

3.1 Weerstandsvermogen en risicomanagement

3.1.1 Inleiding weerstandsvermogen en risicomanagement

Bij het weerstandsvermogen gaat het om de relatie tussen weerstandscapaciteit en alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen. Het gaat dus om de mate waarin de gemeente in staat is middelen vrij te maken om substantiële tegenvallers op te vangen, zonder dat dit betekent dat direct het beleid gewijzigd moet worden. In de programmabegroting 2020 wordt gewerkt met een beschrijving van de risico's en een koppeling met de beschikbare reserves (weerstandscapaciteit). Daarin zijn niet betrokken de verzekerde risico's en de risico's waarvoor een voorziening in het leven is geroepen. Bij het gemeentelijk grondbedrijf vindt de risicoberekening in verband met het complexe vakgebied separaat plaats in paragraaf 3.6.

Deze paragraaf heeft vooral als doel om ingeschatte risico's zo goed mogelijk te kwantificeren en een relatie te leggen tot de beschikbare weerstandscapaciteit. Op basis hiervan kan een uitspraak worden gedaan in hoeverre de gemeente Oldenzaal in staat is substantiële financiële tegenvallers op te vangen. Dat betekent niet dat er verder geen risico's zijn. We staan daarnaast stil bij niet financieel kwantificeerbare risico's en waar mogelijk nemen we maatregelen om de risico's zoveel mogelijk te beperken.

Incidentele componenten weerstandscapaciteit

Van de reserves, waarmee invulling wordt gegeven aan de incidentele component van het weerstandsvermogen, kan op basis van de huidige informatie (incl. voorstellen nieuw beleid uit deze begroting en 3^e Burap 2019) het volgende overzicht worden gemaakt:

Bedragen x € 1.000

Omschrijving/Jaren	1-1-2019	1-1-2020	1-1-2021	1-1-2022	1-1-2023
Algemene reserve Alg.dienst	11.070	8.661	7.548	6.919	6.133
Algemene reserve Grondexploitatie	3.583	3.583	3.583	3.583	3.583
Bestemmingsreserves Alg.dienst	7.422	6.422	6.422	6.422	6.422
Bestemmingsreserves Grondexploitatie	19.059	15.196	14.448	13.987	13.624
Totaal reserves	41.134	33.862	32.001	30.911	29.762

De stand per 1-1-2019 sluit aan bij de stand van de reserves per 31-12-2018, conform de jaarrekening 2018.

Omvang algemene reserve

De algemene reserve wordt gevormd door vermogensbestanddelen die nog geen bestemming hebben gekregen en in bedrijfseconomisch opzicht vrij aanwendbaar zijn. Daarom vormt de algemene reserve ook de buffer van de gemeente en is in die zin ook een belangrijk onderdeel van de gemeentelijke weerstandscapaciteit. In de door uw raad vastgestelde beleidsnotitie reserves is de minimumomvang van de algemene reserve bepaald op 3,6% van de begrotingsomvang. In de bestuursrapportage 2009 is deze opgehoogd met 3% tot 6,6%, gelet op de financieel zorgelijke tijden in die periode. De begrotingsomvang voor 2020 bedraagt afgerond € 94 mln. Op basis van genoemde handelwijze betekent dit dat de minimumomvang van de algemene reserve nu vastgesteld dient te worden op afgerond € 6,2 mln. Deze minimale omvang is overigens niet gerelateerd aan de omvang van de risico's. Zoals u kunt lezen in bovenstaande tabel komt de verwachte omvang van de algemene reserve deze planperiode steeds dichterbij de door ons zelf bepaalde ondergrens. Vanaf 2023 dreigen we deze zelfs te onderschrijden. Daarbij hoort nog de kanttekening dat in de geraamde omvang rekening is gehouden met de claims vanwege nieuw beleid in deze begroting, maar (nog) niet met de verwachte negatieve begrotingsresultaten van enkele dienstjaren in deze planperiode. Indien deze onderschrijding zich in de praktijk daadwerkelijk gaat voordoen wil dat nog niet zeggen dat daarmee direct niet meer voldaan kan worden aan enkele basisfuncties van de algemene reserve, te weten weerstandsvermogen en bufferfunctie. Op basis van onze eigen regels zullen er op dat moment echter wél maatregelen getroffen moeten worden om de algemene reserve weer op het gewenste niveau te brengen. Dit kan ten koste gaan van andere beleidswensen. Het is voorbarig om nu reeds tot maatregelen over te gaan, temeer omdat we een actualisering van de beleidsnotitie reserves/voorzieningen in voorbereiding hebben waar

ook ingezoomd zal worden op het al dan niet handhaven van bovengenoemd percentage van 6,6%. Dat het echter een belangrijk aandachtspunt is voor de komende jaren behoeft geen betoog.

Resultaten

Om een uitspraak te kunnen doen over de hoogte van de aan te houden reserves (de benodigde weerstandscapaciteit) zijn de risico's geselecteerd, die opgenomen worden in deze paragraaf. De inventarisatie en bepaling van risico's heeft plaatsgevonden met behulp van diverse ambtelijke collega's en bespreking in het managementteam.

De geselecteerde risico's zijn het uitgangspunt geweest voor de bespreking in het managementteam van de gemeente Oldenzaal. Van alle risico's is de volgende informatie verzameld en vastgesteld:

- vaststellen van het risicoprofiel;
- een inschatting van de kans van optreden;
- een inschatting van de financiële gevolgen.

Op basis van de informatie uit de inventarisatie zijn de risico's gekwantificeerd. Hierdoor is een uitspraak gedaan over de gewenste omvang van de algemene reserve die benodigd is ter dekking van de financiële gevolgen van de risico's.

In de onderstaande tabel is de omvang van de ingeschatte risico's weergegeven. Bij kans wordt een inschatting gemaakt van hoe vaak zich dit risico zou kunnen voordoen. Een score van 1 betekent jaarlijks, een score van 0,5 betekent eens per twee jaar. Een score van 0,3 betekent dan 3 keer per 10 jaar en bij een score van 0,8 is de kans groter dan eens per 2 jaar, maar niet jaarlijks. Bij impact wordt een inschatting gemaakt van de financiële impact die het risico met zich mee brengt als het zich voordoet.

Beschrijving van het risico	Kans Aantal/jaar	Impact Schatting €	Risico
Prijsindicatie bouwkunde, civiele techniek en installatietechniek	0,8	€ 1.000.000	€ 800.000
Effecten nieuw Twents inkoopmodel WMO en Jeugdzorg vallen tegen	0,5	€ 500.000	€ 250.000
Prijsstijgingen bouw (Vondersweijde)	0,8	€ 300.000	€ 240.000
Niet voldoen aan de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO)	0,1	€ 2.000.000	€ 200.000
Afrekening bodemsanering Ootmarsumsestraat met Provincie	0,5	€ 360.000	€ 180.000
Onvoorspelbaarheid aantallen cliënten en typen zorg WMO & Jeugd	0,3	€ 500.000	€ 150.000
Regeling Specifieke Uitkering Sport (SPUK)	0,5	€ 300.000	€ 150.000
Renteontwikkeling	0,5	€ 250.000	€ 125.000
Klimaatverandering	0,5	€ 250.000	€ 125.000
Meer cliënten vanuit het gedwongen kader c.q. rechtstreeks doorverwezen dan verwacht	0,3	€ 300.000	€ 90.000
Doelstellingen uitvoering WSW blijken niet haalbaar	0,3	€ 300.000	€ 90.000
Prijsstijgingen ten gevolge van AMvB Reële prijs Wmo 2015	0,5	€ 150.000	€ 75.000
Evenementen	0,1	€ 500.000	€ 50.000
Legesinkomsten	0,5	€ 100.000	€ 50.000
Vastgoedportefeuille leegstand en huurderving	0,2	€ 200.000	€ 40.000
Aanzuigende werking verlaging Eigen Bijdrage WMO	0,3	€ 100.000	€ 30.000
Boete bij verwijtbare nalatigheid inzake meldplicht datalekken	0,1	€ 200.000	€ 20.000
Gladheidsbestrijding	0,3	€ 60.000	€ 18.000
Verbonden partijen	0,1	€ 100.000	€ 10.000
TOTAAL			€ 2.693.000

Op basis van de output in deze fase kan een gefundeerde keuze gemaakt worden betreffende de aan te houden reserves in relatie tot de geïdentificeerde risico's uit het risicoprofiel. Hierbij dient een koppeling te worden gelegd met de beschikbare, vrij aanwendbare reserves.

Op grond van bovenstaande tabel zou de totaal gewenste weerstandscapaciteit voor het concern minimaal rond de € 2,7 mln. moeten bedragen. De afgesproken ondergrens met uw raad is echter 6,6% van het begrotingstotaal ad € 94 mln. Voor een nadere detaillering van de risico's wordt verwezen naar bijlage 10 van het Bijlagenboek.

Grondexploitatie

Om risico's bij de grondexploitatie in beeld te brengen worden alle plannen nagelopen en worden de risico's zoveel mogelijk gekwantificeerd. Omdat niet alle risico's zich voordoen wordt slechts een deel, rekening houdend met de kans hierop, meegenomen in de risicoparagraaf. Het risico is afhankelijk van de omvang van de onderhanden werken (1 tot 2%) en het risico dat in de plannen wordt gelopen (15 tot 30%), inclusief een risicobuffer voor de ondergrens van € 500.000. Dit risico is gebaseerd op berekeningen uit de laatst vastgestelde jaarrekening. Onder andere de volgende aspecten worden hierbij betrokken: tekorten reconstructie- en saneringsplannen, bodem- en grondwatersaneringen, nog op te nemen inrichtingskosten buiten de exploitatie, ontwikkelingen nieuwe uitleggebieden en nieuwe wetgeving en prijs- en afzetrisico's. Op basis hiervan kan de ondergrens en de bovengrens worden bepaald conform de door de raad vastgestelde methode.

Ondergrens

	Omvang	Percentage	Saldo t.b.v. reserve
Onderhanden werk	85.060.000	1%	851.000
Risicoparagraaf	8.400.000	15%	1.260.000
Totaal			2.111.000

De maximale omvang van de algemene bedrijfsreserve bedraagt 2% van het volume onderhanden werken, vermeerderd met 30% van de omvang van de risicoparagraaf. In onderstaande tabel wordt de dan geldende omvang vermeld:

Bovengrens

	Omvang	Percentage	Saldo t.b.v. reserve
Onderhanden werk	85.060.000	2%	1.702.000
Risicoparagraaf	8.400.000	30%	2.520.000
Totaal			4.222.000

Ons weerstandsvermogen dient dus een ondergrens te kennen van afgerond € 4,8 mln. (€ 2,7 concern en € 2,1 grondbedrijf). De stand van de algemene reserve grondbedrijf bedraagt begin 2020 naar verwachting ruim € 3,5 mln., de algemene reserve voor het concern bedraagt (na mutaties conform voorstellen in de voorliggende begroting) begin 2020 naar verwachting ruim € 8,6 mln. Daarmee bevinden beide reserves bij elkaar opgeteld zich boven de bovengrens. De omvang van deze reserves is dus voldoende voor afdekking van de mogelijke risico's.

Verplichte kengetallen BBV:

Conform de voorschriften in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) worden in deze paragraaf een aantal verplichte kengetallen opgenomen. Deze kengetallen maken het gemakkelijker om inzicht te krijgen in de financiële positie van een gemeente en, omdat de definities zijn vastgelegd in het BBV, zijn deze ook tussen gemeenten vergelijkbaar.

Begroting 2020 Kengetallen	Verloop van de kengetallen					
	2018 (t-2)	2019 (t-1)	2020 (t)	2021 (t+1)	2022 (t+2)	2023 (t+3)
Netto schuldquote	41%	60%	69%	82%	87%	83%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	35%	54%	62%	76%	81%	77%
Solvabiliteitsratio	39%	39%	28%	26%	25%	26%
Structurele exploitatieruimte	-2%	0%	-1%	0%	0%	1%
Grondexploitatie	2%	2%	2%	2%	2%	2%
Belastingcapaciteit	93%	93%	95%	95%	95%	95%

Toelichting per kengetal uit de BBV:

- De netto schuldquote geeft inzicht in het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de totale baten (excl. reserves). Het geeft zodoende een indicatie in welke mate de rentelasten en aflossingen op de exploitatie drukken (voorgestelde norm Oldenzaal < 100%);
- Bij de netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen wordt de netto schuld gesaldeerd met de verstrekte leningen. Schulden aangegaan om vervolgens leningen te kunnen verstrekken veroorzaken namelijk per saldo geen lasten. In combinatie met de niet gecorrigeerde netto schuldquote wordt duidelijk wat het aandeel is van de verstrekte leningen in de exploitatie. Deze quote is per definitie lager dan de netto schuldquote. Omdat er bij leningen onzekerheid kan bestaan of ze worden terugbetaald, wordt er veelal uitgegaan van de ongecorrigeerde netto schuldquote. Ook de eerder genoemde uitleg van de gewenste hoogte van de quote heeft betrekking op de niet gecorrigeerde netto schuldquote;
- De solvabiliteitsratio geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan zijn financiële verplichtingen te voldoen. Het is het verhoudingsgetal tussen het eigen vermogen en het balanstotaal (voorgestelde norm Oldenzaal > 30);
- De structurele exploitatieruimte is van belang om te kunnen beoordelen welke structurele ruimte de gemeente heeft om de eigen lasten te dragen, of welke structurele stijging van de baten of structurele daling van de lasten daarvoor nodig is. In dit verband wordt het saldo van de structurele baten en lasten, inclusief structurele mutaties in de reserves, gedeeld door de totale baten (excl. reserves);
- De grondexploitatie geeft weer hoe de waarde van de grond zich verhoudt tot de totale baten (excl. reserves). Voor de berekening van dit kengetal wordt de niet in exploitatie genomen grond en de bouwgrond in exploitatie bij elkaar opgeteld en gedeeld door de totale baten (excl. reserves). De boekwaarde van de voorraad grond is van belang omdat deze moet worden terugverdiend bij verkoop;
- De belastingcapaciteit geeft inzicht in hoe de belastingdruk van een meerpersoonshuishouden in de gemeente, in enig jaar, zich verhoudt ten opzichte van de landelijk gemiddelde woonlasten in het voorafgaande jaar. Onder de woonlasten worden verstaan: de OZB, de afvalstoffenheffing en de rioolheffing. Omdat er vooralsnog geen sprake is van tariefsaanpassingen na de eerste jaarschijf van deze begroting blijft dit kengetal vanaf t+1 ongewijzigd.