

Paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing



gemeente

Winterswijk

Inleiding

In deze paragraaf komen aan de orde:

- Het weerstandsvermogen.
- De inschatting van de risico's die we lopen.
- 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.

Weerstandsvermogen

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 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 worden gedekt vanuit de algemene reserve. De algemene reserve vormt daarmee de incidentele weerstandscapaciteit.

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

Incidentele weerstandscapaciteit

Onze incidentele weerstandscapaciteit fungeert als financiële buffer. Dit deel van onze reserves kunnen we naar keuze inzetten. Hiervoor wordt een norm gehanteerd van € 60 per inwoner (€ 1,76 miljoen).

De algemene reserve bedraagt eind 2025 per saldo € 42,6 miljoen. Daarnaast kent de gemeente Winterswijk een aantal bestemmingsreserves, zoals de bestemmingsreserve Organisatieontwikkeling en de bestemmingsreserve Instandhouding voorzieningen. 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 was een bedrag van € 1,25 per inwoner opgenomen in de begroting. Voor een beroep op deze stelpost moet het betreffende voorstel voldoen aan de drie o's: het moet onvoorzienbaar, onvermijdbaar en onuitstelbaar zijn. In 2025 is hierop geen beroep gedaan.

Structurele weerstandscapaciteit

In het coalitieakkoord staat dat we als doel hebben dat de lokale lasten niet harder stijgen dan de jaarlijkse prijsindex van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). In 2025 zijn we binnen deze kaders gebleven. Het uitgangspunt voor gemeentelijke tarieven, leges en heffingen is 100% kostendekkendheid. Op basis van de realisatie over 2025 zouden de leges, marktgeden en grafrechten nog ruimte bieden.

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.

De onbenutte belastingcapaciteit is het bedrag dat de gemeente aan extra belastinginkomsten kan genereren binnen de hiervoor geldende wet- en regelgeving. Voor de berekening van de onbenutte belastingcapaciteit wordt gebruikgemaakt van de normen die gelden voor het zogenoemde artikel 12-beleid. Hierbij wordt gekeken naar de maximale eigen opbrengsten uit de onroerendezaakbelasting (OZB), rioolheffing en afvalstoffenheffing. Voor rioolheffing en afvalstoffenheffing geldt dat er wordt gestreefd naar 100% kostendekkende tarieven. Vandaar dat deze bij het bepalen van de onbenutte belastingcapaciteit buiten beschouwing worden gelaten. Of de OZB-tarieven kunnen stijgen ten opzichte van de artikel 12-norm wordt jaarlijks berekend. Bij de berekening wordt uitgegaan van de artikel 12-norm uit de meest recente circulaire van het Rijk. De onbenutte belastingcapaciteit is bepaald op € 1,2 miljoen per jaar.

Samenvatting totaal weerstandsvermogen

Het is belangrijk dat we voldoende dekking hebben. Deze dekking, ofwel ons totale weerstandsvermogen, is per 31 december 2025 als volgt opgebouwd:

Incidenteel: algemene reserve € 42,6 miljoen.

Structureel: onbenutte belastingcapaciteit afgerond € 1,2 miljoen per jaar.

Risico's

Excel-tabel

Pr.	Onderwerp	Risico/oorzaak	Beheersmaatregel	Voorgedaan
Risico's met mogelijk structureel financieel effect				
1	WMO en Jeugd	Open-einde regelingen en nog onzekerheid over de hoogte van de middelen voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang	Uitvoering visie Sociaal Domein. Beheersmaatregelen toegang geïndiceerde zorg.	Ja
2	Participatiewet	Open-einde regeling en landelijke budget ontoereikend	Voorkomen instroom en begeleiding naar werk	Nee
2	Zwembad Jaspers	Als gevolg van de status van diverse onderdelen van het zwembad dreigt sluiting	Feitelijk geen	Nee
4	Rova	Risico op betaling overhead op beheer openbare ruimte		Ja
5	Ombuigingen rijk	Rijk gaat komende jaren ombuigingen doorvoeren om overheidsfinanciën te verbeteren	Voeren van een zuinig begrotingsbeleid	Ja
Risico's met in principe incidenteel financieel effect				
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 Persoonsgegevens inhouden.	Processen op orde	Nee
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	Nee
4	Arbeidsmarkt	Risico op niet halen van doelen en meer inhuur voor tijdelijk vervullen van vacatures.	Prioriteren en arbeidsmarktbeleid	Ja
5	Garanties en leningen	Lokale partijen voldoen niet aan hun verplichtingen waardoor er aanspraak wordt gedaan op de garantstelling dan wel verstrekte leningen worden niet terugbetaald.	Feitelijk geen	Nee

Omschrijving (toelichting)

In de begroting zijn, na het bepalen van de weerstandscapaciteit, de financiële risico's zo goed mogelijk gekwantificeerd om te beoordelen of we over voldoende weerstandsvermogen beschikken.

Hiervoor is een risicoprofiel opgesteld, waarvan de basis al jaren geleden is gevormd door een organisatiebrede inventarisatie van alle risico's. Deze inventarisatie wordt tweemaal per jaar, bij de begroting en de jaarrekening, geactualiseerd. Op basis van de inventarisatie, met kans en impact daarbij, is een top 8 samengesteld die we als ons risicoprofiel beschouwen.

Navolgend bespreken we de risico's zoals die zijn opgenomen in de begroting 2025. Ook kijken we daarbij of ze zich hebben voorgedaan en wat de situatie ultimo 2025 is.

Daarna gaan we kort in op de risico's, die niet in de top 8 zijn opgenomen, maar materieel voldoende van belang zijn om hier te melden.

Wmo-jeugd

De gemeente is verantwoordelijk voor de uitvoering van het sociaal domein. Wij begroten nu op basis van ervaringscijfers van voorgaande jaren en ontwikkelingen. Omdat er sprake is van 'openeinderegelingen' en ondersteuning geboden moet worden aan inwoners, kan er bij een toename van het aantal cliënten en in te zetten ondersteuning een overschrijding ontstaan op het budget. Bij de jeugdhulp zien we in 2025 een overschrijding.

Participatiewet

De gemeente ontvangt jaarlijks vooraf een uitkering van het Rijk voor het betalen van bijstandsuitkeringen voor het levensonderhoud. Het Rijk heeft een vangnetregeling om forse overschrijdingen van het budget op te vangen. Deze vangnetregeling compenseert een deel van een eventueel tekort. Om voor de vangnetregeling in aanmerking te komen moet het tekort meer dan 7,5% van het rijksbudget bedragen, en moet het gecumuleerd tekort over de drie voorafgaande jaren ook minimaal 7,5% zijn. In 2025 hebben we hierop geen beroep gedaan.

Zwembad Jaspers

Als gevolg van de status van diverse onderdelen van het zwembad dreigt sluiting. Door renovatie van het zwembad waardoor dit risico kan komen te vervallen.

ROVA

In 2024 hebben gesprekken plaatsgevonden over de omvang van het beheerareaal van de openbare ruimte in Winterswijk en de tariefontwikkelingen van ROVA. De komende jaren gaat dit leiden tot een structurele kostenverhoging. De verwachting is dat dit begin 2025 leidt tot een concreet voorstel voor de begroting van 2026. Deze gesprekken hebben in 2025 geleid tot een concreet voorstel. De hogere bijdrage vanaf 2026 t/m 2029 aan de ROVA ten behoeve van beheer openbare ruimte is verwerkt in onze meerjarenbegroting 2026 t/m 2029.

Ombuigingen Rijk

De rijksbijdrage in de vorm van de algemene uitkering uit het gemeentefonds blijft een onzekere factor. In 2025 kende zowel de mei-, september- als decembercirculaire een voordeel. De structurele omvang van de algemene uitkering is nog onzeker. De vraag is of deze toereikend is voor loon- en prijsontwikkelingen en de wijzigingen in het areaal. Daarnaast is de aanpassing van het verdeelmodel nog niet volledig geëffectueerd. In 2025 hebben we gestuurd op een beleidsarme en realistische begroting, het risico heeft zich daarmee voorgedaan en door alle onzekerheden vanuit het Rijk blijft het nog steeds een risico voor gemeenten.

Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)

Belangrijk is het 'aantoonbaar' in control zijn op het gebied van privacy. Hoewel implementatie nooit af is zal er altijd een risico blijven. 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. Dit risico heeft zich niet voorgedaan in 2025.

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 bestaat dat er een enorme (specialistische en dus kostbare) inzet moet worden gepleegd om de situatie te herstellen. Dit risico heeft zich niet voorgedaan in 2025.

Arbeidsmarkt

Er is op dit moment sprake van een zeer krappe arbeidsmarkt. Dit uit zich in veel sectoren, waaronder ook bij gemeenten. Hoewel thuiswerken inmiddels tot de standaard mogelijkheden behoort, is de gemeente Winterswijk afhankelijk van een beperkte arbeidscapaciteit. De geografische ligging is hiervan een oorzaak. Het gevolg is dat vacatures lang open kunnen staan. Het risico bestaat eruit dat vertraging optreedt in het tijdig realiseren van doelstellingen en activiteiten. De inzet van externe capaciteit ten behoeve van de continuïteit kan leiden tot extra personele lasten. Voor 2025 is vastgesteld dat vertraging van projecten, mede door personele onderbezetting bij derden is opgetreden. De personele lasten worden beheerst doordat de kosten voor inhuur kunnen worden gedekt uit de middelen voor de vaste formatie. Daarnaast worden de samenwerking met buurgemeenten gezocht voor de inzet en het delen van (deeltijd) personeel.

Verstrekte 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, lokale, maatschappelijke verenigingen en sportverenigingen. Voor woningbouw gaat het om forse bedragen. Het Rijk en gemeenten staan hierbij 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 risico heeft zich niet voorgedaan in 2025.

Conclusie

In de begroting voor 2025 is het risico op basis van de beschreven systematiek ingeschat op € 9.300.000. Gebaseerd op de huidige inzichten kan worden vastgesteld dat zich een beperkt deel van de risico's heeft voorgedaan. Hiervoor is echter geen beroep gedaan op het weerstandsvermogen. Vanaf de begroting 2026 hanteren we een nieuwe systematiek voor de beoordeling van onze risico's. We kijken naar de kans dat zich iets voordoet met een risico-inschatting in percentages. Het totale bedrag van de risico's bij elkaar opgeteld vormt ons risicoprofiel. Bij de totstandkoming van dit document hebben we kritisch gekeken naar onze risico's waarmee we in de begroting 2026 een risicoprofiel hebben van € 3.322.500. Deze lijn zetten we in de verdere P&C documenten voort.

Weerstandratio

De weerstandratio komt tot stand door de algemene reserve te delen door het risicoprofiel. In de begroting 2025 is het risicoprofiel ingeschat op € 9.300.000. Doordat de omvang van de algemene reserve is afgenomen tot € 42.622.000, vermindert de ratio naar 4,6. 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	42.622.000
Risicoprofiel	9.300.000
Ratio	4,6

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

Kengetallen financiële positie

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (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

Zie voor het verloop van de kengetallen onderstaande tabel.

	2024	2025	
	Jaarrekening	Begroting tm prognose 2	Jaarrekening
1. Netto schuldquote	54,94% V	67,30% V	47,68% V
2. Netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen	48,84% V	63,39% V	47,12% V
3. Solvabiliteit	38,60% M	31,80% M	39,80% M
4. Structurele exploitatieruimte	3,23% V	1,90% V	2,32% V
5. Grondexploitatie	5,80%	5,40%	5,80%
6. Belastingcapaciteit	91,00%	91,00%	91,40%

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%

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 zich in de gevarezone (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%.

Solvabiliteit

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

De wijziging van het solvabiliteitsratio van 40,0% komt met name door een afname van de langlopende leningen en een toename van het Eigen Vermogen.

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 2 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 verwachte resultaat van de geactualiseerde grondexploitaties in de Bouwgrond In Exploitatie (BIE) is berekend op € 0,5 miljoen 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.

Voor de jaarrekening 2024 was een weerstandsvermogen van 1,0 benodigd. Aangezien bij de actualisatie van de Meerjarenprognose Grondexploitatie (MPG) veel risico's ingecalculleerd zijn, leidt dit tot een verlaging van de resterende risico's. De analyse 2026 geeft aan dat voor de actuele grondexploitaties een weerstandsvermogen van € 0,3 miljoen toereikend is.

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. Op basis van de realisatie in 2025 is de structurele exploitatieruimte 2,32%.

Belastingcapaciteit

De belastingcapaciteit geeft aan hoe de belastingdruk in de provincie of gemeenten zich verhoudt ten opzichte van het landelijke gemiddelde. Onder de woonlasten verstaan we de onroerendezaakbelasting (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.

