

Paragraaf B: Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Het weerstandsvermogen is het vermogen van de gemeente Winterswijk om risico's op te vangen zonder dat de normale bedrijfsgang daardoor wordt verstoord. Het gaat hierbij om risico's waarvoor geen voorziening of een verzekering is afgesloten. Het weerstandsvermogen geeft daarmee inzicht in de gezondheid van de financiële positie op langere termijn van de gemeente.

Risico's kunnen incidenteel voorkomen, zoals eenmalige negatieve exploitatieresultaten. Deze risico's dekken we uit de algemene reserve. De algemene reserve vormt daarmee de incidentele weerstandscapaciteit.

Als risico's een structureel karakter krijgen en dus over meerdere jaren tot significant hogere uitgaven leiden, is de algemene reserve onvoldoende. Dan moeten we de structurele weerstandscapaciteit aanspreken. De structurele weerstandscapaciteit bestaat uit de onbenutte belastingcapaciteit, de post onvoorzien en capaciteit op grond van de overige heffingen.

Incidentele weerstandscapaciteit

Onze incidentele weerstandscapaciteit is als het ware onze buffer. Dit deel van onze reserves kunnen we naar keuze inzetten.. De in Winterswijk gehanteerde norm hiervoor is € 60 per inwoner (€ 1,7 miljoen).

De begrote algemene reserve bedraagt eind 2020 per saldo € 51,2 miljoen.

De gemeente Winterswijk kent een aantal specifieke bestemmingsreserves (onder andere de bestemmingsreserve Begraven en bestemmingsreserve Organisatieontwikkeling). Elk jaar bepaalt de raad of en hoe we een deel van de algemene reserve gebruiken.

In tegenstelling tot reserves zijn voorzieningen nodig voor een normale bedrijfsvoering. De voorzieningen zijn vastgesteld op het niveau van het geschatte verlies of verplichting.

Jaar: 2020	1 januari	31 december
Algemene voorziening	€ 3,9 mln	€ 3,7 mln
Egalisatievoorziening	€ 3,1 mln	€ 3,4 mln
Onderhoudsvoorziening	€ 1,4 mln	€ 1,5 mln
Totaal	€ 8,4 mln	€ 8,5 mln

Om onvoorziene uitgaven te dekken, nemen we jaarlijks in de begroting € 1,25 per inwoner op. We toetsen voorstellen, die deze stelpost als dekkingsmiddel willen gebruiken, aan de drie O's (Onvoorzienbaar, Onvermijdbaar en Onuitstelbaar).

Structurele weerstandscapaciteit

In het raadsprogramma staat dat we als doel hebben dat de lokale lasten niet harder mogen stijgen dan de jaarlijkse prijsindex CBS. De gemeentelijke tarieven, leges en heffingen zijn voor 100% kostendekkend. Daar kijken we alleen vanaf als we daar een goede reden voor hebben.

Als zich structureel hogere risico's voordoen, kunnen we andere kosten jaarlijks niet altijd met eenzelfde bedrag verlagen. We moeten onze inkomsten dan juist verhogen. Een alternatief is om de extra kosten uit de reserves te financieren, maar deze reserves zijn eindig. Voordat we een beroep kunnen doen op extra financiering van het Rijk moeten we eerst onze eventuele belastingcapaciteit benutten. Het Rijk heeft een norm gesteld tot welk niveau het nog aanvaardbaar is lokale belastingen te verhogen. Dit is de artikel 12-norm. Ten opzichte van deze artikel 12-norm is onze ongebruikte ruimte in de heffingen € 1,4 miljoen.

Samenvatting totaal weerstandsvermogen

Het is belangrijk dat we voldoende dekking hebben. Deze dekking, ofwel ons totale weerstandsvermogen, is per 31 december 2020 als volgt opgebouwd:

Incidenteel	Algemene reserve	€ 51,2 miljoen
Structureel	Onbenutte belastingcapaciteit	€ 1,4 miljoen per jaar

Om te bepalen of we voldoende weerstandsvermogen hebben om de onderkende risico's op te vangen, maken we een inschatting van het benodigde weerstandsvermogen. Hierbij inventariseren we het gevolg van een risico, de kans dat het risico zich voordoet en naar de financiële impact van een risico. Daarnaast is een kansberekening nodig. Het is immers niet waarschijnlijk dat meerdere risico's zich op eenzelfde moment en in volle omvang voordoen. Deze kansberekening voeren we bijvoorbeeld uit met de MonteCarlo Analyse.

In 2019 is de Monte Carlo Analyse uitgevoerd. Hieruit blijkt dat een weerstandsvermogen van € 2,3 miljoen voldoende is.

De risico's in de grondexploitatie zijn hier nog niet in meegenomen. Voor deze risico's is een aantal jaren geleden ook een MonteCarlo Analyse uitgevoerd. Hieruit blijkt dat een weerstandsvermogen voor de grondexploitaties van Winterswijk van ongeveer € 2,5 miljoen toereikend is.

Het totale benodigde weerstandsvermogen bedraagt daarom ongeveer € 4,8 miljoen.

Afgezet tegen het weerstandsvermogen van € 51,2 miljoen incidenteel en € 1,3 miljoen structureel, kunnen we concluderen dat dit vermogen afdoende is om de risico's te kunnen afdekken.

Daarom is het nog niet nodig om expliciete normen aan te geven voor de benodigde hoogte van het weerstandsvermogen.

Kengetallen financiële positie

Naar aanleiding van het rapport van de commissie Depla is het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) gewijzigd. Vanaf het begrotingsjaar 2016 zijn de volgende kengetallen toegevoegd aan de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing:

1. netto schuldquote;
2. netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen;
3. solvabiliteit;
4. structurele exploitatieruimte;
5. grondexploitatie;
6. belastingcapaciteit.

Kengetallen financiële positie.

	2018		2019		2020		2021		2022		2023	
	jaarrekening		Begroting		begroting		begroting		begroting		begroting	
1. Netto schuldquote	77,90%	V	79,60%	V	98,29%	V	99,15%	V	97,41%	V	94,25%	V
2. Netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen	74,10%	V	67,00%	V	93,99%	V	81,06%	V	78,17%	V	75,08%	V
3. Solvabiliteit	38,00%	M	39,50%	M	33,90%	M	33,00%	M	33,00%	M	33,30%	M
4. Structurele exploitatieruimte	1,37%	V	0,94%	V	0,41%	M	0,00%	O	0,00%	O	0,00%	M
5. Grondexploitatie	8,80%		9,60%		9,80%		9,80%		9,80%		9,80%	
6. Belastingcapaciteit	109,00%		110,50%		110,50%		110,50%		110,50%		110,50%	

1. en 2. Netto schuldquote (incl. en excl. correctie voor verstrekte leningen)

De netto schuldquote geeft aan of een gemeente investeringsruimte heeft of juist voorzichtig moet zijn. Daarnaast zegt het kengetal ook wat over de flexibiliteit van de begroting. Hoe hoger de schuld, hoe meer rentelasten en aflossingen er zijn. Hierdoor wordt de begroting minder flexibel. De netto schuldquote wordt berekend inclusief en exclusief doorgeleende gelden. Omdat er onzekerheid is of we deze leningen wel allemaal terugbetalen, is het verstandig om dit onderscheid te maken. Hoe lager het kengetal hoe beter.

Criteria

Voldoende (V)	Tot 100%
Matig (M)	100% tot 130%
Onvoldoende (O)	Hoger dan 130%

De netto schuldquote zowel voor als na correctie voor verstrekte leningen stijgt in 2020 ten opzichte van 2019 als gevolg van een toename van de langlopende leningen.

3 Solvabiliteit

Onder de solvabiliteitsratio verstaan we het eigen vermogen als percentage van het totale vermogen. Deze indicator geeft inzicht in de mate waarin Winterswijk in staat is aan zijn financiële verplichtingen te voldoen. Hier geldt hoe hoger het kengetal hoe beter.

Criteria

Voldoende (V)	50% en hoger
Matig (M)	Tussen 30% en 50%
Onvoldoende (O)	Kleiner dan 30%

De solvabiliteit blijft boven de 30%. Hiermee zit Winterswijk op het gemiddelde solvabiliteitscijfer van alle Gelderse gemeenten.

4 Structurele exploitatieruimte

De structurele exploitatieruimte geeft aan hoe wendbaar een gemeente is. Als de structurele baten hoger zijn dan de structurele lasten, is een gemeente in staat om (structurele) tegenvallers op te vangen. Dus hoe hoger het kengetal hoe beter.

Criteria

Voldoende (V)	hoger dan 0,6% (van algemene uitkering en belastingcapaciteit)
Matig (M)	Tussen 0% en 0,6% (van algemene uitkering en belastingcapaciteit)
Onvoldoende (O)	Kleiner dan 0% (van algemene uitkering en belastingcapaciteit)

De geprognosticeerde structurele ruimte zit onder het gemiddelde van de Gelderse gemeenten van 0,9%.

5 Grondexploitatie

Dit kengetal geeft weer hoe de waarde van de grond zich verhoudt tot de totale (geraamde) baten. Voor de berekening van dit kengetal tellen we de niet in exploitatie genomen gronden en de bouwgronden in exploitatie bij elkaar op. De som hiervan delen we door de totale baten uit de programmabegroting.

6 Belastingcapaciteit

De belastingcapaciteit geeft inzicht hoe de belastingdruk in de provincie of gemeenten zich verhoudt ten opzichte van het landelijke gemiddelde. Onder de woonlasten verstaan we de OZB, de rioolheffing en reinigingsheffing voor een woning met een gemiddelde waarde. Een uitkomst boven de 100% betekent hogere woonlasten dan het gemiddelde van Nederland.

Conclusie

We moeten de kengetallen in relatie met elkaar bekijken. Geven de kengetallen gezamenlijk een verontrustend beeld? Dan betekent dit dat de financiële positie van onze gemeente onder druk staat en dat maatregelen noodzakelijk zijn.

Voor het toekennen van de toezichtsvorm door de Provincie (repressief of preventief) blijft het bepalende criterium dat de begroting reëel is en structureel sluitend. Uit de kengetallen blijkt dat Winterswijk een goede financiële positie heeft. Het verlagen van de langlopende leningen en de structurele exploitatieruimte zijn aandachtspunten.

Risico's

Om het benodigde weerstandsvermogen te berekenen is een goede risico-inventarisatie nodig.

Op basis van de inventarisatie van de relevante risico's hebben we het volgende in kaart gebracht:

- de mogelijke scenario's;
- de beheersmaatregelen ter voorkoming en beheersing van het risico;
- waardering van het risico (inschatting van de kans en financiële impact).

De belangrijkste actuele risico's, die de gemeente loopt, lichten we hierna per programma kort toe.

Pr.	Risico	Korte omschrijving risico
1	Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)	De AVG-regelgeving is op 25 mei 2018 ingegaan. Belangrijk is het 'aantoonbaar' in control zijn op het gebied van privacy. Net als vele andere gemeenten kunnen wij nog niet voldoen aan alle voorschriften van de AVG. Op basis van risicoanalyse bepalen we met welke prioritering we aan de AVG- regelgeving gaan voldoen. Niet voldoen aan de regelgeving geeft een groot risico op boetes en imagoschade.
1	Logging en controle zaaksysteem ontbreekt	Er loopt een aanbesteding van een zaaksysteem. In het programma van eisen besteden we veel aandacht aan privacy en informatiebeveiliging. De huidige leverancier heeft op ons verzoek extra maatregelen genomen om informatiebeveiligingsrisico's tegen te gaan.
4	Budget overschrijding sociaal domein	De gemeente is vanaf 2015 ook verantwoordelijk voor de Jeugdzorg en onderdelen van de AWBZ. Verder is in 2015 de Participatiewet ingevoerd. Deze wet vervangt de Wet werk en bijstand, de Wsw en onderdelen van de Wajong voor zover het mensen betreft met arbeidscapaciteit. Vanuit het Rijk krijgen wij een budget om deze taken uit te voeren. We weten echter nog niet of het budget toereikend is. Dit komt door het loslaten van het principe Rijksbudget = Uitgaven. De begroting is nu gebaseerd op ervaringscijfers van voorgaande jaren en verwachte ontwikkelingen.
4	Wijzigen Eigen Bijdrage-regeling Wmo	Door het wijzigen van de Eigen Bijdrageregeling (abonnementstarief in plaats van een eigen bijdrage gebaseerd op het inkomen en vermogen) bij alle Wmo-voorzieningen (uitgezonderd rolstoelen) is de kans groot dat de vraag naar zorg toeneemt.

7	Investerings De Storm	De Storm moet de komende periode fors investeren. Het uitgangspunt is dat de Storm zelf zorgdraagt voor de financiële middelen. De kans is aanwezig dat er een beroep op de gemeente gedaan wordt.
8	Weinig tot geen belangstelling voor de locatie Weurden	In het raadsadvies over de aankoop van de panden van de voormalige Aldi en Expert, is aangegeven dat herontwikkeling van het Weurden, zonder subsidie, een tekort oplevert van circa € 1.000.000 tot € 1.200.000. De panden zijn na aankoop verhuurd en de geselecteerde ontwikkelpartner, Explorius, heeft in 2018 een haalbaarheidsstudie naar herontwikkeling van het gehele plangebied (inclusief huidige muziekschool en openbaar parkeerterrein) afgerond. De haalbaarheidsstudie laat een indicatief tekort in de grondexploitatie zien van € 1.000.000. Hierbij zijn de inbrengwaarde van de muziekschool en het pand van VastNed nog niet meegenomen. In deze fase van het project kunnen we hier nog geen grote conclusies aan verbinden. Februari 2019 is de studie goedgekeurd door de gemeenteraad en hierna is Explorius gestart met het Ontwikkelplan. Doelstelling is onder andere om te komen tot een sluitende grond- en vastgoedexploitatie. Wanneer de gemeenteraad ook dit plan (in 2019 of 2020) goedkeurt, wordt duidelijk of slopen en afboeken van de panden noodzakelijk is. Zo ja, dan kunnen we de financiële consequenties in de begroting verwerken.
9	Uitvoeringskosten SDOA niet reëel begroot	SDOA geeft in de begroting aan dat de uitvoeringskosten vanaf 2017 met € 1.000.000 stijgen. Er is besloten dat er een onderzoek moet komen naar de efficiency van de bedrijfsvoering van SDOA. De verwachting is dat er een efficiencyslag mogelijk is waardoor de bedrijfsvoeringskosten zullen dalen. In 2019 is er een onderzoek geweest naar de positie van SDOA in het sociaal domein. De resultaten van dit onderzoek worden uitgewerkt in 2020 en zullen dienen als basis voor een nieuwe kostenverdeling tussen de gemeenten.
9	Overschrijding Participatiebudget/Wsw deel	De daling van de Rijkssubsidie voor uitvoering Wsw (uitvoering sociale werkvoorziening en begeleid werken) zet nog door. Het verschil tussen het cao-loon en de Rijkssubsidie komt ten laste van de gemeente.
13	Verlies van kennis, kunde en capaciteit door bezuiniging op organisatie	Bezuiniging op het personeel levert onder andere de volgende risico's op: <ul style="list-style-type: none"> - te veel verlies van kennis en kunde om alle taken te kunnen blijven uitvoeren; - te veel verlies van capaciteit om alle taken te kunnen blijven uitvoeren. In principe is er afgesproken dat er evenveel taken komen te vervallen als dat er formatie verdwijnt.

Risico Grondexploitatie

Gemeenten moeten de risico's, die voortvloeien uit de grondexploitaties, kunnen opvangen. Hiervoor is weerstandscapaciteit nodig. De weerstandscapaciteit wordt bepaald door de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om tegenvallers op te vangen zonder dat het nodig is de begroting of het beleid aan te passen. We kunnen het risico dat de gemeente loopt bij de grondexploitaties op twee manieren benaderen:

1. Het risico dat de resultaten uit de grondexploitaties lager uitvallen dan we verwachten, waarbij we nog wel kunnen uitgaan van een positief resultaat;
2. Het risico dat de toekomstige inkomsten niet voldoende zijn om de gemaakte kosten goed te maken.

De relatie tussen de risico's uit grondexploitatie en weerstandscapaciteit hangt samen met het belang dat de gemeente heeft om een positief saldo uit de grondexploitaties te halen. Wanneer we verwachte positieve saldi uit grondexploitaties op voorhand inzetten om ontwikkelingen te financieren, dan moeten we een grotere risicoreservering maken. In Winterswijk nemen we resultaten uit grondexploitaties niet op in de meerjarenbegroting.

Is duidelijk dat we te maken krijgen met verlies? Dan verwerken het verlies dat jaar in de jaarrekening. Dit doen we door een verliesvoorziening te treffen. We beoordelen dit per complex. We moeten tekorten afdekken in het jaar waarin ze voorzienbaar worden. Winsten moeten we opnemen als projecten zijn gerealiseerd. Dit beoordelen we per project. De Commissie BBV heeft een nauwgezette richtlijn uitgevaardigd waarin staat hoe we te realiseren winst moeten berekenen.

Het verwachte resultaat van de geactualiseerde grondexploitaties (voor wat betreft de bouwgronden in exploitatie) is in het MPG bij de jaarrekening 2018 berekend op € 0,8 miljoen positief. We verwachten dat we van dit resultaat van € 0,8 miljoen ongeveer € 0,7 miljoen realiseren in 2019. Dit betekent dat er vanaf 2020 geen perspectief is op winstnemingen op de grondexploitaties. Het risico zoals beschreven onder punt 2 is actueel.

De algemene reserve van de gemeente dient als bron voor het weerstandsvermogen. We gaan ervan uit dat een weerstandsvermogen van € 2,5 miljoen voor de grondexploitaties toereikend is.