

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.

Normen:

Er gelden geen voorgeschreven normen voor de hoogte van het weerstandsvermogen of voor de verplicht voorgeschreven financiële kengetallen. Voor de hoogte van het weerstandsvermogen hanteren we een weerstandsratio van minimaal 1 (zie voor een nadere toelichting deze paragraaf). Voor wat betreft de financiële kengetallen sluiten we aan bij de signaalwaarden van de 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 verzekering is afgesloten. Het weerstandsvermogen geeft daarmee inzicht in de gezondheid van de financiële positie van de gemeente op langere termijn.

Risico's komen af en toe voor, 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. We hanteren hiervoor een norm van € 60 per inwoner (€ 1,75 miljoen).

De algemene reserve bedraagt eind 2023 per saldo € 48,7 miljoen.

De gemeente Winterswijk kent een aantal specifieke bestemmingsreserves. Dit zijn onder andere de bestemmingsreserve begraven en de 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 de geschatte verplichting.

Voor onvoorzien uitgaven is een bedrag van € 1,25 per inwoner opgenomen in deze jaarrekening. Voor een beroep op deze stelpost moet het betreffende onderwerp voldoen aan de drie o's: het moet onvoorzienbaar, onvermijdbaar en onuitstelbaar 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 daarvoor een goede reden 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 € 2 miljoen.

Samenvatting totaal weerstandsvermogen

Het is belangrijk dat we voldoende dekking hebben. Deze dekking, ofwel ons totale weerstandsvermogen, is per 31 december 2023 als volgt opgebouwd:

Incidenteel: algemene reserve € 48,7 miljoen.

Structureel: onbenutte belastingcapaciteit € 2 miljoen per jaar.

2. Risico's

Nu we de incidentele en structurele weerstandscapaciteit in beeld hebben, is het zaak de financiële risico's zo goed mogelijk te kwantificeren om te beoordelen of we over voldoende weerstandsvermogen beschikken.

Hiervoor stellen we een risicoprofiel op. De basis is jaren geleden al gevormd door een organisatiebrede inventarisatie van alle risico's. Die inventarisatie wordt tweemaal per jaar, bij de begroting en de jaarrekening, geactualiseerd. Alle manieren om tot een kwalificatie van de risico's te komen zijn deels arbitrair, het gaat immers om onzekere gebeurtenissen. We hanteren om die reden een relatief simpele methode, waarbij zowel de kans als de impact (€) van belang is. Immers, niet alle risico's doen zich gelijktijdig en in volle omvang voor. We willen voorkomen dat we een onnodig groot deel van onze algemene reserve als weerstandscapaciteit aanmerken, waardoor deze reserve niet meer voor andere doeleinden kan worden ingezet. Op basis van de inventarisatie, met kans en impact daarbij, stellen we een top acht samen die we als ons risicoprofiel beschouwen.

Pr.	Onderwerp	Risico/oorzaak	Beheersmaatregel	Maximaal bedrag	K	I	Score	%	Profiel in €
Risico's met mogelijk structureel financieel effect									
1	WMO en Jeugd	Openeinde regelingen Jeugdwet en WMO	Uitvoering visie sociaal domein. Beheersmaatregelen toegang geïndiceerde zorg.	1.500.000	3	3	9	150%	2.250.000
2	Participatiewet	Openeinde regeling en landelijke budget ontoereikend	Voorkomen instroom en begeleiding naar werk	500.000	3	3	9	0%	0
3	ROVA	Risico op betaling overhead op beheer openbare ruimte							
5	Ombuigingen Rijk	Rijk gaat komende jaren ombuigingen doorvoeren om overheidsfinanciën te verbeteren	Voeren van een zuinig begrotingsbeleid	2.500.000	4	4	16	150%	3.750.000
Risico's met in principe incidenteel financieel effect									
2	Boogie Woogie	Afwikkeling frictiekosten	Feitelijk geen	247.000	5	1	5	25%	61.750
4	AVG	Niet voldoen aan de AVG geeft een groot risico op boetes en imagoschade. Een eventueel financieel risico kan een boete door de Autoriteit Persoongegevens inhouden.	Processen op orde	1.000.000	3	2	6	50%	500.000
4	Informatie- en systeembeveiliging	Hacks zijn aan de orde van de dag, waarbij het financiële risico eruit bestaat dat er een enorme inzet moet worden gepleegd om de situatie te herstellen.	Processen op orde	1.000.000	3	3	9	50%	500.000
4	Arbeidsmarkt	Risico op het niet halen van doelen en meer inhuur voor tijdelijk vervullen van vacatures.	Prioriteren en arbeidsmarktbeleid	1.000.000	5	3	15	100%	1.000.000
5	Garanties en leningen	Lokale partijen voldoen niet aan hun verplichtingen waardoor er aanspraak wordt gedaan op de garantstelling of verstrekte leningen worden niet terugbetaald.	Feitelijk geen	1.000.000	3	3	9	50%	500.000
		Totalen		8.747.000					8.561.750

WMO en Jeugd

Zeven jaar na de overheveling van deze taken naar gemeenten is het stelsel nog niet volledig uitgekristalliseerd en is de beheersing van kosten weerbarstig. Het Rijk neemt nu wel een aantal maatregelen om de kosten van Jeugdzorg beter te kunnen beheersen. Daarnaast komt het lage abonnementstarief voor huishoudelijke hulp in 2026 te vervallen. Zelf richten we onze pijlen op de ingezette Transformatie binnen het sociaal domein: de juiste (laagdrempelige) zorg op het juiste moment. Met als neveneffect betere kostenbeheersing door meer in te zetten op algemene voorzieningen in plaats van (dure) individuele voorzieningen. Hoewel we eerder ingeboekte bezuinigingen op deze taken (onder andere inkoop) voor de meerjarenbegroting 2023-2026 hebben teruggedraaid, is daarmee het financiële risico wel verlaagd, maar door het openeindekarakter van de regelingen niet verdwenen.

Daarnaast zijn de gemeenten vanaf 2023 rechtstreeks verantwoordelijk voor 'beschermd wonen' en 'maatschappelijke opvang'. De eerste berekeningen laten zien dat deze rijksbudgetten 14% lager uitvallen dan het huidige rijksbudget dat bij de centrumgemeente terecht komt. Hoe dit uiteindelijk voor de lokale situatie in Winterswijk uitpakt is nog onbekend. Wanneer deze financiële risico's zich daadwerkelijk voordoen, hebben ze hoogstwaarschijnlijk een structureel karakter. Om die reden nemen we deze voor 150% (3 x 50%) mee in het profiel. Zodoende

biedt het weerstandsvermogen de mogelijkheid om gedurende drie jaar maatregelen te nemen.

Participatiewet

De gemeente ontvangt jaarlijks vooraf een uitkering van het Rijk voor het betalen van zes bijstandsuitkeringen levensonderhoud. Het Rijk heeft een vangnetregeling om forse overschrijdingen van het budget op te vangen. Deze vangnetregeling compenseert een deel van een eventueel tekort. De voorwaarden voor de vangnetregeling zijn dat het tekort meer dan 5% van het rijksbudget moet bedragen, en dat het gecumuleerd tekort over de drie voorafgaande jaren ook minimaal 5% moet zijn.

ROVA

Het risico bestaat dat wij als gemeente alsnog moeten betalen voor de overhead op het beheer van de openbare ruimte.

Ombuigingen Rijk

Het Rijk gaat de komende jaren ombuigingen doorvoeren om de overheidsfinanciën te verbeteren. Welke gevolgen dit voor de gemeente heeft, is op dit moment nog onduidelijk.

Friciekosten Boogie Woogie

Oost Gelre heeft de subsidierelatie met Boogie Woogie verbroken (hierover loopt nog een procedure). De personele consequenties zijn onderwerp van gesprek. De raad heeft in december 2022 besloten dat het college een gemeentegarantie mag verlenen aan Boogie Woogie. Boogie Woogie heeft de vereiste stukken nog niet ingediend. Om die reden hebben wij nog geen voorziening getroffen. De hoogte van het risico neemt jaarlijks af.

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. Hoewel implementatie nooit af is, mag drie jaar na de invoering wel worden verwacht dat wij het merendeel op orde hebben (90-95%). Dit is niet het geval. Op basis van een risicoanalyse wordt bepaald met welke prioritering we aan de AVG-regelgeving gaan voldoen en wat het eerst wordt opgepakt. Niet voldoen aan de regelgeving geeft een groot risico op boetes en imagoschade. Een eventueel financieel risico kan een boete door de Autoriteit Persoonsgegevens inhouden.

Informatie- en systeembeveiliging

Informatiebeveiliging is een van de voorwaarden om de privacy te waarborgen, maar gaat qua risico's verder dan dat. Bij informatie- en systeembeveiliging gaat het er ook om dat alle ICT-systemen onder eigen controle continu blijven functioneren, om de bedrijfsvoering te waarborgen. Hacks zijn aan de orde van de dag, waarbij het financiële risico eruit bestaat dat er een enorme (specialistische en dus kostbare) inzet moet worden gepleegd om de situatie te herstellen.

Arbeidsmarkt

Er is op dit moment sprake van een zeer krappe arbeidsmarkt. Dit uit zich inmiddels in alle sectoren en dus ook binnen gemeenten. Hoewel thuiswerken inmiddels tot de standaard mogelijkheden behoort, zijn we als Winterswijk toch enigszins afhankelijk van een (geografisch) beperkte arbeidsmarktregio. De krapte laat zich gelden bij het invullen van vacatures. Dit heeft in de eerste plaats een effect op het realiseren van doelen en het uitvoeren van activiteiten. Om de invloed van de krapte op de arbeidsmarkt zoveel mogelijk te beperken, zetten we in op samenwerking met buurgemeenten voor de inzet en het delen van (deeltijd)personeel.

Verstreckte garanties en leningen

De gemeente heeft in het kader van de 'publieke taak' diverse (mede)garanties en geldleningen verstrekt. Veelal zit dit in de sfeer van woningbouw en lokale maatschappelijke verenigingen en sportverenigingen. Voor woningbouw gaat het om forse bedragen. Rijk en gemeenten staan beide in de 'achtervang' voor 50% garant. Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) wordt echter nauwelijks aangesproken en bezit een groot vermogen; het risico voor de gemeente is verwaarloosbaar. Dit is anders bij lokale partijen, zoals de leningen aan ondernemers tijdens de eerste lockdown vanwege COVID-19. Hierop is het risico groter.

Kans	Deelscore	Totaalscore	Beoordeling*
Gering (minder dan 1x per 4 jaar)	1	Score > 10	Hoog risico, voor 100% in profiel meenemen
Gemiddeld (ongeveer 1x per 4 jaar)	3	Score => 5 =< 10	Beperkt risico, voor 50% meenemen
Hoog (minimaal 1x per jaar)	5	Score < 5	Gering risico, aanname dat dit binnen programma kan worden opgevangen

*Bij een mogelijk financieel effect vermenigvuldigen we het % met 3 om zodoende 3 jaar de tijd te hebben dit om te buigen

Impact (financieel)	Deelscore
Gering (< 0,1% van de omzet)	1
Beperkt (> 0,1% < 0,5% van de omzet)	3
Groot (> 0,5% van de omzet)	5

Weerstandratio

De weerstandratio komt tot stand door de algemene reserve te delen door het risicoprofiel. Voor deze begroting komt deze uit op 5,7. Volgens de tabel die de provincies hanteren als het gaat om de weerstandratio, is deze uitstekend en is er geen aanleiding om bijvoorbeeld de algemene reserve te versterken. Dat is pas aan de orde wanneer de ratio richting 1,0 zou dalen.

Weerstandratio	
Algemene reserve	48.738.000
Risicoprofiel	8.562.000
Ratio	5,7

Ratio	Waardering
> 2,0	Uitstekend
1,4 – 2,0	Ruim voldoende
1,0 – 1,4	Voldoende
0,8 – 1,0	Matig
0,6 – 0,8	Onvoldoende
< 0,6	Ruim onvoldoende

3. Kengetallen financiële positie

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) schrijft voor om de volgende financiële kengetallen in de begroting op te nemen:

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

Het verloop van de kengetallen ziet er als volgt uit:

	2022		2023		2023
	Jaarrekening		Begroting tm prognose 2		Jaarrekening
1. Netto schuldquote	65,30% V		67,40% V		70,00% V
2. Netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen	60,20% V		62,40% V		65,20% V
3. Solvabiliteit	34,00% M		31,00% M		35,70% M
4. Structurele exploitatieruimte	2,45% V		1,19% V		1,97% V
5. Grondexploitatie	6,20%		6,00%		5,70%
6. Belastingcapaciteit	99,00%		99,00%		99,00%

Signaalwaarden

De beoordeling van de score met de kleuren is gebaseerd op onderstaande 'signaalwaarden', die de provincie hanteert bij de beoordeling van de begroting en jaarrekening (overigens geen criterium voor het soort financieel toezicht).

Kengetal	Minst risicovol	Neutraal	Meest risicovol
Netto schuldquote	< 90%	90% - 130%	> 130%
Netto schuldquote (gecorrigeerd)	< 90%	90% - 130%	> 130%
Solvabiliteitsratio	> 50%	20% - 50%	< 20%
Grondexploitatie	< 20%	20% - 35%	> 35%
Structurele exploitatieruimte (begroting)	> 0%	0%	< 0%
Belastingcapaciteit	< 95%	95% - 105%	> 105%

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 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. Wat betreft de doorgeleende gelden lopen gemeenten over het algemeen weinig risico. Voor de beoordeling is de netto schuldquote (gecorrigeerd) om die reden het meest relevant. Hoe lager het kengetal hoe beter. Als de netto schuldquote boven de 130% uitkomt, dan bevindt de gemeente in de gevarenzone (rood). Het bestuur moet er werk van maken om de schuld te verlagen. De netto schuldquote is verbeterd en zit nog ruim binnen de marge van 100%.

3. Solvabiliteit

3. Solvabiliteit

Onder de solvabiliteitsratio verstaan we het eigen vermogen als percentage van het totale vermogen. Dit kengetal geeft inzicht in welke mate Winterswijkse bezittingen zijn gefinancierd met eigen vermogen en de gemeente in staat is op de lange termijn aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Hier geldt: hoe hoger het kengetal hoe beter.

De solvabiliteitsratio van 35,7% komt met name door hogere reserves.

4. Grondexploitatie

Gemeenten moeten de risico's voortvloeiend 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. 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, met als gevolg dat verlies wordt geleden.

De algemene reserve van de gemeente dient als bron voor het weerstandsvermogen.

De relatie tussen risico's en weerstandscapaciteit hangt 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 ingezet om ontwikkelingen te financieren, dan is het verstandig rekening te houden met een grotere risicoreservering. In Winterswijk worden de resultaten uit grondexploitaties niet verwerkt in de meerjarenbegroting.

In het jaar waarin duidelijk wordt dat een verlies gaat optreden, moet het verlies worden verwerkt in de jaarrekening door een verliesvoorziening te treffen. Dit wordt per complex beoordeeld. Tekorten moeten worden afgedekt in het jaar waarin ze voorzienbaar worden. Winsten moeten worden genomen naarmate projecten zijn gerealiseerd. Per project moet dit worden beoordeeld.

Het resultaat van de grondexploitaties in de BIE (Bouwgrond in exploitatie) is berekend op € 41.000 positief.

Bij de jaarrekening is een inventarisatie gemaakt van de risico's in de grondexploitaties. De risico's zijn beschreven. Beoordeeld is wat de kans is dat de risico's zich voordoen en wat de impact is. De omvang van de gezamenlijke risico's is bepaald met een kansberekening. Het is immers niet waarschijnlijk dat alle risico's zich op hetzelfde moment en in volle omvang voordoen. De kansberekening is uitgevoerd met een Monte Carlo-analyse. De analyse geeft aan dat voor de actuele grondexploitaties een weerstandsvermogen van € 447.000 voldoende is.

5. Structurele exploitatieruimte

Aan de hand van dit kengetal kan het structurele en reële evenwicht van de begroting worden beoordeeld. Een percentage van 0% betekent een sluitende begroting, een positief percentage wil zeggen dat er structurele begrotingsruimte is. De structurele exploitatieruimte is 1,97%.

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 gemiddeld in Nederland. Dit zegt echter niets over de feitelijke onbenutte belastingcapaciteit, dat is immers een politieke keuze. Zie ook de passage in deze paragraaf over de 'artikel 12-norm'.

Conclusie Kengetallen

Winterswijk heeft een goede financiële positie. 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. Daar is op dit moment geen sprake van. De kengetallen blijven binnen de signaalwaarden neutraal en minst risicovol.

