

## Weerstandsvermogen en risicobeheersing

### Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Deze paragraaf geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is om niet begrote kosten te dekken. Dat wil zeggen: welke capaciteit is nodig om de risico's op te vangen, en wel zodanig dat een tegenvaller in de uitvoering niet direct tot een bezuiniging hoeft te leiden.

#### Inleiding

Het weerstandsvermogen dient om niet begrote kosten en risico's op te vangen. Het geeft een indicatie van de robuustheid van de begroting. Risicobeheersing heeft daarom een belangrijke relatie met het weerstandsvermogen. Reguliere risico's worden afgedekt met verzekeringen of voorzieningen/bestemmingsreserves. Voor risico's die niet tegen acceptabele kosten kunnen worden verzekerd en waarvan de omvang niet redelijkerwijs is in te schatten dient het weerstandsvermogen als dekkingsmiddel.

Binnen de uitvoering van het beleid doen we al veel aan het beperken van risico's. Bij elk besluit tot uitvoering nemen we waarborgen op in de college- en raadsvoorstellen om risico's zoveel mogelijk te vermijden of te beperken. Daarnaast zijn op allerlei terreinen (wegen, riolering, gebouwen, openbare verlichting, etc.) beheersplannen opgesteld waarbij we zo nodig voorzieningen treffen. Bij grotere projecten bouwen we diverse momenten in waarop de gemeente nog kan kiezen om al dan niet door te gaan (go of no-go momenten). Alle voorstellen beoordelen we op eventuele risico's met financiële-, personele- en/of juridische consequenties. Kortom: risicomanagement maakt primair onderdeel uit van de dagelijkse processen.

In de opgestelde 'Nota weerstandsvermogen en Risicomanagement' zijn de doelstellingen en begrippen betreffende het weerstandsvermogen en aanpak verder uiteengezet.

#### Inventarisatie weerstandscapaciteit

Om risico's te kunnen opvangen is het van belang dat hiervoor een buffer beschikbaar is. In dit kader is de weerstandscapaciteit van een gemeente van belang. We maken onderscheid tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit.

#### Incidentele weerstandscapaciteit

De incidentele weerstandscapaciteit is het vermogen dat we kunnen inzetten om eenmalige tegenvallers op te vangen. De incidentele weerstandscapaciteit wordt uitgedrukt in beschikbare incidentele middelen (vermogen), namelijk de omvang van de vrij besteedbare reserves. Vrij besteedbare reserves zijn reserves waaraan de gemeenteraad geen specifieke bestedingsdoelen heeft gekoppeld. Bij de begroting 2010 heeft de raad ingestemd met de zienswijze van het COELO (Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden) en is aansluiting gezocht bij het BBV. Dit betekent dat we tot het weerstandsvermogen rekenen: het volledig vrije eigen vermogen, na aftrek van de activa met een maatschappelijk nut. Hierdoor wordt ook de Algemene Reserve tot het weerstandsvermogen gerekend. De incidentele weerstandscapaciteit is als volgt opgebouwd.

Omschrijving	(x € 1.000)	Begroting 2019
Algemene reserves		32.218
Algemene reserve bouwgrondexploitatie		-/- 211
Activa met een maatschappelijk nut		-/- 9.936
<b>Totaal incidentele weerstandscapaciteit</b>		<b>22.071</b>

De cijfers van de bouwgrondexploitatie zijn buiten beschouwing gelaten, omdat daarvoor een afzonderlijke weerstandscapaciteit geldt (zie ook de Paragraaf grondbeleid) en waarvoor we binnen de algemene reserve bouwgrondexploitatie een afzonderlijke buffer aanhouden.

#### Structurele weerstandscapaciteit

Met de structurele weerstandscapaciteit bedoelen we de middelen die we permanent kunnen inzetten om tegenvallers in de lopende exploitatie op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van bestaande taken. Hierbij zijn ook de risico's van belang die aan de uitvoering van al die taken kleven. De structurele weerstandscapaciteit kunnen we in noodgevallen inzetten om aan meerjarige verplichtingen te kunnen voldoen. Hiermee kunnen we voldoen aan bijvoorbeeld de rente- en aflossingsverplichtingen van de aangetrokken leningen.

Omschrijving	(x € 1.000)	2020	2021	2022	2023
Onvoorzien uitgaven (exclusief taakmutaties)		30	30	30	30
Onbenutte belastingcapaciteit		2.649	2.649	2.649	2.649
Begrotingsoverschot/tekort (= begrotingssaldo)		pm	pm	pm	pm
<b>Totaal structurele weerstandscapaciteit</b>		<b>2.679</b>	<b>2.679</b>	<b>2.679</b>	<b>2.679</b>

### Onvoorzien uitgaven

De post onvoorzien uitgaven kunnen we inzetten voor bepaalde incidentele uitgaven die geen structureel karakter dragen. De criteria die we hierbij hanteren zijn onvoorspelbaar, onvermijdbaar en onuitstelbaar.

De post onvoorzien bedraagt in de begroting 2020 € 30.000. Overeenkomstig eerdere besluitvorming is de post onvoorzien gesplitst in onvoorzien lasten college van B&W (€ 20.000) en onvoorzien lasten incidentele- en startsubsidies (€ 10.000).

### Onbenutte belastingcapaciteit

Voor de berekening van de onbenutte belastingcapaciteit onroerende-zaakbelastingen (OZB) werd tot voor kort vaak de artikel 12-norm gehanteerd. Het gewogen gemiddelde percentage van de WOZ-waarde voor toelating tot artikel 12 van de Financiële verhoudingswet bedraagt voor 2020: 0,1853 (redelijk peil volgens de Meicirculaire 2019). Het percentage in De Wolden bedraagt voor 2020 op basis van de oorspronkelijke begroting: 0,1150. Om te voorkomen dat de lokale lasten teveel gaan stijgen, stelt het rijk jaarlijks een macronorm vast, waarmee de totale OZB-opbrengst van alle gemeente maximaal mag stijgen.

De raad heeft in het verleden aangegeven voor de OZB jaarlijks te bepalen of een trenmatige aanpassing noodzakelijk is (naast autonome uitzetting) met een percentage dat gelijk is aan de inflatiecorrectie. Vooralnog wordt uitgegaan van 1% autonome uitzetting en 1,5% inflatiecorrectie. Hiermee blijven we onder de macronorm van het Rijk.

De werkelijke onbenutte belastingcapaciteit van deze belasting is echter groter dan hiervoor bedoeld. Als we de capaciteit bijvoorbeeld afzetten tegen de norm toelating artikel 12-gemeente, dan is er nog een ruimte van circa € 2.649.000 (€4.334.000 x 0,1853/0,1190 gewogen gemiddelde volgens systematiek pagina 139 Meicirculaire 2019 = € 6.983.000 -/- € 4.334.000).

Berekeningswijze onbenutte belastingcapaciteit		Uitkomst
Geraamde OZB-opbrengst gemeentebegroting 2019	A	€ 4.334.000
Landelijk gemiddeld gewogen norm artikel-12 toelating	B	0,1853
Gemeentelijk gemiddeld gewogen percentage	C	0,1150
Formule berekening onbenutte belastingcapaciteit		(A*B/C) - A
<b>Uitkomst berekening is € 6.983.000 -/- € 4.334.000</b>		<b>€ 2.649.000</b>

Het rioolrecht en de afvalstoffenheffing mogen maximaal 100% kostendekkend zijn. Omdat deze beide (nagenoeg) al geheel kostendekkend zijn bij De Wolden, zit hierin geen ruimte om extra middelen te genereren.

### Begrotingsoverschot

Een eventueel begrotingsoverschot op de exploitatie nemen kunnen we in principe ook meenemen in de berekening van de structurele weerstandscapaciteit. De provincie Drenthe is echter van mening dat het niet zeker is dat de gemeente deze overschotten ook daadwerkelijk zal realiseren en deze zijn daarom in de berekening op pm gezet.

### Inventarisatie van de risico's

De omvang van het noodzakelijke weerstandsvermogen wordt telkens herzien op basis van ontwikkelingen. De risico's worden bij het opstellen van de begroting en jaarrekening geactualiseerd.

Aan de hand van een lijst met mogelijke onderwerpen zijn de grootste risico's voor de gemeente in beeld gebracht. De risico's zijn nu beoordeeld aan de hand van de matrices en de tabellen die zijn opgenomen in de nota Weerstandsvermogen en risicomangement.

De omvang x de kans, dat het risico zich voordoet, geeft aan wat de benodigde weerstands-capaciteit is. Zoals in onderstaande tabel is weergegeven, bedraagt de benodigde weerstands-capaciteit voor debegroting 2020 € 4.317.888.

Risico (x 1.000)	Maximale omvang risico	Risicokans	Benodigde weerstands- capaciteit
Algemene uitkering	890	Hoog	445
Bedrijfsvoering (incl. aandeel SWO)	2.782	Laag/gemiddeld	438
Schadeclaims	138	Laag/hoog	21
Externe factoren	54	Laag/gemiddeld	16
Financieel	10.642	Laag/gemiddeld	2.159
Grondexploitatie	*	Hoog	0
Kapitaalgoederen	0	Laag	0
Open-einde regelingen	313	Laag/hoog	111
Projecten	861	Laag	86
Verbonden partijen	8.034	Laag/gemiddeld	877
Overige categorieën	1.147	Laag	165
<b>Totalen</b>	<b>24.861</b>		<b>4.318</b>

\* Afzonderlijke risicoanalyse grondexploitatie (zie paragraaf grondbeleid) geeft geen nadelige saldi te zien.

Toelichting op de verschillende categorieën:

*Algemene uitkering*

Naast de Algemene uitkering ontvangen wij ook de Integratie-uitkeringen sociaal domein. Bij de bepaling van het maximale risico hebben we het bedrag van deze Integratie-uitkeringen sociaal domein bij de Algemene uitkering opgeteld. De risicokans blijft een lastige inschatting omdat we nog geen zicht hebben op de financiële consequenties.

Voorzichtigheidshalve is ten opzichte van voorgaande jaren het maximale risico verhoogd naar 3% van de totale uitkering.

*Bedrijfsvoering*

Dit onderdeel heeft hoofdzakelijk betrekking op het personeel en de bedrijfsvoeringsmiddelen zoals de ICT en tractie.

*(Schade)claims*

Een wisselend karakter door het proces van afwikkeling en het ontstaan van nieuwe claims.

*Externe factoren*

Hieronder vallen de risico's vanwege nieuwe wetgeving en het risico ten aanzien van verhuur en verpachten van gemeentelijk vastgoed waarbij we rekening houden met vroegtijdige beëindiging.

*Financieel*

Dit betreft o.a. de risico's m.b.t. de verstrekte en gewaarborgde geldleningen, de stijging van het algemene renteniveau en het kunnen blijven declareren van de compensabele BTW.

*Grondexploitatie*

De risico's zijn conform de risico-inventarisatie zoals opgenomen in de paragraaf Grondbeleid en bepaald op nihil.

*Kapitaalgoederen*

Met betrekking tot de kapitaalgoederen zijn vooralsnog geen risico's bepaald. De onderhoudsbudgetten zijn in lijn met de vastgestelde onderhoudsplannen.

*Open-einde regelingen*

Dit heeft voornamelijk betrekking op de overschrijdingen van budgetten. Het aantal aanvragen is bepalend voor de omvang van de uitgaven.

*Projecten*

Voor de projecten rekenen we niet met de totale budgetten. Het risico betreft alleen het gedeelte 'bijdrage derden' oftewel de subsidies. Ook is hieronder het risico benoemd inzake de doorbelasting van kosten overhead van de Samenwerkingsorganisatie De Wolden Hoogveen betreffende projecten en bouwgrondexploitatie.

*Verbonden partijen*

Het risico bij de Verbonden partijen heeft te maken de hoogte van dividenduitkeringen en de bijdragen aan de gemeenschappelijke regelingen.

*Overige categorieën*

Dit zijn de risico's met betrekking tot de openstaande vorderingen en de voorziening dubieuze debiteuren.

**Weerstandsvermogen**

Het kengetal weerstandsvermogen is de verhouding tussen het totaalbedrag aan risico's en de beschikbare weerstandscapaciteit. Met behulp van dit kengetal bepalen we of het weerstandsvermogen voldoet aan de gestelde norm (= voldoende).

Het kengetal voor De Wolden is als volgt berekend en conform door de raad vastgesteld:

$$\text{Weerstandsvermogen (risicoprofiel)} = \frac{\text{beschikbare weerstandscapaciteit € 22,0 miljoen}}{\text{benodigde weerstandscapaciteit € 4,3 miljoen}} = 5,1$$

Aan de hand van onderstaande tabel bepalen we de betekenis van deze ratio. Conform de tabel uit de nota risicomangement kunnen we concluderen dat het weerstandsvermogen van de gemeente De Wolden 'uitstekend' is en derhalve ruimschoots aan de norm voldoet.

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 hoogte van het weerstandsvermogen is als volgt weer te geven.

	Bedrag ( x 1.000)
Weerstandscapaciteit	22.071
Risico's	- 4.318
<b>Weerstandsvermogen</b>	<b>17.753</b>

**KENGETALLEN FINANCIËLE POSITIE**

Onderstaand nemen we hier de vanuit het BBV verplicht gestelde, financiële kengetallen op.

1A. Netto schuldquote

De netto schuld 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 (totale baten exclusief mutaties reserves).

**1B. Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen**

Om inzicht te verkrijgen in hoeverre sprake is van doorlenen, geven we de netto schuldquote zowel in- als exclusief doorgeleende gelden weer (netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen). Op die manier brengen we duidelijk in beeld wat het aandeel van de verstrekte leningen is en wat dit betekent voor de schuldenlast.

**2. De solvabiliteitsratio**

Dit kengetal geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Hierbij wordt het eigen vermogen uitgedrukt in een percentage van het balans-totaal. In de berekening is ervan uitgegaan, dat de voorzieningen een onderdeel zijn van het eigen vermogen (VNG definitie). Als we de voorzieningen beschouwen als vreemd vermogen (conform het BBV), dan daalt de solvabiliteit naar 50%.

**3. Kengetal grondexploitatie**

De afgelopen jaren is gebleken dat grondexploitatie een forse impact kan hebben op de financiële positie van een gemeente. De boekwaarde van de voorraden grond is van belang, omdat we deze waarde moeten terugverdienen bij de verkoop. De accountant moet ieder jaar beoordelen of de gronden tegen een actuele waarde op de balans zijn opgenomen. Het kengetal geeft in een percentage aan hoe groot het geïnvesteerde bedrag is ten opzichte van de totale baten.

**4. Structurele exploitatieruimte**

Voor de beoordeling van het structurele en reële evenwicht van de begroting maken we onderscheid tussen structurele en incidentele lasten. Bij incidentele lasten of baten gaat het om eenmalige zaken die zich gedurende maximaal drie jaar voordoen. Hierbij vinden correcties plaats als gevolg van de structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves.

**5. Belastingcapaciteit: Woonlasten meerpersoonshuishouden**

De ruimte die een gemeente heeft om zijn belastingen te verhogen relateert men vaak aan de totale woonlasten. Het Coelo publiceert deze lasten ieder jaar in de Atlas van de lokale lasten. Tot de woonlasten rekenen we de OZB en de rioolheffing en de reinigingsheffing voor een woning met gemiddelde WOZ-waarde in die gemeente. Overigens laat dit kengetal eigenlijk meer een verhouding zien t.o.v. de landelijk gemiddelde woonlasten dan dat het de echt vrij toelaatbare (wettelijke) belastingruimte toont.

**Uitkomst berekening financiële kengetallen De Wolden**

Omschrijving	2018 Rek.	2019 Begr.	2020 Begr.	2021 Begr.	2022 Begr.	2023 Begr.
1A - Netto schuldquote	22%	38%	42%	65%	62%	59%
1B - Idem gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	6%	18%	23%	46%	43%	40%
2 - Solvabiliteitsratio	56%	51%	50%	43%	43%	44%
3 - Grondexploitatie	0,4%	0,6%	1,3%	1,5%	1,7%	1,9%
4 - Structurele exploitatieruimte	1,05%	0,3%	1,0%	1,0%	0,4%	0,4%
5 - Onbenutte belastingcapaciteit	99%	99%	99%	-	-	-

**Conclusie**

Voorgeschreven is dat naast de kengetallen zelf, een beoordeling plaatsvindt van de onderlinge verhouding hiervan in relatie tot de financiële positie. De kengetallen zijn communicerende vaten, waarbij enkele een stoplichtfunctie hebben en andere een signaalfunctie. Het is overigens van belang de kengetallen in samenhang te zien omdat een afzonderlijk kengetal niet zoveel zegt over de financiële positie. Daarnaast zijn wij ons er van bewust dat uitkomsten weliswaar momentopnames zijn maar daarnaast ook een voorspellend karakter hebben. Samenvattend ontstaat het volgende beeld.

Netto schuldquote	Deze valt nog steeds ruim binnen de landelijk gehanteerde richtlijn van maximaal 130%. Door toenemende investeringen neemt vanzelfsprekend de omvang van de schuld ook toe.
Solvabiliteitsratio	Deze neemt weliswaar af maar valt nog ruim binnen de landelijke gehanteerde richtlijn van minimaal 30%.
Grondexploitatie	De gemeente heeft beperkt geïnvesteerd en loopt hierdoor geen grote bijzondere risico's – er geldt overigens geen richtlijn.
Structurele exploitatieruimte	Door een verdere uitzetting van de (kapitaal)lasten neemt de druk op het positieve begrotingssaldo toe.
Onbenutte Belastingcapaciteit	Hoewel de gemeente onder het landelijk gemiddelde zit v.w.b. de woonlasten (2019 € 725 t.o.v. € 740), is er t.o.v. de norm toelating artikel-12 gemeente, nog een ruimte van afgerond € 2,6 miljoen om de OZB (extra) te verhogen = politieke afweging. Kengetal toont de verhouding t.o.v. de landelijk gemiddelde woonlasten.