

Paragraaf B	Weerstandsvermogen en risicobeheersing
Portefeuillehouder	J.Y.A. de Haas

Inleiding

Het weerstandsvermogen geeft aan in hoeverre gemeentelijke risico's kunnen worden afgedekt door weerstandscapaciteit. Deze paragraaf beschrijft de risico's die de bedrijfsvoering van de gemeente in gevaar kunnen brengen. Voldoende weerstandsvermogen voorkomt dat een financiële tegenvaller ons direct dwingt tot bezuinigen. Het weerstandsvermogen is voldoende als financiële tegenvallers goed opgevangen kunnen worden. Daarvoor zetten we weerstandscapaciteit en risico's tegen elkaar af.

Risicobeheersing

Met het principe van integraal management is het sturen op risico's een vast onderdeel van de bedrijfsvoering.

Om te bepalen of het weerstandsvermogen toereikend is, wordt er de relatie gelegd tussen de financieel gekwantificeerde risico's en de daarbij horende benodigde weerstandscapaciteit en de beschikbare weerstandscapaciteit. De relatie tussen beide componenten wordt in onderstaande figuur weergegeven.

Ratio weerstandsvermogen =	Beschikbare weerstandscapaciteit (A)
	Benodigde weerstandscapaciteit (B)

Wij streven naar een weerstandsvermogen dat ten minste voldoende is. Dit vereist een ratio weerstandsvermogen dat gelijk is of hoger is dan 1,0.

Waarderingscijfer	Ratio	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

Weerstandscapaciteit betreft alle middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om niet begrote kosten, die onverwachts en substantieel zijn, te dekken, zonder dat aanpassingen nodig zijn in de begroting en het beleid.

Inventarisatie van risico's (is benodigde weerstandscapaciteit)

Een risico is de kans dat een mogelijke gebeurtenis, met een negatieve impact voor de organisatie, zich voordoet. Om risico's te kwantificeren dienen zowel de kans op als de impact van het risico te worden bepaald. De niet-financiële risico's, zoals imagoschade, worden niet gekwantificeerd. In de programmabegroting en de jaarrekening wordt de risico-inventarisatie geactualiseerd.

1. Leningen aan deelnemingen

De gemeente heeft leningen verstrekt aan Vitens, waarvan de gemeente tevens aandelen bezit. Het risico bestaat dat de leningen oninbaar wordt en om die reden afgeboekt moeten worden. De kans dat dit scenario zich voordoet, schatten wij in op 10%. Het risico daalt vanwege de aflossing van de lening aan Enexis.

2. Overige verstrekte leningen

De gemeente heeft leningen verstrekt aan Essent en Stimuleringsfonds Volkshuisvesting (SVN). Daarnaast zijn er drie hypotheekleningen verstrekt aan medewerkers. Het risico bestaat dat de leningen oninbaar worden. De kans dat dit scenario zich voordoet, schatten wij in op 30%.

3. Grondexploitaties

De gemeente heeft in totaal 4 grondexploitaties, te Zorgvlied Noord Oost Fase II, Kalterbroeken in Dwingeloo, Meenteweg – Oeveraseweg in Havelte en Vledder Noord Fase Ia. Het risico bestaat dat de grondexploitaties niet (verder) gerealiseerd worden en de huidige boekwaarde afgeboekt moet worden. De kans daarop schatten wij in op 30%.

4. Garantstellingen

Voor tien instellingen binnen de gemeentegrenzen heeft de gemeente een financiële borgstelling afgegeven. Dit betekent dat wanneer de instelling zelf niet aan haar aflossingsverplichting kan voldoen, de gemeente hiervoor zorg moet dragen. De kans dat dit zich voordoet, schatten wij in op 10%.

5. Garantstelling WSW-achtervang

De gemeente is door middel van een garantstelling verbonden aan de Stichting Waarborgfonds Sociale Woningbouw. Mocht een woningbouwvereniging niet aan haar financiële verplichtingen kunnen voldoen dan zal zij eerst de WSW aangespreken. Wanneer blijkt dat de WSW onvoldoende financiële middelen heeft dan worden vervolgens andere woningbouwverenigingen aangesproken en tenslotte kan de gemeente worden aangesproken. Het vastgoed fungeert in deze situatie als onderpand. Actium is de grootste woningbouwvereniging die actief is binnen de gemeente Westerveld. Actium beschikt over circa 16.000 woningen die verspreid zijn over verschillende gemeenten. In de gemeente Westerveld zijn ongeveer 1.600 woningen (10%) in het bezit van Actium. Naast Actium is woningcorporatie Woonconcept vertegenwoordigd binnen de gemeente. Zij verhuurt één wooncomplex aan een instelling, bestaande uit circa 20 woningen. Op basis daarvan schatten wij dat maximaal 10% opeisbaar is.

De kans dat dit scenario zich voordoet, schatten wij in op 10%.

(<https://www.wsw.nl/gemeenten/achtervang/>)

6. Exploitatie lasten

De exploitatie is realistisch begroot. Er wordt op onderdelen een inspanning gevraagd. Dat is zorgvuldig afgewogen. Voor de volledigheid schatten wij daarvoor een risico van circa 0,5% van de totale lasten. Dat komt neer op een bedrag van circa € 191.000. De kans daarop schatten wij op 75%.

7. Algemene uitkering gemeentefonds (risico gedekt uit eigen reserve)

Jaarlijks ontvangt de gemeente bijna € 31 miljoen uit het gemeentefonds. De rijksoverheid kijkt bij de verdeling van het gemeentefonds naar het aantal inwoners, jongeren en uitkeringsgerechtigden en de oppervlakte van de gemeente en grootte van de watergebieden. Bij de circulaire in mei, september en december kan het voorkomen dat er wijzigingen zijn in de hoogte van de algemene uitkering. Daarnaast zal er een herijking van het De grootste negatieve bijstelling in de afgelopen was circa 3%. Dit risico schatten wij nu op € 932.000. De kans daarop schatten wij op 20%. Normaal zou dit risico conform de 'nota reserves en voorzieningen' afgedekt zijn middels de reserve rekeningsaldo. Omdat deze reserve²⁰ door een verwacht negatief resultaat over 2019 onder de vereiste bandbreedte zit, wordt dit risico meegenomen bij de bepaling van de benodigde weerstandcapaciteit.

8. Sociaal domein

In het sociaal domein staan we voor een aanzienlijke transitie. Om deze transitie mogelijk te maken nemen we structureel € 100.000 (voor de periode 2020 t/m 2023) op als frictiebudget. We hebben een realistische inschatting gemaakt van de haalbaarheid van de ombuigingen. Het tempo waarin deze ombuigingen kunnen worden gerealiseerd is lastig te bepalen. Er bestaat een kans dat het tempo waarin de maatregelen gerealiseerd kunnen gaan worden af gaan wijken van ons voorgenomen plan. Die kans schatten wij op 20% van het om te buigen bedrag.

9. Gemeenschappelijke regelingen

De gemeente participeert in zes gemeenschappelijke regelingen (te weten Reestmond, Veiligheidsregio Drenthe, GGD, RUD, Recreatieschap Drenthe en SSC-ONS). De gemeente heeft de samenwerking met de gemeente Steenwijkerland in de gemeenschappelijke regeling IGSD per 1 januari 2020

²⁰ Saldo eind 2019 is naar verwachting € 31.000. De vastgelegde bandbreedte is € 500.000 - € 1.500.000.

beëindigd. Het risico bestaat dat een gemeenschappelijke regeling te maken krijgt met een financiële tegenvaller, die dan ook de individuele gemeente treft. Wij gaan er vanuit dat de lastenverzwaring met maximaal 5% zal toenemen. De kans dat dit scenario zich voordoet schatten wij in op 50%.

Ziekteverzuim

In de begroting wordt een bedrag van € 203.000 geraamd voor vervanging bij ziekte. Dat gaat uit van een ziekteverzuim van 2% en 100% vervanging. Er bestaat een risico dat het werkelijke ziekteverzuim hoger is dan 2%. Voor elke 1% (negatieve) afwijking is het risico € 100.000. Door te sturen op de mate van vervanging of door te sturen op de invulling van vacature ruimte kan het risico in voldoende mate worden beheerst. Voor verdere toelichting verwijzen wij naar de paragraaf bedrijfsvoering.

Samenvatting:

Omschrijving risico	I/S	Kans	Impact	Risico in €
1 Leningen aan deelnemingen (scenario volledig afboeken)	I	10%	228.000	23.000
2 Overige verstrekte leningen (scenario volledig afboeken)	I	30%	601.000	180.000
3 Grondexploitaties (scenario volledig afboeken)	I	30%	1.094.000	328.000
4 Garantstellingen (scenario volledig opgeëist)	I	10%	5.186.000	519.000
5 Garantstelling WSW achtervang (scenario 10% opgeëist)	I	10%	3.211.300	321.000
6 Exploitatie lasten	I	75%	191.000	143.000
7 Algemene uitkering gemeentefonds	I	20%	932.000	186.000
8 Ombuigingen sociale domein	I	20%	561.000	112.000
				1.812.000
9 Gemeenschappelijke regelingen (scenario 5% extra)	S	50%	293.000	147.000
				147.000

Inventarisatie beschikbare weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om niet begrote kosten te dekken. Bij het bepalen van de weerstandscapaciteit worden incidentele risico's afgedekt met incidenteel geld en worden structurele risico's opgevangen met structurele middelen. Op basis van de Nota reserves en voorzieningen is het volgende bepaald:

- De algemene reserves worden volledig meegenomen in de berekening van de weerstandscapaciteit;
- De bestemmingsreserves, stille reserves en stille voorzieningen worden niet meegenomen in de berekening van de weerstandscapaciteit.

Incidentele weerstandscapaciteit

De incidentele weerstandscapaciteit is het vermogen om calamiteiten eenmalig op te vangen. Deze middelen zijn direct aan te wenden voor de financiële gevolgen van een risico.

Vrij besteedbaar	31-12-2019
Algemene reserve	292.000
Reserve weerstandsvermogen	1.600.000
Totaal	1.892.000

Structurele weerstandscapaciteit

De structurele weerstandscapaciteit geeft de mogelijkheid om, door middel van een verhoging van belastingen en leges, structurele risico's op te vangen. De OZB is de enige belasting die hiervoor in aanmerking komt. De onbenutte belastingcapaciteit wordt berekend door de maximale tarieven (norm van artikel 12) te vergelijken met het tarief dat de gemeente Westerveld hanteert. De onderstaande tabel laat zien dat de onbelaste belastingcapaciteit € 1.754.000 bedraagt.

Soort	WOZ-waarde	Tarief Westerveld	Tarief art. 12	Vershil	Onbenutte capaciteit
OZB eigenaren woningen	2.392.959.000	0,1179	0,1905	0,0726	1.621.000
OZB eigenaren niet-woningen	409.161.000	0,2095	0,1905	-0,0190	-
OZB gebruikers niet-woningen	295.928.000	0,1456	0,1905	0,0449	133.000
Totaal					1.754.000

Beoordeling weerstandsvermogen en kengetal

Op basis van voorgaande inventarisatie geeft dat de onderstaande beoordeling en confrontatie.

31-12-2019	
Incidentele weerstandscapaciteit	1.892.000
Structurele weerstandscapaciteit	1.754.000
Totaal beschikbare weerstandscapaciteit (A)	3.646.000
Incidentele weerstandscapaciteit	1.812.000
Structurele weerstandscapaciteit	147.000
Totaal benodigde weerstandscapaciteit (B)	1.959.000
Weerstandsvermogen absoluut (A-B)	1.687.000
Ratio weerstandsvermogen (A/B)	1,86

De ratio voor het weerstandsvermogen bedraagt 1,86. Hiervoor onder risicobeheersing hanteerden wij als norm 'voldoende' met een bijbehorende ratio weerstandsvermogen van ten minste 1,0. Er wordt dus voldaan aan ons eigen uitgangspunt. De gemeente kan de geïntariseerde risico's opvangen. Een kanttekening is op zijn plaats. Wordt de beschikbare weerstandcapaciteit werkelijk benut (ingezet voor tegenvallers) dan heeft dit consequenties voor de solvabiliteit en/of de lokale lasten.

Financiële kengetallen²¹ en beoordeling van onderlinge verhouding

In onderstaande tabel worden de uitkomsten van de financiële kengetallen weergegeven. De gezamenlijke toezichthouders hebben de financiële kengetallen gecategoriseerd en bandbreedtes gesteld. De categorieën variëren van minst risicovol, gemiddeld risicovol en meest risicovol. Per kengetal wordt een korte toelichting gegeven.

Beoordeling vanuit het interbestuurlijk toezicht	Minst risicovol	Gemiddeld risico	Meest risicovol
Netto schuldquote	<90%	90-130%	>130%
Solvabiliteitsratio (1)	>50%	20-50%	<20%
Solvabiliteitsratio (2)	>33%	10-33%	<10%
Grondexploitatie	<20%	20-35%	>35%
Structurele exploitatieruimte	>0%	0%	<0%
Belastingcapaciteit	<95	95-105%	>105

Solvabiliteitsratio (2) betreft een eigen (voorlopige) normstelling in afwachting van de herziene notitie van de Commissie BBV die rond deze zomer zal verschijnen.

Financiële kengetallen	Jaarrekening 2018	Raming 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022	Begroting 2023
1a. Netto schuldquote	15%	24%	31%	29%	30%	26%
1b. Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	14%	24%	31%	29%	30%	26%
2a. Solvabiliteitsratio(1) incl. bestemmingsreserves	46%	38%	35%	37%	37%	39%
2b. Solvabiliteitsratio(2) excl. bestemmingsreserves	7%	4%	6%	8%	10%	13%
3. Grondexploitatie	2%	2%	2%	-2%	-2%	-2%
4. Structurele exploitatieruimte	5%	2%	2%	1%	0%	-1%
5. Belastingcapaciteit	90%	87%	94%	94%	94%	94%

²¹ De raad kan altijd eigen gewenste normen vaststellen.

Netto schuldquote en netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen

De netto schuldquote geeft de verhouding tussen de netto schuld en de totale exploitatieomvang aan. De gezamenlijk toezichthouders beschouwen een netto schuldquote kleiner dan 90% als het minst risicovol. De gemeente Westerveld heeft eind 2020 een netto schuldquote van 31%. Deze neemt toe door het aantrekken van een nieuwe vaste geldlening en het volledig benutten van de ruimte voor financiering met kasgeldleningen. Nieuwe investeringen in het publieke domein kunnen niet langer gedekt worden uit exploitatie resultaten en vrijval van kapitaallasten. Omdat bestemmingsreserves worden ingezet voor exploitatie uitgaven voor specifieke beleidsonderwerpen, ontstaat er extra financieringsbehoefte. Dat betekent nieuwe aan te trekken geldleningen en bijkomende rentelasten. Bij het stijgen van de netto schuldquote daalt de solvabiliteit.

Solvabiliteitsratio (1)

Het solvabiliteitsratio geeft de verhouding van het eigen vermogen *inclusief* bestemmingsreserves ten opzichte van het totale vermogen aan. De gezamenlijk toezichthouders beschouwen een solvabiliteitsratio groter dan 50% als het minst risicovol. De gemeente Westerveld heeft eind 2020 een solvabiliteitsratio van 35%.

De solvabiliteit daalt nu al een aantal jaren achtereen door negatieve exploitatieresultaten en onttrekkingen aan de bestemmingsreserves. De baten dekken niet de lasten in de gewone exploitatie. Daardoor neemt het aandeel eigen vermogen af. Dat leidt tot een toenemende vermogensbehoefte en stijgt de externe schuld.

Solvabiliteitsratio (2)

Het solvabiliteitsratio geeft de verhouding van het eigen vermogen *exclusief* bestemmingsreserves ten opzichte van het totale vermogen aan. Het gaat hier dus om het kengetal dat de verhouding van 'vrije' vermogen uitdrukt ten opzichte van het totale vermogen. Bestemmingsreserves kennen immers een bestemming voor (beleids)taken in het lopende jaar of komende jaren. Daarmee liggen, zolang de raad niet anders beslist, de bestemmingsreserves en de onttrekkingen daaruit vast. Ze kunnen niet direct worden ingezet voor het opvangen van optredende risico's. De gemeente Westerveld heeft eind 2020 een solvabiliteitsratio (2) van 6%.

Grondexploitatie

Het kengetal grondexploitatie geeft de verhouding tussen de grondexploitaties en de totale exploitatieomvang aan. De gezamenlijke toezichthouders beschouwen een kengetal grondexploitatie kleiner dan 20% als het minst risicovol. De gemeente Westerveld heeft eind 2020 een kengetal grondexploitatie van 2%.

Structurele exploitatieruimte

De structurele exploitatieruimte geeft de verhouding tussen het structurele exploitatieoverschot (of tekort) en de totale exploitatieomvang aan. De gezamenlijke toezichthouders vinden een structurele exploitatieruimte groter dan 0% het minst risicovol. De gemeente Westerveld beschikt in 2020 over een structurele exploitatieruimte van 2%.

Belastingcapaciteit

De belastingcapaciteit geeft de hoogte van de woonlasten aan (OZB, rioolheffing en afvalstoffenheffing) van een meerpersoonshuishouden ten opzichte van het landelijke gemiddelde. De gezamenlijke toezichthouders vinden een belastingcapaciteit kleiner dan 95% het minst risicovol. De gemeente Westerveld heeft in 2020 een belastingcapaciteit van 91%. Dat betekent dat er ruimte is om de tarieven te verhogen.