

## 3.2 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

### Korte omschrijving

In de paragraaf weerstandsvermogen wordt de financiële robuustheid van de begroting, de jaarrekening en in het bijzonder de stand van zaken met betrekking tot de financiële positie weergegeven. De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen bevat ten minste:

- het beleid omtrent de weerstandscapaciteit
- een inventarisatie van de risico's
- een inventarisatie van de weerstandscapaciteit

### Het beleid omtrent weerstandscapaciteit en risico's

Onze visie ten aanzien van het weerstandsvermogen is: 'Streven naar een goede beheersing van de risico's en een goede balans tussen de bestuurlijke ambitie en de daarmee gepaard gaande risico's. Uitgangspunt hierbij is een positief weerstandsvermogen'.

Onze doelstelling is:

- het handhaven van een gezonde financiële positie;
- het voorkomen dat ingrijpende beleidswijzigingen noodzakelijk worden bij niet afgedekte risico's. Dit wordt gerealiseerd door middel van beheersing van de risico's en een positief weerstandsvermogen.

De risico's zijn onderverdeeld naar drie categorieën.

De eerste categorie betreft de echte risico's, namelijk mogelijke financiële tegenvallers die samenhangen met de uitvoering van bepaalde activiteiten. Voorbeelden zijn het ondernemersrisico bij grondexploitaties en het risico op overschrijding van budgetten, dat samenhangt met open einde regelingen. Vanuit de betekenis van het begrip weerstandsvermogen zoals in het Besluit begroting en verantwoording (BBV) is beschreven, is uitsluitend deze categorie van belang voor het weerstandsvermogen.

De tweede categorie betreft voorzienbare tekorten op reguliere budgetten. Deze tekorten zijn min of meer duidelijk. Zeker waar de tekorten een structureel karakter hebben, heeft het vanuit bedrijfseconomisch oogpunt de voorkeur dit op te lossen binnen de exploitatie. Hier is bij de voorbereiding van deze begroting op gestuurd. Om deze reden zien wij geen reden om hiervoor een afzonderlijke buffer aan te houden.

De derde categorie betreft mogelijke (ongewenste) schommelingen van budgetten, waardoor behoefte ontstaat in egalisatie van jaarlasten. Riolering en wegen zijn hiervan de belangrijkste voorbeelden. Wij hebben de noodzakelijke onderhoudslasten structureel in de begroting geraamd en het principe van egalisereserves voor deze posten gecontinueerd.

Onderstaand gaan wij in op de voornaamste risico's, te weten de grondexploitaties, het sociaal domein en de algemene uitkering.

### Risico's

#### Grondexploitaties

Voor een aantal projecten zijn kwantitatieve risicoanalyses uitgevoerd. Het betreffen in elk geval de projecten die een zekere mate van risico kennen:

- Westflank (Centrumvisie)
- Havengebied West
- Boerenerven
- Bulemansteeg
- De Rotbrink

- Haven Oost

Deze projecten zijn uitgewerkt in het MJP Grondexploitatie 2020 dat u gelijktijdig met deze begroting bereikt. Korthedshalve wordt daarom verwezen naar dit meerjarenplan.

Benodigde risicoreserve per grondexploitatie (bedragen x € 1)	MJP 2019	MJP 2020
Westflank	251.000	217.000
Havengebied West	64.000	59.000
Boerenerven	213.000	201.000
Bulemansteeg	119.000	23.000
Rotbrink	292.000	286.000
Haven Oost		307.000
<b>Totaal</b>	<b>939.000</b>	<b>1.093.000</b>

Op basis van de risicoanalyse komt een risicoprofiel naar voren van € 1.093.000; wij houden daarom binnen de algemene reserves een buffer van afgerond € 1.095.000 aan.

### Transities

Waar mogelijk zijn op de risico's in de 3D beheersmaatregelen genomen, waarbij er ook nadrukkelijk geïnvesteerd wordt in de sturing en verantwoording. Zo is de monitor sociaal domein sinds 2018 operationeel en deze zal nog verder worden doorontwikkeld. Om meer zicht te hebben op de uitgaven wordt de administratie in de jeugdzorg sinds 1 januari 2018 niet langer door de regio gedaan maar door onze eigen administratie. De transformatie is nog in volle gang en dat maakt het lastig om goede gekwantificeerde voorspellingen te doen. Voor 2020 voorzien wij nog steeds een hoog risico. De reden hiervoor is dat het veelal voor een deel om zogenaamde 'open-einde-regelingen'. De gemeente houdt de plicht inwoners te ondersteunen opgenoemde terreinen, een overschrijding van het budget is geen reden om deze ondersteuning niet te bieden. Zo heeft de gemeente in het kader van Jeugdzorg de taak om kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering uit te voeren. Dit zijn over het algemeen dure maatregelen. Echter, veelal zal niet de gemeente, maar bijvoorbeeld een rechter bepalen wie onder deze maatregelen vallen. Een ander risico verhogend aspect is dat veruit de meeste verwijzingen in de jeugdzorg worden gedaan door (huis)artsen. Dit is anders dan in de Wmo, waarbij de verwijzingen vooral door "Samen Doen" worden gedaan. Het betekent dat de sturing op deze verwijzingen meer indirect is en dat het risico daarmee hoger is. Binnen 3D is Jeugdzorg het grootste budget.

### Samenwerkingsverbanden

Dat er risico's verbonden zijn aan de samenwerkingsverbanden zal geen verrassing zijn. De risico's zijn lastig in geld uit te drukken en maken daarom geen deel uit van de berekening van het weerstandsvermogen. Binnen de Algemene Reserve is voldoende ruimte om de risico's op te vangen mochten deze zich voordoen.

### Algemene uitkering uit het Gemeentefonds

De algemene uitkering uit het gemeentefonds is voor 2020 begroot op € 29,4 miljoen. Daarmee is deze rijksbijdrage de belangrijkste inkomstenbron van de gemeente. De raming van de gemeentefondsuitkering is gebaseerd op de september-circulaire 2020.

Er is sprake van economisch herstel, waardoor we verwachten dat de komende jaren geen grote aanvullende rijksbezuinigingen op de gemeenten af zullen komen. Evenwel blijkt de rijksbegroting in toenemende mate

afhankelijk te zijn van de ontwikkeling van de Europese-/wereldeconomie. Wel schuilt er een risico in de herverdeling van het Gemeentefonds die aanstaande is. Begin 2019 zijn 2 onderzoeken opgestart:

- Evaluatie verdeelmodellen sociaal domein
- Onderzoek naar overige verdelingen gemeentefonds (gericht op een eenvoudigere en meer globale verdeling die aansluit bij de gemeentelijke taken).

De planning is er op gericht beide onderzoeken af te ronden in januari 2020. Daarna volgt advisering door de VNG en de ROB (Raad voor het Openbaar bestuur). Het is de verwachting dat de nieuwe verdeling in de meicirculaire van mei 2020 bekend wordt gemaakt. De effecten van de nieuwe verdeling worden voorzien ingaande 2021, waarschijnlijk zal dit stapsgewijs gebeuren.

### Overige risico's

Andere risico's, waar in deze paragraaf niet expliciet op wordt ingegaan, betreffen de uitvoering van overige open einde regelingen (bijvoorbeeld leerlingenvervoer) en ondernemersrisico's voor bijvoorbeeld de Carrousel. Juridische risico's zoals schadeclaims, milieuverontreiniging, inbaarheidsvorderingen en leningen en risico's uit hoofde van garantiestellingen, rekenen wij tot de overige risico's.

Wij verwachten geen bijzondere risico's uit hoofde van garantstellingen of uit juridische procedures. Voor deze risico's wordt geen weerstandscapaciteit aangehouden. Overigens merken wij hierbij op dat er ook risico's voortvloeien uit de deelnemingen in verbonden partijen. In de regel is hier sprake van een situatie, dat de verbonden partij zelf een buffer heeft om risico's te kunnen dekken.

Bij de begroting 2015 heeft u voor de risico's m.b.t. de algemene uitkering en de overige risico's een buffer van € 0,8 miljoen vastgesteld. Wij stellen u voor dit bedrag te handhaven en aanvullend hier € 0,8 miljoen extra te reserveren.

### Som van de risico's

Het totaal van de gekwantificeerde risico's is:

Risico	Bedragen x € 1.000
Grondexploitatie (afgerond)	1.095
Transities	800
Samenwerkingsverbanden	P.M
Gemeentefonds en overige risico's	800
Extra buffer	805
<b>Totaal</b>	<b>3.500</b>

### Inventarisatie benodigde weerstandscapaciteit

De beschikbare weerstandscapaciteit is in het BBV (artikel 11.1) omschreven als "de middelen en mogelijkheden waarover de organisatie beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken". De gemeente Ommen rekent de volgende componenten tot de beschikbare weerstandscapaciteit:

- De algemene reserve
- De ongebruikte belastingcapaciteit
- De stille reserves (indien aanwezig)
- De ruimte op de structurele begroting
- Post onvoorzien

De risico's met financiële gevolgen die de Organisatie loopt, bepalen de hoogte van de benodigde weerstandscapaciteit. Voor het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit wordt uitgegaan van de risico's inclusief beheersmaatregelen (de netto risico's).

Door de maximale gevolgen van de individuele risico's bij elkaar op te tellen ontstaat een te negatief beeld over het weerstandsvermogen. Het is immers vrijwel zeker dat niet alle risico's zich tegelijkertijd voor zullen doen. Daarnaast zal niet ieder risico zich daadwerkelijk in de maximale omvang voordoen. Om deze overschatting van de risico's te voorkomen wordt gebruik gemaakt van risicosimulatie. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de kans op optreden en de gevolgen zoals die per risico zijn aangegeven. Op basis van de risicosimulatie kan worden berekend welk bedrag er nodig is om de geïdentificeerde risico's in financiële zin af te dekken. Hierbij wordt gerekend met een zekerheidspercentage van 90%.

## Beoordeling weerstandsvermogen

### Beoordeling weerstandsvermogen

Het is van belang te weten of er sprake is van een toereikend weerstandsvermogen. Als het risicoprofiel bekend is kan een relatie worden gelegd tussen de financieel gekwantificeerde risico's en de daarbij benodigde weerstandscapaciteit en de beschikbare weerstandscapaciteit. De benodigde weerstandscapaciteit die uit de risicosimulatie voortvloeit, kan worden afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit. De uitkomst van die berekening vormt het weerstandsvermogen.

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}}$$

Om het weerstandsvermogen te kunnen beoordelen dient te worden vastgesteld welke ratio de gemeente nastreeft. Hiertoe wordt gebruik gemaakt van onderstaande waarderingstabel.

Waarderingscijfer	Ratio weerstandsvermogen	Betekenis
A	$2,0 < x$	Uitstekend
B	$1,4 < x < 2,0$	Ruim voldoende
C	$1,0 < x < 1,4$	Voldoende
D	$0,8 < x < 1,0$	Matig
E	$0,6 < x < 0,8$	Onvoldoende
F	$x < 0,6$	Ruim onvoldoende

De gemeente Ommen kiest ervoor om een minimale financiële buffer aan te houden met het waarderingscijfer C.

Nu is het geval dat de begrotingsresultaten, de post onvoorzien en de onbenutte belastingcapaciteit structurele bedragen betreffen, terwijl de algemene reserve de feitelijke stand betreft. Daarmee zijn deze bedragen niet goed vergelijkbaar.

In deze paragraaf volstaan wij voorshands met de constatering dat hiervoor:

- de post onvoorzien structureel € 25.000 groot is;
- de "onbenutte" belastingcapaciteit kan worden berekend op € 1.197.000 (structureel).

Voor de berekening van de onbenutte belastingcapaciteit hebben wij de berekeningswijze aangehouden, die de gemeentefondsbeheerders hanteren bij de beoordeling van een zogenaamde artikel 12 aanvraag.

Onderwerp:	Bedragen x € 1.000	
totaal WOZ-waarde woningen 2018	€	1.886.032
totaal WOZ-waarde niet woningen 2018 eigenaren	€	448.028
totaal WOZ-waarde niet woningen 2018 gebruikers	€	344.303
totaal WOZ-waarde 2018	€	2.678.363
percentage van de WOZ-waarde voor toelating tot artikel 12 voor 2019		0,1905
totaal genormeerde OZB-opbrengst o.b.v. totaal WOZ waarde	€	5.102
totaal onderdekking reiniging/afvalstoffenheffing 2018	€	0
totaal onderdekking rioolrechten 2017	€	0
totaal OZB-opbrengst o.b.v. totaal WOZ waarde gecorrigeerd voor onderdekking reiniging/afvalstoffen en rioolrechten 2018	€	5.102
begrote opbrengst OZB 2020	€	3.905
verschil in opbrengst c.q. onbenutte belastingcapaciteit	€	1.197

### Risico's versus algemene reserve

De som van de (gekwantificeerde) risico's is € 3.500.000

De algemene reserve is per 1 januari 2020 groot € 13.001.000

Vergelijking van deze bedragen leidt tot onderstaande uitkomst:

Weerstandsvermogen bedragen x € 1.000	Begroting 2020
beschikbare capaciteit (per 1 januari 2020)	€ 13.001
benodigde capaciteit	€ 3.500
ratio weerstandsvermogen	3,7

Idealiter is de uitkomst van deze ratio 1 of hoger. Een score van 3,7 kwalificeert als uitstekend.

Verder merken wij op dat dit kengetal, één indicator is voor de robuustheid van de gemeentefinanciën.

### Kengetallen DEPLA

Door de commissie DEPLA is een aantal indicatoren ontwikkeld, die de raad kunnen helpen in het verkrijgen van inzicht in de gemeentefinanciën, namelijk:

- de netto schuldquote inclusief de quote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen
- solvabiliteitsratio
- kengetal grondexploitatie
- structurele exploitatieruimte
- belastingcapaciteit.

Voor onze gemeente is het beeld als volgt:

Begroting 2020	Verslag	Begroot	Begroot	Begroot	Begroot	Begroot
Kengetallen:	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Netto schuldquote	45%	85%	43%	53%	45%	37%
Netto schuldquote*	35%	71%	34%	44%	37%	29%
Solvabiliteitsratio	24%	15%	23%	25%	27%	30%
Structurele exploitatieruimte	2%	2%	2%	2%	1%	1%
Grondexploitatie	20%	26%	24%	20%	14%	10%
Belastingcapaciteit**	100%	102%	102%	102%	102%	102%

\*het betreft hier de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen.

\*\* De belastingcapaciteit wordt berekend door de totale woonlasten meerpersoonshuishouden in jaar t te vergelijken met het landelijk gemiddelde in jaar t-1 en uit te drukken in een percentage.

Vanuit het Bestuursakkoord Samen Ommen mag de netto schuld quote niet hoger zijn dan 100%. Dit is gelijk aan de normering van de VNG. Meerjarig blijft Ommen ruim onder de 100% en is een verdere daling te zien.

Voor gemeenten zijn er, in tegenstelling tot het bedrijfsleven, geen harde normen voor wat betreft de solvabiliteit. Ommen kende altijd een vrij lage solvabiliteit en meerjarig is te zien dat deze langzaam omhoog gaat naar 30% in 2023, wat een positieve ontwikkeling is.

Ook de grondexploitatie laat een gunstige ontwikkeling zien. Ommen kent nu een relatief grote grondpositie, de komende jaren neemt deze af.