

Paragraaf B Weerstandsvermogen en risicobeheersing



gemeente

Winterswijk

Inleiding

In deze paragraaf komen aan de orde:

1. Het weerstandsvermogen
2. De inschatting van de risico's die we lopen
3. De financiële kengetallen en een toelichting daarop

Vooraf

In deze paragraaf noemen we een aantal normen, bijvoorbeeld als buffer of voor onvoorziene uitgaven. Voor de omvang van het benodigde weerstandsvermogen hebben we geen norm afgesproken. Ook voor de financiële kengetallen hebben we geen Winterswijkse norm, maar gebruiken we die van provincie Gelderland.

1. Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen is het vermogen van de gemeente Winterswijk om risico's op te vangen zonder dat de normale bedrijfspgang 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 van de gemeente op langere termijn.

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. Deze bestaat uit de onbenutte belastingcapaciteit, de post onvoorzien en de 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. Wij hanteren hiervoor een norm van € 60 per inwoner (€ 1,7 miljoen).

De verwachte algemene reserve bedraagt eind 2022 per saldo € 34,2 miljoen.

De gemeente Winterswijk kent een aantal specifieke bestemmingsreserves (onder andere de bestemmingsreserve begraven en de bestemmingsreserve personeel en organisatie). 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 de geschatte verplichting.

Om onvoorziene uitgaven te dekken, nemen we jaarlijks € 1,25 per inwoner op in de begroting. Voorwaarde om een beroep op deze stelpost te doen, is dat het betreffende onderwerp aan de drie o's moet voldoen. Dat wil zeggen dat het onvoorzienbaar, onvermijdbaar en onuitstelbaar moet zijn.

Structurele weerstandscapaciteit

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

Als zich structureel hogere risico's voordoen, kunnen we andere kosten niet altijd jaarlijks 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 € 1,2 miljoen.

Samenvatting totaal weerstandsvermogen

Het is belangrijk dat we voldoende dekking hebben. Deze dekking, ofwel ons totale weerstandsvermogen, is per 31 december 2022 als volgt opgebouwd:

Incidenteel Algemene reserve € 34,2 miljoen

Structureel Onbenutte belastingcapaciteit € 1,2 miljoen per jaar

Jaar: 2022	1-1-2022	31-12-2022
Totaal voorzieningen	€ 9.915.000	€ 9.854.000

2. Risico's

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 de financiële impact van een risico. Daarnaast is een kansberekening nodig. Het is immers niet waarschijnlijk dat meerdere risico's zich op eenzelfde moment én in volle omvang voordoen. Deze kansberekening voeren we uit met de Monte Carlo Analyse.

In 2021 is de Monte Carlo Analyse uitgevoerd. Hieruit blijkt dat een weerstandsvermogen van € 3,0 miljoen voldoende is voor de onderkende risico's. De risico's in de grondexploitatie zijn hier nog niet in meegenomen. Voor deze risico's is een aantal jaar geleden ook een Monte Carlo Analyse uitgevoerd. Hieruit blijkt dat een weerstandsvermogen voor de grondexploitaties van Winterswijk van ongeveer € 0,7 miljoen toereikend is.

Het totaal benodigde weerstandsvermogen bedraagt daarmee ongeveer € 3,7 miljoen.

Afgezet tegen het weerstandsvermogen van € 34,2 miljoen incidenteel en € 1,2 miljoen structureel, kunnen we concluderen dat dit vermogen meer dan voldoende is om de risico's te kunnen afdekken.

Om het benodigde weerstandsvermogen te berekenen is een goede risico-inventarisatie nodig. Daarbij moet niet alleen naar financiële risico's worden gekeken. Het begrip risico's is breder: risico's zijn gebeurtenissen die het behalen van doelen kunnen belemmeren of vertragen. Dit betreft naast financiële dus ook niet-financiële risico's, zoals bestuurlijke en juridische risico's, maar ook imago- en frauderisico's. Deze hebben niet (altijd) direct een financiële impact, maar kunnen (op termijn) wel grote gevolgen hebben voor de gemeente.

Na inventarisatie van de risico's is de volgende stap om deze te beheersen. Niet of onvoldoende beheersbare risico's moeten worden gedekt door het weerstandsvermogen.

Met deze verbreding zetten we de eerste stap naar vernieuwing en verbetering van de risicobeheersing. Kwalitatieve en kwantitatieve verdieping van de risico's (inschatting van de kans en de financiële impact) maken onderdeel uit van de volgende stappen. Deze worden zichtbaar in de volgende begrotingen en jaarstukken.

De belangrijkste actuele, financiële risico's die onze gemeente loopt, lichten we hierna per programma kort toe. De aangegeven scores zijn de combinatie van de kans dat het risico zich voordoet en de impact die het risico dan heeft. Scores van een 5 en lager hebben wij niet vermeld, omdat wij deze verwaarloosbaar achten. Hieronder treft u de risico's van een 6 en hoger.

Programma	Risico	Korte omschrijving risico	Score
1 en 2	Invoering nieuwe inkoop Jeugd en Wmo start niet op 1 januari 2022	De invoering van de nieuwe inkoop Sociaal Domein kan vertraagd worden in verband met klachten van aanbieders over de aanbestedingsprocedure. In geval van vertraging wordt het begrote resultaat van de inkoop niet behaald.	20
4	Verantwoordelijkheden, taken en rollen	Verantwoordelijkheden voor informatiebeveiliging en privacy zijn helder belegd in de organisatie (eigenaarschap). Medewerkers beschikken over mandaat (bevoegdheid en aansturing) en capaciteit (kennis, kunde, tijd en budget) om daar invulling aan te geven. Dit vraagt om versterking en continue aandacht.	15
4	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 volledig voldoen aan alle voorschriften van de AVG. Op basis van de risicoanalyse bepalen we met welke prioritering we aan de AVG- regelgeving gaan voldoen. Niet voldoen aan de regelgeving geeft een risico op boetes en imagoschade.	15
3	Risico dat investering Weurden niet wordt terugverdiend	De panden van de voormalige Aldi en Expert die in 2016 zijn aangekocht voor de herontwikkeling van het Weurden, hebben een boekwaarde van € 0,8 miljoen. De panden liggen in het plangebied voor WoooW. De gemeente beëindigt de relatie met de geselecteerde ontwikkelaar Explorius. In 2021 ontwikkelt de gemeente een nieuw plan voor WoooW. Over de financiële uitkomst daarvan kan iets zinnigs worden gezegd zodra het plan vormt krijgt. Wel kan nu worden geconstateerd dat de kans aanzienlijk is dat geld dat is geïnvesteerd in de positie aan het Weurden (boekwaarde € 0,8 miljoen), niet wordt terugverdiend.	12
1 en 2	Open einde regelingen sociaal domein	In het sociaal domein hebben we te maken met een aantal zogenoemde 'open einde regelingen'. Dit zijn regelingen waarbij de inkomsten (in de rijksuitkering) vast zijn, maar de uitgaven afhankelijk zijn van de vraag. Omdat het wettelijke regelingen zijn, waar inwoners recht op kunnen hebben, is de vraag slecht stuurbaar en daarmee ook de hoogte van de uitgaven. Dit speelt bijvoorbeeld bij de Participatiewet, de Wmo (mede door de invoering van het abonnementstarief), de jeugdzorg en vanaf 2021 ook bij het beschermd wonen en de maatschappelijke opvang.	9
1	Structureel opgenomen inkomsten jeugd	Gemeenten kunnen compensatie tegemoetzien voor de sinds 2015 stijgende kosten voor de jeugdzorg. Voor 2022 staat de omvang van dat bedrag vast (€ 2,2 miljoen). Voor de jaren daarna hebben wij een indicatie ontvangen. Vanwege de onzekerheid over de exacte hoogte van het bedrag en omdat definitieve besluitvorming wordt overgelaten aan een nieuw kabinet, hebben het ministerie van BZK, VNG en de toezichthouders afgesproken dat gemeenten 75% van de indicatieve bedragen mogen verwerken in hun begroting. Wij hopen met de meicirculaire 2022 uitsluitel te krijgen over de bedragen.	9
2	Investeringen De Storm	De Storm investeert op dit moment in duurzaamheid. Er loopt een verzoek voor een lening voor het verduurzamen van het pand. Het risico is dat De Storm dit niet (volledig) zelf kan financieren en een beroep doet op de gemeente.	8
3	Strategisch vastgoed	De gemeente heeft gronden en gebouwen in haar bezit die op strategische gronden zijn aangekocht. Dit om wenselijke ontwikkelingen in de toekomst ook daadwerkelijk mogelijk te maken. Voorbeelden daarvan zijn de gronden in de Spoorzone en de panden aan het Weurden. Afhankelijk van de toekomstige ontwikkelingen worden deze bezittingen ingebracht in de exploitaties planvorming, of ze worden in de verkoop gedaan. In beide gevallen bestaat het risico dat de boekwaardes niet volledig door de opbrengsten worden gedekt.	8
4	Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO)	Met ingang van 2020 is de BIO de norm. Dit betekent dat alle procedures en beleidstukken herschreven moeten worden, omdat BIO een andere indeling en andere controles kent. We hebben hier nog een aantal stappen te zetten, ook op het gebied van risicomanagement. Bewustwording, implementatie en naleving van de BIO zien wij als grootste risico's.	8
4	Logging en controle zaaksysteem ontbreekt	De nieuwe versie van het zaaksysteem, waarin de logging van gegevens is opgenomen is vertraagd. Wel zijn extra maatregelen genomen om het risico op datalekken vanuit het zaaksysteem te beperken. Met de invoering van een nieuw zaaksysteem in 2021 wordt dit risico geëlimineerd.	8
4	Wet politiegegevens	Het werk van bijzondere opsporingsambtenaren (boa's) verdient prioriteit, omdat op de verwerking van persoonsgegevens door boa's sinds 2018 vaak óók de vernieuwde Wet politiegegevens (Wpg) van toepassing is. Bij aanpassing van de Wpg is bepaald dat op de gegevensverwerking door BOA's na twee jaar een audit (voor 31-12-2021) dient te worden uitgevoerd, die daarna om de vier jaar moet worden herhaald. Om te slagen moet aan 36 normen worden voldaan. Uitkomsten van de audit gaan naar de Autoriteit Persoonsgegevens. Jaarlijks dient een interne audit te worden gedaan.	8

Risico score

Bij het bepalen van de score is gekeken naar de kans dat dit zich voordoet en de impact die dit heeft. Per categorie wordt hier een aantal punten aan toegekend:

Voorbeeld:

Als de kans dat een bepaald risico zich voordoet wordt ingeschat op 50% (punten: 3) en de financiële impact zo'n € 100.000 (punten: 2) is, dan komt de score op 6 (3 x 2). Alle risico's die een score van 6 of hoger hebben, zijn hierboven toegelicht.

Kans	Punten	Impact in €	Punten
0% - 20%	1	0 - 50.000	1
20% - 40%	2	50.000 - 200.000	2
40% - 60%	3	200.000 - 500.000	3
60% - 80%	4	500.000 - 1.000.000	4
80% - 100%	5	> 1.000.000	5

Risico grondexploitatie

Gemeenten moeten de risico's voortvloeiend uit grondexploitaties kunnen opvangen. Het risico dat de gemeente loopt bij de grondexploitaties kan op twee manieren worden benaderd:

1. Het risico dat de resultaten uit de grondexploitaties lager uitvallen dan wordt verwacht, waarbij nog wel kan worden uitgegaan 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 de grondexploitatie en weerstandscapaciteit hangen samen met het belang dat de gemeente heeft om een positief saldo uit de grondexploitaties te halen. Wanneer verwachte positieve saldi uit grondexploitaties op voorhand worden inzet om ontwikkelingen te financieren, dan moet er een grotere risicoreservering worden gemaakt. In Winterswijk worden resultaten uit grondexploitaties in beginsel niet opgenomen in de meerjarenbegroting. In het jaar waarin duidelijk wordt dat een verlies gaat optreden, moet het verlies worden verwerkt in de jaarrekening. Dit wordt gedaan door middel van een verliesvoorziening en wordt per complex beoordeeld. Tekorten moeten worden afgedekt in het jaar waarin ze voorzienbaar worden. Winsten moeten worden opgenomen op het moment dat projecten zijn gerealiseerd. Per project moet dit worden beoordeeld. De commissie BBV heeft een nauwgezette richtlijn uitgevaardigd voor de berekening van de te realiseren winst. De algemene reserve van de gemeente dient als bron voor het weerstandsvermogen. Er wordt van uitgegaan dat een weerstandsvermogen van € 0,7 miljoen voor de grondexploitaties toereikend is.

3. Kengetallen financiële positie

We kennen de volgende financiële kengetallen:

1. Netto schuldquote
2. Netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen
3. Solvabiliteit
4. Structurele exploitatieruimte
5. Grondexploitatie
6. Belastingcapaciteit

De kengetallen laten het volgende verloop zien:

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	jaarrekening	begroting	begroting	begroting	begroting	begroting
1. Netto schuldquote	69,80% V	76,50% V	85,30% V	89,70% V	93,90% V	100,90% M
2. Netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen	63,40% V	70,40% V	79,00% V	83,40% V	87,60% V	94,60% V
3. Solvabiliteit	37,60% M	34,20% M	32,10% M	31,40% M	30,70% M	29,80% O
4. Structurele exploitatieruimte	1,49% V	2,03% V	2,06% V	1,16% V	0,91% V	0,89% V
5. Grondexploitatie	7,30%	7,70%	2,70%	2,80%	2,90%	2,90%
6. Belastingcapaciteit	102,00%	102,00%	102,00%	102,00%	102,00%	102,00%

1. en 2. Netto schuldquote inclusief verstrekte leningen en netto schuldquote exclusief verstrekte leningen

1. en 2. Netto schuldquote inclusief verstrekte leningen en netto schuldquote exclusief verstrekte leningen

De netto schuldquote geeft de verhouding tussen de schulden en inkomsten aan. Daarnaast zegt het kengetal ook iets 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 deze leningen worden terugbetaald, is het verstandig om dit onderscheid te maken. Hoe lager het kengetal hoe beter.

De netto schuldquote is in 2022 (83,40%) ten opzichte van de begroting in 2021 (75,00%) gestegen als gevolg van de toename van de langlopende leningen.

Gemiddeld bedroeg deze voor Gelderse gemeenten in 2020 circa 63%*.

* Bron: GelderseFinancien.nl.

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

3. Solvabiliteit

Onder de solvabiliteits(ratio) verstaan we het eigen vermogen als percentage van het totale vermogen. Deze indicator geeft inzicht in de mate waarin Winterswijkse bezittingen zijn gefinancierd met eigen vermogen. Hier geldt: hoe hoger het getal hoe beter.

Gemiddeld bedroeg deze voor Gelderse gemeenten in 2020 ongeveer 33%*.

De verwachte afname van de solvabiliteit is het gevolg van investeringsplannen die we hebben voor onze gemeente, en ons voorstel om de algemene reserve daarvoor in te zetten. Ons eigen vermogen neemt daardoor af, terwijl ons vreemde vermogen (langlopende geldleningen) toeneemt.

* Bron: GelderseFinancien.nl.

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

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.

Gemiddeld bedroeg deze voor Gelderse gemeenten in 2020 (-/-) 0,04%.

De geprognosticeerde structurele ruimte is voor alle jaren positief. Niet iedere gemeente is in staat om een meerjarig structureel sluitende begroting samen te stellen, zo laat het gemiddelde cijfer van Gelderse gemeenten zien.

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)

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 de exploitatie opgenomen gronden en de bouwgronden in de exploitatie bij elkaar op. De som hiervan delen we door de totale baten uit de programmabegroting. Gemiddeld bedroeg deze voor Gelderse gemeenten in 2020 zo'n 9%. Winterswijk heeft een lager percentage en loopt daardoor minder risico.

6. Belastingcapaciteit

De belastingcapaciteit geeft inzicht in de verhouding tussen de belastingdruk in de provincie of gemeenten ten opzichte van het landelijke gemiddelde. Onder de woonlasten verstaan we de OZB, de rioolheffing en afvalstoffenheffing voor een woning met een gemiddelde waarde. Een uitkomst boven de 100% betekent hogere woonlasten dan het gemiddelde van Nederland. Gemiddeld bedroeg deze voor Gelderse gemeenten in 2020 circa 105%. Winterswijk heeft een belastingcapaciteit die met 102% iets lager is.

Conclusie kengetallen

We moeten de kengetallen in relatie tot 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 toezichtvorm 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 vergelijk met andere Gelderse gemeenten bevestigt dit.

