%	43,3%	40,4%	37,8%
solvabiliteitsratio	31,7%	37,8%	33,1%	33,2%	33,2%	32,6%
structurele exploitatieruimte	5,6%	0,4%	1,4%	0,7%	-0,3%	0,1%
grondexploitatie	9,1%	10,4%	12,3%	11,0%	7,0%	-3,1%
belastingcapaciteit	107,6%	108,2%	112,5%			

Om meer inzicht in de financiële positie te bieden, worden de kengetallen in onderlinge relatie beschouwd en van een adequate toelichting voorzien. De kengetallen maken daarmee inzichtelijk(er) over hoeveel (financiële) ruimte de gemeente beschikt om structurele en incidentele lasten te kunnen dekken of opvangen. Hierbij wordt in de tabel de ontwikkeling over de jaren in beeld gebracht.

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 op de exploitatie drukken. Omdat er bij leningen onzekerheid kan bestaan of ze allemaal terug worden betaald, wordt bij de berekening van de netto schuldquote onderscheid gemaakt door het kengetal te berekenen zowel inclusief, als exclusief de doorgeleende gelden. Op die manier wordt duidelijk wat het aandeel van de verstrekte leningen in de exploitatie is en ook wat dat betekent voor de schuldenlast. De VNG hanteert een kritische waarde 130%, hier bevinden zowel de netto schuldquote inclusief als exclusief de doorgeleende gelden met respectievelijk 51,3% en 43,0% beduidend onder. De gemeente bevindt zich hiermee in de categorie gemeenten met het laagste risico.

Solvabiliteitsratio

De solvabiliteitsratio geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is op de langere termijn aan zijn financiële verplichtingen te voldoen. Deze ratio geeft de mate aan waarin de gemeentelijke bezittingen zijn betaald met eigen middelen. Anders gezegd: het aandeel van het eigen vermogen in het totaal vermogen. Hoe hoger de verhouding eigen vermogen ten opzichte van het totale vermogen, hoe gezonder de gemeente. In bovenstaande tabel zijn de voormalige reserves Riool en reiniging opgenomen als voorziening conform wijziging BBV en daarmee uit het eigen vermogen verdwenen. Met een score van 33,1% behoren we tot de categorie gemeenten met een gemiddeld risico.

Structurele exploitatieruimte

Dit financiële kengetal geeft aan hoe groot de structurele vrije ruimte binnen de vastgestelde begroting is. Zoals in de tabel weergegeven, is er voor de jaren 2020 tot en met 2023, met uitzondering van de jaarschijf 2022, sprake van een positief saldo structurele exploitatieruimte. De gemeente bevindt zich hiermee in de categorie gemeenten met het laagste risico.

Kengetal grondexploitatie

Dit kengetal geeft weer hoe de waarde van de grondpositie (boekwaarde) zich verhoudt tot de totale (geraamde) baten. Dit kengetal alleen, heeft slechts een beperkte waarde. De relatie vraag en aanbod woningbouw of bedrijventerrein, planning et cetera spelen een hierbij tevens een cruciale rol. De boekwaarde van de voorraden grond is van belang, omdat deze waarde moet worden terugverdiend bij de verkoop. De gemeente bevindt zich met het percentage 12,3% in de categorie gemeenten met het laagste risico.

Belastingcapaciteit

De belastingcapaciteit geeft inzicht hoe de belastingdruk in de gemeente zich verhoudt ten opzichte van het landelijke gemiddelde. De ruimte die een gemeente heeft om zijn belastingen te verhogen, wordt vaak gerelateerd aan de totale woonlasten. Onder de woonlasten worden verstaan de OZB, de rioolheffing en reinigingsheffing voor een woning met gemiddelde waarde in die gemeente. De belastingcapaciteit scoort met 112,5% boven het landelijk gemiddelde. De gemeente bevindt zich hiermee in de categorie gemeenten met een hoog risico.