

4.2 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Portefeuillehouder: wethouder M.B. Foekema

Inleiding

De paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing geeft inzicht in de ontwikkeling van het weerstandsvermogen. Het weerstandsvermogen van een gemeente is het vermogen om financiële risico's op te kunnen vangen. De gemeente IJsselstein wil voorkomen dat iedere niet begrote financiële tegenvaller zou moeten lijden tot bezuinigingen, maar daarnaast wil de gemeente ook geen onnodig hoge financiële buffers aanhouden. Voor de beoordeling van het weerstandsvermogen zijn twee elementen van belang:

- De beschikbare weerstandscapaciteit: dit zijn de middelen waarover de gemeente beschikt om niet begrote kosten te dekken die onverwachts en substantieel zijn;
- De aanwezige risico's: dit zijn risico's die de gemeente loopt waarbij gekeken wordt naar zowel de kans dat deze risico's zich voor zullen doen alsmede het schadebedrag dat met het voordoen zou ontstaan.

Beide elementen worden in de deze paragraaf uitgewerkt en worden twee keer per jaar, bij het opstellen van de begroting en jaarrekening, geactualiseerd. In de paragraaf zijn verder ook de kengetallen opgenomen die op grond van het BBV voorgeschreven zijn. Doel van deze kengetallen is eenvoudig inzicht te krijgen in de financiële positie van de gemeente.

Weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit kent 2 vormen:

- Incidentele weerstandscapaciteit
- Structurele weerstandscapaciteit

Beide vormen worden hieronder toegelicht.

De incidentele weerstandscapaciteit:

Dit betreft het (incidentele) vermogen om calamiteiten eenmalig op te kunnen vangen zonder dat deze invloed heeft op de voortzetting van taken. Het valt samen met ontwikkeling van de algemene reserve en de reserve decentralisaties. Beide reserves hebben als doel risico's op te vangen. Onderstaand een overzicht van de verwachte ontwikkeling van deze reserves:

Incidentele weerstandscapaciteit (in €)	Boekjaar 2019	Boekjaar 2020	Boekjaar 2021	Boekjaar 2022	Boekjaar 2023
<i>Algemene reserve</i>					
Saldo per begin van het boekjaar	13.083.348	10.517.371	8.500.655	8.500.655	8.500.655
Geraamde mutaties via de reguliere exploitaties	-831.150	-250.000	-	-	-
Geraamde mutaties via de balans/resultaatbestemming	-1.734.827	-1.766.716	-	-	-
Saldo per einde van het betreffende boekjaar	10.517.371	8.500.655	8.500.655	8.500.655	8.500.655

<i>Reserve decentralisaties</i>					
Saldo per begin van het boekjaar	1.784.770	205.000	35.000	0	0
Geraamde mutaties via de reguliere exploitaties	-1.453.770	-170.000	-35.000	-	-
Geraamde mutaties via de balans/resultaatbestemming	-126.000	-	-	-	-
Saldo per einde van het betreffende boekjaar	205.000	35.000	0	0	0
Totaal incidentele weerstandscapaciteit per eind boekjaar	10.722.371	8.535.655	8.500.655	8.500.655	8.500.655

Naast de genoemde algemene en decentralisatie reserve beschikt de gemeente ook nog over een aantal 'stille' reserves, in de vorm van vastgoed, gronden en aandelen. Deze zijn niet meegenomen in de omvang van de incidentele weerstandscapaciteit aangezien deze reserves niet direct in geld omgezet kunnen worden wegens het in gebruik zijn van het vastgoed en de gronden.

De structurele weerstandscapaciteit:

Dit zijn de middelen die permanent ingezet kunnen worden om tegenvallers in de lopende exploitatie op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van de bestaande taken. Dit is de (potentiële) financiële ruimte voor de gemeente. De structurele weerstandscapaciteit bestaat uit 2 onderdelen, te weten de verplichtte stelpost onvoorzien in de begroting en de onbenutte belastingcapaciteit inzake de onroerendezaakbelasting (OZB). Dit is het verschil tussen de tarieven zoals wij deze als gemeente hanteren en het normtarief voor zogenaamde artikel 12-gemeenten dat voor 2020 op 0,1853 is vastgesteld.

Structurele weerstandscapaciteit (in €)	
Onbenutte belastingcapaciteit OZB	2.638.435
Stelpost onvoorzien	85.000
Stelpost budget risico's	421.528
Totaal	3.144.963

Risico's

Om een correcte en actuele inschatting te kunnen maken van de benodigde weerstandscapaciteit is het nodig periodiek de risico's te actualiseren. Wij kiezen ervoor dit bij zowel de begroting als de jaarrekening te doen. De voor deze paragraaf relevante risico's moeten een financiële omvang hebben van € 100 k of hoger. Deze risico's worden hieronder ook kort toegelicht.

De gemeente IJsselstein hanteert de volgende criteria voor een risico:

- Er moet sprake zijn van oorzaak en gevolg;
- De kans dat een gebeurtenis zich voordoet en de mate waarin het gevolg zich voordoet zijn onzeker;
- Er moet sprake zijn van enige mate van voorkennis;
- Het risico moet een bedreiging/belemmering vormen voor het bereiken van de beleidsdoelstellingen;
- Het risico moet financieel kwantificeerbaar zijn.

Benodigde weerstandscapaciteit

Hierna zijn de risico's per programma weergegeven en toegelicht waarvan het risicobedrag groter dan 100K is.

Risico	Beheersmaatregelen	Realisatie 2020	Kans	Bruto bedrag	Netto (kans x bruto)
			in %	in €	in €
Programma Wonen en ruimte					
Leningen aan Provides Ter financiering van grote woningbouwprojecten heeft de gemeente in het verleden diverse leningen verstrekt aan Provides. Voor de geldleningen zijn geen hypothecaire zekerheden verlangd door de gemeente.	Door het contract dat is gesloten met het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) kan Provides zelfstandig leningen aantrekken onder waarborging van het WSW. De gemeente verstrekt daarom geen nieuwe leningen meer aan Provides. Het WSW beoordeelt jaarlijks de financiële positie van Provides. Hierin geeft het WSW aan of Provides voldoet aan de eisen van kredietwaardigheid conform het reglement van deelneming Waarborgfonds.	Het WSW beoordeelt jaarlijks de financiële positie van Provides. Hierin geeft het WSW aan of Provides voldoet aan de eisen van kredietwaardigheid conform het reglement van deelneming Waarborgfonds. Het risicobedrag is gebaseerd op 2% van het bedrag van de uitstaande geldleningen en het bedrag van de leningen waarvoor de gemeente garant staat.	2	16.700.000	334.000
Niet in exploitatiegenomen gronden Voor gronden waar nog geen grondexploitatie is geopend is een risico dat wanneer dat niet tijdig gebeurt de boekwaarde van de gronden moet worden afgewaardeerd naar de lagere marktwaarde als dat van toepassing is.	Bij de jaarlijkse actualisatie van grondexploitaties worden ook deze grondpositie en ontwikkelingen gemonitord en beoordeeld.	De gemeente loopt op dit gebied alleen risico op de boekwaarde van gronden bij de A2-zone indien er uiterlijk eind 2019 geen grondexploitatie is gestart, de gronden zijn verkocht en/of er reëel uitzicht is op verkoop van de gronden. De laagst denkbare waarde is de prijs van landbouwgrond. Het verschil tussen de huidige boekwaarde en de landbouwwaarde is als bruto	25	2.787.000	696.750

		risicobedrag gehanteerd.			
Programma Inkomen, jeugd en Wmo					
Uitkeringen Participatiewet (bijstand) Uitkeringen van de gemeente op grond van de Participatiewet zijn een open-einde-regeling. Risico is dat de uitkering toenemen en/of de rijksbijdrage die de gemeente daarvoor ontvangt afneemt of onvoldoende is om de lasten uit te dekken. En een risico is dat vorderingen op dit gebied niet worden terugbetaald.	Beheersing (bewaken toegang en bevorderen uitstroom) vindt plaats binnen de gemeenschappelijke regeling Werk en Inkomen Lekstroom (WIL). Vorderingen worden jaarlijks beoordeeld. Voor oninbaarheid heeft de gemeente een voorziening getroffen.	De rijksbijdrage wordt periodiek bijgesteld aan de landelijke ontwikkelingen. Risico is dat de lokale ontwikkeling hiervan afwijkt. Het risicobedrag is gebaseerd op het bedrag van de verwachte rijksbijdrage.	5	6.900.000	345.000
Integraal sociaal domein De Wmo en Jeugdwet zijn opneemregelingen. Dat houdt in dat eventuele overschrijdingen op deze taken voor risico van de gemeente is. Het gaat hierbij met name om begeleiding, huishoudelijke hulp, woon- en vervoersvoorzieningen. Daarnaast valt hieronder ook de re-integratie (Participatiewet) en de afbouw van de Wsw.	Met lokale beleidsregels en verordeningen kunnen binnen de grenzen van de wet regels worden gesteld, waardoor kosten beter beheersbaar blijven. Beheersing van de toegang tot Wmo en jeugd wordt bewaakt door de gemeente. Voor re-integratie vindt dit plaats via de gemeenschappelijke regeling WIL. Gemeente zet in op preventie en lokale ondersteuning om relatief dure zorg te voorkomen.	Het aantal verstrekkingen (Wmo) loopt gestaag op als gevolg van vergrijzing en de invoering van een vast abonnementstarief. Ook bij jeugd is ondanks een lichte daling van het aantal jeugdigen een duidelijke toename van inzet van maatwerk zichtbaar. Uitdaging blijft om dit beheersbaar te houden. Als risicobedrag wordt uitgegaan van een percentage van de geraamde lasten op dit gebied.	5	12.040.000	602.000

<p>Algemene uitkering m.b.t. jeugdzorg Het kabinet heeft besloten extra middelen toe te voegen aan het jeugdhulpbudget. In 2019 ontvangen gemeenten € 400 miljoen en in 2020 en 2021 jaarlijks € 300 miljoen extra middelen. Aanvullend onderzoek wordt verricht om te kunnen bepalen of, en zo ja in welke mate, gemeenten structureel extra middelen nodig hebben. Het ministerie van BZK heeft in overleg met de VNG een richtlijn opgesteld ten aanzien van het structureel ramen (ook vanaf 2022) van een hogere algemene uitkering. Voorwaarde is dat daarnaast gemeente tevens zelf maatregelen neemt in het kader van de transformatie rondom jeugdzorg en ggz mede gericht op beheersing van de kosten. Gemeenten spelen immers zelf ook een actieve rol in de transformatie en daarmee ook in het kunnen beperken van de uitgaven.</p>	<p>Berichtgeving ten aanzien van de uitkomsten van het onderzoek worden gevolgd, zodat hierop zo nodig geanticipeerd kan worden. Daarnaast heeft de taskforce jeugd een aantal aanbevelingen op het gebied van jeugdzorg (transformatie) voorbereid die geïmplementeerd worden. Dit heeft prioriteit en de voortgang wordt gemonitord.</p>	<p>Het kabinet heeft met de VNG afgesproken dat in het najaar van 2020 een onderzoek naar de ontwikkeling van volume en uitgaven van jeugdzorg is afgerond. De resultaten van het onderzoek dienen als inbreng van de komende kabinetsformatie. De uitkomsten van het onderzoek zijn zwaarwegend. Dit in het licht van de jeugdhulpplicht van gemeenten en de noodzaak van sluitende begrotingen. Het risicobedrag is gebaseerd op de omvang van de hogere algemene voor de gemeente.</p>	20	600.000	120.000
Diverse programma's					
<p>Overige leningen Uit hoofde van de publieke taak heeft de gemeente de afgelopen jaren leningen verstrekt of staat de gemeente garant voor leningen. Een groot deel van het openstaande bedrag aan leningen heeft betrekking op een lening verstrekt aan het Cals College en een achtergestelde lening aan Vitens. Het risico van deze leningen is dat de vereniging of stichting die de lening heeft ontvangen niet aan zijn verplichting (aflossing en rente) kan voldoen.</p>	<p>Het beleid is erop gericht de bestaande leningenportefeuille af te bouwen door geen nieuwe leningen te verstrekken. Voor garantstellingen op het gebied van sport geldt dat deze alleen worden afgegeven als ook het waarborgfonds garant staat. Het waarborgfonds beoordeelt periodiek de financiële positie van de betreffende instellingen.</p>	<p>Er zijn tot nu toe geen signalen ontvangen dat er problemen zijn bij de publieke instellingen waaraan leningen zijn verstrekt. Ook voor 2020 verwachten wij geen problemen. Het risicobedrag is gebaseerd op het bedrag van de openstaande leningen en het aandeel van de leningen waarvoor de gemeente garant staat.</p>	10	1.340.000	134.000

<p>Verbonden partijen De gemeente kan worden geconfronteerd met financiële tegenvallers van verbonden partijen. Door deelname verplicht de gemeente zich namelijk om bij te dragen in eventuele nadelige saldi. In de paragraaf verbonden partijen (paragraaf 4.5) wordt per verbonden partij ingegaan op de stand van zaken.</p>	<p>Het beheersen van de risico's van samenwerkingsverbanden is een belangrijk aandachtspunt van de wendbare organisatie. De werkt gemeente steeds meer samen met andere gemeenten, waarmee het beheersen van de risico's van groot belang wordt. We brengen de risico's zo goed mogelijk in beeld door de verbonden partijen scherp te monitoren.</p>	<p>Het risicobedrag is gebaseerd op bijdragen aan de bestaande verbonden partijen. Per verbonden partij is bij het opstellen van de begroting 2020 een risicobedrag bepaald.</p>	<p>Per GR een ander %, zie par. 4.5</p>	<p>17.929.843</p>	<p>1.005.000</p>
<p>Verstreken van gemeentegaranties</p>	<p>In de financiële verordening is aangegeven dat:</p>	<p>Voor zorginstelling is vanwege algemene ontwikkelingen in die sector een hoger risicopercentage gehanteerd. Ontwikkeling bij de zorginstellingen worden gemonitord en bij één zorginstelling is hierover periodiek overleg.</p>			
<p>De gemeente heeft in het verleden gemeentegaranties verstrekt vanuit zijn publieke functie. Zie de regels hieronder voor de bedragen en risico's per beleidsveld.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Alleen garanties verstrekt kunnen worden indien er geen waarborgfonds bestaat voor het betreffende beleidsterrein; 				
	<ul style="list-style-type: none"> - Indien de aanvrager beschikt over eigen accommodatie wordt er altijd het recht van 1e hypotheek verlangd; 				
	<ul style="list-style-type: none"> - Waar mogelijk worden de oude gemeentegaranties afgebouwd. 				
	<ul style="list-style-type: none"> - De lening is aangetrokken ter financiering van een investering die past in het gem. beleid. 				
	<p>Volkshuisvesting (Provides)</p>		<p>2</p>	<p>59.250.000</p>	<p>1.185.000</p>
	<p>Sport</p>		<p>10</p>	<p>530.000</p>	<p>56.000</p>
	<p>Kunst en cultuur</p>		<p>10</p>	<p>76.000</p>	<p>8.000</p>
	<p>Welzijn (zorginstellingen)</p>		<p>15</p>	<p>15.846.000</p>	<p>2.592.000</p>
<p>Totaal (= benodigde weerstandscapaciteit)</p>					<p>7.077.750</p>

Toelichting

De benodigde weerstandscapaciteit is afgenomen ten opzichte van de jaarrekening 2018. Daar is deze berekend op € 7,4 miljoen. Deze berekening komt dus € 0,3 miljoen lager uit. Dit komt vooral door een heroverweging van het risico op kosten van de verbonden partijen en een daling van het risico op de

leningenportefeuille i.v.m. aflossingen. Daarnaast is gezien recente uitspraken rondom datalekken het risico hierop naar beneden bijgesteld waarmee dit onder de grens van 100 k valt. Extra toegevoegd is het risico inzake de stelpost jeugdzorg vanuit de algemene uitkering die op advies van min. BZK en VNG structureel geraamd mag worden. De toezichthouder heeft als voorwaarde gesteld dat dit mag indien er in de risicoparagraaf een risico opgenomen wordt voor de jaren 2022 en 2023.

Risico's m.b.t. verbonden partijen

Voor het bepalen van het risico dat de gemeente loopt naar aanleiding van de deelname aan de diverse verbonden partijen wordt per gemeenschappelijke regeling een inschatting gemaakt van het risicobedrag en de procentuele grootte van het risico. Hieronder treft u de berekening van het risico bedrag aan. Het totaalbedrag van onderstaande tabel is genoemd in de inventarisatie van risico's in de tabel hierboven:

Verbonden partij	Totale bijdrage in 2020 in €	Correctie i.v.m. afzonderlijke geldstromen	Bijdrage t.b.v. risico-berekening in 2020 in €	Risico in %	Risicobedrag in €
Afvalverwijdering Utrecht (AVU) *)	0	0	0	0%	0
Reiniging Midden Nederland (RMN) *)	7.378.000	0	7.378.000	5%	369.000
Gemeentelijke GezondheidsDienst regio Utrecht (GGDrU)	1.240.000	0	1.240.000	5%	62.000
Recreatieschap Stichtse Groenlanden	139.000	0	139.000	5%	7.000
Veiligheidsregio Utrecht (VRU)	1.649.000	0	1.649.000	5%	82.000
Regionaal Historisch Centrum Rijnstreek en Lopikerwaard (RHC)	141.000	0	141.000	5%	7.000
Regionale sociale dienst Werk en Inkomen Lekstroom (WIL)	11.806.000	7.431.000	4.375.000	7,5%	328.000
Belasting Samenwerking Rivierlanden (BSR)	617.000	0	617.000	5%	31.000
Omgevingsdienst Regio Utrecht (ODRU)	1.789.000	0	1.789.000	5%	89.000
Parkeersservice	601.843	0	601.843	5%	30.000
Totaal	25.360.843	7.431.000	17.929.843		1.005.000

*) Bijdrage aan AVU is opgenomen in de bijdrage aan RMN

Benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit

De berekening van het aan te houden weerstandsvermogen en het niet gealloceerde bedrag van de algemene reserves is als volgt:

Omschrijving	Bedrag
Benodigde weerstandscapaciteit (zie totaal risico's)	7.077.750
Vereist weerstandsvermogen (op basis van factor 1,5)	10.616.625
Beschikbare incidentele weerstandscapaciteit	8.536.000
Niet gealloceerde deel van het weerstandsvermogen	-/- 2.080.625

Hierna is een overzicht opgenomen van de ontwikkeling van de beschikbare incidentele weerstandscapaciteit, de benodigde weerstandscapaciteit en de verhouding daartussen, uitgedrukt in een factor.

P&C-document	Beschikbare incidentele weerstandscapaciteit (a)	Benodigde weerstandscapaciteit (b)	Factor (a/b)
Programmabegroting 2020 (nov 2020)	€ 8,5 mln	€ 7,0 mln	1,2
Jaarrekening 2018 (juli 2019)	€ 14,9 mln	€ 7,4 mln	2,0
Programmabegroting 2019 (nov 2018)	€ 13,1 mln	€ 8,3 mln	1,6
Jaarrekening 2017 (jul 2017)	€ 18,7 mln	€ 10,6 mln	1,8
Programmabegroting 2018 (nov 2017)	€ 14,7 mln	€ 8,3 mln	1,8
Jaarrekening 2016 (sept 2017)	€ 18,1 mln	€ 8,3 mln	2,2
Programmabegroting 2017 (nov 2016)	€ 18,6 mln	€ 8,0 mln	2,3
Jaarrekening 2015 (sep 2015)	€ 16,1 mln	€ 8,1 mln	2,0
Programmabegroting 2016 (nov 2015)	€ 15,0 mln	€ 9,9 mln	1,5
Jaarrekening 2014 (jul 2015)	€ 17,4 mln	€ 10,2 mln	1,7
Programmabegroting 2015 (nov 2014)	€ 17,6 mln	€ 10,1 mln	1,7
Jaarrekening 2013 (jul 2014)	€ 17,9 mln	€ 11,0 mln	1,6
Programmabegroting 2014 (nov 2013)	€ 18,9 mln	€ 10,4 mln	1,8
Jaarrekening 2012 (jul 2013)	€ 17,8 mln	€ 11,4 mln	1,6
Programmabegroting 2013 (nov 2012)	€ 17,8 mln	€ 11,3 mln	1,6
Jaarrekening 2011 (jun 2012)	€ 11,6 mln	€ 8,5 mln	1,4
Programmabegroting 2012 (nov 2011)	€ 11,7 mln	€ 8,4 mln	1,4

Verhouding benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit

Via de Kadernota 2012 is het beleid met betrekking tot het weerstandsvermogen herzien. Reden hiervoor was de toenemende financiële onzekerheid over de uitkomst van bezuinigingen en decentralisaties van het rijk en het feit dat het niet meer vanzelfsprekend is dat er financiële ruimte ontstaat uit grondexploitaties. Uitgangspunt hierbij was dat de factor weerstandsvermogen minimaal 1,0 moest zijn, maar dat een factor van 1,5 gewenst was.

Via de Kadernota 2014 is het beleid verder aangescherpt en is als uitgangspunt bepaald dat deze factor minimaal 1,5 moet zijn.

In deze begroting is de factor weerstandsvermogen met 1,2 ruim onder het gestelde minimum van 1,5. Dit wordt met name veroorzaakt door de enorme uitnames uit de algemene reserves op basis van de verwachte resultaten voor 2019 en 2020.

Het beleid omtrent de aanwending van de weerstandscapaciteit

Wanneer risico's zich voordoen kan dit leiden tot kosten voor de gemeente. In zo'n geval wordt mogelijk de financiële positie van de gemeente aangetast en moeten maatregelen worden getroffen om de gewenste situatie weer te bereiken. Het volgende is van toepassing met betrekking tot risicobeheer. Allereerst worden tijdig beheersmaatregelen genomen, zoals het op orde krijgen van processen, de inzet van gekwalificeerd personeel en het verzekeren tegen bepaalde risico's.

Indien beheersmaatregelen niet werken, dan wordt gekeken of de schade uit de daarvoor bedoelde programmabudgetten kan worden betaald, of uit de post onvoorzien.

Als dat niet mogelijk of bestuurlijk ongewenst is, dan worden de algemene reserves aangesproken; onderdeel van de algemene reserves is de benodigde weerstandscapaciteit. Hierbij wordt aangegeven op welke wijze gezorgd wordt dat de algemene reserve hoog genoeg blijft voor het opvangen van risico's.

Indien de algemene reserves niet toereikend zijn, zal een beroep worden gedaan op de bestemmingsreserves. Ook in dit geval zal aangegeven worden op welke wijze de reserves worden aangevuld en wat de consequenties zijn voor het voorgenomen beleid.

In het geval de algemene reserves en de bestemmingsreserves tekortschieten, zal de raad voorgesteld worden om de gemeentelijke belasting te verhogen of om te bezuinigen.

Kengetallen

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) bepaalt dat gemeenten voortaan een basis set van vijf financiële kengetallen moeten opnemen in de begroting en de jaarrekening. Doel van deze kengetallen is u op eenvoudige wijze inzicht te geven in de financiële positie van de gemeente.

Het gaat om de volgende kengetallen:

- Netto schuldquote en de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen
- De solvabiliteitsratio
- Grondexploitatie
- Structurele exploitatieruimte
- Belastingcapaciteit