

Financieel risicomanagement gD



20 september 2016

Inhoudsopgave

1. Opdracht doorontwikkeling risicomangement.....	3
Wat is de opdracht van het college?.....	3
Hoe werken we de opdracht uit?.....	4
Wat is de inhoud van deze nota?.....	4
2. Beleid, kaders en informatievoorziening.....	5
Waarom risicomangement?.....	5
Uit welke stappen bestaat ons risicomangement?.....	5
Welke uitgangspunten hanteren we voor ons risicomangement?.....	6
Welke informatievoorziening hebben we over ons risicomangement?.....	6
3. Risicoanalyse op verschillende beleidsterreinen.....	8
Welke beleidsterreinen vooranalyse risicomangement?.....	8
3.1 Grondexploitaties.....	9
3.2 Sociaal domein.....	11
3.3 Verstrekte garanties en leningen.....	14
3.4 Verbonden partijen.....	15
3.5 Vastgoedfonds.....	16
3.6 Parkeeropbrengsten.....	17
3.7 Belastingen en heffingen, Leges en rechten.....	18
3.8 Subsidies van derden / contractbeheer GSO 4.....	19
3.9 Personele lasten / overhead.....	20
3.10 Algemene uitkering gemeentefonds.....	21
3.11 Financieringsrisico's.....	22
3.12 Rijksbelastingen.....	23
3.13 Niet uit de balans blijvende verplichtingen jaarstukken 2015.....	24
3.14 Risico's uit de voorjaarsnota 2016.....	26
Resumé: Welke overblijvende risico's uit de algemene reserve?.....	27
4. Welke weerstandscapaciteit heeft gD om risico's te dekken?.....	28
Algemene aandachtspunten bij de weerstandscapaciteit.....	28
Welke financiële buffers hebben we als weerstandscapaciteit?.....	30
5. Weerstandsvermogen: risico's-weerstandscapaciteit in balans?.....	32
Balans tussen incidentele weerstandscapaciteit en risico's.....	32
Wat doen we met de structurele weerstandscapaciteit?.....	33
Bijlage I Risicomatrix garanties en geldleningen.....	34
Afkortingenlijst.....	35

I. Opdracht doorontwikkeling risicomangement

Hieronder leest u de opdracht voor het financieel risicomangement die het college in maart 2016 heeft besproken met de directie. Ook wordt beschreven hoe de opdracht is uitgewerkt.

Wat is de opdracht van het college?

Aanleiding

In de afgelopen tijd zijn in de raad en in het college verschillende onderwerpen ter discussie geweest die betrekking hebben op risicomangement. Bijvoorbeeld:

- Herhaaldelijke discussie van de raad over het kwantificeren van risico's en 10% algemene reserve bij begroting en jaarstukken.
- De bestuurlijke wens tot duidelijkheid over voldoende niveau weerstandscapaciteit i.r.t. risico's, of tenminste 10% algemene reserve plus voldoende bestemmingsreserves.
- Discussie over garantstellingen en gewaarborgde geldleningen. Daarover wil het college graag voorstellen om in een strategisch uurtje te bespreken.
- De accountant adviseert al meerdere jaren om risicomangement verder te ontwikkelen: risico's kwantificeren, voldoende weerstandscapaciteit, aandacht voor beheersingsmaatregelen, etc.

Aandachtspunten bij garantstellingen en geldleningen

Bij de uitwerking van de opdracht worden de garanties en geldleningen betrokken. Daarbij nemen we de volgende uitgangspunten in acht:

- Aansluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen (samen doen in Doetinchem). Daarvoor kan gD instrumenten inzetten zoals garanties en leningen aan maatschappelijke instellingen en het verstrekken van duurzaamheidsleningen.
- Financieel beleid is dienstbaar aan maatschappelijke ontwikkelingen en inhoudelijke doelen onder voorwaarde van voldoende weerstandscapaciteit voor risico's bij garanties en verstrekte leningen. Daarvoor garanties en geldleningen bespreken en uitwerken onder de "paraplu" van risicomangement.

Resultaten van de opdracht

1. Kwantificering van de risico's gebaseerd op systemen die op beleidsterreinen (naar tevredenheid) al worden gebruikt. We investeren niet in één gemeentebreed systeem;
2. Berekening weerstandscapaciteit, waaronder de algemene reserve, dat voldoende is voor de risico's. Daarmee beëindiging discussie 10% algemene reserve.
3. Voorstel aan college, met daarin:
 - a. Analyse en bevindingen van voorgaande resultaten;
 - b. Advies over risico's i.r.t. weerstandscapaciteit in de begroting 2017;
 - c. Beslispunten voor college voor eventuele doorontwikkeling risicomangement in een vervolgtraject.
4. Vertaling van resultaten in begroting 2017: algemene reserve, Paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing, beslispunten voor de raad bij de begroting.

Aanpak

Medewerkers van de afdelingen Control & Advies en Bedrijfsvoering werken de opdracht uit. Zij zorgen voor het realiseren van bovenstaande resultaten. Zij halen de benodigde informatie en bijdragen bij diverse afdelingen in de organisatie.

Hoe werken we de opdracht uit?

Wat hebben we nu gedaan?

Deze nota financieel risicomanagement ligt nu ter besluitvorming voor aan de raad. Er is een analyse gemaakt van onze financiële weerbaarheid. Deze wordt gelijk met de begroting 2017 besproken in de raad. In de nota worden de risico's en beschikbare weerstandscapaciteit gekwantificeerd. Het dient hoofdzakelijk ter beantwoording van de vraag of we voldoende weerstandsvermogen hebben. Ook besluit de raad over het hanteren van de indicator voor weerstandsvermogen i.p.v. de norm van 10% algemene reserve.

Wat willen we nog meer?

We willen het risicomanagement voor bestuur en organisatie optimaliseren op alle aspecten (inhoudelijk, juridisch, maatschappelijk, financieel, etc.). Daarbij ligt de aandacht op cultuur, gedrag en organisatie. Het college heeft daarom een opdracht gegeven tot verdere ontwikkeling van het risicomanagement voor het bestuur en de organisatie.

In een afzonderlijke raadsmededeling informeren we u over de doorontwikkeling van het risicomanagement.

Wat is de inhoud van deze nota?

De opdracht wordt in de volgende hoofdstukken van deze nota uitgewerkt:

- Algemene informatie over beleid risicomanagement gD – *Hoofdstuk 2: Beleid, kaders en informatievoorziening risicomanagement gD;*
- Resultaat 1 – *Hoofdstuk 3: Risicoanalyse op verschillende beleidsterreinen;*
- Resultaat 2 – *Hoofdstuk 4: Welke weerstandscapaciteit heeft gD om overblijvende risico's te dekken?*
- Resultaat 3 – *Zie de beslispunten in hoofdstuk 3 en 4 van de notitie. Hoofdstuk 5: weerstandsvermogen*
- Resultaat 4 – *Is onderdeel van de begroting 2017.*

In deze nota verwijzen we naar een aantal p&c documenten of rapportages waarin het risicomanagement over een jaar of over een specifiek beleidsterrein wordt toegelicht.

Wat niet in deze nota en daarom in een ander raadsvoorstel of –mededeling?

In deze nota worden twee punten niet behandeld. Die leggen we afzonderlijk voor aan de raad. De stukken worden gelijktijdig met deze nota en de programmabegroting 2017 voorgelegd aan de raad.

- *Raadsvoorstel leningen en garanties*
In dat voorstel treft u een analyse en risicomatrix aan van de risico's bij garanties en leningen. Daarnaast worden voorstellen gedaan voor kaders en spelregels voor garanties en leningen.
- *Raadsmededeling doorontwikkeling risicomanagement*
In die mededeling beschrijven we de opdracht van het college voor de verdere ontwikkeling van het risicomanagement.

2. Beleid, kaders en informatievoorziening

In dit hoofdstuk hebben we geïnventariseerd welk beleid en kaders al zijn vastgesteld voor risicomanagement in gD. Ook vermelden we hoe de informatievoorziening over risicomanagement is geregeld. Het is een informerende beschrijving. Er is geen nieuw beleid toegevoegd.

Waarom risicomanagement?

Onze gemeente loopt risico's door activiteiten die we zelf uitvoeren en door ontwikkelingen die op ons afkomen. Risico's kunnen juridisch, financieel, maatschappelijk of inhoudelijk zijn. Daarom is risicomanagement een belangrijk aspect van de managementverantwoordelijkheid. Er is geen kader voor risicobeheersing beschikbaar dat garant staat voor een volledige afdichting van risico's. Wel zijn er instrumenten waarmee risico's "financieel-technisch" te kwantificeren zijn om daarmee de benodigde financiële reserves (weerstandscapaciteit) te bepalen. We waken echter voor een instrumentele benadering waardoor risicobeheersing een te administratief karakter krijgt. Ook streven we niet naar 100% volledigheid en detaillering. Het blijft zaak om allereerst alert te blijven op te nemen van maatregelen om risico's te beheersen. Houding en gedrag t.a.v. risico's en kansen zijn heel belangrijk.

Uit welke stappen bestaat ons risicomanagement?

Risicomanagement zorgt dat we voldoende maatregelen nemen om risico's te beheersen. En als dat niet lukt: weerstandscapaciteit hebben voor de overblijvende risico's.

Risicomanagement bestaat uit een aantal stappen: risicoanalyse en risicoweging, risicobeheersing, bepaling overblijvende risico's en dekking door weerstandscapaciteit. Deze stappen lichten we kort toe.

Risicoanalyse en risicoweging (risicoprofiel)

Om risico's op een bepaald werkveld te identificeren en vervolgens te kwantificeren kijken we naar de risico's die daar aanwezig zijn, de kans dat die risico's zich daadwerkelijk voordoen en het (financiële) effect dat dan optreedt. Het risicoprofiel kan uitgedrukt worden in de formule:

$$\text{Risicoprofiel}_{\text{werkveld}} = \text{Kans}_{\text{risico}} \times \text{Effect}_{\text{risico}}$$

Uitgaande van deze formule is een matrix op te stellen met daarin vier risicoprofielen gebaseerd op de factor kans (groot of klein) en de factor effect (groot of klein):

Matrix risicoprofielen.

		Risico-effect	
		Klein	Groot
Risico kans	Groot		
	Klein		

De eerste twee stappen van risicomanagement (risicoanalyse en risicoweging) leiden tot invulling van de matrix risicoprofielen. Dat kan zowel een kwantitatieve als een kwalitatieve beoordeling zijn. Als het risicoprofiel van een werkveld 'groen' is, dan is het risicoprofiel voor dat werkveld minimaal. Immers, de kans op optreden van risico's is klein en het (financiële) effect van het eventuele risico is eveneens klein.

Voor de risicoprofielen 'geel', 'oranje' en 'rood' geldt dat niet. Als een bepaald werkveld zo'n risicoprofiel heeft, dan wordt risicomanagement (verder) ingevuld. Risicobeheersing is dan de volgende stap, gevolgd door het bepalen van resterende risico's en de weerstandscapaciteit die daarvoor nodig is.

Maatregelen voor risicobeheersing

Risicobeheersing is erop gericht de kans op en/of het effect van risico's te beheersen. Hierbij is een onderscheid tussen interne en externe risico's zinvol:

1. Interne risico's ontstaan in onze gemeentelijke organisatie. Deze risico's beperken we door een goede administratieve organisatie. Verantwoordelijkheden worden gescheiden door functiescheiding. In de processen worden interne controle en toezicht georganiseerd (zie Controlplan 2016, hoofdstuk 3).
2. Externe risico's komen van buitenaf. Hiertegen kunnen we ons verzekeren. Of we treffen voorzieningen en maken bestemmingsreserves. Daarnaast sluiten we contracten en maken prestatieafspraken.

Verzekerde risico's

Zoals zojuist genoemd, is één van de maatregelen van risicomanagement het verzekeren van risico's. Hieronder sommen we de verzekeringen op die gD heeft afgesloten.

- Brand-/opstalverzekering voor alle accommodaties en scholen van de gemeente Doetinchem;
- Aansprakelijkheidsverzekering voor zaak-, personen en vermogensschade. Bijv. voor slecht onderhoud van wegen, bomen, vermogensschade, besluiten van bestuursorganen (onder voorwaarden);
- Motorrijtuigenverzekering bedrijfswagenpark;
- Bouwverzekering (C.a.r.) voor schade aan derden door werkzaamheden bij projecten;
- Goedwerkgeverschapsverzekering. Alle werknemers gD zijn verzekerd voor ongevallen en aansprakelijkheid;
- Fraudeverzekering;
- Ongevallen college en raad.

Overblijvende risico's en weerstandscapaciteit

Niet altijd kunnen we voldoende maatregelen nemen om de risico's volledig te beheersen. Het overblijvende risico moet financieel worden gedekt door de beschikbare weerstandscapaciteit.

Welke uitgangspunten hanteren we voor ons risicomanagement?

Voor het risicomanagement hanteren we de volgende uitgangspunten:

- We hebben een meerjarig sluitende begroting en beschikken over voldoende weerstandsvermogen. De financiële resultaten in de jaarstukken laten de hardheid van de ramingen in de gemeentebegroting zien;
- De raad stelt het kader voor het weerstandsvermogen en het risicomanagement vast in deze nota. Als actualisatie in enig jaar nodig blijkt, besluit de raad erover in de begroting;
- Het college is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering. Het college moet ervoor zorgen dat de doelstellingen van het risicomanagement worden bereikt. De uitwerking van het risicomanagement stelt zij vast in het controlplan;
- Risicomanagement behoort tot de taken van de managers van de afdelingen. Zij zijn verantwoordelijk voor hun risico's en het nemen van beheersingsmaatregelen;
- Als de risico's ondanks de beheersingsmaatregelen optreden betalen we die uit de gemeentebegroting. Daarvoor moet voldoende weerstandscapaciteit in de begroting aanwezig zijn. In de jaarstukken beoordelen we of de reserves daadwerkelijk in de pas lopen met hetgeen volgens de begroting nodig is.

Welke informatievoorziening hebben we over ons risicomanagement?

De informatievoorziening van risicomanagement en weerstandsvermogen wordt geregeld in de P&C cyclus. De informatie wordt daarin als volgt opgenomen:

- Controlplan, met daarin een beschrijving van ons risicomanagement en de beleidsterreinen die extra aandacht vragen voor risicobeheersing;
- Programmabegroting: paragraaf weerstandsvermogen en risicomanagement;
- Meerjarenprogramma Grondexploitaties: Analyse algemene risico's door ontwikkelingen in de markt en risicokaarten per project;

- Tussentijdse rapportages Sociaal domein in 2016 met risicoanalyse en kwantificering van de top-tien risico's. Vanaf 2017 rapportage met risicoanalyse en kwantificering van de top-tien risico's voor het sociaal domein bij de begroting en de jaarstukken;
- Rapportage met analyse van risico's bij garanties en gewaarborgde geldleningen bij de begroting en de jaarstukken;
- Financiële monitor met melding van risico's en te treffen voorzieningen in het lopende jaar;
- Jaarstukken: paragraaf weerstandsvermogen en risicomanagement;
- Managementgesprekken tussen directeur Bedrijfsvoering en afdelingshoofden. Daarin worden bestaande en nieuwe risico's besproken en afspraken gemaakt over beheersingsmaatregelen. De gesprekken worden ondersteund door een dashboard waarin actuele risico's worden beschreven.

3. Risicoanalyse op verschillende beleidsterreinen

In dit hoofdstuk kwantificeren we de risico's van verschillende beleidsterreinen. Daarbij wordt geïnventariseerd in hoeverre voor dit risico maatregelen zijn genomen of specifieke reserves beschikbaar zijn. Zo nodig wordt voorgesteld voor het overblijvende risico een bedrag beschikbaar te houden in de algemene reserve.

Welke beleidsterreinen vooranalyse risicomanagement?

Ons risicomanagement stemmen we af op de afzonderlijke beleidsterreinen. In het vervolg van dit hoofdstuk lichten we de beleidsterreinen in willekeurige volgorde toe.

De (meeste) beleidsterreinen zijn in het verleden door de raad benoemd als risicovolle onderwerpen. Bovendien gaat in deze beleidsterreinen het meeste geld om.

We beschrijven het risicoprofiel, de beheersingsmaatregelen en het eventueel overblijvende risico dat gevolgen heeft voor het bepalen van de weerstandscapaciteit. In deze nota geven we een korte beschrijving. Bij verschillende beleidsterreinen verwijzen we naar specifieke informatieverschaffing via afzonderlijke rapportages of in de p&c-documenten.

- 3.1 Grondexploitaties;
- 3.2 Sociaal domein;
- 3.3 Verstrekte garanties en leningen;
- 3.4 Verbonden partijen;
- 3.5 Vastgoedfonds;
- 3.6 Parkeeropbrengsten;
- 3.7 Belastingen en heffingen, Leges en rechten;
- 3.8 Subsidies van derden/ contractbeheer GSO 4
- 3.9 Personele lasten/ overhead;
- 3.10 Algemene uitkering gemeentefonds;
- 3.11 Financieringsrisico's;
- 3.12 Rijksbelastingen;
- 3.13 Niet uit de balans blijvende verplichtingen jaarstukken 2015.
- 3.14 Risico's uit de voorjaarsnota 2016;

Leerlingenvervoer werd eerder als risicovol beoordeeld, maar is buiten deze analyse gehouden. Er zijn al meerdere jaren geen tekorten. Dit beleidsterrein blijft uiteraard gemonitord in de p&c-documenten. Bij dreigende tekorten wordt ingegrepen.

3.1 Grondexploitatie

Specifieke informatieverschaffing voor dit beleidsterrein

- Meerjarenperspectief Grondexploitatie (MPG): actuele grondexploitatie met een analyse van algemene risico's door ontwikkelingen en risicokaarten per project;
- Paragraaf Grondbeleid in de programmabegroting en in de jaarstukken. Daarin staan de ontwikkelingen en de risico's van de grondexploitatie uit het MPG samengevat. Bovendien zijn de benodigde voorzieningen en de reserves grondexploitatie beschreven.

Risicoprofiel

De risico's in de grondexploitatie worden opgevangen met de reserve bouwgrondexploitatie. Voor verwachte verliezen op projecten worden voorzieningen getroffen. Het saldo van deze financiële buffers is de komende jaren toereikend om tegenvallers in de grondexploitatie op te kunnen vangen.

Herijking woningbouwstrategie

Medio 2015 is gestart met het project herijking woningbouwstrategie. Bij de begroting 2016 is berekend dat de herijking van woningbouwprojecten leidt tot een nadeel voor gD van circa € 9 miljoen. Dit bedrag is in het financieel meerjarenperspectief 2016-2019 gereserveerd. Regionale afspraken kunnen impact hebben op de herijking. Op basis van de huidige inzichten achten we dit bedrag toereikend om de herijking te dekken.

Beheersingsmaatregelen

- *Begroting*
Jaarlijks worden de grondexploitatie in het MPG geactualiseerd op basis van een uniforme systematiek. Aan de hand van deze actualisatie stelt de raad kredieten voor het lopende en komende jaar beschikbaar, zijnde de cijfers voor de gemeentebegroting voor de grondexploitatie.
- *Risico's*
Daarbij worden de algemene overall risico's voor de grondportefeuille en de planspecifieke risico's (risicokaart) en mogelijke maatregelen in beeld gebracht. Alle risico's worden zoveel mogelijk gekwantificeerd. De risico's worden beschouwd in relatie tot het beschikbare weerstandvermogen, c.q. de reserve grondexploitatie.
- *Verwachte verlies op een grondexploitatie*
Voor nadelige plansaldi in de grondexploitatie worden voorzieningen getroffen, of te wel het verwachte verlies wordt direct verwerkt in het jaar van de actualisatie.

De actualisatie en het risicomanagement van de grondexploitatie gebeurt volgens de spelregels voor grondexploitatie die de raad heeft vastgesteld. De bouwprojecten worden uitgevoerd volgens de spelregels die zijn beschreven in de handleiding projectmatig werken gD. De herijking woningbouwstrategie wordt regelmatig (in ieder geval bij het MPG) ter informatie en besluitvorming voorgelegd aan de raad. Dan besluit de raad over actuele ontwikkelingen en maatregelen, inclusief de financiële gevolgen.

Overblijvende risico's en weerstandscapaciteit

In het MPG 2016 is een uitvoerige analyse van de risico's opgenomen. Met de daarvoor benodigde weerstandscapaciteit gedurende de komende jaren. In deze notitie benoemen we alleen de jaarschijf 2016. Voor dat jaar zijn de risico's geraamd op € 10,1 miljoen. De reserve Grondexploitatie bedraagt dat jaar € 11 miljoen (incl. rekeningresultaat 2015).

In het raadsvoorstel bij het MPG 2016 is aangekondigd dat er nader onderzoek wordt gedaan naar de Grex van het A18 Bedrijvenpark. Op dit moment zijn de voorbereidingen gestart om eventuele risico's voor het A18 Bedrijvenpark in te schatten. In afwachting van die uitkomsten (najaar 2016) kunnen we een definitief oordeel geven over de reserve bouwgrondexploitatie

in relatie tot de risico's. Wel attenderen we erop dat de markt volop in beweging is en dat ontwikkelingen sterke invloed kunnen hebben op onze projecten.

Herijking woningbouwstrategie

De reservering van € 9 miljoen voor de herijking woningbouw is nu als uitgavenramingen in de meerjarenbegroting opgenomen. De raad heeft voor twee projecten al besloten om totaal € 4,8 miljoen in te zetten; in 2016 € 3 miljoen en in 2017 € 1,8 miljoen. Door de reservering niet als uitgavenraming te boeken maar te storten in de algemene reserve, verbeteren we op eenvoudige manier ons solvabiliteitspercentage in de begroting en jaarstukken.

Beslispunt gemeenteraad:

Bij de begroting 2017 de reservering voor de herijking woningbouw te storten in een Spaarrisicoreserve woningbouw.

3.2 Sociaal domein

Specifieke informatieverschaffing voor dit beleidsterrein

- Tussentijdse rapportages Sociaal domein in 2016 met risicoanalyse en kwantificering van de top-tien risico's;
- Vanaf 2017 rapportage met risicoanalyse en kwantificering van de top-tien risico's voor het sociaal domein bij de begroting en de jaarstukken.

Risicoprofiel

Over de methodiek en aanpak in het sociaal domein is besloten bij de vaststelling van 'Met elkaar, voor elkaar', De Doetinchemse Keuze (DDK).

Met afzonderlijke rapportages wordt de raad op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen en risico's in het sociaal domein. Onderdeel hiervan is een risicoparagraaf met een financieel gekwantificeerde risicomatrix. Op hoofdlijnen zijn de risico's:

- Is het rijksbudget toereikend voor het aantal inwoners dat we ondersteuning bieden i.h.k.v. Wmo (beschermd wonen) en jeugdwet?
- Preventie en substitutie leidt onvoldoende tot afname vraag 2^e-lijns ondersteuning;
- Werken de hefboomen zoals verwacht?
- Zijn de efficiëncykortingen te realiseren?
- Wordt incidenteel een groter beroep gedaan op dure voorzieningen (woningaanpassing)?

Beheersingsmaatregelen

Strategie, doelstellingen en financiën sociaal domein

Het risicomangement in het sociaal domein is gericht op strategie en doelstellingen. Het is proactief, gaat in op financiën maar ook beleid, beweegt zich op strategisch, tactisch en operationeel niveau en werkt als continu proces. De ontwikkelingen, risico's en beheersingsmaatregelen worden aan de hand van tussentijdse rapportages in beeld gebracht. In de Q-rapportages wordt een top-10 van risico's in een afzonderlijk hoofdstuk geanalyseerd en gekwantificeerd. Deze risico's zijn per april 2016 (Q4) gekwantificeerd op circa €3,2 miljoen.

Toezicht op uitvoering in het sociale domein (collegevoorstel toezicht Wmo en jeugdwet 10-2-2016)

Inhoudelijke risico's kunnen uiteindelijk ook financiële risico's worden. Daarom is het van belang ook deze inhoudelijke risicobeheersing voldoende vorm te geven. In het sociaal domein wordt daarom toezicht gehouden op de uitvoering van de wettelijke taken.

Volgens de Wmo 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor het uitvoeren van het toezicht op de onder de Wmo uitgevoerde taken. Daartoe hebben de acht Achterhoekse gemeenten in december 2014 besloten om onmiddellijk uitvoering te geven aan de opdracht van artikel 3.4 / 6.1 van de Wmo. Gekozen is deze taak bij de ambtenaren openbare orde en veiligheid onder te brengen omdat hiermee gebruik kan worden gemaakt van een bestaande organisatiestructuur die 24 uur/dag beschikbaar is (piketregeling).

Naast toezicht bij calamiteiten en andere ernstige incidenten willen wij ook het reguliere toezicht inrichten – hiermee voldoen we aan het bepaalde in artikel 3.4 / 6.1. Het gaat dan om twee vormen van toezicht, namelijk preventief toezicht en repressief toezicht.

Hiertoe wordt (mede) de GGD NOG ingeschakeld die een risicoanalyse maakt van de uitvoering van werkzaamheden door gecontracteerde aanbieders.

Het toezicht op de uitvoering van de Jeugdwet ligt bij de Inspectie Jeugdzorg/ Samenwerkend toezicht jeugd. Deze is belast met alle vormen van toezicht, zowel preventief als repressief.

Niettemin ligt er bij de gemeenten in de Achterhoek de wens om preventief toezicht uit te voeren bij de gecontracteerde jeugdhulpaanbieders. Hiervoor kan een vergelijkbare risicoanalyse worden uitgevoerd voor alle jeugdhulpaanbieders (lokaal, regionaal, bovenregionaal en landelijk) zoals bij de Wmo.

Overblijvende risico's en weerstandscapaciteit

Ondanks de beheersmaatregelen blijven er risico's bestaan. De financiële impact van deze overblijvende risico's wordt geraamd op € 3,2 miljoen. Voor deze risico's is de weerstandscapaciteit beschikbaar, zoals hieronder kort wordt beschreven. De risico's en weerstandscapaciteit worden uitgebreid beschreven in hoofdstuk 5 Budgetontwikkeling van de Q4 rapportage sociaal domein in april 2016.

Reserve Sociaal domein (incidentele middelen)

In de reserve sociaal domein zijn incidentele gelden beschikbaar voor de risico's in het sociaal domein. Het saldo bedraagt bij de jaarrekening 2015 circa € 1,7 miljoen (waarvan € 1,2 miljoen vereveningsgeld jeugdhulp). Dat is na bestemming van het voordelige resultaat DDK. De reserve sociaal domein heeft naar huidige inzichten (mei 2016) € 1,5 miljoen te weinig saldo ter compensatie van de overblijvende risico's van € 3,2 miljoen. Dat bedrag dient in de algemene reserve beschikbaar te zijn voor de risico's in het sociaal domein.

Voor risico's in het sociaal domein rekenen we € 1,5 miljoen weerstandscapaciteit in de algemene reserve.

Risicobuffer Sociaal domein (structurele middelen)

Om de risico's het hoofd te bieden is in DDK3 besloten tot het instellen van een Risicobuffer. Dit is een structureel overschot op de budgetten van het sociaal domein. Deze structurele buffer geeft ruimte in de budgetten van het sociaal domein om structurele tegenvallers (inkomsten of uitgaven) op te vangen. Beleidsuitgangspunt binnen het sociaal domein is, dat de uitgaven worden gedekt door rijksinkomsten; met uitzondering van gemeentelijk beleid. De reserves geven de mogelijkheid om tegenvallers die we niet zo snel kunnen pareren, incidenteel op te vangen. De opbouw van de risicobuffer zoals deze in de begroting 2016 is geraamd, wordt weergegeven in onderstaande tabel. Hierin zijn eventuele effecten van de circulaires niet meegenomen.

Risicobuffer sociaal domein DDK 3 na VJN 2015	2015	2016	2017	2018
Risicobuffer (x € 1.000)	358	1.362	2.456	3.449

Let op: in de jaarrekening 2015 is het werkelijke resultaat 2015 berekend op € 726.000 voordelig i.p.v. het geraamde voordeel van € 358.000. Voor Jeugd hebben we in 2015 meer kosten gemaakt dan begroot, maar door de regionale verevening en het wachten op de resultaten van de SVB is op dit moment nog geen definitief bedrag te noemen. Met de eerste regionale verevening komt Doetinchem in 2015 totaal op een plus van € 0,7 miljoen. Aan het eind van 2016 wordt definitief verevend over 2016. We verwachten dan een nadeel. De risicobuffer sociaal domein is een verwacht voordelig saldo op de budgetten van het programma sociaal domein. De werkelijke ontwikkeling van de buffer wijkt inmiddels behoorlijk af van de oorspronkelijke ramingen. De buffer is eigenlijk een geraamd voordelig resultaat op het programma sociaal domein in de gemeentebegroting. De term vinden we verwarrend. We vinden het gewenst dat de gemeentebegroting slechts één totaalresultaat kent van alle uitgaven en inkomsten. Dat is het saldo van de totale gemeentebegroting. Deze keuze sluit aan bij het doel om voor het programma Sociaal domein één ontschot totaalbudget te hanteren.

We geven de directie opdracht om vóór 31 december 2016 het inzicht te verbeteren in de begroting/ financiële resultaten van het sociaal domein.

Daarbij worden de mogelijkheden betrokken tot het opheffen van de risicobuffer in het sociaal domein in de gemeentebegroting. Het saldo van de uitgaven en inkomsten op het sociaal domein is dan het begrotings- of rekeningresultaat van het programma in de gemeentebegroting/ jaarrekening. Doel is om voor het programma Sociaal domein één ontschot totaalbudget te hanteren.

BUIG budgetten: risico's bij de Vangnetregeling

In ons perspectief hebben we voor de Buig 2 vanaf 2017 structureel € 300.000 uit de algemene middelen beschikbaar gesteld. Zie de aanmelding uit de begroting 2014, blz. 154.

O.b.v. € 16 miljoen budget is de omvang van het risico tot het vangnet van het rijk circa € 1,2 miljoen. Daarvan is € 300.000 structureel vanaf 2017 al gereserveerd in de gemeentebegroting.

Voor risico's in de BUIG gelden rekenen we € 0,9 miljoen weerstandscapaciteit in de algemene reserve.

In de voorjaarsnota 2016 zijn de volgende risico's beschreven:

Bijstand statushouders

In het laatste kwartaal 2015 is er sprake geweest van een toename van het aantal bijstandsgerechtigden met 45 personen als gevolg van ingestroomde taakstellers in de bijstand. De verwachting is dat er in 2016 sprake zal zijn van 140 taakstellers. Dit betreft alleenstaanden, maar ook gezinnen. We gaan voorshands uit van een toename van de bijstandsvolume van 70. In het uitwerkingsakkoord van 28 april 2016 is vastgelegd dat het rijk de gemeenten gaat compenseren voor vraagstukken rond opvang, huisvesting, maatregelen rond participatie en maatschappelijke begeleiding. Hoe groot deze compensatie is, wordt met de Septembercirculaire 2016 bekend gemaakt. We adviseren om daarnaast een extra bedrag van € 300.000, zijnde de extra bijstandsuitgaven, in de algemene reserve beschikbaar te houden voor mogelijke risico's bij dit onderwerp.

Bijzondere bijstand

De doorwerking van de afgelopen economische crisis doen meer mensen onder de armoedegrens belanden. Bovendien heeft ook Doetinchem de taak om statushouders op te vangen. Deze ontwikkelingen leiden tot een groter beroep op de bijzondere bijstand. Het is, mede vanwege de onduidelijkheid over het aantal statushouders in 2017, nog niet mogelijk om een berekening van de extra uitgaven te maken. Vooralsnog gaan we uit van een bedrag van € 200.000. We adviseren om dit bedrag in de algemene reserve beschikbaar te houden voor mogelijke risico's bij dit onderwerp.

- Voor risico's in de bijstand statushouders rekenen we € 0,3 miljoen weerstandscapaciteit in de algemene reserve.
- Voor risico's in de bijzondere bijstand rekenen we € 0,2 miljoen weerstandscapaciteit in de algemene reserve.

Gevolgen rechtelijke uitspraken mei 2016 voor hulp bij het huishouden

Op 18 mei jl. heeft de Centrale Raad van Beroep in vier zaken uitspraken gedaan over hulp bij het huishouden. Die kunnen verstrekende gevolgen hebben voor alle gemeenten. Gelijktijdig met het maken van deze nota vindt een analyse plaats van de uitspraken en de mogelijke gevolgen voor de gemeente Doetinchem. Het college zal de raad hierover informeren, dan wel voorstellen doen. De eventuele financiële gevolgen ervan zullen indien nodig, worden vertaald in de voorjaarsnota 2017. Het zal mogelijk ook leiden tot consequenties voor de begroting 2016 en 2017.

In deze nota financieel risicomanagement konden mogelijke financiële risico's nog niet worden gekwantificeerd.

3.3 Verstrekte garanties en leningen

Specifieke informatieverschaffing voor dit beleidsterrein

Rapportage garanties en leningen, die gelijktijdig met de programmabegroting wordt aangeboden aan de raad.

Risicoprofiel

De gemeente Doetinchem heeft al zeker sinds de 80-er jaren een garantieportefeuille en een aantal verstrekte leningen. We hebben het dan over:

- Verstrekte garanties op met name door derden aangegane geldleningen, maar wij staan er bijvoorbeeld ook garant voor dat een derde zijn huurpenningen betaalt (Brewinc).
- Verstrekte leningen

Uitgangspunt is dat we als gemeente:





- In principe geen garanties/leningen verstrekken en doorverwijzen naar de waarborgfondsen waar mogelijk;
- Alleen garanties of leningen verstrekken als sprake is van de gemeentelijke publieke taak;
- Expliciet besluiten over de zekerheden en garanties gekoppeld aan het risicoprofiel.

Beheersingsmaatregelen

Het ondersteunen van maatschappelijke initiatieven mag de financiële positie van de gemeente niet in gevaar brengen. Bij nieuw te verstrekken garanties en geldleningen maken we uitdrukkelijk de afweging tussen het maatschappelijk belang van het initiatief en het risicoprofiel dat ermee gepaard gaat. Om het risicoprofiel te bepalen, beoordelen we de kredietwaardigheid van de betrokkene, de getroffen risicobeperkende maatregelen zoals gekoppelde zekerheden in de vorm van bijvoorbeeld een hypotheekrecht voor de gemeente.

Het risicoprofiel kleuren we in volgens onderstaande matrix:

Matrix risicoprofielen.

		Risico-effect	
		Klein	Groot
Risico kans	Groot		
	Klein		

Vanwege de toenemende omvang van onze lening- en garantieportefeuille hebben we de risico's uit deze portefeuille gekwantificeerd.

Overblijvende risico's en weerstandscapaciteit

In bijlage I is de risicomatrix van onze lening- en garantieportefeuille opgenomen.

Leningen en garanties in het **groene** kwadrant kwalificeren we als beheersbaar. We verwachten hieruit geen claim en daarom hoeven we hiervoor niets te reserveren binnen ons weerstandsvermogen.

Het **rode** kwadrant is het andere uiterste. De kans dat we op een verleende garantie worden aangesproken of dat onze lening niet terugbetaald wordt, is groot. Bovendien gaat het om aanzienlijke bedragen waardoor ook het effect groot is. Omdat het gaat om (een garantie op) de betaling van rente en aflossing lijkt 1% reëel. Het gaat echter om een lange periode (de looptijd van de geldlening). Een vermenigvuldiging met factor 20 (de gemiddelde looptijd van een lening) past erbij. Zoals u in de matrix ziet, denken we € 0,7 mln. weerstandscapaciteit in de algemene reserve te moeten rekenen voor risico's in het rode kwadrant.

Het **gele en oranje** kwadrant zitten qua risico tussen "niet" en "heel groot" in. Een risicoreservering van 0,5% maal 20 is dan passend. Zoals u in de matrix ziet, denken we € 0,1 mln. weerstandscapaciteit in de algemene reserve te moeten rekenen voor risico's in het gele kwadrant en € 0,9 mln. voor risico's in het oranje kwadrant.

Het totaal van bovenstaande risico's komt op € 1,7 miljoen.

Voor risico's in de garanties en de geldleningen rekenen we € 1,7 miljoen weerstandscapaciteit in de algemene reserve.

3.4 Verbonden partijen

Specifieke informatieverschaffing voor dit beleidsterrein

De verbonden partijen (gemeenschappelijke regelingen en de vennootschappen waar gD in participeert) worden beschreven in de programmabegroting en de jaarstukken. In de paragrafen 'Verbonden partijen' wordt informatie opgenomen over sturing, verantwoording en risicobeheersing van elke verbonden partij of de vennootschap beschreven. In de programma's van de begroting en jaarstukken wordt beschreven wat de verbonden partijen bijdragen aan de gemeentelijke doelstellingen.

Risicoprofiel

Bij de vernieuwing van het BBV wordt extra aandacht geschonken aan risico's van de verbonden partijen. De diversiteit van de verbonden partijen neemt toe, evenals het financiële en beleidsmatige gewicht ervan; dit wordt nog eens versterkt door de decentralisaties in het sociale domein. Vaak is wel bekend hoeveel subsidie wordt verstrekt of hoe hoog de bijdrage aan de gemeenschappelijke regeling is, maar de financiële stabiliteit van de verbonden partijen en de mate waarin ze bijdragen aan de output of de beoogde maatschappelijke doelen, is niet altijd helder.

Daarnaast zetten wij meerdere taken op afstand door activiteiten te organiseren in een overheids-BV. De werkwijze en verhouding tussen bestuur en deze organisaties zal zich de komende jaren verder ontwikkelen.

Binnen onze gemeente zijn er geen verbonden partijen bekend met een verhoogd risicoprofiel. Wel is evident dat verbonden partijen in het sociaal domein risico's lopen die voortvloeien uit de ontwikkelingen die we bij dat beleidsterrein hebben beschreven.

Beheersingsmaatregelen

Met alle verbonden partijen zijn procedures vastgelegd en afspraken gemaakt over beleidskaders en het begroten en verantwoorden van activiteiten. Jaarlijks worden begrotingen voorgelegd waarop de gemeente een zienswijze kan indienen en de jaarstukken voor de verantwoording over een voorgaand jaar. Daarnaast bestaan er bestuurlijke en ambtelijke overlegstructuren die benut worden om de gemeente te informeren over de gang van zaken.

Vanwege mogelijke risico's bij verbonden partijen geeft het nieuwe BBV richtlijnen om informatie over verbonden partijen op te nemen in de gemeentebegroting en jaarstukken.

Overblijvende risico's en weerstandscapaciteit

De verbonden partijen beschikken zelf over reserves/ weerstandsvermogen. Bij de jaarlijkse begrotingsbehandeling wordt beoordeeld of deze voldoende zijn. De deelnemende gemeenten blijven uiteindelijk verantwoordelijk voor de resultaten.

Gezien de beperkte invloed van de deelnemende gemeenten op het financieel beleid van de verbonden partijen vinden we het gewenst om € 400.000 beschikbaar te houden in de algemene reserve dat voor mogelijke risico's bij verbonden kan worden bestemd. Dit betreft 5% van de subsidies van de relevante verbonden partijen.

Voor de gevelproblematiek van Amphion achten wij het gewenst om ook € 400.000 als risicobuffer achter de hand te houden in de algemene reserve.

Voor risico's bij de verbonden partijen rekenen we totaal € 0,8 miljoen weerstandscapaciteit in de algemene reserve.

3.5 Vastgoedfonds

Specifieke informatieverschaffing voor dit beleidsterrein

Het Vastgoedfonds wordt specifiek beschreven in de paragraaf Kapitaalgoederen van de begroting en de jaarstukken.

Risicoprofiel

Alle inkomsten en vrijval van investeringslasten van het gemeentelijk vastgoed komen ten goede aan het vastgoedfonds. Uit het vastgoedfonds worden vervolgens het onderhoud en (een deel van) de vervangingsinvesteringen betaald. Zonder aanvullende maatregelen is er vanaf 2017 onvoldoende geld in het fonds aanwezig om al het geraamde onderhoud te betalen. Ook zijn er een aantal risico's benoemd:

1. In de onderhoudsraming wordt rekening gehouden met lagere onderhoudskosten als gevolg van verkoop van panden. Als panden niet tijdig worden verkocht dan lopen deze onderhoudskosten door;
2. Het risico bestaat dat bij de uitwerking enkele maatregelen tegenvallen, zoals bijvoorbeeld het onverhoopt niet doorgaan van de nieuwbouwplannen De Bongerd.

Beheersingsmaatregelen

Momenteel worden verschillende maatregelen uitgevoerd om de exploitatie van het vastgoedfonds te verbeteren. In de loop van 2016 besluit de raad over maatregelen om tot structurele dekking van het vastgoedfonds te komen. Dit wordt vertaald in de gemeentebegroting.

In de voorjaarsnota 2016 is besloten dat het Vastgoedfonds de taakstelling aan de algemene reserve van € 960.000 niet hoeft te realiseren. Deels wordt deze gedekt uit een bestemmingsreserve. Voor het overige komt de taakstelling ten laste van de algemene middelen.

Binnen het Vastgoedfonds wordt gewerkt met een meerjarenplanning voor onderhoud en investeringen. Aan deze planningen zijn structurele budgetten en de reserve Vastgoedfonds verbonden.

Overblijvende risico's en weerstandscapaciteit

Bij de evaluatie vastgoedfonds was de prognose dat er een tekort van € 700.000 ontstaat in 2017 als er geen maatregelen worden genomen. Door de stringente beheersingsmaatregelen wordt gestuurd op een meerjarig sluitend Vastgoedfonds. Bij gelijkblijvende omstandigheden verwachten we geen overblijvende risico's.

We houden geen bedrag in de algemene reserve beschikbaar voor mogelijke risico's bij het Vastgoedfonds.

3.6 Parkeeropbrengsten

Specifieke informatieverschaffing voor dit beleidsterrein

Nota Parkeerbeleid. De nieuwe nota wordt vastgesteld door de raad in het najaar 2016.

Risicoprofiel

In de begroting 2016 is de bijdrage van het Parkeerbedrijf aan de algemene middelen afgewaardeerd met € 1,3 miljoen. Wel heeft het parkeerbedrijf een taakstelling in 2017 van € 150.000 en in 2018 van € 150.000; totaal € 300.000 structureel gekregen.

Het is (nog) niet bekend in hoeverre het parkeerbedrijf erin slaagt om deze taakstellingen te realiseren. In de voorjaarsnota 2016 wordt deze taakstelling als risicopost genoemd.

Een recent thema dat speelt is dat verschillende winkels/ -ketens failliet zijn gegaan. Als de vestigingen in Doetinchem sluiten, dan heeft dat mogelijk ook impact op het aantal bezoeken in de binnenstad en in het verlengde daarvan de parkeeropbrengsten.

De raad heeft besloten om vanaf 1 juli 2016 een aantrekkelijk dagtarief van € 4 in te voeren op de parkeerterreinen grenzend aan het historisch centrum. Inkomstenderving 2^e halfjaar 2016 zal ten laste komen van de € 1 miljoen binnenstad. Dit is mogelijk vanaf 2017 een structurele post ten laste van de parkeerexploitatie.

Beheersingsmaatregelen

Er is € 1 miljoen structureel vrijgemaakt om de binnenstad een impuls te geven. Eén van de thema's die in het uitvoeringsplan wordt uitgewerkt is het parkeren.

Een ambtelijke Taskforce parkeren inventariseert de mogelijkheden om inkomsten te verhogen en uitgaven te verminderen. Dit resulteert in een nota met een parkeervisie. Deze nota parkeerbeleid komt in het najaar 2016 in de raad.

Daarnaast wordt een opdracht uitgewerkt om te komen tot een advies over de parkeerorganisatie voor de toekomst. De raad besluit over een businessplan van het Parkeerbedrijf en de gevolgen ervan in de gemeentebegroting.

Overblijvende risico's en weerstandscapaciteit

Bij het opmaken van deze nota worden de opdrachten volop uitgewerkt. Dan worden voorstellen gedaan waarover de raad besluit. In afwachting daarvan vinden we het niet zinvol om nu een bedrag te reserveren voor risico's.

We houden geen bedrag in de algemene reserve beschikbaar voor mogelijke risico's bij het Parkeerbedrijf.
--

3.7 Belastingen en heffingen, Leges en rechten

Specifieke informatieverschaffing voor dit beleidsterrein

In de paragraaf Lokale heffingen van de begroting en de jaarstukken wordt informatie opgenomen over de gemeentelijke belastingen, heffingen, leges en rechten. Jaarlijks besluit de raad aan de hand van een afzonderlijk voorstel, over de tarieven voor de belastingen, heffingen, leges en rechten.

Risicoprofiel

Het is mogelijk dat de begrote belastingopbrengsten niet worden gehaald. Dat is het gevolg van bijvoorbeeld de volgende risico's: woningbouwontwikkeling, waardeontwikkeling, leegstand, oninbaarheid en bezwaarschriften.

Voor de legesplichtige activiteiten, rechten en heffingen geldt dat deze in principe 100% kostendekkend zijn. Het is aan de budgethouder om de kostendekkendheid periodiek te toetsen.

Beheersingsmaatregelen

De belastingopbrengsten en de totale WOZ-waarde baseren we op de meest actuele cijfers. Gedurende het uitvoeringsjaar vinden er continue controles plaats op de juistheid van het cijfermateriaal en het verloop van de werkelijkheid (bv. controle en analyse van verkoopcijfers).

Voor afvalstoffen/reiniging, riolering, parkeren en begraafplaatsen geldt dat egalisatievoorzieningen zijn getroffen. Daarmee worden risico's en fluctuaties in uitgaven en inkomsten in de loop der jaren opgevangen. En worden extra incidentele uitgaven gedekt. De budgethouders van deze beleidsterreinen berekenen jaarlijks de geraamde kosten van de activiteiten door in de actuele tarieven.

Uit een analyse van de rekeningresultaten 2013 tot en 2015 blijkt dat de gerealiseerde inkomsten van de belastingen, leges, rechten en heffingen gemiddeld over de drie jaren nauwelijks afwijken van de ramingen. Dit, met uitzondering van de leges omgevingsvergunningen. Hiervoor heeft de raad inmiddels maatregelen genomen.

Overblijvende risico's en weerstandscapaciteit

De beschreven werkwijze zorgt ervoor dat de afwijkingen op de begroting minimaal zijn. Voor de OZB geldt bovendien dat een verlaging in de totale WOZ-waarde die leidt tot een nadeel op de OZB, grotendeels wordt gecompenseerd door een voordeel op de Algemene Uitkering uit het gemeentefonds.

Bovendien hebben verschillende legesplichtige activiteiten en heffingen een egalisatievoorziening, waarin mee- en tegenvallers worden gesaldeerd. Ondanks de genomen maatregelen zien we een overblijvend risico bij de omgevingsvergunningen. De vraag naar deze vergunningen is conjunctuurgevoelig en kan jaarlijks sterk fluctueren. Daarom achten we het gewenst om hiervoor 10% van de omzet (van circa € 1,5 miljoen) te reserveren binnen de algemene reserve. Voor het overige achten we geen overblijvend risico aanwezig op dit beleidsterrein.

- Voor risico's bij de omgevingsvergunningen rekenen we € 150.000 weerstandscapaciteit in de algemene reserve.
- We houden geen bedrag in de algemene reserve beschikbaar voor belastingen, leges en heffingen.

3.8 Subsidies van derden / contractbeheer GSO 4

Risicoprofiel

Voor ontvangen subsidies moeten de gemaakte afspraken ook worden nagekomen om terugbetaling te voorkomen. Daarvoor wordt door de subsidieverlener in de regel een controleprotocol opgesteld. Het is dus van belang dat we ons daar ook aan houden. Een van de belangrijkste is GSO 4 Stadscontract met de provincie Gelderland. Het stadscontract telt 7 projecten: wijkwerk nieuwe stijl, therapiebad zwembad Rozengarde, bouwen rondom de basisschool in Noord, natuur in de stad, vitaal stadscentrum, stationsomgeving poort naar de Achterhoek en Iseldoks. De projecten moeten tijdig en in goed overleg met de provincie zijn afgerond. Van de genoemde projecten zijn het vitaal stadscentrum, het IKC Noord, aanpassing van de stationsomgeving en Iseldoks nog in uitvoering. Voor deze 7 projecten ontvangt de gemeente Doetinchem een provinciale subsidie van € 12.300.000. De subsidie is via voorschotten verstrekt en wordt afgestemd op de investeringen.

Beheersingsmaatregelen

Er wordt met de projectleiders van de diverse projecten periodiek overleg gevoerd over de stand van zaken. Ook met de provincie vindt periodiek overleg plaats over de voortgang. Daarnaast wordt er eenmaal per jaar bij de provincie een voortgangsrapportage ingediend. Deze dient te zijn voorzien van een goedkeurende verklaring van de accountant. Daar waar noodzakelijk wordt bijgestuurd.

Overblijvende risico's en weerstandscapaciteit

Wanneer afspraken niet worden nagekomen kan de provincie de subsidie terugvorderen. Naar huidige inzichten voldoen we aan de afspraken en voorwaarden. Er zijn dan ook geen overblijvende risico's bekend. We verwachten de komende jaren nieuwe subsidies aan te boren voor gemeentelijke projecten. Gegeven de omvang van het totale subsidiebedrag en de veelheid aan subsidievoorwaarden, adviseren we om € 0,5 miljoen in de algemene reserve beschikbaar te houden voor mogelijke risico's bij dit onderwerp.

Voor risico's bij te ontvangen subsidies rekenen we € 0,5 miljoen weerstandscapaciteit in de algemene reserve.

3.9 Personele lasten / overhead

Risicoprofiel

De personele lasten bestaan uit loonkosten, sociale lasten en overige personeelsgerelateerde kosten zoals opleidingskosten en inhuur ziektevervangingskosten. De loonsom staat op dit moment onder druk en dit wordt veroorzaakt door een aantal aspecten:

- Bedrijfsonderdelen verzelfstandigen: bijv. Buurtplein, Buha, etc. Na een aantal jaren verplichte winkelnering zijn de zelfstandige onderdelen vrij in hun keuze van overheaddiensten. Dat geeft risico's voor de overhead gD;
- Extra taken die in de afgelopen jaren deels binnen de bestaande formatie zijn opgevangen. Dit heeft geleid tot een hogere taakcomplexiteit en werkdruk;
- Ons beloningsbeleid (verstoorde balans tussen aanloop-, functie- en uitlooschalen)

Beheersingsmaatregelen

De personele lasten worden gevolgd via de loonsommonitor en bewaakt via het managementoverleg tussen directie en afdelingshoofden. Daarnaast anticiperen we via SPP (strategische Personeelsplanning) zoveel mogelijk op deze en andere actuele ontwikkelingen.

Er is een ambtelijke werkgroep ingesteld die de directie en het college adviseert over de volgende vraagpunten:

- Hoe gaan we om met overhead in een krimpende organisatie waarin bovendien onderdelen op afstand komen (Buurtplein, Buha)?
- Hoe gaan we om met tekorten op de loonsom door bovenstaande oorzaken?
- Welke alternatieven zijn mogelijk voor huidige systematiek omzettaakstelling?
- Hoe komen we tot een realistische begroting voor loonsom en omzettaakstelling?

We kiezen het moment van de organisatiewijziging om opnieuw inzichtelijk te maken wat de benodigde capaciteit en kwaliteit is in relatie tot de uit te voeren taken.

Overblijvende risico's en weerstandscapaciteit

Gezien de omvang van de loonsom, adviseren we op voorhand om € 1,5 miljoen beschikbaar te houden in de algemene reserve dat voor dit doel kan worden bestemd.

Voor risico's bij de personele lasten rekenen we € 1,5 miljoen weerstandscapaciteit in de algemene reserve.

3.10 Algemene uitkering gemeentefonds

Specifieke informatieverschaffing voor dit beleidsterrein

Raadsmededelingen n.a.v. de circulaires van het rijk in de loop van het jaar.

Risicoprofiel

Wij ontvangen jaarlijks het grootste deel van onze inkomsten via een uitkering van het Rijk in het gemeentefonds. Vanaf 2015 is de uitkering van het Rijk uitgebreid als gevolg taakdecentralisaties in het sociaal domein. Deze rijksbijdrage wordt via een integratie-uitkering aan gemeenten uitgekeerd. In 2016 ontvangen wij een totale rijksbijdrage van € 116 miljoen. Hiervan betreft € 60 miljoen de integratie-uitkering sociaal domein.

Het risico bestaat dat het Rijk (onverwachts) de bijdrage wijzigt. Met name de bijdrage voor het sociaal domein wordt naar verwachting in de komende jaren bijgesteld. Circulaires over het gemeentefonds laten vaak flinke schommelingen zien in de te ontvangen uitkeringen. Ruim 200 wethouders Financiën, waaronder die van gemeente Doetinchem, hebben daarom in november 2015 een brief aangeboden aan minister Plasterk. In de brief vragen ze de minister om te stoppen met de opeenstapeling van kortingen en herverdeeffecten en pleiten ze voor een financieel stabiel beleid van het Rijk. Met dit laatste doelen ze met name op de voortdurende, onverwachte en onvoorspelbare bijstellingen van de accessen. De minister van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties schrijft in de Meicirculaire 2016 als reactie hierop dat stabiliteit in het gemeentefonds effect kan hebben op actualiteit en evenredigheid. Hij laat een oordeel hierover over aan een nieuw kabinet in overleg met decentrale overheden als de normeringssystematiek herzien wordt.

Beheersingsmaatregelen

We kunnen helaas weinig invloed uitoefenen op de rijksbesluiten over de uitkeringen. Zodra ontwikkelingen bekend worden vertalen we die in de gemeentebegroting. Algemene mutaties worden onmiddellijk vertaald in het saldo van het financieel meerjarenperspectief (algemene middelen). Taakmutaties worden direct vertaald naar de specifieke beleidsterreinen in de gemeentebegroting.

Overblijvende risico's en weerstandscapaciteit

Bij het sociaal domein zijn risico's benoemd en daar gekwantificeerd. In de rest van de uitkering Gemeentefonds zijn thans geen overblijvende risico's bekend. De ervaring van de afgelopen jaren leert dat de algemene uitkering sterk fluctueert, maar dat voor- en nadelen over de verschillende jaren met elkaar kunnen worden verevend.

Gezien de omvang van de algemene uitkering adviseren we om 1% van € 56 miljoen = € 0,6 miljoen beschikbaar te houden in de algemene reserve dat voor dit doel kan worden bestemd.

Voor risico's bij het Gemeentefonds rekenen we € 0,6 miljoen weerstandscapaciteit in de algemene reserve.

3.1 | Financieringsrisico's

Specifieke informatieverschaffing voor dit beleidsterrein

Treasurystatuut, Verordening 212.

Paragraaf Financiering in de programmabegroting en de jaarstukken.

Risicoprofiel

Tot de financieringsrisico's behoren o.a: renterisico's, kredietrisico's, liquiditeitsrisico's.

Beheersingsmaatregelen

Wettelijk kader voor financieringsfunctie is de Wet Financiering decentrale Overheden (Fido).

Verdere uitwerking vindt plaats in de financiële verordening (212) van de gemeente

Doetinchem en het treasurystatuut. Daarnaast zijn er maatregelen van AO en IC.

We voeren verschillende beheersingsmaatregelen uit die wettelijk verplicht zijn en door de provincie als toezichthouder worden getoetst. De risico's die zich bij overheden hebben voorgedaan sterkt ons in het beleid om behoudend te handelen wanneer we geld uitzetten. In de praktijk hebben we hierin echter geen keuze meer, omdat we sinds de invoering van het zogenaamde Schatkistbankieren overtollige saldi verplicht moeten onderbrengen bij het Rijk. Voor een uitvoerige beschrijving van het wettelijk kader, de risico's en de maatregelen in de financieringsfunctie verwijzen we naar de paragraaf Financiering van de begroting en jaarstukken.

Overblijvende risico's en weerstandscapaciteit

Met ingang van 2017 gelden vernieuwde BBV voorschriften. Voor de berekening en toerekening van rente heeft het rijk een specifieke notitie rente gemaakt. Tijdens het voorbereiden van deze begroting heeft het rijk besloten de notitie rente één jaar later, dus vanaf 2018 in te laten gaan. We maken een analyse van de gevolgen van de nieuwe voorschriften. Daarbij worden ook de gevolgen van beleidsontwikkelingen bij garanties en geldleningen betrokken. Als daar aanleiding toe is, ontvangt het bestuur een separaat voorstel over de rente in de gemeentebegroting.

De risico's bij de financiering van gD zijn nu nog ongewis. Gegeven de rekeningresultaten op de financiering in de afgelopen jaren stellen we voor om nu geen bedrag te reserveren.

We houden geen bedrag in de algemene reserve beschikbaar voor mogelijke financieringsrisico's.
--

3.12 Rijksbelastingen

Risicoprofiel

We zijn al enige tijd in overleg met de Belastingdienst over de invoering van Horizontaal Toezicht. Het is daarbij de bedoeling dat ontwikkelingen op het gebied van rijksbelastingen vooraf over en weer tussen gemeente en Belastingdienst worden gecommuniceerd. Het gaat dan met name om omzetbelasting (BTW) en compensatie BTW (BCF) alsmede Loonheffing (LH) en de per 1 januari 2016 ingevoerde Vennootschapsbelasting (Vpb).

Beheersingsmaatregelen

Er vinden gesprekken plaats tussen vertegenwoordigers van de Belastingdienst en de gemeente. Het uiteindelijke doel daarbij is om periodieke controles door de Belastingdienst en de gevolgen daarvan te beperken. Door interne controle worden fouten tijdig opgemerkt en hersteld. Daarnaast mogen we van de Belastingdienst verwachten dat zij snel op vragen en verzoeken reageren.

Zoals hiervoor al gesteld is per 1 januari 2016 de Vennootschapsbelasting ook voor gemeenten ingevoerd. Momenteel verkeert de implementatiefase in een eindfase en zal dus binnenkort duidelijk worden welk risico de gemeente loopt. Uit de voorbereidingen tot nu toe ontstaat de indruk dat de gevolgen op korte termijn beperkt zullen zijn. Wel is het van belang de wetgeving handen en voeten te geven en dus in te bedden in de organisatie. Het is noodzaak nieuwe ontwikkelingen ook aan een Vpb-oordeel te onderwerpen om niet achteraf onaangenaam verrast te worden.

Overblijvende risico's en weerstandscapaciteit

Door gesprekken vooraf en de periodieke controles wordt het risico op naheffingen aanzienlijk verminderd. Correcties die voortvloeien uit controles zijn nooit helemaal uit te sluiten.

We houden geen bedrag in de algemene reserve beschikbaar voor mogelijke risico's bij de rijksbelastingen.

3.13 Niet uit de balans blijvende verplichtingen jaarstukken 2015

Specifieke informatievervalsing voor dit beleidsterrein

Iedere gemeente moet in haar jaarrekening melding doen van verplichtingen die niet direct terug te vinden zijn in de boeken van de gemeente. Het gaat dan om contracten, de afwikkeling van financiële verplichtingen en lopende (juridische) procedures.

Risicoprofiel

We citeren hier de niet uit de balans blijvende verplichtingen uit de jaarstukken 2015. Per onderwerp geven we aan of we een overblijvend risico zien waarvoor we ruimte moeten reserveren binnen onze algemene reserve:

a. Contracten

De meerjarige financiële inkoopverplichtingen voor de gemeente Doetinchem bedragen afgerond ca. € 55 miljoen. De meerjarige huur, pacht en lease verplichtingen bedragen afgerond ca. € 150.000. Wij zien geen risico's voor wat betreft de houdbaarheid van contracten. Inhoudelijke risico's op beleidsterreinen worden bij die onderwerpen beschreven. Voor de contracten hoeven we geen ruimte te reserveren binnen onze algemene reserve.

b. Onzekerheid CAK Wmo, Beschermd Wonen en Jeugd

De gemeente Doetinchem heeft onvoldoende zekerheid omtrent de volledigheid van de door CAK geïnde eigen bijdragen in de jaarrekening 2015 van de gemeente. Wel kan middels de mededeling zekerheid worden gekregen dat het totaalbedrag aan vastgestelde eigen bijdragen gelijk is aan de door het CAK geïnde en doorbetaalde eigen bijdragen aan de gemeente. Hiermee beschikt de gemeente Doetinchem in voldoende mate over de zekerheid dat de eigen bijdragen in de jaarrekening 2015 juist zijn verantwoord. Eventuele niet verantwoorde eigen bijdragen worden ingeschat als niet significant. Wij zien hierin geen risico waarvoor we ruimte moeten reserveren binnen onze algemene reserve.

c. Verevening Jeugdzorg

Op bovenregionaal niveau (G7) moet er nog worden afgerekend met 3 bovenregionale instellingen. De overproductie van de achterhoek komt, ten opzichte van de uitbetaalde budgetgarantie, op circa € 573.000. Op dit moment is nog niet duidelijk of een deel hiervan aan de gemeente Doetinchem kan worden toegerekend. Dit risico moet opgevangen (kunnen) worden binnen de reserveringen die we benoemd hebben in hoofdstuk 2 Sociaal domein.

Lopende procedures

d. Ontbinding koopovereenkomst

Deze kwestie betreft een rechtbankprocedure die als inzet kent de ontbinding van een koopovereenkomst waarbij een bedrag groot € 113.000 aan schade wordt gevorderd. De vordering van de gemeente Doetinchem is toegewezen, vermeerderd met de wettelijke rente met ingang van 20 april 2010 tot de dag van volledige betaling, evenals een bedrag groot € 9.000 aan proceskosten.

Het vonnis is onherroepelijk geworden. Op dit moment wordt onderzoek gedaan naar eventueel verhaal van de vordering, mogelijk zal tot executie van het vonnis worden overgegaan. Over de verhaalbaarheid van de vordering valt op dit moment nog weinig te zeggen.

e. Levering bouwgrond

De gemeente Doetinchem heeft een koopovereenkomst gesloten voor levering van bouwgrond. Slechts een gedeelte van de grond is geleverd en betaald. Doordat de tegenpartij het restant van de verkochte bouwgrond niet kon afnemen, heeft de gemeente partiële ontbinding van de koopovereenkomst ingeroepen. In totaal maakt de gemeente Doetinchem aanspraak op een bedrag van € 86.000. Het is nog niet duidelijk of gemeente Doetinchem haar vordering in rechte zal laten vaststellen.

f. Achterstallige huurpenningen

Dit betreft de incassering van achterstallige huurpenningen en de vordering tot ontruiming van de huurder van een onroerende zaak van de gemeente Doetinchem. Op 31 december 2015 bedraagt de huurachterstand exclusief rente en kosten € 13.000. In kort geding vordert de gemeente Doetinchem ontruiming van het gehuurde evenals een titel voor de huurachterstand. Verhaal op de huurder lijkt op korte termijn moeilijk.

g. Wijziging bestemmingsplan ("Torenstad")

De gemeente Doetinchem is gedagvaard in verband met een vordering in rechte tot ontbinding en teruglevering van een koopovereenkomst gesloten op 12 oktober 2006. Dit betrof de verkoop van een onroerende zaak door gemeente Doetinchem aan de tegenpartij ten behoeve van het ontwikkelen van appartementen. Hiervoor was een aanpassing van het bestemmingsplan nodig, waarvoor de gemeente zou zorgdragen door middel van een bestemmingsplanwijziging. Vanwege het niet meewerken door de tegenpartij aan de planologische procedure heeft de gemeente moeten besluiten een ontheffingsmogelijkheid in het bestemmingsplan op te nemen in plaats van een directe woonbestemming. De tegenpartij is van mening dat de gemeente hiermee niet haar contractuele afspraken is nagekomen en vordert ontbinding en teruglevering van de gekochte onroerende zaak. De waarde van de vordering is in hoofdsom groot € 1.193.000 te vermeerderen met de wettelijke rente vanaf 3 december 2012 tot aan de dag van betaling. Daarnaast wordt een bedrag van € 7.000 gevorderd aan vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten. Bij vonnis van 11 februari 2015 zijn deze vorderingen afgewezen. De tegenpartij is vervolgens in beroep gegaan. De gemeente heeft zich verweerd in de hoger beroepsprocedure. In 2016 zal waarschijnlijk arrest worden gewezen.

h. Verjaring perceel

Dit betreft een geschil tussen de gemeente Doetinchem en een particulier over een verkrijgende verjaring van een perceel grond. Over deze kwestie is een voorlopige getuigenprocedure gehouden. Over de financiële gevolgen valt nog niets te zeggen. Mogelijk zal in 2016 nog een bodemprocedure worden opgestart.

Overblijvende risico's en weerstandscapaciteit

Voor risico's bij niet uit de balans blijvende verplichtingen rekenen we € 0,2 miljoen weerstandscapaciteit in de algemene reserve.

3.14 Risico's uit de voorjaarsnota 2016

In de voorjaarsnota 2016 zijn een aantal risico's beschreven. Twee worden genoemd onder Sociaal domein. De andere staan hier beschreven.

Risicoreservering Breedband buitengebied

De aanleg van breedband in het buitengebied blijft achter bij de aanleg in de kernen. Dit wordt veroorzaakt door de hoge kosten van aanleg van het netwerk vanwege de grote afstand tussen de aansluitadressen. Er zal een aanbestedingstraject gestart worden, maar rekening moet worden gehouden met diverse kosten. Voor de Achterhoek als geheel wordt uitgegaan van € 0,5 miljoen aan mogelijke kosten. Het aandeel van Doetinchem is 10% is € 50.000. We adviseren om dit bedrag in de algemene reserve beschikbaar te houden voor mogelijke risico's bij dit onderwerp.

Omgevingswet

In 2019 treedt de Omgevingswet in werking. De Omgevingswet integreert ongeveer 26 wetten, 117 AMvB's en 120 Ministeriële regelingen. Doelstelling van de wet is om de verschillende plannen voor ruimtelijke ordening, milieu en natuur beter op elkaar af te stemmen, duurzame projecten te stimuleren en gemeenten, provincies en waterschappen meer ruimte te geven. Verder biedt de wet meer ruimte voor particuliere ideeën. Er gelden meer algemene regels, in plaats van gedetailleerde vergunningen. Het doel staat voorop en niet het middel om er te komen. De houding bij het beoordelen van initiatieven is 'ja mits' in plaats van 'nee tenzij'. De Omgevingswet gaat uiteraard gevolgen hebben voor gemeenten. Men spreekt wel van de grootste verandering in het fysieke domein na de decentralisaties in het sociale domein. Tegelijkertijd is er nu nog veel onbekend, omdat onderdelen nog uitgewerkt worden. Om ons als gemeente te kunnen voorbereiden op de wet moeten we meer kennis opdoen, de gevolgen in kaart brengen o.a. op het gebied van (ruimtelijke) instrumenten, werkprocessen, dienstverlening, bemensing ICT en communicatie. Om ons waar nodig te kunnen ondersteunen, is een budget noodzakelijk. Naar verwachting krijgen we in de loop van 2017 meer duidelijkheid over de vereisten en de noodzakelijke verdere investeringen. Dan wordt ook duidelijk of er middelen vanuit het Rijk beschikbaar worden gesteld. Het kan dan nodig blijken extra gemeentelijke middelen in te zetten.

- Voor risico's bij de glasvezel buitengebied rekenen we €50.000 weerstandscapaciteit in de algemene reserve.
- We houden geen bedrag in de algemene reserve beschikbaar voor de Omgevingswet.

Resumé: Welke overblijvende risico's uit de algemene reserve?

Algemene reserve voor de onvoorziebare risico's?

Niet alle risico's kunnen worden voorzien. Een actueel voorbeeld is de forse vluchtelingenstroom. Willen we voor dergelijke risico's een soort basisreserve aanhouden? Daarnaast zijn verschillende risico's op PM geraamd. Dit, omdat nu geen onderbouwde ramingen kunnen worden gemaakt. Voor deze risico's kan als basis 2% van het relevante begrotingstotaal in de algemene reserve worden aangehouden. Dat is circa € 2 miljoen.

We houden € 2 miljoen algemene reserve aan als algemene basis voor risico's waar niemand mee rekent en voor de PM ramingen van risico's.

De overblijvende risico's voor de algemene reserve in één overzicht

In bovenstaande analyse hebben we op verschillende beleidsterreinen de overblijvende risico's benoemd die uit de algemene reserve moeten worden gedekt. Ze zijn hieronder in het overzicht opgenomen.

nr	Risico's in beleidsterreinen	bedrag x € 1.000
3.2	Sociaal domein algemeen	1.500
3.2	SD: BUIG vangnetregeling	900
3.2	SD: statushouders (VJN 2016)	300
3.2	SD: bijzondere bijstand (VJN 2016)	200
3.3	Garantie & geldleningen	1.700
3.4	Verbonden partijen	800
3.7	Omgevingsvergunningen	150
3.8	Subsidies van derden; GSO	500
3.9	Personele lasten/ overhead	1.500
3.10	Algemene uitkering GF	600
3.13	Niet uit de balans blijvende verplichtingen	200
3.14	Breedband buitengebied (VJN 2016)	50
3.14	Omgevingswet (VJN 2016)	PM
	Algemene basis onvoorziebare risico's	2.000
	Totale risicoreservering in algemene reserve voor de beleidsterreinen	10.400

Beslispunten gemeenteraad:

- Op basis van de risicoanalyse rekenen we € 10,4 miljoen als weerstandscapaciteit in de algemene reserve.
- We houden geen bedragen in de algemene reserve beschikbaar voor de volgende risico's: Vastgoedfonds, Parkeeropbrengsten, Belastingen, leges en heffingen, Financieringsrisico's, Rijksbelastingen en de Omgevingswet.

4. Welke weerstandscapaciteit heeft gD om risico's te dekken?

In dit hoofdstuk leest u welke financiële buffers gD allemaal heeft om risico's op te vangen. Dat is niet alleen de algemene reserve, maar ook bepaalde bestemmingsreserves en budgetten. U krijgt daarmee inzicht in de totale weerstandscapaciteit. Bedenk daarbij, dat de weerstandscapaciteit er is voor risico's. Daarnaast hebben we nog voorzieningen getroffen voor verwachte tekorten, bijvoorbeeld in de grondexploitatie.

We beginnen dit hoofdstuk met enkele algemene aandachtspunten om over te besluiten.

Algemene aandachtspunten bij de weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit is een belangrijk aspect voor het beoordelen van de financiële positie van de gemeente. Het antwoord op de vraag of we voldoende weerstandscapaciteit hebben om tegenvallers en risico's te dekken hangt echter niet alleen af van de beschikbare bedragen. Het is verbonden met ons bewustzijn van en vooral de beheersmaatregelen die we nemen voor risico's. Immers, als we goede beheersmaatregelen nemen hebben we minder buffers nodig om risico's te dekken. Bij het beschrijven van de buffers hieronder nemen we die relatie tussen buffers en maatregelen mee. Bovendien geldt dat hoe meer buffers voor specifieke risico's er zijn, hoe minder algemene reserve nodig is.

De gemeente heeft egalisatievoorzieningen voor afvalverwerking, rioolbeheer, begraafplaatsen, omgevingsvergunningen. Daarnaast zijn voorzieningen getroffen voor bewoners en bedrijven die hun rekening niet betalen (dubieuze debiteuren). De voorzieningen tellen niet mee voor de weerstandscapaciteit. Omdat we voor deze activiteiten voorzieningen hebben gevormd, hebben we hiervoor geen weerstandscapaciteit nodig.

Voorzieningen voldoende onderbouwd?

Bij de controle van de jaarstukken 2015 maakt de accountant opmerkingen over de onderbouwing van verschillende voorzieningen. De voorzieningen afvalverwerking en begraafplaatsen moeten in 2016 onderbouwd worden. De accountant is van mening dat de voorziening rioolbeheer op basis van het nieuwe GRP wel erg omvangrijk wordt. Hij was ook verbaasd dat de tarieven gaan stijgen. Bij de pensioenvoorziening wethouders moest een deel ten gunste van het rekeningresultaat 2015 worden gebracht omdat de accountant het oneens was met de onderbouwing. Daarentegen moest de voorziening debiteuren sociale dienst aanzienlijk worden aangevuld.

We adviseren om de budgethouders met voorzieningen (legesplichtige activiteiten, rechten, heffingen en andere activiteiten met voorzieningen) opdracht te geven om in 2016 alle voorzieningen met actuele berekeningen te onderbouwen. De vernieuwde onderbouwingen leggen we aan onze accountant voor. Daar waar uit de analyse blijkt dat de onderbouwing afwijkt van het werkelijke saldo, dient dit met elkaar in overeenstemming te worden gebracht. De mutaties op de voorzieningen die hiervan het gevolg zijn, worden in het rekeningresultaat 2016 en/of begrotingsresultaat 2017 verwerkt.

De analyse van de voorzieningen van Buha dienen ter voorbereiding op de verzelfstandiging per 1-1-2017 te worden uitgevoerd. De resultaten ervan kunnen worden verrekend in de totale financiële afwikkeling tussen Buha en de algemene dienst.

- We verzoeken de directie om alle voorzieningen in 2016 te voorzien van een goede onderbouwing. Daar waar uit de analyse blijkt dat de onderbouwing afwijkt van het werkelijke saldo, dient dit met elkaar in overeenstemming te worden gebracht. De mutaties die hiervan het gevolg zijn op de voorzieningen, worden in het rekeningresultaat 2016 verwerkt.
- De analyse van de voorzieningen van Buha dienen ter voorbereiding op de verzelfstandiging per 1-1-2017 te worden uitgevoerd. De resultaten ervan kunnen worden verrekend in de totale financiële afwikkeling tussen Buha en de algemene dienst.

Elk risico zijn eigen reserve of zoveel mogelijk één algemene reserve voor alle risico's?

In de loop der tijd zijn reserves opgebouwd voor risico's of bestemmingen van specifieke activiteiten.

Voordelen zijn:

- Eenvoudig relatie te leggen tussen risico's van de activiteit en de bestemmingsreserve;
- Er is / wordt gespaard vanuit de activiteit voor een toekomstige uitgave/investering.

Nadelen zijn:

- Veelheid aan potjes voor allerlei risico's;
- Belemmert integrale afweging alle risico's gD i.r.t. één algemene reserve;
- Rekeningresultaat van de activiteit wordt gemuteerd op de specifieke reserve i.p.v. de algemene reserve.

Bij de (bestemmings-)reserves kan onderscheid worden gemaakt tussen reserves voor risico's en reserves voor uitvoering van bestaand beleid of voor investeringen. We geven in overweging om de saldi uit de (bestemmings-)reserves die bestemd zijn voor risico's toe te voegen aan de algemene reserve. De saldi die overblijven in de bestemmingsreserves zijn dan specifiek bestemd voor uitvoering van bestaand beleid of voor investeringen.

Om hierover te kunnen besluiten adviseren we om een analyse te maken van alle reserves gericht op het onderscheid tussen risico's en bestemmingen. Aan de hand van de analyse kunt u besluiten over de instandhouding en omvang van alle reserves. Bovendien kunt u dan besluiten om één algemene reserve te maken voor alle risico's in de gemeentebegroting.

We verzoeken de directie om een analyse te maken van alle reserves waarbij de saldi worden onderscheiden in reserves voor risico's en in reserves voor uitvoering bestaand beleid en investeringen. De analyse en het advies wordt aan het college voorgelegd in 2016.

Welke financiële buffers hebben we als weerstandscapaciteit?

Er zijn twee groepen buffers beschikbaar: incidentele en structurele weerstandscapaciteit.

Incidentele weerstandscapaciteit

Dit zijn alle buffers die kunnen worden ingezet om incidentele tegenvallers op te vangen.

1. Algemene reserve.

In het verleden hanteerden we als ondergrens voor de algemene reserve: 10% (= € 11 miljoen) van het relevante begrotingstotaal (dat is exclusief grondexploitatie, legesplichtige activiteiten met eigen egalatievoorzieningen en het deel van het sociaal domein dat wordt bekostigd door de integratie-uitkering van het rijk). In deze notitie benaderen we de benodigde omvang van de algemene reserve door de overblijvende risico's te kwantificeren. Voor zover daar geen specifieke buffer tegenover staat, is de algemene reserve nodig. In onderstaand overzicht noemen we de actuele saldi van het financieel meerjarenperspectief 2016-2020.

Prognose algemene reserve (bedragen x € 1.000)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Totaal algemene reserve per eind van het jaar	17.889	14.313	9.995	9.102	9.373	11.170

Let op: Bij het vergelijken van de saldi algemene reserve met de berekende risicoreservering in de algemene reserve dient u zich te bedenken dat de risico's jaarlijks worden herberekend. Bovendien verlaagt de algemene reserve hoofdzakelijk door toevoegingen aan de spaarrisicoreserve herijking woningbouw (2017, 2018, 2019 elk jaar € 2 miljoen)

2. Reserves Grondexploitaties

De benodigde omvang van deze reserve wordt berekend in de jaarlijkse Meerjaren perspectief grondexploitatie (MPG). Daarnaast worden voor verlieslijdende grondexploitaties voorzieningen getroffen, waarmee de te verwachte tekorten financieel zijn afgedekt.

3. Spaarrisicoreserve sanering woningbouw

In de komende jaren bouwen we een spaarrisicoreserve op van € 9 miljoen: in 2016 € 3 miljoen, in 2017 € 2 miljoen, in 2018 € 2 miljoen, in 2019 € 2 miljoen. Deze reserve is bedoeld om risico's en verliezen ten gevolge van herprioriteringen op te vangen. Voor 2016 en 2017 heeft de raad al besloten tot uitgaven tlv deze reserve ad € 4,8 miljoen.

4. Reserve Sociaal domein

In de reserve sociaal domein zijn incidentele gelden beschikbaar voor de risico's in het sociaal domein. Het saldo bedraagt bij de jaarrekening 2015 circa € 1,7 miljoen (waarvan € 1,2 miljoen vereveningsgeld jeugdhulp). Dat is na bestemming van het voordelige resultaat DDK.

5. Overige bestemde reserves in te zetten voor risico's

De raad kan de bestemming wijzigen van bestemmingsreserves waarvoor geen concrete verplichtingen zijn aangegaan of waarop geen wettelijke verplichtingen rusten. Deze kunnen worden meegerekend in de weerstandscapaciteit. Voor de overige reserves geldt dat hierop een 'onherroepelijke' verplichting rust, waardoor deze niet kunnen worden herbestemd. De volgende reserves zijn 'vrij' inzetbaar (saldo op 31-12-2015):

Reserves onderhoud	1.530.000
Reserve burgerzaken	174.000
Reserve volkshuisvesting	24.000
Totaal vrij inzetbaar	1.728.000

Let op: inmiddels heeft het college opdracht gegeven tot analyse van alle reserves en voorzieningen. De resultaten van de opdracht kunnen het saldo van 'vrij' inzetbare reserves beïnvloeden. De raad stelt overigens de reserves en hun saldi vast.

6. Stelpost voor incidentele onvoorziene uitgaven

Er is een stelpost voor incidentele onvoorziene uitgaven opgenomen in de begroting van €79.000. Voor de inzet ervan gelden spelregels.

Structurele weerstandscapaciteit

Dit zijn alle buffers die kunnen worden ingezet om structurele tegenvallers op te vangen.

1. Risicobuffer Sociaal domein

Om de risico's het hoofd te bieden is in DDK3 besloten tot het instellen van een Risicobuffer. Dit is een structureel overschot op de budgetten van het sociaal domein. Deze structurele buffer geeft ruimte in de budgetten van het sociaal domein om structurele tegenvallers (inkomsten of uitgaven) op te vangen. De reserves geven de mogelijkheid om tegenvallers die we niet zo snel kunnen pareren, incidenteel op te vangen. De opbouw van de risicobuffer zoals deze in de begroting 2016 is geraamd, wordt weergegeven in onderstaande tabel.

Risicobuffer sociaal domein DDK 3 na VJN 2015	2015	2016	2017	2018
Risicobuffer (x € 1.000)	358	1.362	2.456	3.449

Let op: in de jaarrekening 2015 is het werkelijke resultaat 2015 berekend op € 726.000 voordelig i.p.v. het geraamde voordeel van € 358.000. Zie de toelichting op blz. 12 van deze nota.

2. Stelpost voor structurele onvoorziene uitgaven

Er is een stelpost voor structurele onvoorziene uitgaven opgenomen in de begroting van € 51.000. Voor de inzet ervan gelden spelregels.

3. Onbenutte belastingcapaciteit

De ruimte die er is tussen wat we werkelijk aan belastingen innen en wat binnen de wetgeving maximaal mogelijk is. Deze ruimte is voor 2016 berekend op € 2,7 miljoen structureel.

De weerstandscapaciteit in één overzicht

De weerstandscapaciteit ziet er samengevat als volgt uit:

Omschrijving	Bedrag (x 1.000)
Incidentele capaciteit	
Algemene reserve	14.300
Algemene Reserves Grondexploitatie	11.000
Spaarrisicoreserve herijking woningbouw (vanaf 2016)	3.000
Reserve sociaal domein	1.700
Bestemde reserves (waarvan bestemming kan worden aangepast)	1.720
Stelpost onvoorziene uitgaven incidenteel	80
Totaal incidentele capaciteit	31.800
Structurele capaciteit	
Risicobuffer Sociaal domein	PM
Stelpost onvoorziene uitgaven structureel	51
Onbenutte belastingcapaciteit	2.711
Totaal structurele capaciteit	2.762

5. Weerstandsvermogen: risico's-weerstandscapaciteit in balans?

In hoofdstuk 3 hebben we de risico's van verschillende beleidsterreinen gekwantificeerd. Daarbij is vastgesteld in hoeverre voor dit risico een bedrag beschikbaar zou moeten zijn in de algemene reserve. In hoofdstuk 4 hebben we de beschikbare weerstandscapaciteit geïnventariseerd. In dit hoofdstuk wordt de vraag beantwoord in hoeverre onze gemeente voldoende weerstandscapaciteit beschikbaar heeft om de risico's financieel op te vangen. Dat wordt het weerstandsvermogen van de gemeente genoemd. Het weerstandsvermogen wordt uitgedrukt in een indicator: de weerstandsratio.

Alle risico's ineens?

We moeten beseffen dat alle risico's zich niet gelijktijdig zullen voordoen. Dus dat in de praktijk ook niet een beroep op de weerstandscapaciteit / algemene reserve in die volle omvang ineens wordt gedaan. Voor het berekenen van de benodigde weerstandscapaciteit voor de berekende risico's, gebruiken veel gemeenten analysemethoden die kansberekeningen loslaten op de risico's, daarom de zgn. Anderen passen een 'correctiefactor' op de berekende risico's toe. Voor dit moment hebben wij niet met correctiefactoren gerekend. We tellen nu simpelweg alle risico's bij elkaar en vergelijken dat met onze weerstandscapaciteit/ Algemene reserve.

Bij het doorontwikkelen van het risicomanagement zouden wij ook een simulatiemethode voor kansberekening van risico's toe dienen te passen. Dit doet meer recht aan de werkelijkheid.

Weerstandsvermogen

De mate waarin de risico's en de weerstandscapaciteit met elkaar in balans zijn noemen we het weerstandsvermogen. In een formule:

$$\text{Weerstandsvermogen} = \frac{\text{weerstandscapaciteit}}{\text{Gekwantificeerde risico's}}$$

Voor een gezonde financiële positie is het wenselijk dat het weerstandsvermogen tenminste de factor 1,0 bedraagt. De raad kan bij het vaststellen van de financiële beleidskaders voor risicomanagement of voor de gemeentebegroting, de gewenste factor voor het weerstandsvermogen bepalen. Deze factor kan in de plaats worden gesteld van de '10% norm' voor de algemene reserve.

Eerder in de notitie hebben we onderscheid gemaakt tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Dat onderscheid maken we ook in deze analyse.

Balans tussen incidentele weerstandscapaciteit en risico's

Hieronder ziet u de risico's en beschikbare incidentele weerstandscapaciteit in één overzicht.

Overzicht risico's en weerstandscapaciteit				
bedragen x € 1.000				
nr	Risico's	bedrag	Weerstandscapaciteit	bedrag
3.1	Grondexploitaties	10.100	Reserve grondexploitaties	11.000
3.1	Herijking woningbouwstrategie	3.000	Spaarrisicoreserve herijking woningbouw	3.000
3.1	A18 Bedrijvenpark	PM		
3.2	Sociaal domein algemeen	3.200	Reserve Sociaal domein	1.700
3.2	SD: BUIG vangnetregeling	900		
3.2	SD: statushouders (VJN 2016)	300	Algemene reserve	14.300
3.2	SD: bijzondere bijstand (VJN 2016)	200		
3.3	Garantie & geldleningen	1.700		
3.4	Verbonden partijen	800		
3.7	Omgevingsvergunningen	150		
3.8	Subsidies van derden; GSO	500		
3.9	Personele lasten/ overhead	1.500		
3.10	Algemene uitkering GF	600		
3.13	Lopende procedures	200		
3.14	Breedband buitengebied (VJN 2016)	50		
3.14	Omgevingswet (VJN 2016)	PM		
	Algemene basis AR onvoorzienbare risico's	2.000		
	Totaal gekwantificeerde risico's	25.200	Subtotaal reserves voor risico's	30.000
			Overige inzetbare buffers voor risico's:	
			"vrij" inzetbare bestemmingsreserves	1.720
			Stelpost incidentele onvoorziene uitgaven	80
			Totale beschikbare weerstandscapaciteit	31.800

$$\text{Weerstandsvermogen} = \frac{\text{Totaal beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Gekwantificeerde risico's}} = 1,26$$

Beslispunten gemeenteraad:

- Af te spreken dat ons weerstandsvermogen toereikend is als deze in het komende begrotingsjaar een factor van minimaal 1,0 heeft.
- De tot dusverre gehanteerde norm voor de algemene reserve van 10% van het relevante begrotingstotaal los te laten.

Wat doen we met de structurele weerstandscapaciteit?

Hiervoor bleek er structurele weerstandscapaciteit beschikbaar te zijn om risico's af te dekken. In dit stadium van analyse voor het risicomanagement maken we daarbij enkele kanttekeningen. In de komende jaren blijft natuurlijk de aandacht voor de structurele weerstandscapaciteit bij de analyses voor het risicomanagement. Dat, in relatie tot risico's met structurele financiële gevolgen.

Risicobuffer sociaal domein

De ramingen voor de risicobuffer zijn berekend bij de nota DDK3 in 2014. De bedragen zijn in de begroting 2016 bijgesteld door de aframing met € 1,6 miljoen. De hardheid van de bedragen is allerminst zeker. In hoofdstuk 3 hebben we bij het sociaal domein geadviseerd om deze risicobuffer op te heffen.

Stelpost voor structurele onvoorziene uitgaven

Deze stelpost van € 51.000 geeft een beperkte buffer voor onvoorziene structurele uitgaven.

Onbenutte belastingcapaciteit

De onbenutte belastingcapaciteit geeft een behoorlijke structurele ruimte om risico's op te vangen. Vooralsnog beschouwen we deze capaciteit als noodscenario. Er is grote politieke weerstand om dit middel te gebruiken om de gemeentebegroting op orde te brengen. We veronderstellen dat dit middel als allerlaatste wordt ingezet nadat alle andere dekkingsmiddelen zijn uitgeput.

Bijlage I Risicomatrix garanties en geldleningen

Risicomatrix garanties en verstrekte leningen				26-07-2016
Risico effect:	- financieel risico / omvang van de garantie of lening			
Risico kans:	- juridische zekerheid / zekerheden			
	- betalingsgedrag			
	- kredietwaardigheid			
		Risico effect		
		Klein	Groot	
Risico kans	Groot	<div style="text-align: center; border: 1px solid blue; border-radius: 50%; width: 40px; margin: 0 auto; padding: 2px;">10%</div> <p>Verstrekte leningen saldo per 1-1-2017</p> <p>Stichting Parkmanagement A18 € 118.798</p> <p>Garanties/SWS</p> <p>Stichting DZC'68 € 750.000</p> <p>Garantie</p> <p>Scouting Roothaan € 90.000</p> <p>Totaal € 958.798</p> <p>Claim weerstandscapaciteit 10% € 100.000</p>	<div style="text-align: center; border: 1px solid blue; border-radius: 50%; width: 40px; margin: 0 auto; padding: 2px;">20%</div> <p>Garantie & lening saldo per 1-1-2017</p> <p>SAZA - Tophal € 3.074.551</p> <p>SAZA - betalingsregeling € 179.195</p> <p>Verstrekte garantie</p> <p>Schouwborg Amphion € 483.333</p> <p>Totaal € 3.737.079</p> <p>Claim weerstandscapaciteit 20% € 700.000</p>	
		<p>Sport</p> <p>Doetinchemse Hockey Club Voetbalvereniging Doetinchem T.T.V. Odion</p> <p>Sport / SWS</p> <p>Tennisclub Zuid V.V. Viod Tennispark de Vijverberg VVG '25 Doetinchemse Hockey Club</p> <p>Cultuur</p> <p>Het Brewinc</p> <p>Woningbouw / WSW</p> <p>Woningstichting Woonplaats Site Woondiensten Vestia Groep Woonzorg Nederland Stichting Habion Stichting Mooiland</p> <p>NHG</p> <p>Nationale Hypotheek Garantie</p> <p>Verstrekte leningen</p> <p>Gemeente Hypotheken Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Sportcentrum Rozengarde Bibliotheek Wehl PC-privé / fietsprivé plan</p>	<div style="text-align: center; border: 1px solid blue; border-radius: 50%; width: 40px; margin: 0 auto; padding: 2px;">10%</div> <p>Onderwijs saldo per 1-1-2017</p> <p>Stichting IJsselgroep € 1.113.576</p> <p>Zorgsector</p> <p>Sensire € 636.427</p> <p>Nutssector</p> <p>Vitens € 359.440</p> <p>Woningbouw</p> <p>GEM Intermeco B.V. € 6.656.987</p> <p>Totaal € 8.766.430</p> <p>Claim weerstandscapaciteit 10% € 900.000</p>	

Afkortingenlijst

A

- AMvB - Algemene Maatregel van Bestuur
- AO en IC - Administratieve organisatie en interne controle

B

- BBV - Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten
- BCF - BTW-compensatiefonds
- BTW - Belasting Toegevoegde Waarde
- Buha - Beheer, uitvoering, handhaving, afval & accommodaties
- BUIG - Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen Gemeenten

C

- CAK - Centraal Administratie Kantoor
- CAR - Construction All Risk

D

- DDK - De Doetinchemse Keuze
- DZC - Doetinchemse Zaterdag Club

E

-

F

- Wet Fido - Wet financiering decentrale overheden
- Fte - Fulltime-equivalent

G

- GGD NOG - Gemeentelijke Gezondheidsdienst Noord- en Oost-Gelderland
- gD - Gemeente Doetinchem
- GEM - Gemeentelijke Exploitatie Maatschappij
- GF - Gemeentefonds
- GreX - Grondexploitatie
- GRP - Gemeentelijk rioleringsplan
- GSO - Gelders stedelijk ontwikkelingsbeleid

H

-

I

- IKC - Integraal Kind Centrum

J

-

K

-

L

- LH - Loonheffing

M

- MPG - Meerjarenperspectief Grondexploitaties

N

- NHG - Nationale Hypotheek Garantie

O

- OZB - Onroerendezaakbelasting

P

- P&C - Planning en Control
- PM - Pro memorie

Q

-

R

-

S

- SD - Sociaal Domein

	SVB	-	Sociale Verzekeringsbank
	SWS	-	Stichting Waarborgfonds Sport
T			
		-	
U			
		-	
V			
	VJN	-	Voorjaarsnota
	Vpb	-	Vennootschapsbelasting
W			
	Wmo	-	Wet maatschappelijke ondersteuning
	WOZ	-	Waardering onroerende zaken
	WSW	-	Waarborgfonds Sociale Woningbouw
X			
		-	
Y			
		-	
Z			
		-	