

Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Inleiding

De risicoparaagraaf is één van de verplichte paragrafen van de begroting (artikel 9 Besluit Begroting en Verantwoording BBV). Onder weerstandsvermogen wordt in algemene zin verstaan de mogelijkheid om tegenvallers op te vangen. Het weerstandsvermogen van de gemeente Westerwolde wordt bepaald door twee componenten: de (financiële) risico's en de weerstandscapaciteit om deze risico's op te vangen.

Er is geen wettelijk grondslag die een minimum of maximum aan weerstandscapaciteit voorschrijft.

Deze paragraaf bestaat uit een inventarisatie van de weerstandscapaciteit en de risico's die zij op moeten vangen en een beoordeling van het weerstandsvermogen. Ook zijn aan het eind van deze paragraaf een aantal wettelijk voorgeschreven kengetallen opgenomen die behulpzaam kunnen zijn voor een beoordeling van de positie van de gemeente.

Weerstandscapaciteit

Onder weerstandscapaciteit wordt verstaan: het geheel aan financiële middelen dat beschikbaar is en aangewend kan worden om mogelijke risico's en omstandigheden op te vangen. De aanwezigheid van weerstandscapaciteit is belangrijk om te voorkomen dat ongewenste beleidswijzigingen moeten worden doorgevoerd wanneer zich niet afgedekte risico's voordoen.

De weerstandscapaciteit bestaat uit een incidenteel en een structureel deel, die beide worden gesplitst in onderdelen.

Incidentele weerstandscapaciteit

De incidentele weerstandscapaciteit bestaat uit het vrij aanwendbare deel van de algemene reserve, de begrotingsruimte en de post onvoorzien incidenteel. Deze capaciteit wordt aangewend om incidentele en, zo nu en dan, structurele financiële tegenvallers gedurende een begrotingsjaar op te vangen. In het volgende begrotingsjaar wordt, waar nodig, een oplossing gezocht voor tegenvallers met een structureel gevolg. De incidentele weerstandscapaciteit is als volgt opgebouwd:

Incidentele weerstandscapaciteit	Bedrag
Algemene reserve per 1.1.2020 (vrij aanwendbaar)	€ 7.224.805
Begrotingsruimte na ombuigingen	€ 160.018
Onvoorzien	€ 100.000
totaal	€ 7.484.823

Structurele weerstandscapaciteit

Deze weerstandscapaciteit wordt ingezet ter dekking van structurele tegenvallers, wanneer dekking op een andere manier niet lukt. De structurele weerstandscapaciteit bestaat uit onvoorzien structureel en de onbenutte belastingcapaciteit. De begrotingsruimte kan ook tot de structurele weerstandscapaciteit gerekend worden, wanneer het meerjarenperspectief positief is.

Structurele weerstandscapaciteit	Bedrag
Onvoorzien	€ 100.000
Onbenutte belastingcapaciteit	€ 1.058.000
Begrotingsruimte (positief saldo jaarschijf 2023) na ombuigingen	€ 579.752
Totaal	€ 1.737.752

Risico's

Een risico is de kans op het optreden van een gebeurtenis met een negatief gevolg voor de gemeente. Een gemeente loopt tal van risico's. Een deel van de risico's wordt afgedekt door specifieke maatregelen. Voorbeelden hiervan zijn het afsluiten van verzekeringen en het inrichten van de Interne Controle. Naast de afgedekte risico's, loopt een gemeente ook altijd risico's die niet kunnen worden afgedekt. Om te voorkomen dat er ingrijpende beleidswijzigingen moeten worden doorgevoerd zijn de risico's geïnventariseerd. Om risico's te kwantificeren dienen zowel de kans op als de impact van het risico te worden bepaald. Hieronder volgt een overzicht met de geïnventariseerde risico's met een toelichting erop.

Omschrijving risico	I/S	Kans	Impact	Risico in €
Risico's overschrijdingsregeling	I	10%	2.500.000	250.000
Leningen aan woningbouwcorporaties	I	10%	6.417.000	641.700
Leningen aan deelnemingen (scenario volledig afboeken)	I	10%	680.000	68.000
Overige verstrekte leningen (scenario volledig afboeken)	I	10%	5.530.000	553.000
Gewaarborgde geldleningen (scenario volledig opgeëist)	I	10%	18.149.000	1.814.900
Uittreedsom VKB	I	100%	458.000	458.000
				3.785.600
Onderhoud openbare ruimte (garantie basisniveau)	S	100%	1.500.000	1.500.000
Sociaal Domein	S	50%	1.000.000	500.000
Gemeenschappelijke regelingen (scenario 5% extra)	S	50%	410.000	205.000
Beschermde wonen (Verdeelmodel Centrum gemeente)	S	50%	100.000	50.000
Algemene uitkering (Plafond BCF)	S	50%	60.000	30.000
				2.285.000

Voor de begroting 2020 worden de incidentele financiële risico's geschat op € 3.785.600 en de structurele financiële risico's op € 2.285.000.

Incidentele financiële risico's

- Risico's overschrijdingsregeling: het college van burgemeester en wethouders vormt het bestuur van het openbaar onderwijs (O2SV). De overschrijdingsregeling bepaalt dat het algemeen vormende bijzonder onderwijs naar dezelfde maatstaf als het openbaar onderwijs wordt bekostigd. In het geval dat de gemeente meer geld uitgeeft aan het openbaar onderwijs dan via rijksbijdragen ontvangen wordt, betekent dat ook een bedrag aan het bijzonder onderwijs beschikbaar gesteld moet worden. Voor de gemeente is dit een risico en hier is rekening mee gehouden. Over de jaren 2006-2010 is door het bijzonder onderwijs een claim ingediend bij de gemeente Vlagtwedde ter hoogte van €2.000.000. Deze claim is door de Provincie Groningen uiteindelijk afgewezen. Op dit moment is er sprake van een hoger beroep wat is ingesteld. De totale claim die hier mee gemoeid is bedraagt circa € 2.500.000. De gemeente is echter van mening dat gezien de huidige uitspraken de kans klein is dat dit risico gelopen wordt met betrekking tot de overschrijdingsregeling.
- Leningen aan woningcorporaties: voor de woningbouwcorporatie Acantus heeft de gemeente een financiële garantstelling afgegeven. Dit betekent dat wanneer Acantus zelf niet aan haar aflossingsverplichting kan voldoen, de gemeente hiervoor zorg moet dragen. De kans dat dit zich voordoet, schatten wij in op 10%
- Leningen aan deelnemingen: de gemeente heeft leningen verstrekt aan onder andere Enexis en bezit ook aandelen van Enexis. Het risico bestaat dat de leningen oninbaar worden en om die reden afgeboekt moeten worden. De kans dat dit scenario zich voordoet, schatten wij in op 10%.

- Overige verstrekte leningen: de gemeente heeft aan diverse instellingen en bedrijven leningen verstrekt. Het risico bestaat dat de leningen oninbaar worden. De kans dat dit scenario zich voordoet, schatten wij in op 10%.
- Gewaarborgde geldleningen: aan diverse instellingen 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%.
- Uittreedsom VKB: In juni 2019 heeft de gemeente, vanwege de harmonisering, besloten uit te treden uit de GR (gemeenschappelijke regeling) van de Volkskredietbank (VKB) en de uitvoering van de gemeentelijke schuldhulpverlening door de GKB te laten doen. Zodra de uittreedsom hierover bekend is, wordt dit in de meerjarenbegroting verwerkt.

Structurele financiële risico's

Onderhoud Openbaar Ruimte en gemeentelijke gebouwen

De omvangrijke openbare ruimte van Westerwolde daagt ons steeds meer uit. Door een veelal praktische manier van werken in combinatie met forse financiële ombuigingen zijn de afgelopen jaren forse achterstanden ontstaan in het onderhoud. De achterstanden in het onderhoud worden via extra inzet uit de Nota OOR zoveel mogelijk weggewerkt. Met de beschikbare middelen wordt bovendien zo efficiënt mogelijk invulling gegeven aan het integraal beheer. De achterstanden gelden niet alleen voor de bruggen, oevers, steigers, aanlegvoorzieningen en beschoeiingen, maar ook voor het openbaar groen, de wegen, sportvelden en het onderhoud van (laan)bomen). Naast de openbare ruimte staat ook het onderhoud aan de gemeentelijke gebouwen onder druk. Ook bij de gebouwen zal stapsgewijs onderhoud plaatsvinden en een greep worden gedaan op de resterende reserves.

Sociaal Domein

De financiële omvang van het sociaal domein (Jeugdzorg, Wmo en participatie) is vanaf 2016 enorm gestegen. De komende jaren moet nog steeds met een stijging rekening gehouden worden, ook al vlakt het wel iets af. Het risico blijft aanwezig dat de geschatte zorgbijdragen voor het sociaal domein niet voldoende zijn en dat hier extra middelen moeten worden betaald. Bij de jaarrekening 2018 was de overschrijding rond de € 1.500.000, voor komend jaar wordt het risico geschat op € 1 miljoen.

Gemeenschappelijke regelingen

De gemeente participeert in diverse gemeenschappelijke regelingen (zie paragraaf Verbonden partijen). 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%.

Beschermd Wonen

De centrumregeling beschermd wonen is een intergemeentelijke samenwerking rondom de taken vanuit de beleidsterreinen inloop GGZ, beschermd wonen en begeleiding maatschappelijke opvang & vrouwenopvang. Het budget van het Rijk gaat rechtstreeks naar de centrumgemeente Groningen. Deze middelen worden benut om ons lokaal voor te bereiden op de uitvoering van Beschermd wonen en Opvang. Gelden die niet besteed zijn, worden jaarlijks uitgekeerd aan de deelnemende gemeente. In de raming hebben wij structureel € 100.000 opgenomen. De hoogte van de jaarlijkse uitgekeerde middelen is niet bekend en kan daarom als risico aangemerkt worden.

Algemene uitkering gemeentefonds

Jaarlijks ontvangt de gemeente ruim € 42 miljoen uit het gemeentefonds. De rijksoverheid kijkt bij de verdeling van het gemeentefonds onder meer naar het aantal inwoners, jongeren en uitkeringsgerechtigden en de oppervlakte van de gemeente. Bij de circulaires in mei, september en december kan het voorkomen dat er wijzigingen zijn in de hoogte van de algemene uitkering. Een structureel risico in de algemene uitkering is de raming van de ruimte onder het BCF plafond van € 60.000. De laatste berichtgeving in de meicirculaire 2019 luidt dat deze ruimte jaarlijks minder dreigt te worden.

Werkvoorzieningschap

Vanaf 1 januari 2015 is de WSW afgesloten voor nieuwe instroom en is de wachtlijst komen te vervallen. Het uitvoeren van de reguliere dienstverbanden, heeft de gemeente aan Wedeka en Afeer overgedragen. Indicatiestelling wordt uitgevoerd door UWV. De gemeente ontvangt de rijkssubsidie door de uitvoering van de WSW rechtstreeks van het Rijk.

Wedeka komt in de concept begroting 2020 uit op een nadelig saldo van € 7.247.000, terwijl de reserve volledig uitgeput is. Het nadelig saldo komt volledig voor rekening van de deelnemende gemeenten. Het aandeel van de gemeente Westerwolde in het nadelig saldo voor 2020 is \pm 18,3 procent, zijnde € 1.131.000. Ook vanaf 2020 komen de tekorten van Wedeka volledig ten laste van de deelnemende gemeenten. De bijdrage voor Westerwolde bedraagt in 2021 t/m 2023 respectievelijk € 1.297.000; € 1.196.000 en € 1.084.000.

Bij de start van Afeer is overeengekomen om de jaarlijkse gemeentelijke bijdrage aan Afeer te bepalen op basis van een drietal elementen (verdeelsleutels) namelijk bijdragen voor de uitvoering van de WSW, voor beschut werken en voor de re-integratietoekant.

Ten opzichte van deze huidige regeling is de bepaling van de bijdrage in het exploitatietekort opnieuw omschreven, omdat de verdeelsystematiek in de huidige regeling als gevolg van gewijzigd rijksbeleid niet meer te bepalen is. De nieuwe verdeelsystematiek voor de gemeentelijke bijdrage in het exploitatieresultaat wordt per bestuursperiode bepaald, waardoor deze voorspelbaar en tussentijds inzichtelijk en toetsbaar wordt.

Met deze aanpassing van de verdeelsystematiek in de GR, worden de onderlinge verdeling van de gemeentelijke bijdrage anders. Het begrotingstotaal blijft conform de eerder afgegeven meerjarenraming.

De concept begroting 2020 Afeer sluit met een negatief exploitatieresultaat van € 29.806.000. Na verrekening met de resultaten verbonden partijen Afeer en de SZW subsidieallocatie, resteert voor de deelnemende gemeenten een bijdrage van € 29.079.000. Het aandeel van Westerwolde hierin bedraagt met de invoering van de nieuwe verdeelsystematiek € 3.594.000. De re-integratie van werkzoekenden trede 3 en hoger zijn met ingang van 2019 budgettair neutraal overgegaan naar Afeer. In hoofdlijnen komt dit neer dat de van Afeer geraamde bijdrage lumpsum ad € 950.000 vervalt en daar tegenover vervallen de diverse lasten behorend tot de uitvoering van de re-integratie van bijstandsccliënten. Ook na 2020 komen de tekorten van Afeer volledig ten laste van de deelnemende gemeenten. De bijdrage voor Westerwolde bedragen voor de jaren 2021 t/m 2023 respectievelijk € 3.489.000; € 3.432.000 en € 3.339.000.

In het verleden heeft Afeer (Synergon) verliezen gedekt uit het eigen vermogen. Inmiddels heeft Afeer geen eigen vermogen meer. Eventuele tegenvallers zullen moeten worden opgevangen door de deelnemende gemeenten.

Niet te kwantificeren risico's

RSG Ter Apel

Als gevolg van de aantrekkende economie stijgen de kosten van bouwmaterialen en is er een toename van de vraag aan aannemers. Bij het in de markt zetten van de verschillende fasen verbouwing RSG Ter Apel is er een risico dat de offertes hoger uitvallen, dan het gevraagde krediet. Het financiële risico is op dit moment lastig in te schatten.

Rechtmatigheid en interne controle

De (interne) organisatie is verantwoordelijk voor een adequate inrichting van de administratieve organisatie en interne beheersing binnen de afdelingen alsmede voor het afleggen van verantwoording. Dat vraagt niet alleen om het inhoudelijk inrichten van processen en procedures, maar ook het inschatten van risico's, het inrichten van beheersmaatregelen en het afleggen van verantwoording. Om een adequate procesgang te kunnen borgen, zullen er procesbeschrijvingen opgesteld moeten worden, (interne) controlemaatregelen aangebracht worden in de lijn en verantwoording worden afgelegd over de uitvoering van deze controles.

Het geheel zal ingebed moeten worden in de totale cyclus van beheersing met een duidelijke aansturing vanuit de organisatie aan de voorkant en een evaluatie van de uitkomsten aan de achterkant op managementniveau. De urgentie is hoog met het oog op ontwikkelingen op het gebied van rechtmatigheid en het financiële perspectief van de gemeente. Vanaf 2021 moet het college van Burgemeester en Wethouders een in control statement afgeven in het kader van rechtmatigheid.

Informatiebeveiliging

Om te kunnen voldoen aan de eisen zoals gesteld in de Algemene Verordening Gegevensbescherming is de beveiligingsorganisatie ingericht. Toch blijven er hier ook risico's die niet gekwantificeerd kunnen worden. Dit zijn risico's zoals datalekken of het niet voldoen aan de AVG.

Personeelsbeleid

Steeds vaker zien we dat het lastig is om goed gekwalificeerd personeel te werven en te behouden. Het risico bestaat daarbij dat we onvoldoende expertise en/of capaciteit hebben. Door tijdelijke externe inhuur kan tegen extra kosten de meest kwetsbare functies worden ingevuld. Het financiële risico is op dit moment lastig in te schatten. De komende periode zal vooral in het teken staan van de (door)ontwikkeling van medewerkers en teams. Daarnaast is in 2019 de Risico Inventarisatie en Evaluatie opgemaakt door de arbodienst. Hierin zijn de risico's opgenomen die een bedreiging vormen voor de gezondheid, de veiligheid en het welzijn van onze medewerkers. In het plan van aanpak RI&E zijn de maatregelen opgenomen om de geconstateerde risico's zoveel mogelijk beheersbaar te maken. De uitvoering van het plan van aanpak zal grotendeels in 2020 plaatsvinden.

Financiële Kengetallen

Op 9 juli 2015 heeft een wijziging plaatsgevonden in het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording). Deze wijziging houdt in dat met ingang van de begroting 2016 en de jaarrekening 2015 zes kengetallen moeten worden opgenomen in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing bij de begroting en de jaarrekening.

Deze kengetallen zijn erop gericht om de raad op eenvoudige wijze inzicht te geven in de financiële positie (en het verloop daarvan) van de gemeente.

De zes kengetallen zijn in onderstaande tabel weergegeven en omvatten het volgende:

1. *Netto schuldquote en de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen*

De netto schuldquote geeft inzicht in het niveau van de schuldenlast van de medeoverheid ten opzichte van de eigen middelen. Het geeft zodoende een indicatie in welke mate de rentelasten en aflossingen op de exploitatie drukken.

2. *De solvabiliteitsratio*

De solvabiliteitsratio geeft inzicht in de mate waarin de medeoverheid in staat is aan zijn financiële verplichtingen te voldoen. Onder de solvabiliteitsratio wordt verstaan het eigen vermogen als percentage van het balanstotaal.

3. *Structurele exploitatieruimte*

Dit kengetal is van belang om te kunnen beoordelen welke structurele ruimte een gemeente heeft om de eigen lasten te dragen, of welke structurele stijging van de baten of structurele daling van de lasten daarvoor nodig is.

4. *Grondexploitatie*

Dit kengetal geeft weer hoe de waarde van de grond zich verhoudt tot de totale (geraamde) baten. Voor de berekening van dit kengetal worden de niet in exploitatie genomen gronden en de bouwgrond in exploitatie bij elkaar opgeteld en gedeeld door de totale baten uit de programmabegroting en uitgedrukt in een percentage.

5. *Belastingcapaciteit*

De belastingcapaciteit geeft inzicht hoe de belastingdruk in de gemeente zich verhoudt ten opzichte van het landelijke gemiddelde. Het betreft hier de woonlasten meerpersoonshuishoudens in jaar t (het

begrotingsjaar) ten opzichte van het landelijk gemiddelde in jaar t-1 (het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar), uitgedrukt in een percentage.

Overzicht financiële kengetallen

Kengetallen	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022	Begroting 2023
Netto schuldquote	24%	23%	22%	21%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	33%	31%	31%	28%
Solvabiliteitsratio	39%	39%	40%	40%
Grondexploitatie	7%	7%	7%	7%
Structurele exploitatieruimte	-1.0%	-0,6%	-0,3%	-0,1%
Belastingcapaciteit	83%	83%	83%	83%

Met deze set van kengetallen wil de wetgever de raadsleden ondersteunen bij het geven van inzicht in de financiële positie van de gemeente.

De netto schuldquote is niet primair gericht op een beoordeling van het weerstandsvermogen, maar beoogt inzicht te geven in de mate waarin de vaste schuld van de gemeente drukt op de begroting. De provinciale toezichthouder beoordeelt een schuldquote onder de 90 procent als minst risicovol. Met een netto schuldquote van rond de 24 procent kan geconstateerd worden dat de schuldenlast van de gemeente niet excessief op de begroting drukt.

De weergegeven kengetallen voor solvabiliteitsrisico, structurele exploitatieruimte, grondexploitatie en belastingcapaciteit kunnen in de eerste plaats als aanvulling gezien worden op de beoordeling van het weerstandsvermogen. Ook mag tevens geconstateerd worden dat de risico's op de grondexploitatie beperkt zijn.

Conclusie

De gemeente Westerwolde beschikt over een incidentele weerstandscapaciteit van € 7.484.823 om de incidentele risico's van € 3.785.600 af te dekken en een structurele weerstandscapaciteit van € 1.737.752 teneinde de structurele risico's van € 2.285.000 op te vangen. De ruimte binnen de incidentele weerstandscapaciteit kan gebruikt worden om structurele tegenvallers gedurende een begrotingsjaar op te vangen. In het volgende begrotingsjaar wordt, waar nodig, een oplossing gezocht voor tegenvallers met een structureel gevolg. Zodoende mag geconcludeerd worden dat de gemeente Westerwolde voldoende weerstandsvermogen heeft.