

3.2 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

(Commissie Bestuur en Middelen)

Het wettelijk kader voor het opstellen van een paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing is opgenomen in artikel 11 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:

- De weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken.
- Alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

De paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing bevat tenminste een inventarisatie van de weerstandscapaciteit, de risico's en het beleid daarover. Ook, sinds de begroting 2016, zijn enkele kengetallen verplicht in deze paragraaf, met een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

Het weerstandsvermogen is te omschrijven als 'de mate waarin de gemeente Bunschoten in staat is middelen vrij te maken om financiële risico's op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van het bestaande beleid van de gemeentelijke dienstverlening'. Deze formulering is zo gekozen, omdat het niet wenselijk is, vooral na de doorgevoerde bezuinigingen, dat er opnieuw moet worden bezuinigd en/of omgebogen indien zich onverwachts substantiële tegenvallers voordoen.

Notitie weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen is een indicator voor de robuustheid van de financiële positie van de gemeente. Om te kunnen vaststellen of het weerstandsvermogen voldoende is, moeten de belangrijkste risico's worden geïnventariseerd en gerelateerd aan de middelen en mogelijkheden die de gemeente heeft om de financiële gevolgen van dergelijke niet begrote zaken te kunnen opvangen. Vooral voor de grondexploitaties is het van belang de risico's te onderkennen.

Een overzicht reserves staat aan het eind van deze paragraaf. Uit dit overzicht blijkt dat de reserve algemene dienst ultimo 2020 € 9,7 miljoen bedraagt.

Overzicht weerstandsvermogen

Op de volgende bladzijde staat een overzicht van de weerstandscapaciteit. Een toelichting op deze tabel is hieronder te lezen.

Het begrip onbenutte belastingcapaciteit is afgeleid van de normen die worden gehanteerd voor een artikel 12 gemeente. Uit de nieuwste berekeningen van de onbenutte belastingcapaciteit blijkt dat dit voor Bunschoten berekend wordt op € 2,5 miljoen. De ruimte die resteert, komt overeen met een stijging van de OZB met ruim 71% (1% opbrengst ozb = € 35.000,-).

Het artikel 12 beleid voor de onderdelen riolering en reiniging blijft onveranderd 100% kostendekkend. In de begroting is dat ook het uitgangspunt, waarbij wordt opgemerkt dat hierbij ook de mutaties in de egaliseringsreserves zijn meegenomen. Voor wat betreft de jaarlijkse exploitatie is er een weerstandscapaciteit van gemiddeld € 110.000,-.

Het verwacht weerstandsvermogen begroting 2020 - 2023 is € 9.767.000,-. Gedeeld door de geïnventariseerde financiële risico's á € 4.200.000,- dan komt daar een ratio van het weerstandsvermogen van 2,3 uit. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de gemeente Bunschoten de mogelijke financiële risico's goed kan dekken.

De risico's binnen de grondexploitatie moeten worden geactualiseerd zodat er ook iets gezegd kan worden over de gewenste stand van deze reserve. Uitgangspunt is € 1 miljoen plus de geïnventariseerde risico's.

De voorziening verliesgevende complexen grondexploitatie mag eigenlijk niet worden meegerekend bij het bepalen van het weerstandsvermogen. De voorziening is afhankelijk van economische ontwikkelingen en er wordt uiteraard geprobeerd de verliezen te beperken en zo mogelijk terug te dringen. De prognose is dat een deel van de voorziening nodig is voor afdekking van het geprognostiseerde verlies van met name de complexen Zuyderzee, Rengerwetering eilanden, 4 en 5 en de Nertsenfarm.

Ontwikkeling weerstandsvermogen/capaciteit

(Bedragen x € 1.000,-)	2020	2021	2022	2023
Jaarlijkse exploitatie				
Onbenutte belastingcapaciteit	2.500	2.500	2.500	2.500
Stelpost onvoorziene uitgaven	110	110	110	110
Totaal jaarlijkse exploitatie	2.610	2.610	2.610	2.610
Vermogenssfeer (31/12 vh jaar)				
Reserve algemene dienst (incl. precario)	9.767	11.067	11.360	12.085
Reserve grondexploitatie	3.759	3.612	3.612	3.612
Totaal	13.526	14.679	14.972	15.697
Precario kabels en leidingen (cumulatief)	4.291	5.101	5.101	5.101
Totaal vermogenssfeer (excl. precario)	9.235	9.578	9.871	10.596
Voorziening grondexploitatie	5.961	5.900	5.900	5.900
Totaal voor opvang risico's	15.196	15.478	15.771	16.496

Risico's

Financiële risico's

Bij de financiële risico's kan er onderscheid worden gemaakt met betrekking tot de risico's die voortvloeien uit het eigen beleid, uit het beleid van andere overheden, samenwerking met andere gemeenten c.q. instanties, uit voor gemeenten autonome ontwikkelingen (bijvoorbeeld economische en maatschappelijke ontwikkelingen) en ten slotte nog uit het doen en/of nalaten van anderen. Als gevolg van het aantrekken van de economie is de verwachting dat de (bouw)kosten gaan stijgen, hierdoor vallen aanbestedingen voor projecten in de openbare ruimte naar verwachting hoger uit.

Dubieuze debiteuren

Voor de dubieuze debiteuren wordt bij de jaarrekening een voorziening dubieuze debiteuren gevormd, die vervolgens wordt aangewend voor het verlagen van het debiteurensaldo. Van jaar tot jaar wordt deze ontwikkeling gevolgd bij de jaarrekening. In de jaarrekening 2018 is voor dit onderdeel een voorziening getroffen van € 726.000,-. Het grootste deel van deze post betreft debiteuren sociale zaken (€ 645.000,-). Voor de beoordeling van deze debiteuren wordt uitgegaan van percentages oninbaar per soort vordering.

Verzekeringen

Daar waar mogelijk voorzienbare risico's ontstaan heeft de gemeente deze zoveel mogelijk afgedekt door het afsluiten van verzekeringen. Er wordt een toenemende claimbewustheid van de burger gesignaleerd.

Jaarlijks worden er ongeveer 10 aansprakelijkheidsstellingen ontvangen. In veel gevallen liggen deze schades onder het eigen risico. De schade wordt doorgestuurd naar de verzekering, die de verdere afhandeling voor haar rekening neemt. Bij schades onder het eigen risico, worden de kosten in rekening gebracht bij de gemeente. De kosten van het eigen risico van investeringsprojecten worden doorbelast aan de betreffende projecten of zo mogelijk verhaald op de aannemers.

Garantieverstrekkingen

Het WEW staat garant voor de risico's van hypotheeken. De gemeente en het Rijk zijn achtervangovereenkomsten aangegaan waarbij zij beiden voor 50% garant staan voor eventuele liquiditeitstekorten. Bij tekorten hebben zij de verplichting renteloze leningen te verstrekken aan het WEW.

Door de Rijksoverheid wordt er op geattendeerd voorzichtig te zijn met het verstrekken van garanties. Vooral instellingen in de sport- en zorgsector moeten in eerste instantie aankloppen bij het voor die sector betreffende waarborgfonds, waarbij de gemeente als achtervang optreedt.

Voor het verstrekken van achtervangovereenkomsten ten behoeve van leningen voor woningbouwverenigingen geldt een vergelijkbare regeling. De gemeente staat evenals de Stichting WSW voor 50% garant voor de rente en aflossing van de leningen.

Open-einde regelingen

In de begroting zijn een aantal open-einde regelingen opgenomen. Met regelingen die gekenmerkt worden door een open-einde regeling wordt bedoeld dat het volume van de aanspraken op de betreffende voorzieningen door de gemeente niet beïnvloedbaar en dus niet beheersbaar is. Voorbeelden hiervan zijn het beroep op de Wet Werk en Bijstand (BUIG), schuldsaneringen, de Wet maatschappelijke ondersteuning en vervoer van leerlingen naar speciaal onderwijs. Ook de uitvoering van de Wsw kan hierbij worden betrokken.

Het zijn vooral ontwikkelingen binnen het sociaal domein waarvoor is afgesproken dat voor- en nadelen in principe binnen het domein moeten worden verrekend, waarbij ook gebruik kan worden gemaakt van de daarvoor beschikbare egaliseringsreserve sociaal domein.

Risicoanalyse

In 2018 is de eerste risicoanalyse uitgevoerd, dit onderzoek valt onder het zo genoemde verordening van artikel 213a gemeentewet. De risico's van de gemeente Bunschoten zijn in de breedste zin van het woord geïnventariseerd, de top vijf risico's zijn hieronder weergegeven.

Nr.	Risico (Bedragen x € 1,-)	Financieel risico	Kans	Financieel gevolg
1	Aansprakelijkheidsstelling (in de breedste zin van het woord bijvoorbeeld: afgeven vergunningen, gladheidsbestrijding, riolering, bodemvervuiling, aanvaring veerpont, letsel speeltoestellen, <u>awb</u> procedures, faillissement (van aannemer waar de gemeente verantwoordelijk voor is), seizoen afhankelijke risico's (storm- en vuurwerkschade) en dergelijke.	€ 1.100.000	50%	€ 550.000
2	Claimcultuur Sociaal domein neemt toe. Budget niet goed bepaald door geen historie en meer zorgvraag.	€ 500.000	80%	€ 400.000
3	De marktprijzen stijgen door krapte in de markt bij de leveranciers en bij aanbestedingsprocedures.	€ 500.000	80%	€ 400.000
4	De vraag naar aspecten in het Sociaal domein (onder andere jeugdzorg en bijstand) wordt meer, door laagdrempeligheid en de eigen bijdrage wordt niet meer inkomensafhankelijk. De kosten gaan omhoog door mogelijke niet ingekochte zorg, het doorzetten van speciale gevallen door te weinig mankracht en rechtszaak kosten door te weinig dossier tijd.	€ 500.000	80%	€ 400.000
5	Dalende algemene uitkering (Sociaal domein, rijks bezuinigingen en herverdelingen)	€ 315.000	80%	€ 252.000
	Totaal	€ 2.915.000		€ 2.002.000

Er is voor € 4,2 miljoen totaal aan financieel gevolg geïnventariseerd. Als er gekeken wordt naar de risico's die boven de 75% kans uitkomen, dan kan het voor komen dat deze risico's zich vaak voordoen. Als deze risico's zich vaak voordoen, dan dienen deze risico's op termijn structureel in de begroting opgenomen te worden.

In de motie sociaal domein is gevraagd de risico's binnen het sociaal domein kritisch te inventariseren en welke maatregelen genomen kunnen worden ter beperking. Dat is ook een goed moment om de bovenstaande inventarisatie te actualiseren en aan de hand daarvan de bestemmingsreserve sociaal domein aan te vullen.

Sociaal domein

Participatiewet

Het regionaal werkvoorzieningschap Amersfoort voert voor Bunschoten de Wet Sociale Werkvoorziening uit.

Jeugdwet en Wmo/AWBZ

In de verschillende beleidsnota's is in een aparte paragraaf aandacht besteed aan de mogelijke risico's en de te treffen beheersmaatregelen. Voor de opvang van risico's is de egaliseringsreserve Sociaal domein beschikbaar.

Rente

Een moeilijk voorspelbare en door de gemeente niet te beïnvloeden grootte is de rente. Een aantal elementen bepaalt eigenlijk het positieve of negatieve renterisico:

- Onzekerheid over de korte rente;
- Onzekerheid over de rente bij renteaanpassingen;
- Onzekerheid over de rente bij aan te trekken geldleningen voor nieuwe investering.

In de paragraaf Financiering is de financieringsplanning uitgewerkt. De ontwikkeling van de grondexploitatie en verschillende grote investeringen, zoals het IHP zijn van belang bij de ontwikkeling van de financieringsplanning. De rentes zijn op dit moment nog steeds laag, maar trekken wel aan.

Incidentele baten en lasten

Op begrotingsbasis speelt het onderscheid tussen incidentele en structurele baten en lasten nauwelijks een rol, omdat de meeste ramingen structureel doorwerken in de begroting. Ook de bezuinigingen die gefaseerd ingevoerd worden vallen niet onder het begrip incidenteel.

Bij de jaarrekening speelt het wel weer een grote rol, omdat het resultaat daar regelmatig wordt beïnvloedt door afrekeningen van voorgaande jaren of incidentele opbrengsten in verband met verkopen.

Op de volgende pagina is een overzicht te zien van alle incidentele posten voor de jaren 2020 tot en met 2023. Tevens geeft de tabel weer wat dit voor invloed heeft op het begrotingssaldo.

Overzicht incidentele baten en lasten begroting 2020 - 2023

Omschrijving <i>(Bedragen x € 1,-)</i>	Baten	Lasten	Saldo 2020	Saldo 2021	Saldo 2022	Saldo 2023
Programma Bestuur en ondersteuning						
Taxatie gemeentelijke gebouwen			0	-12.500		
Audit juridische kwaliteitszorg			0		-10.250	
<i>Treasury</i>						
Nadelige renteresultaat grondexploitatie	-412.000		-412.000	-67.000		
Nadelig effect verhuur grond Haarbrug-Zuid			0	-80.000		
<i>Belastingen</i>						
Precario	810.000		810.000	810.000		
<i>Mutatie reserves</i>						
Grondexploitatie Bovenplanse voorziening	412.000		412.000			
	28.000		28.000			
Begrotingsresultaat		461.000	-461.000	-1.300.000	-302.000	-728.000
Programma Sociaal domein						
Zorgkosten		800.000	-800.000	-100.000	-50.000	
Programma Volksgezondheid en milieu						
Maaien randmeren		28.000	-28.000			
Totaal	838.000	1.289.000	-451.000	-749.500	-362.250	-728.000

Structureel begrotingssaldo

<i>(Bedragen x € 1,-)</i>	2020	2021	2022	2023
Saldo baten en lasten voor mutatie in de reserve	644.532	1.440.970	141.683	524.154
Toevoegingen en onttrekkingen aan reserves	641.451	1.435.056	132.587	520.688
Begrotingssaldo na bestemming	3.081	5.914	9.096	3.466
Waarvan incidentele baten en lasten (saldo)	-451.000	-749.500	-362.250	-728.000
Structureel begrotingssaldo	454.081	755.414	371.346	731.466

Beschikking reserves

De ontwikkeling van de reserves is voor een belangrijk deel ingegeven door de nota Weerstandsvormogen. Voor de tariefegaliseringsreserves geldt dat deze zijn gekoppeld aan de 100% kostendekking. Voor de egaliseringsreserve reiniging is afgesproken dat deze de komende jaren wordt verlaagd tot maximaal 5% van de omzet. Dit komt op basis van de genomen besluiten tot uitdrukking. In de tabel op de volgende bladzijde staan de geraamde onttrekkingen ten gunste van de exploitatie. Er wordt niet beschikt om de begroting structureel sluitend te maken.

Geprognosticeerde balans

Het is verplicht om in de begroting een geprognosticeerde balans op te nemen. Met deze balans wordt de verwachting voor de aankomende jaren gegeven.

Omschrijving (bedragen x € 1.000)	Realisatie 31-12- 2018	Begroting 31-12- 2019	Begroting 31-12- 2020	Begroting 31-12- 2021	Begroting 31-12- 2022	Begroting 31-12- 2023
Activa						
Vaste activa	33.605	41.200	43.054	45.530	47.817	49.970
Vorraden	18.079	13.733	5.074	-453	846	2.367
Vlottende activa	13.599	0	0	0	0	0
Liquide middelen	275	10.300	6.401	895	-2.193	-3.178
Overige vlottende activa	1.800	1.626	1.729	1.729	1.729	1.729
Totaal activa	67.357	66.859	56.258	47.701	48.199	50.888
Passiva						
<i>Eigen vermogen</i>						
Algemene reserves	8.391	9.309	9.767	11.067	11.360	12.085
Bestemmingsreserves	6.728	5.987	6.170	6.305	6.145	5.941
Voorzieningen	4.693	2.845	2.432	2.819	2.465	1.915
Langlopende leningen	40.053	30.715	21.878	10.740	10.650	11.560
Vlottende passiva	7.493	18.003	16.012	16.770	17.579	19.387
Totaal passiva	67.357	66.859	56.258	47.701	48.199	50.888

Vooruitlopend op de kengetallen die op de volgende bladzijde staan, is in onderstaand overzicht een verloop van de netto schuldquote, solvabiliteit en het kengetal grondexploitatie opgenomen voor de jaren 2021 - 2023, berekend uit de geprognosticeerde balans.

	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022	Begroting 2023
Netto schuldquote	37,4%	30,4%	44,4%	48,9%
Solvabiliteitsratio	28,3%	36,4%	36,3%	35,4%
Kengetal grondexploitatie	9,0%	-0,9%	2,0%	5,7%

Financiële kengetallen

Nr.	Kengetal	Rekening 2018	Begroting 2019	Begroting 2020
1a	Netto schuldquote	62,1%	42,8%	37,4%
1b	Netto schuldquote -/- verstrekte leningen	56,2%	35,0%	31,5%
2	Solvabiliteitsratio	22,4%	22,9%	28,3%
3	Kengetal grondexploitatie	35,2%	28,5%	9,0%
4	Structurele exploitatieruimte	2,4%	1,5%	0,5%
5	Belastingcapaciteit	80,2%	79,5%	83,4%

- **Netto schuldquote:** De netto schuldquote weerspiegelt het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen. De schuldquote geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie (>130 = hoge schuld). Uit het overzicht blijkt dat in 2020 een daling te zien is. Dit komt doordat de leningen worden afgelost.
- **Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen:** Dit is dezelfde indicator als hiervoor beschreven, maar dan gecorrigeerd met het aandeel van de verstrekte leningen (>130 = hoge schuld).
- **De solvabiliteitsratio:** Dit kengetal geeft een indicatie in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te kunnen voldoen. Het eigen vermogen (reserves en resultaat overzicht baten en lasten) wordt uitgedrukt in een percentage van het balanstotaal (>20 = goed). De ontwikkeling op basis van de geprognoseerde balans laat een verbetering zien.
- **Kengetal grondexploitatie:** 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 of jaarstukken en uitgedrukt in een percentage. Dit kengetal is opgenomen, omdat de afgelopen jaren is gebleken dat de grondexploitatie een forse impact kan hebben op de financiële positie van de gemeente. Ook hier is een verbetering te zien, doordat de boekwaarde van de gronden in exploitatie de komende jaren fors dalen.
- **Structurele exploitatieruimte:** De structurele exploitatieruimte wordt bepaald door het saldo van de structurele baten en lasten en het saldo van de structurele onttrekkingen en toevoegingen aan de reserves gedeeld door de totale baten en uitgedrukt in een percentage. Een begroting waarvan de structurele baten hoger zijn dan de structurele lasten is meer flexibel dan waar dit in evenwicht is. Dit kengetal laat zien dat de structurele lasten 0,5% lager zijn dan de structurele baten.
- **Belastingcapaciteit woonlasten meerpersoonshuishouden:** De ruimte die een gemeente heeft om zijn belastingen te verhogen wordt vaak gerelateerd aan de totale woonlasten. Het COELO publiceert dit in de Atlas van de lokale lasten. Onder woonlasten wordt de OZB verstaan, de rioolheffing en de afvalstoffenheffing voor een woning met een gemiddelde WOZ-waarde in de betreffende gemeente. Deze uitkomst wordt vergeleken met het landelijk gemiddelde en uitgedrukt in een percentage. Het verschil met het landelijk gemiddelde wordt kleiner.

Overzicht reserves

Naam reserve	Boekwaarde 01-01-2019	Boekwaarde 01-01-2020	Toevoegingen	Onttrekkingen	Boekwaarde 01-01-2021	Boekwaarde 01-01-2022	Boekwaarde 01-01-2023	Boekwaarde 01-01-2024
<i>Algemene reserves</i>								
Reserve algemene dienst	7.697.569,95	9.309.279,95	458.000,00	-	9.767.279,95	11.067.279,95	11.360.279,95	12.085.279,95
Totaal algemene reserves	7.697.569,95	9.309.279,95	458.000,00	-	9.767.279,95	11.067.279,95	11.360.279,95	12.085.279,95
<i>Bestemmingsreserves</i>								
Reserve startersleningen	68.000,00	68.000,00	-	-	68.000,00	68.000,00	68.000,00	68.000,00
Reserve stimulerings-/vangnetleningen	169.000,00	156.527,00	-	12.473,00	144.054,00	131.581,00	119.108,00	106.635,00
Sociaal domein	-	-	-	-	-	-	-	-
Toekomstvisie	591.836,13	135.545,13	-	-	135.545,13	135.545,13	135.545,13	135.545,13
Dekking kapitaallasten	-	474.944,10	27.000,00	51.551,90	450.392,20	478.281,30	431.396,40	404.511,50
Totaal bestemmingsreserves	828.836,13	835.016,23	27.000,00	64.024,90	797.991,33	813.407,43	754.049,53	714.691,63
<i>Egalisatiereserves</i>								
Afvalstoffenheffing	247.702,28	0,00	4.388,26	-	4.388,26	10.752,96	22.228,30	34.067,04
Rioolrechten	200.700,15	230.948,15	13.412,47	-	244.360,62	227.885,62	150.895,33	13.116,44
Marktgelden	1.351,48	6.351,48	-	792,00	5.559,48	4.379,23	3.006,98	1.631,73
Begraafrecht	225.853,94	179.165,94	-	30.372,38	148.793,56	115.407,86	81.240,12	43.601,80
Totaal egalisatiereserves	675.607,85	416.465,57	17.800,73	31.164,38	403.101,92	358.425,67	257.370,73	92.417,01
<i>Grondexploitatie</i>								
Algemene reserve	3.782.379,12	3.469.849,12	700.604,94	411.765,00	3.758.689,06	3.611.689,06	3.611.689,06	3.611.689,06
Bovenwijkse voorzieningen	1.232.728,98	1.071.967,98	-	34.000,00	1.037.967,98	1.424.284,98	1.424.284,98	1.424.284,98
- Fonds stadsuitleg/ Bovenplans	-	-	-	-	-	-	-	-
- Fonds landschapstienitje	208.227,10	193.227,10	-	21.000,00	172.227,10	97.227,10	97.227,10	97.227,10
Oostmaat	5.223.335,20	4.735.044,20	700.604,94	466.765,00	4.968.884,14	5.133.201,14	5.133.201,14	5.133.201,14
Totaal grondexploitatie	14.425.349,13	15.295.805,95	1.203.405,67	561.954,28	15.937.257,34	17.372.314,19	17.504.901,35	18.025.589,73