

Inleiding

De paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing geeft inzicht in de robuustheid van de gemeentelijke begroting. In deze paragraaf beschrijven wij hoe sterk de gemeente is om onvoorziene, financiële tegenvallers op te vangen zonder dat het beleid daarvoor veranderd hoeft te worden. Om dit te kunnen beoordelen, moeten we inzicht hebben in de omvang en achtergronden van de aanwezige weerstandscapaciteit en de risico's die voor onze gemeente aanwezig zijn. In 2015 zijn we gestart met risicomanagement, wat heeft geresulteerd in een vernieuwde paragraaf weerstandsvermogen. In de afgelopen jaren hebben we risicomanagement verder doorontwikkeld en ook in 2020 zetten we hier verdere stappen in.

Drie soorten risico's

Bij het inventariseren van risico's is het van belang om een onderscheid te maken tussen jaarlijks terugkerende risico's en risico's die specifiek zijn voor een bepaald jaar. Er zijn risico's, zoals onzekerheden ten aanzien van de hoogte van de algemene uitkering, die van invloed zijn op het beleid van de gemeente, die elk jaar voorkomen en daarmee structureel van aard zijn. Dit betekent echter niet dat de kans op het risico en het financieel gevolg bij het voorkomen van het risico elk jaar hetzelfde is. Deze risico's worden elk jaar opnieuw gekwantificeerd.

Daarnaast zijn er risico's die specifiek zijn voor een bepaald jaar, omdat er in dat jaar bijvoorbeeld een project loopt dat risico's met zich meebrengt. Dit soort risico's, zoals vertraging van een project door externe omstandigheden, moet elk jaar opnieuw in beeld worden gebracht. Bepaalde ontwikkelingen, spelen niet elk jaar en zijn daardoor enkel in bepaalde jaren een risico.

Het risicoprofiel verschilt hierdoor van jaar tot jaar. Niet alleen de risico's verschillen qua kans en impact, maar ook de benodigde weerstandscapaciteit verschilt per jaar.

Naast jaarlijkse, structurele risico's en specifieke risico's per jaar zijn er ook nog risico's die niet te kwantificeren zijn. Hierbij gaat het om risico's die niet uit te drukken zijn in financiële middelen, maar waar we wel rekening mee moeten houden. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het aantal eenmansfuncties dat er binnen de gemeente aanwezig is. Bij het uitvallen van een medewerker die op eenmansfunctie zit, kan bijvoorbeeld de uitvoering van taken stagneren. Het is echter lastig in te schatten wat de financiële gevolgen hiervan zijn, maar het is wel degelijk een risico dat we als organisatie lopen.

Wat is weerstandscapaciteit?

De beschikbare weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen en mogelijkheden die de gemeente heeft om niet begrote kosten, die onverwacht en substantieel zijn, op te vangen. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Incidentele weerstandscapaciteit is het vermogen om calamiteiten en andere eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen, zonder dat dit invloed heeft op de uitvoering van taken op het huidige niveau. Structurele weerstandscapaciteit omvat de middelen die permanent ingezet kunnen worden om tegenvallers in de lopende exploitatie op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van de programma's. Hoe groot de totaal beschikbare weerstandscapaciteit moet zijn, is afhankelijk van de risico's die de gemeente loopt.

De beschikbare incidentele weerstandscapaciteit is opgebouwd uit de volgende onderdelen:

- De algemene reserve voor enerzijds het opvangen van risico's waarvoor geen voorziening is getroffen zonder dat de uitvoering van het reguliere beleid van de gemeente wordt verstoord (= ondergrens) en anderzijds een vrij aanwendbaar deel.
- De algemene reserve grondexploitatie (ARG) is het onderdeel van de weerstandscapaciteit dat gereserveerd is voor het opvangen van risico's met betrekking tot de grondexploitatie. Voor een verdere toelichting verwijzen we naar de paragraaf grondbeleid.
- Vanuit het BBV is de gemeente verplicht om een post 'onvoorziene uitgaven' op te nemen in de begroting. Deze post is bedoeld voor het opvangen van onvoorzienbare, niet uitstelbare en onontkoombare uitgaven.

- De vrij aanwendbare bestemmingsreserves zijn reserves waaraan de gemeente een bepaalde bestemming heeft gegeven. Er is echter voor gekozen om de vrij aanwendbare bestemmingsreserves niet mee te nemen in de beschikbare weerstandscapaciteit. Aanwending van deze reserves kan namelijk negatieve gevolgen hebben voor bestaande voorzieningen.
- Stille reserves bestaan uit het verkoopresultaat (verkoopopbrengst minus lagere boekwaarde) van bijvoorbeeld groenstroken, gronden, gebouwen en aandelen, voor zover de verkoop binnen één jaar te realiseren is, de verkoop niet leidt tot een gat in de begroting en de verkoop de taakuitoefening van de gemeente niet aantast. In het bepalen van de beschikbare weerstandscapaciteit is echter besloten om dit niet mee te nemen.

Naast de incidentele weerstandscapaciteit, heeft de gemeente nog de mogelijkheid om de structurele weerstandscapaciteit te verhogen. Er is namelijk een deel onbenutte belastingcapaciteit: bij het heffen van de OZB zitten we op dit moment nog niet aan de maximaal te heffen belasting. Hier zit nog ruimte voor de gemeente, waardoor het deel uit maakt van de beschikbare weerstandscapaciteit. Indien het nodig is, kan de OZB verhoogd worden, zodat risico's opgevangen kunnen worden.

In de onderstaande tabel staat aangegeven op welke manier de beschikbare weerstandscapaciteit is opgebouwd.

Beschikbare weerstandscapaciteit * € 1.000,-	1-1-2020
Algemene Reserve**	8.542
Algemene Reserve Grondexploitatie (ARG)	585
Onvoorziene uitgaven	10
Stille Reserves	pm
Totaal incidentele weerstandscapaciteit	9.137
Eigenaar woning	1.362
Eigenaar niet-woning	0
Gebruiker niet-woning	0
Totaal structurele weerstandscapaciteit *	1.362
*Globaal op basis van ruimte 2020	
Totaal weerstandsvermogen	10.499

** Door de verwachte nadelige begrotingsresultaten (met name veroorzaakt door tekorten in het sociaal domein) is de verwachting dat de Algemene Reserve de komende jaren zal afnemen met circa € 1,8 miljoen. Dit heeft invloed op het weerstandsvermogen.

Hoe is bepaald hoeveel weerstandscapaciteit we nodig hebben?

Om te bepalen of het weerstandsvermogen voldoende is, is naast de beschikbare weerstandscapaciteit ook inzicht nodig in de benodigde weerstandscapaciteit. Om de benodigde weerstandscapaciteit te bepalen, zijn de risico's die onze gemeente loopt organisatie-breed in kaart gebracht. Bij elk risico dat is genoemd in de inventarisatie, is aangegeven wat het risico inhoudt, wat de gevolgen zijn mocht het risico zich voordoen, welke beheersmaatregelen er eventueel genomen zijn en wat de maximale financiële gevolgen zijn (de impact). Op basis van deze analyse is de benodigde weerstandscapaciteit bepaald.

Onze top 10 aan risico's

In de onderstaande tabel presenteren we de top 10 van de risico's. In totaal zijn er ca. 120 risico's in beeld gebracht. In deze top 10 bevinden zich risico's die enerzijds een grote kans hebben om voor te komen en anderzijds als ze voorkomen, substantiële financiële gevolgen hebben.

Voor 2020 zien we een spreiding van de risico's over de verschillende beleidsvelden heen. Een groot risico ligt bij het niet doorgaan van de ontwikkeling van het DIC. Daarnaast zien we een risico rondom de grondexploitatie en nieuwe ontwikkelingen die van het Rijk op ons af komen (bijvoorbeeld omgevingswet, duurzaamheid en sociaal domein). Dit wordt inhoudelijk verder toegelicht in de paragraaf grondbeleid.

	Risico	Gevolgen	Maatregelen	Kans x impact / financiële gevolgen
1	Door externe omstandigheden stagneert de verkoop van (gemeentelijke) gronden e.d. Verder is vanwege de stikstofproblematiek het bestemmingsplan DIC vernietigd.	Er ontstaan tekorten op de grondexploitatie.	Voor een verdere onderbouwing verwijzen we naar de paragraaf grondbeleid.	€ 1.067.500
2	De noodzaak tot indiceren van specialistische jeugdzorg is groter dan het beschikbare budget	Overschrijding van het beschikbare budget	De indicaties worden getoetst voordat ze worden afgegeven door de consultant. Daarnaast worden de budgetplafonds maandelijks gemonitord, zodat dreigende overschrijding tijdig gesignaleerd wordt en bijsturing mogelijk is.	€ 500.000
3	Plannen of bezuinigingen van hogere overheden leiden tot extra verplichte, maar niet begrote kosten voor de gemeente	Door extra verplichte uitgaven (o.a. omgevingswet, duurzaamheid) of minder inkomsten door verlaging van uitkeringen of subsidies, wordt het budget dat de gemeente zelf kan beïnvloeden en inzetten lager.		€ 450.000
4	De competenties van het personeel blijven achter en we kunnen onvoldoende gekwalificeerd personeel werven, terwijl de omgeving blijft veranderen.	Het verandervermogen van de eigen organisatie is niet voldoende, wat leidt tot tijdsverlies en overvraging van personeel. Het gevolg is dat men fouten maakt en personeel uitvalt.	Met de nieuwe visie op de organisatie en het implementatieplan wordt er gewerkt om dit risico te verkleinen / op te vangen. Ook is de afgelopen jaren al ingezet op verbetering van de competenties van het personeel.	€ 270.000
5	Ontbreken risicoreserve GRSA2	GRSA2 is onvoldoende in staat om onverwachte financiële tegenvallers op te kunnen vangen	Bijsturen via afvaardiging in bestuur GRSA2	€ 240.000
6	Bezuiniging-operaties De raad besluit om bezuinigingen door te voeren, bijvoorbeeld door het hanteren van een nullijn op het P-budget.	Door bezuinigingen kan de dienstverlening voor de externe en interne klant onder druk komen te staan. Als met bezuinigingen niet ook een efficiëncyslag gemaakt wordt, zal de kwaliteit van de dienstverlening verlagen. De controle op en de dienstverlening aan interne klanten komt onder druk te staan en doorlooptijden zullen mogelijk oplopen.		€ 200.000
7	Na bodemonderzoek blijkt er bodemverontreiniging aanwezig te zijn, waardoor de gemeente verplicht is tot sanering.	Hiervoor zijn onvoldoende financiële middelen beschikbaar		€ 175.000

	Risico	Gevolgen	Maatregelen	Kans x impact / financiële gevolgen
8	De gemeente heeft diverse garantstellingen afgegeven. Gemeente staat o.a. garant voor de gelden die de coöperatie Cranendonck NET u.a. inlegt bij de aanleg van glasvezel op de bedrijventerreinen binnen de gemeente.	Wanneer de coöperatie haar verplichtingen richting de financiële adviseur niet kan voldoen, dient de gemeente deze verplichting over te nemen.	Het risico dat de gemeente ook daadwerkelijk dient bij te springen bij het voldoen van verplichtingen is beperkt. Reden hiertoe is de aanwezigheid van kapitaal vanuit de BOM en de duidelijke binding tussen aanleg en de aansluiting van bedrijven op het glasvezelnet. Op het moment dat uitgaven worden gedaan volgt gelinkt hieraan ook inkomsten.	€ 150.000
9	De begroting is niet toereikend, waardoor de gemeente bij moet betalen en meer moet betalen aan de gemeenschappelijke regeling dan begroot	Het gevolg is dat de gemeente meer uitgaven krijgt.		€ 150.000
10	Er zijn een aantal mogelijke gevolgen: schade als gevolg van onjuist registeren in het kader van de WKPb, foutieve inschrijving in de BRP, foutieve belastingaanslag, mislopen legesinkomsten bij vergunningverlening, onjuiste overdracht bij grondtransacties, etc.	De gemeente Cranendonck, burgers en andere (overheids)-instanties maken gebruik van onjuiste (basis)gegevens voor topografie, kadaster, adressen, gebouwen, bestemmingsplannen, bodem, personen en rechtspersonen. De gebruiker van de informatie is zich hier niet van bewust.		€ 130.000

Totaalbedrag top-10 risico's 2019 en 2020

In 2019 bedroeg het totaalbedrag voor de top-10 risico's € 2.827.000. In 2020 is dit een bedrag van € 3.332.500. Dit verschil kan verklaard worden doordat de risico's die in de top 10 staan met name door de stikstofregeling hoger zijn ingeschat dan vorig jaar. Daarnaast zijn de risico's die vorig jaar nog niet voldoende in beeld waren in 2020 beter gekwantificeerd.

Risico's met of zonder beheersmaatregel

Op het moment dat de risico's in beeld zijn, ontstaat natuurlijk de vraag hoe we die risico's beheersen. In bovenstaande tabel is nog niet voor elk risico een beheersmaatregel opgenomen. Maatregelen om het risico te verminderen kunnen oorzaakgericht of gevolggericht zijn. De eerste zorgen ervoor dat de kans dat de gebeurtenis optreedt, kleiner wordt. De gevolggerichte maatregelen zorgen ervoor dat de schade minimaal is wanneer de gebeurtenis toch plaatsvindt. In bovenstaande tabel is nog niet bij elk risico een beheersmaatregel benoemd. Dit is een vervolgstap die de organisatie nog moet zetten. Belangrijk om in het achterhoofd te hebben, is dat niet elk risico af te dekken valt met een beheersmaatregel. Een beheersmaatregel kan zo complex en/of duur van aard zijn, dat deze niet opweegt tegen het risico dat gelopen wordt.

Cranendonck kent een goede risicospreiding

Cranendonck kent een goede risicospreiding over de verschillende categorieën. De risico's die geïnventariseerd zijn, zijn verspreid over een groot aantal beleidsvelden en ook over verschillende categorieën. Daarnaast is ook het aantal risico's dat een groot financieel gevolg heeft, in combinatie met een hoge kans van voorkomen, in evenwicht met de minder waarschijnlijke risico's.

Focus aanbrengen ten aanzien van sturing op risico's

Als we kijken naar de sturing op de risico's heeft het weinig zin om flink te sturen op risico's met een kleine impact en een kleine kans. Om gestructureerd om te gaan met risico's en te focussen op risicobeheersing richten we ons op de risico's boven de € 250.000 en die een kans van 70% of meer hebben dat ze voor komen.

Conclusie: Op dit moment hebben we voldoende weerstandsvermogen. Door de verwachte nadelige begrotingsresultaten in 2020 en 2021 (met name veroorzaakt door tekorten in het sociaal domein) daalt het weerstandsvermogen de komende jaren.

Het weerstandsvermogen wordt berekend aan de hand van de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit. De beschikbare weerstandscapaciteit is € 10.499.000. Hier staat een benodigde weerstandscapaciteit tegenover van € 6.365.000. Dit is de optelsom van alle risico's die zijn geïnventariseerd (en dus niet alleen de eerder gepresenteerde top 10). In vergelijking met vorig jaar is de benodigde weerstandscapaciteit gedaald. Dit is deels verklaarbaar uit het feit dat risicomangement breder is uitgezet en meer dan voorheen er kritisch wordt gekeken naar mogelijke risico's. Verder zijn er beheersmaatregelen genomen waardoor de risico's zijn verkleind of de risico's zijn niet meer aan actueel. Dit houdt echter niet in dat de kans dat alle risico's zich voordoen groter is geworden; er is enkel kritischer gekeken naar mogelijke risico's en de bewustwording is daarmee ook vergroot.

Zoals eerder vermeld is in 2015 gestart met een brede risico-inventarisatie. In de aankomende jaren vindt een verdere kwaliteitsverbetering plaats ten aanzien van de beoordeling en inschatting van de risico's en wordt ook bepaald hoe Cranendonck om moet gaan met de situatie waarin verschillende risico's tegelijk voordoen. Wat betreft de betekenis hiervan voor de ondergrens van de Algemene reserve zal bij een eerstvolgende doorontwikkeling van deze paragraaf een voorstel worden gedaan.

Financiële kengetallen

Vanaf de begroting 2016 is het verplicht om in deze paragraaf vijf financiële kengetallen op te nemen. Naast de kengetallen wordt een beoordeling van de onderlinge verhouding van de kengetallen in relatie tot de financiële positie opgenomen. De kengetallen en beoordeling zijn enerzijds bedoeld om de financiële positie inzichtelijker te maken. Anderzijds zijn de kengetallen bedoeld om gemeenten met elkaar vergelijkbaar te maken.

Het opnemen van deze kengetallen in de begroting past in het streven naar meer transparantie. Daarnaast stelt het de raad in staat om op een eenvoudigere manier inzicht te krijgen in de financiële positie en de baten en lasten van de gemeente. Deze kengetallen drukken namelijk de verhouding uit tussen bepaalde onderdelen van de begroting. Daarnaast maken de getallen inzichtelijk over hoeveel (financiële) ruimte de gemeente beschikt om structurele en incidentele lasten te kunnen dekken of opvangen. Hiermee geven ze inzicht in de financiële weerbaar- en wendbaarheid van de gemeentelijke begroting.

Wat betekenen deze financiële kengetallen?

1. Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte geldleningen

De netto schuldquote geeft het niveau van de schuldenlast van de gemeente weer, ten opzichte van de eigen middelen. Ook geeft het een indicatie van de druk op de rentelasten en de aflossingen op de exploitaties. Dit kengetal geeft aan hoeveel schuld een gemeente kan dragen. Vanaf 100% blijft te weinig leencapaciteit over om financiële tegenvallers op te vangen. Bij 130% of hoger is sprake van een zeer hoge schuld. Dit kengetal is gevoelig voor schommelingen in inkomsten.

Een hoge netto schuldquote hoeft niet per definitie een probleem te zijn: deze kan veroorzaakt zijn door afgesloten leningen die worden doorgeleend aan bijvoorbeeld woningcorporaties die op hun beurt weer jaarlijks aflossen. Om inzicht te krijgen in hoeverre sprake is van doorlenen wordt de netto schuldquote zowel in- als exclusief doorgeleende gelden weergegeven. Hierdoor wordt inzichtelijk wat het aandeel van verstrekte leningen is en wat dit betekent voor de schuldenlast.

Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte geldleningen		art BBV	Rek.	Begr.	Begr.
Per 1 januari van het jaar:			2018	2019	2020
A	Vaste schulden	46	28.294	28.293	32.426
B	Netto vlottende schuld	48	9.159	2.404	1.570
C	Overlopende passiva	49	797	856	918
D	Financiële activa	36	-727	-541	-474
E	Uitzettingen < 1 jaar	39	-8.079	-11.133	-7.296
F	Liquide middelen	40	-1036	-576	-631
G	Overlopende activa	40a	-2457	-292	-727
	Totaal A t/m G		25.951	19.011	25.786
H	Totale baten	17	52.267	43.178	46.943
Netto schuldquote ongecorrigeerd ed. (A + B + C - E - F - G)/H x 100%			51,0	46,0	56,9
Netto schuldquote gecorrigeerd ed. (A + B + C - D - E - F - G)/H x 100%			49,7	44,0	54,9

2. Solvabiliteitsratio

Dit kengetal drukt het eigen vermogen uit als percentage van het totale vermogen en geeft daarmee inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Normaal bevindt de solvabiliteitsratio van een gemeente zich tussen de 80% en 30%. Bij een solvabiliteitsratio tussen de 30% en de 20% moet de gemeente oppassen en bij minder dan 20% is het bezit met zeer veel schuld belast. Hoe hoger de solvabiliteitsratio, hoe groter de weerbaarheid van de gemeente.

Solvabiliteitsratio	art BBV	Rekening 2018	Begroting 2019	Begroting 2020
A Eigen vermogen	43	18.941	16.297	15.086
B Balanstotaal		61.507	60.067	63.906
Solvabiliteitsratio		30,8	27,13	23,60

3. Grondexploitatie

De grondexploitatie kan een grote impact hebben op de financiële positie van de gemeente. De boekwaarde van de voorraden grond is van belang, omdat deze waarde moet worden terugverdiend bij de verkoop. Terugverdienen betekent het aflossen van de schuld en het goedmaken van de rentelasten. Het kengetal geeft aan hoe groot de grondpositie (de waarde van de grond) is ten opzichte van de totale (geraamde) baten. Het is dus belangrijk om te kunnen bepalen of er een reële verwachting is of de grondexploitatie kan bijdragen in de verlaging van de schuld.

Grondexploitatie	art BBV	Rekening 2018	Begroting 2019	Begroting 2020
A Bouwgronden (niet) in exploitatie		243	-286	88
B Totale baten	17	52.286	45.603	46.943
Grondexploitaties A/B * 100%		0,5	-0,6	0,19

4. Structurele exploitatieruimte

Voor de beoordeling van het structurele en reële evenwicht van de begroting is het ook van belang te kijken naar de structurele baten en structurele lasten. Hiervoor gebruiken we het kengetal structurele exploitatieruimte. Dit kengetal geeft aan hoe groot de structurele exploitatieruimte is, doordat er wordt gekeken naar de structurele baten en lasten ten opzichte van de totale baten. Een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten te dekken. Een begroting waarvan de structurele baten hoger zijn dan de structurele lasten is meer flexibel dan een begroting waarbij structurele baten en lasten in evenwicht zijn.

Structurele exploitatieruimte		Begroting	Begroting
Jaar:		2019	2020
A	Totale structurele lasten	46.813	47.784
B	Totale structurele baten	44.743	46.658
C	Totale structurele toevoegingen aan de reserves	0	
D	Totale structurele onttrekkingen aan de reserves	161	168
E	Totale baten	45.603	46.943
Structurele exploitatieruimte (B-A) + (D-C)/(E) x 100%		-4,20%	-2,04%

Belastingcapaciteit: Woonlasten meerpersoonshuishouden

De belastingcapaciteit geeft inzicht in de mate waarin een financiële tegenvaller in het volgende begrotingsjaar opgevangen kan worden en of er ruimte is voor nieuw beleid. Om deze ruimte te kunnen weergeven is een ijkpunt nodig. Er is gekozen om de belastingcapaciteit te relateren aan landelijk gemiddelde tarieven, ook omdat er behoefte is om inzicht te hebben in de lokale tarieven van omliggende gemeenten. De belastingcapaciteit wordt gerelateerd aan de hoogte van de gemiddelde woonlasten (OZB, rioolheffing en reinigingsheffing). Daarnaast wordt er ook gekeken naar de riool- en afvalstoffenheffing. Bij de beoordeling van dit kengetal kan daarnaast worden vermeld welke ruimte er is ten opzichte van het te heffen tarief.

Woonlasten meerpersoonshuishouden	Rekening 2018	Begroting 2019	Begroting 2020
A OZB-lasten voor gezin bij gemiddelde WOZ-waarde	317	328	328*
B Rioolheffing voor gezin bij gemiddelde WOZ-waarde	195	195	198
C Afvalstoffenheffing voor een gezin	218	235	235*
D Eventuele heffingskorting voor een gezin	0	0	0
E Totale woonlasten voor gezin bij gemiddelde WOZ-waarde	761	758	761
F Woonlasten landelijke gemiddelde voor gezin in t-1 (Coelo)	766	723	740
G Woonlasten t.o.v. landelijke gemiddelde (E/F) * 100%	99	105	102

* uitgaande van de cijfers uit begrotingsjaar 2019