

12. Weerstandsvermogen

Bij het opstellen van de begroting en jaarrekening dienen de voorzienbare en kwantificeerbare risico's zo goed mogelijk in beeld te worden gebracht.

In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing dient ten minste te worden opgenomen:

- Inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- Inventarisatie van de risico's;
- Het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's;
- Een kengetal voor de: netto schuldquote, netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, solvabiliteitsratio, grondexploitatie, structurele exploitatieruimte en belastingcapaciteit;
- Een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

Beleid over weerstandsvermogen: weerstandscapaciteit en de risico's

De raad heeft op 28 oktober 2014 de nota weerstandsvermogen en risicomangement vastgesteld. De paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing bij deze jaarrekening is een actualisatie van het inzicht dat in de jaarrekening 2018 is opgenomen.

De uitkomst van de actualisatie geeft een verhouding tussen de geïnventariseerde risico's en de beschikbare weerstandscapaciteit. Dit is gebaseerd op de inzichten die bij het opstellen van de jaarrekening beschikbaar zijn. Beleid is dat als deze verhouding, uitgedrukt in een ratio lager dan 0,8 en daarmee "onvoldoende" is, er voorstellen voor herstel worden aangeboden.

Conform advies van de accountant richten we ons in de paragraaf weerstandsvermogen op de risico's na correctie met een omvang groter dan € 250.000. De kleinere risico's tellen wel mee voor de totale risico-omvang, maar zijn niet meer toegelicht. Hiermee komt de focus meer te liggen op de risico's die grote gevolgen kunnen hebben voor onze gemeente. De kleinere risico's zijn benoemd en worden intern beoordeeld en besproken.

Voor veel voorzienbare risico's worden beheersmaatregelen getroffen om het effect van het optreden van een risico zo klein of voorspelbaar mogelijk te maken. De bruto risico's worden door het treffen van maatregelen daarom kleinere, zogenaamde "netto risico's". Deze "netto risico's" dienen door het weerstandsvermogen volgens de eerder genoemde verhouding opgevangen te kunnen worden.

Weerstandscapaciteit (begroting 2020)

De weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om niet begrote kosten te dekken.

Deze weerstandscapaciteit bestaat uit een tweetal elementen:

- 1) Weerstandscapaciteit in de exploitatiesfeer
 - onvoorzien incidenteel en structureel;
- 2) onbenutte belastingcapaciteit
- 3) Weerstandscapaciteit in de vermogenssfeer
 - algemene reserve calamiteiten;
 - algemene reserve grote investeringen;
 - reserve inkomensfunctie.

Tabel Weerstandscapaciteit Tynaarlo (bedragen in duizenden euro's)
(verwachte standen per 31.12.2020 op basis van inzichten 25.09.2019)

Weerstandscapaciteit exploitatie (x € 1.000)

Onvoorzien		
Onvoorzien incidenteel	33	
Onbenutte belastingcapaciteit *1		
OZB tot normtarief (artikel 12)m\	3.565	
Totaal weerstandscapaciteit exploitatie		3.598

Weerstandscapaciteit vermogen (31-12-2020)

Algemene Reserve Calamiteiten *2	7.687	
Algemene Reserve Grote investeringen	998	
Totaal weerstandscapaciteit vermogen		8.685
Totale weerstandscapaciteit		12.283

*1 Het bedrag aan onbenutte belastingcapaciteit is berekend op basis van de tarieven OZB 2019 en de laatst bekende WOZ-waarde afgezet tegen het zogenaamde artikel-12-tarief.

*2 Het betreft hier de stand van de algemene reserve calamiteiten exclusief de geormerkte gelden die in deze reserve zitten.

Beoordeling omvang van de risico's

Hoe komen we tot de benodigde weerstandscapaciteit?

Bij iedere begroting en jaarrekening actualiseren wij de risico's. We gaan na of er nieuwe risico's zijn bijgekomen en/of risico's vervallen. Van de risico's die we lopen vindt een inschatting plaats van de omvang en van de kans dat het risico zich voordoet. Bij het bepalen van de omvang is ook van belang of het om een structureel risico gaat of een incidenteel risico. Afhankelijk van de mogelijkheden om de risico's te beheersen vindt vervolgens een correctie naar beneden plaats. Alle risico's na correctie tellen wij op. Dat totaal is de benodigde weerstandscapaciteit.

De risicobeoordeling is gebaseerd op de inzichten die in het najaar van 2019 beschikbaar zijn en al gedane berekeningen bij het opstellen van de jaarrekening 2018. Voor de grondexploitaties maken we jaarlijks een actuele exploitatie opzet, die wordt voorzien van een risicoanalyse, conform de nota grondbeleid. De informatie die uit deze risicoanalyse per grondexploitatie komt, bevat specifieke informatie per complex en past daardoor minder in de standaardmethode.

Toelichting op risico's (na demping door beheersmaatregelen) groter dan € 250.000

Grondexploitaties € 1.780.000
(risico inschatting ongewijzigd tov jaarrekening 2018, mei 2019)

Wij hanteren een methode van risicobeoordeling binnen grondexploitaties. Vanwege de nieuwe winstnemingsmethodiek (PoC-methode) worden winsten uit grondexploitaties eerder genomen. Deze wijziging heeft ook gevolgen voor onze systematiek voor het bepalen van de risico's. De risico's dienen nu te worden gesplitst in project gerelateerde risico's en macro economische risico's. De macro economische risico's dienen te worden afgedekt ten laste van het weerstandvermogen en project gerelateerde risico's worden betrokken bij de tussentijdse winstnemingen. Het totaal aan berekende macro economische risico's van de lopende grondexploitaties is ca. € 3,55 miljoen. De kans dat alle macro-economische risico's zich tegelijkertijd voordoen is niet waarschijnlijk. Daarom wordt in deze risico inschatting de helft binnen het weerstandvermogen afgedekt wat neerkomt op € 1,78 miljoen afgedekt ten laste van het weerstandvermogen.

Aanvullende bijdrage aan GR-en en samenwerkingsverbanden € 630.000
(risico inschatting ongewijzigd tov de jaarrekening 2018, mei 2019)

Het is voorstelbaar en waarschijnlijk dat wij aanvullende bijdragen aan GR-en en samenwerkingsverbanden moeten voldoen. Het monitoren van GR-en en samenwerkingsverbanden is een belangrijk instrument om tijdig afwijkingen te signaleren en waar mogelijk bij te sturen. De uitkomsten uit de ontwikkelingen/kaderbrieven van de GR-en zijn verwerkt in de (meerjaren)begroting. De financiële risico's t.a.v. GR-en en samenwerkingsverbanden beperken zich daarmee uitsluitend tot de financiële consequenties van eventuele incidenten die zich kunnen voordoen.

Decentralisaties sociale domein € 630.000
(risico inschatting ongewijzigd t.o.v. begroting 2019, november 2018)

Er kunnen verschillen ontstaan als gevolg "open einde regelingen", waardoor een toename van het aantal inwoners of de noodzaak voor duurdere zorg leidt tot hogere uitgaven. In 2017 is het uitgangspunt van solidariteit rondom de jeugdzorg losgelaten.

Ondanks dat we meer inzicht hebben gekregen, zijn de kosten van met name de jeugdzorg in 2018, veel nadeliger dan gedacht. De omvang van de risico's zijn niet direct en volledig te beïnvloeden, omdat veel indicaties en verwijzingen via huisartsen gaan. Ook zit er een structureel effect in deze kosten.

Voor 2020 wordt in de ARGI rekening gehouden met een mogelijke onttrekking o.b.v. een geprognosticeerd tekort binnen het sociaal domein (€ 1.000.000). Doel is om de uitgaven in het sociaal domein op termijn in evenwicht te brengen met de daarvoor aanwezige middelen.

Gevolgen van een lokale ramp € 250.000
(risico inschatting ongewijzigd t.o.v. jaarrekening 2018, mei 2019)

De kans op een lokale ramp is klein, maar kan wel grote gevolgen hebben. Het risico na correctie is niet gewijzigd en blijft € 250.000. Overigens is dit een zo specifiek en vaak uniek risico dat de daadwerkelijke omvang veel groter kan zijn en dat in die situaties bezien moet en kan worden of ook op landelijke fondsen of steun gerekend kan worden.

Accommodatiebeleid € 420.000
(risico inschatting ongewijzigd t.o.v. jaarrekening 2018, mei 2019)

Op 8 december 2015 is het accommodatiebeleid vastgesteld met daarbij een sluitend dekkingsplan. Bij de uitvoering van het accommodatiebeleid behoren vanzelfsprekend de risico's die te maken hebben met de bouw van scholen en sportaccommodaties. Omdat de scholen onder de verantwoordelijkheid van schoolbesturen worden gebouwd, door afspraken over de normbedragen en doordat in het dekkingsplan een buffer is opgenomen om risico's op te vangen is het risico als laag beoordeeld. We zien de afgelopen jaren dat de normbedragen en de bouwkosten o.a. door marktontwikkelingen substantieel zijn gestegen. Als gemeente hebben we daar ook mee te maken en daarom hebben we in onze risico-inschatting daarmee rekening gehouden.

In 2016 is samen met de schoolbesturen een planning opgesteld van het tempo en de fasering van de (ver)nieuwbouw. Dat leidt ertoe dat het risico van tijdelijke huisvesting niet meer aanwezig is en dat de verwachte kosten allemaal in de projectbegrotingen zijn opgenomen. Ook voor het te ontwikkelen plan Zuidlaren is de verwachting dat dit risico ondervangen kan worden. Bij het accommodatiebeleid gaat het echter om grote bedragen en is niet uit te sluiten dat zich vroeg of laat nieuwe risico's voordoen, zeker omdat aanbestedingen nog niet hebben plaatsgevonden.

Risico's door rentewijzigingen : € 300.000
(risico inschatting ongewijzigd t.o.v. jaarrekening 2018, mei 2019)

De rente is momenteel erg laag en, de mogelijkheid om aan het grondbedrijf het risico van stijgende rentes af te dekken door een opslag op de betaalde rente te berekenen, zijn, door de BBV eisen die in 2016 zijn aangepast, verminderd. Daarom is voor de Algemene dienst het risico toegenomen dat een rentestijging leidt tot extra (niet door te berekenen) kosten. Met de huidige omvang van de boekwaarde van het grondbedrijf van ca € 30 miljoen is het effect van een rentestijging van 1% al ca

300.000. Overigens geldt dit risico voor maximaal 1 jaar, omdat bij het opstellen van de jaarlijkse grondexploitatie steeds met de dan actuele werkelijke rente kan worden gerekend.

*Schade ten gevolgen datalekken en cyber risico's € 450.000
(risico inschatting ongewijzigd t.o.v. jaarrekening 2018, mei 2019)*

Datalekken

Een relatief nieuw risico is de aansprakelijkheid die gemeenten hebben als het gaat om het beheer van (persoons) gegevens. De wet Datalekken is per 1 januari 2016 ingegaan. Vanuit de Wet Algemene Verordening Persoonsgegevens (AVG), ingegaan op 1 mei 2018, kunnen door de Autoriteit persoonsgegevens forse boetes worden opgelegd als persoonsgegevens "op straat komen te liggen". Om dat te beheersen worden intern de standaarden van de BIG, de Baseline Informatiebeveiliging Gegevens, gehanteerd. Het risico van datalekken kan leiden tot omvangrijke boetes.

Cyber risico's

Het kan gaan om schades door operationele systeemstoringen, maar ook om verlies van data, aansprakelijkheid en cybercrime door hacking, systeeminbraak, gegevensdiefstal en DDoS-aanvallen. Financiële gevolgen daarvan kunnen bijvoorbeeld extra kosten voor herstel, aansprakelijkheid en boetes zijn.

Samen met de aangestelde functionarissen voor Informatiebeveiliging en Privacy worden de risico's en de beheersmaatregelen, die genomen kunnen worden, georganiseerd.

Omvang weerstandsvermogen

De omvang van het weerstandsvermogen wordt uitgedrukt in een ratio. Ratio's kunnen beschouwd worden als indicatie.

De ratio voor het weerstandsvermogen wordt aldus berekend:

$$\text{Ratio van het weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}} \text{ oftewel: } \frac{12.282}{5.794}$$

De ratio van het weerstandsvermogen is 212%. (De ratio moet minimaal 100% zijn).

Het verloop van het weerstandsvermogen ziet er als volgt uit:

Verloop weerstandsvermogen Bedragen in € 1.000	B 2018	JR 2018	B 2019	B 2020	B 2021	B 2022	B 2023
Stand Argi op 31-12	6.580	5.376	5.555	998	1.221	2.152	3.179
Stand Arca op 31-12	10.570	10.687	7.687	7.687	7.687	7.687	7.687
Onvoorzien incidenteel	33	0	33	33	33	33	33
Onbenutte belastingcapaciteit	3.152	3.635	3.635	3.565	3.565	3.565	3.565
Weerstandscapaciteit	20.335	19.698	16.909	12.282	12.506	13.437	14.464
Benodigde capaciteit	7.812	9.559	8.011	5.794	5.794	5.794	5.794
Ratio	260%	206%	211%	212%	216%	232%	250%

Het weerstandsvermogen in deze begroting heeft een ratio van 212%. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de weerstandscapaciteit fors is afgenomen. Dat is het vermogen dat de gemeente heeft om risico's die zich voor kunnen doen op te vangen. Van bijna 20 miljoen (19.698.000) euro bij de jaarrekening 2018 naar 12.283.000 bij deze begroting 2020. Omdat de risico's ook dalen ten opzichte van de jaarrekening 2018, lijkt de ratio weerstandsvermogen nog steeds ruimschoots voldoende met 212%.

Inbegrepen in deze berekeningsmethodiek is het meetellen van de onbenutte belastingcapaciteit, zijnde ruim 3,5 miljoen euro, terwijl de totale OZB opbrengsten in de huidige situatie ongeveer 4,5 miljoen bedraagt. Concreet gaat het dan dus om een verhoging van OZB van 78%. Het effectueren van deze ruimte is bovendien niet op korte termijn te realiseren. De ratio weerstandsvermogen zonder rekening te houden met de onbenutte belastingcapaciteit bedraagt 150%.

Feitelijk teert de gemeente fors in op het eigen vermogen en verslechtert het weerstandsvermogen dus zeer snel als de risico's zouden toenemen. Deze verslechtering uit zich ook in een verslechtering van het solvabiliteitsrisico (verhouding eigen vermogen / totaal vermogen). Deze daalt namelijk van 39% naar 26%.

De netto schuldquote neemt fors toe. Van 82% in 2019 tot 123% in de voorliggende begroting. Dit percentage weerspiegelt het niveau van de gemeentelijke schulden ten opzichte van de eigen middelen en geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie. Onder de 100% wordt beoordeeld als voldoende, boven de 130% als onvoldoende.

Nog niet inbegrepen zijn de ontwikkelingen in de omgevingsvisie, en de voortdurende tekorten in het Sociaal domein. Onze weerstandscapaciteit zal daardoor fors afnemen. Tenslotte nemen de mogelijkheden om extra inkomsten te genereren steeds verder af. De inkomsten uit grondexploitaties zullen in de toekomst kleiner worden. Dat is terug te zien uit het kengetal grondexploitaties.

*Naast de grotere risico's zoals eerder in deze paragraaf benoemd, is er ook nog een bedrag meegenomen voor kleinere risico's (< € 250.000). Samen zijn dit ongeveer een 20-tal risico's die zijn ingeschat op € 1,3 miljoen.

Tot slot zien we ons ook geconfronteerd met risico's die we nog niet gekwantificeerd hebben maar die mogelijk wel financiële gevolgen met zich meebrengen. Denk in dit kader aan de PFAS uitspraak, juridische procedures die lopen zoals het entree gebied Ter Borch en het centrum van Eelde (RVG), maar ook de geplande herijking van het gemeentefonds.

Kengetallen

We zijn verplicht tot het opnemen van een zestal kengetallen in de paragraaf weerstandsvermogen en deze kengetallen te beoordelen. In onderstaande tabel staan de kengetallen:

Kengetallen	B 2018	JR 2018	B 2019	B 2020	B 2021	B 2022	B 2023
Netto schuldquote	83%	68%	94%	131%	128%	120%	112%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	84%	58%	82%	123%	121%	113%	106%
Solvabiliteitsratio	36%	43%	39%	26%	26%	26%	27%
Structurele exploitatieruimte	2%	4%	1%	1%	2%	3%	3%
Grondexploitaties	30%	25%	28%	14%	10%	7%	4%
Belastingcapaciteit	90%	89%	85%	85%	85%	85%	85%

Netto schuldquote

Een goed kengetal om de hoogte van de schuld te beoordelen is de netto schuld als aandeel van de baten; de netto schuldquote. Om goed inzicht te verkrijgen in hoeverre er sprake is van doorlenen wordt de netto schuldquote weergegeven zonder en met correctie voor verstrekte leningen. In de VNG-handreiking "Houdbare Gemeentefinanciën" is aangegeven dat wanneer de schuld lager is dan het begrotingstotaal (<100%) dit als voldoende kan worden bestempeld en boven de 130% als onvoldoende. Onze netto schuldquote valt in de categorie onvoldoende. Door de enorme investeringen in het accommodatiebeleid, wegen, fietspaden en riool is de verwachting dat de benodigde financiering gaat toenemen en dat de netto schuldquote onvoldoende wordt. Of dat daadwerkelijk gaat gebeuren is vooral ook afhankelijk van de snelheid waarmee de investeringen worden uitgevoerd.

Solvabiliteitsratio

De solvabiliteitsratio wordt berekend door het eigen vermogen te delen door het balanstotaal. De solvabiliteitsratio geeft de mate aan waarmee het bezit gefinancierd is met eigen vermogen. In de VNG-handreiking "Houdbare Gemeentefinanciën" is aangegeven dat wanneer een solvabiliteitsratio hoger is dan 30% dit als voldoende kan worden bestempeld en lager dan 20% als onvoldoende. Door de dekking van onder andere nieuw beleid en kredieten neemt de hoogte van de reservepositie langzaam af. Door de enorme investeringen neemt het balanstotaal daarentegen toe. Dit heeft een negatief effect op de solvabiliteit.

Structurele exploitatieruimte

De structurele exploitatieruimte is een maatstaf voor het verschil tussen structurele baten en lasten met in achtname van beperkingen en verruiming van de exploitatie door dotatie en onttrekking aan reserves. De maatstaf geeft aan welke structurele ruimte de gemeente heeft om de eigen lasten te dragen. Er is geen VNG norm voor het niveau van dit kengetal. Een positief getal geeft aan dat er meer structurele baten dan lasten zijn. Dat duidt op houdbare financiën.

Grondexploitaties

Dit percentage geeft informatie over de boekwaarde van bouwgronden in exploitatie (BIE) in verhouding tot de totale gemeentelijke baten. Er is geen VNG norm voor de hoogte van deze ratio. Hoe lager de ratio hoe minder de relevantie van negatieve waardeontwikkeling van NIEGG en BIE voor de begroting en daarmee een lager risico voor de gemeente. Wij hebben aanzienlijke grondposities. Dat komt terug in dit percentage. Ten opzichte van de begroting 2019 zien we een daling. De oorzaak hiervan is met name gelegen in de afnemende boekwaarde van de grondexploitaties als gevolg van kavel verkopen.

Belastingcapaciteit

Dit percentage geeft de hoogte van de gemiddelde lasten per meerpersoonshuishouden in 2019 uit hoofde van OZB, rioolheffing en reinigingsheffing weer ten opzichte van het landelijk gemiddelde. We zitten onder het landelijke gemiddelde (100%). De percentages voor 2020 en verder zijn gelijk aan 2019 omdat de benodigde gegevens nog niet voorhanden zijn.

Samenhang kengetallen

De relatief grote grondpositie zien we terugkomen in de verschillende kengetallen. We hebben relatief veel vreemd vermogen (leningen) om deze gronden te financieren. Een grote grondpositie maakt ons kwetsbaar voor negatieve waardeontwikkelingen en rente stijgingen. Om nadelige schommelingen op gronden op te vangen, nemen we dan ook een bedrag mee van € 1,78 miljoen in de benodigde weerstandscapaciteit. Daarnaast hebben we intern aandacht voor de renterisico's en proberen we die zo veel mogelijk te beheersen.

Risico's gerangschikt naar invalshoek	Kans	Risico-kans in %	Risico-omvang	Som	Beheersingsmaatregel	Cor-rectie factor	Risico na correctie
Grondexploitatie. Voor een toelichting op deze risico's wordt verwezen naar de paragraaf grondbeleid en de paragraaf Weerstandsvermogen.					Zie tekstuuele toelichting. Risico afwijkend bepaald.		1.780.000
Aanvullende bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen en samenwerkingsverbanden*	Voorstelbaar en waarschijnlijk dat dit voorkomt	70%	500.000	1.050.000	Begrotingen van gemeenschappelijke regelingen worden na vaststelling door de raad in de begroting opgenomen. Tussentijds wordt de ontwikkeling van de resultaten van gemeenschappelijke regelingen gemonitord. Bij VJB en NJB worden aanpassingen, indien noodzakelijk, opgevoerd.	40%	630.000
Decentralisaties in het sociale domein met onvoldoende middelen voor uitvoering van de taken	Mogelijk en voorstelbaar dat dit voorkomt	70%	500.000	1.050.000	De voorziene tekorten voor 2019 en 2020 zijn incidenteel opgenomen in de begroting. Daarnaast zijn keuzes te maken in gehele begroting, maar sommige verplichtingen leiden niet direct tot een besparing in verband met bestaande afspraken. Ook is er in het najaar van 2018 een onderzoek gestart naar de besteding van de middelen. Per 2020 vind binnen NMD verband een nieuwe aanbesteding plaats.	40%	630.000
De gevolgen van een lokale ramp	Ongewoon en komt zelden voor	10%	2.500.000	250.000		0%	250.000
Accommodatiebeleid; Toename in bouwkosten door stijgende prijzen.	Voorstelbaar en waarschijnlijk dat dit voorkomt	70%	1.000.000	700.000	Keuzes te maken en in contracten uitgaan van aanneemsommen. Risico kan verkleind worden, maar voor Zuidlaren is de fase van bestekken aanbesteden nog niet gerealiseerd. Daar zit nog het risico	40%	420.000
Cyber risico's	Mogelijk en voorstelbaar dat dit voorkomt	30%	2.500.000	750.000	De systemen worden/zijn ingericht volgens uitgangspunten Baseline Informatieveiligheid Overheid en Tynaario is aangesloten bij de Informatiebeveiligingsdienst (IBD). Daarbij hebben we met (cloud)leveranciers verwerkersovereenkomsten waarin harde afspraken staan opgenomen hoe veilig met onze gegevens om te gaan. Verder monitoren we diverse processen vanuit ICT, is onze Next-Gen firewall up to date en hebben applicatiebeheerders periodiek overleg met de leveranciers (ook omtrent veiligheid).	40%	450.000
Rentewijzigingen	Voorstelbaar en waarschijnlijk dat dit voorkomt	70%	715.000	500.500	Door zicht op financieringsbehoefte en treasury, langlopende leningen, interne rekenrentes en maatregel om bij iedere actualisatie grondexploitatie de daadwerkelijke rente weer te hanteren wordt risico voor langjarig effect gedempt. Effect vooral voor 1e jaar aanwezig	40%	300.000
Overige risico's na correctie met een omvang kleiner dan € 250.000							1.334.000
TOTAAL=benodigde weerstandspaciteit							5.794.000

* De risico's gemeekt met een "477" hebben een structureel karakter. Hierbij is het uitgangspunt, dat deze risico's maximaal drie jaar gedekt worden uit het weerstandsvermogen. De berekende risicosom is daarom vermenigvuldigd met de factor 3 (**Risicokans*****Risico-omvang**)