



Nota

weerstandsvormogen en risicomangement

herziening

2013

No. 2581



# INHOUDSOPGAVE

<b>1.</b>	<b>Aanbiedingsbrief</b>	<b>5</b>
<b>2.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
2.1	Algemeen	7
2.2	Doelen	7
<b>3.</b>	<b>Definities</b>	<b>9</b>
3.1	Inleiding	9
3.2	Weerstandscapaciteit	9
3.3	Risico	9
3.4	Weerstandsvermogen	10
3.5	Risicomangement	10
<b>4.</b>	<b>Weerstandscapaciteit</b>	<b>13</b>
4.1	Inleiding	13
4.2	Onderdelen weerstandscapaciteit	13
4.2.1	Incidentele weerstandscapaciteit	13
4.2.2	Structurele weerstandscapaciteit	15
<b>5.</b>	<b>Inventarisatie risico's</b>	<b>17</b>
5.1	Inleiding	17
5.2	Financieel / economische risico's	17
5.2.1	Openeinderegelingen	17
5.2.2	Loon- en prijsstijgingen	20
5.2.3	Renteontwikkelingen	21
5.2.4	Grote investeringsprojecten	21
5.2.5	Grondexploitaties	24
5.2.6	Rijksbeleid	25
5.2.7	Gesubsidieerde instellingen	26
5.3	Strategische risico's	26
5.3.1	Wettelijke regelingen of verplichtingen	26
5.3.2	Samenwerkingsverbanden/verbonden partijen	27
5.3.3	Garantstellingen en (gewaARBorgde) geldleningen	28
5.3.4	Kunst en Cultuur en Sport	29
<b>6.</b>	<b>Resumé beheersmaatregelen c.a.</b>	<b>29</b>
<b>7.</b>	<b>Resumé risico's Noordoostpolder</b>	<b>33</b>



## **1 Aanbiedingsbrief**

### *Aanleiding*

De (financiële) risico's die gemeente Noordoostpolder loopt zijn niet te vergelijken met de situatie van 10 jaar geleden. De doorzettende demografische ontwikkelingen, de financiële crisis, de economische crisis, verschillende grote projecten (zoals Stadshart Emmeloord, de Poldertoren en de Wellerwaard), rijksoverheidsbeleid en bezuinigingen, laten hun sporen na. De risico's zijn fors toegenomen, evenals de kans dat zij zich kunnen voor doen en in de (maatschappelijke en) financiële gevolgen daarvan.

De financiële conditie van gemeente Noordoostpolder, gemeten aan haar exploitatie en vermogen is een bijzondere en vooral een voorwaardelijke. Vooralsnog kan ondanks de diverse grote risico's die Noordoostpolder loopt, lastig worden overgebracht dat het nu aanwezige weerstandsvermogen reden tot zorg is. Die constatering lijkt mogelijk tegenstrijdig wanneer wordt gekeken naar de exploitatiebegroting, die de laatste jaren behoorlijk is uitgemolken en de opbouw van de balans. De hoogte van de vrije algemene reserve is met € 10 miljoen allerminst te betitelen als riant.

### *Onverschrokken*

Toch is er geen sprake van paniek. Los van het feit dat het onverstandig is om in paniek te raken, heeft Noordoostpolder namelijk te maken met het bijzondere fenomeen van (bestemmings)reservetoegevoegdheid. Van uit het voorzichtigheidsprincipe geboren, vanwege ambitiebezieling groot geworden en door een combinatie van weifeling, weerbarstigheid van de praktijk en behoefte aan een alom aanwezige moederschoot, groot gebleven. De omvang van de bestemmingsreserves bedraagt grosso modo € 80 miljoen. Die € 80 miljoen + € 10 miljoen kan een indruk (doen) geven van onverschrokkenheid.

### *Crux*

Voor Noordoostpolder zit de crux van het weerstandsvermogen in de totale omvang van de reservepositie in relatie tot de gelopen en verwachte risico's. Zolang de situatie blijft bestaan dat de omvang van de algemene en bestemmingsreserves de huidige grootte bij benadering vasthoudt, is het niet goed uit te leggen dat mogelijke gevolgen van de risico's die worden gelopen of verwacht, Noordoostpolder onverantwoord kwetsbaar hebben gemaakt. Kwetsbaar, als wordt volhard in de voornemens de doelstellingen onder de bestemmingsreserves na te blijven streven en indien de kans op de risico's die worden gelopen en de omvang van de gevolgen daarvan, niet worden gereduceerd, niet worden beheerst, casu quo niet afnemen.

### *Helder en diffuus*

Een van de grootste financiële risico's van gemeente Noordoostpolder, (bouw)grond, en de mogelijke maatschappelijke en financiële gevolgen daarvan, is relatief tamelijk helder. Voor een aanzienlijk deel zijn tegen de hier ter zake doende risico's specifieke beheersmaatregelen genomen, zoals continue monitoring/bijstelling en acquisitie ten behoeve van verkoopmogelijkheden, de getroffen voorzieningen voor verminderde (bouw)grondwaarde van grofweg € 21 miljoen en de gevormde algemene reserve grondexploitatie. Voor de meeste andere "grote-risico-entiteiten" is bij benadering te schatten wat de gevolgen zijn bij een weinig of gehele openbaring daarvan. Zeker in de huidige economische crisistijd, is

gestart in 2008 en naar verwachting zal doorlopen naar minimaal 2014/2015, is de kans dat één of meerdere risico's zich geheel of gedeeltelijk manifesteren denkbaar. In een aantal van deze risico's kan gemeente Noordoostpolder niet meer dan toeschouwer zijn. Hierbij valt te denken aan de huidige gang van zaken bij woningbouwcorporaties en de kabinetsplannen voor de nabije toekomst hiervoor, de slechte financiële bedrijfsvoeringresultaten van scholen (naar verwachting schrijft 75% van de scholen de resultaten van 2012 in rode cijfers, het sentiment op de arbeids- en huizenmarkt, de vitaliteit en investeringsrealisaties van bedrijven, de koopkracht van burgers en te ontvangen rijks gelden voor taakuitoefening.

Voor diverse andere risico's zijn scenario's geschreven om de kans op manifestatie van risico's te verkleinen, te heersen of te elimineren. Voor de grootste risico's zijn goede protocollen en procedures beschreven. Echter, zolang de keuzes van verantwoordelijke personen en gremia is gebaseerd op andere fundamentele en argumenten dan de beste resultaten voor hen waardoor zij zijn opgericht en waarvoor zij bestaan en moeten uitvoeren, is risicomanagement niet of weinig effectief aan de orde, omdat er in dergelijke gevallen sprake is van een doelbewuste keuze, waarvan de consequenties kennelijk worden aanvaard.

#### *Slot*

De (gemeente)wereld wordt steeds complexer en dat is terug te vinden in de risico's die worden gelopen. Gemeente Noordoostpolder heeft in deze turbulente en onzekere tijd en dito toekomstverwachtingen, het vermeende behagen te kunnen oogsten uit eerder gezaaid beleid ten aanzien van financieel perspectief. Concreet wordt hiermee bedoeld dat Noordoostpolder bij het zich manifesteren van risico's met grote financiële gevolgen de mogelijkheid heeft om door middel van het schrappen van eerder vastgestelde doelstellingen, financieel de risico's op te kunnen vangen. Echter, dit heeft de inherente consequentie dat de onderliggende doelstellingen van deze bestemmingsreserves ook moeten worden geschrapt en dat is weer een op zich staand risico.

Een aantal van de huidige (en verwachte) risico's heeft bij het zich manifesteren dermate grote (maatschappelijke en) financiële gevolgen, dat heroriëntatie op organisatie van de hiervoor ondergebrachte of gekoppelde taakuitoefening voortdurend wordt heroverwogen. De financiële risico's worden in relevante documenten, adviezen en voorstellen specifieke geschetst en de bijbehorende beheersmaatregelen worden nadrukkelijk vermeld.

De stand van het weerstandsvermogen wordt 4-jaarlijks nadrukkelijk in de schijnwerpers gezet. De jaarlijkse actualisatie van de paragraaf Weerstandsvermogen in het jaarverslag krijgt jaarlijks nadrukkelijk de aandacht. De komende jaren staat of valt alles met het verloop de totale reservepositie van Noordoostpolder met de maatregelen die worden genomen om de risico's beheersbaar te houden en / of te elimineren.

## 2. Inleiding

### 2.1 Algemeen

Voor u ligt de Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement. Deze nota vloeit voort uit de "Financiële verordening gemeente Noordoostpolder". In deze verordening wordt het college van burgemeester en wethouders onder ander opgedragen eenmaal in de vier jaar een (bijgestelde) nota weerstandsvermogen en risicomanagement aan de raad aan te bieden.

Het vaststellen van deze nota is dus in die zin een verplichting, maar in de manier waarop het weerstandsvermogen en risicomanagement daarbinnen ingevuld wordt, is de gemeente vrij. Hiervoor zijn geen richtlijnen vastgelegd. Gemeenten moeten zelf een beleidslijn formuleren over de in hun organisatie noodzakelijk geachte weerstandscapaciteit in relatie tot de specifieke risico's. In deze nota is dit beleid voor Noordoostpolder uiteengezet.

In deze nota wordt eerst een uitleg van de belangrijkste begrippen gegeven, de weerstandscapaciteit nader toegelicht en volgt een inventarisatie van de risico's. Tot slot volgt een samenvatting van de risico's in een schematisch overzicht.

### 2.2 Doelen

Met de Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement worden de volgende doelen beoogd:

#### 1. *Kaderstelling raad en formuleren van beleidsuitgangspunten*

De raad is verantwoordelijk voor een duurzaam sluitende begroting. Een duurzaam sluitende begroting zonder weerstandsvermogen betekent dat iedere tegenvaller een budgettair probleem oplevert. In dat geval staan de programmadoelstellingen en daarmee het beleid van de gemeente onder druk. Een gemeente kan derhalve niet zonder weerstandsvermogen. In het dualistische stelsel heeft de raad een kaderstellende, budgetbepalende (budgetrecht) en controlerende taak. Met deze nota geeft de raad de kaders met betrekking tot het weerstandsvermogen en het risicomanagement aan en stelt de raad het beleid vast waarbinnen de gemeente Noordoostpolder moet opereren. De kaders en beleidsuitgangspunten zullen ervoor moeten zorgen dat weerstandsvermogen en risicomanagement een structureel onderdeel blijft vormen van de planning & control cyclus en dat gemeente Noordoostpolder voldoende weerstandsvermogen heeft.

#### 2. *Reduceren van de gevolgen van risico's*

Risico's kunnen het halen van doelen belemmeren. Als de risico's en de aanwezige weerstandscapaciteit in kaart zijn gebracht, is het mogelijk zodanig beleid te ontwikkelen dat risico's geaccepteerd worden of dat de impact van risico's gereduceerd wordt. Dit kan door de weerstandscapaciteit te verhogen of de risico's te verminderen door het nemen van maatregelen.

*3. Voldoen aan wet- en regelgeving*

De gemeente Noordoostpolder heeft momenteel al bestaand beleid over weerstandsvermogen en risicomanagement. Dit wordt ook via wet- en regelgeving (Besluit Begroting en Verantwoording, Gemeentewet en Financiële verordening gemeente Noordoostpolder) verplicht gesteld. Door het vaststellen van deze nota en een actualisatie hiervan om de vier jaar voldoet de gemeente Noordoostpolder aan haar wettelijke verplichtingen.

*4. Verhogen van het risicobewustzijn*

Het belangrijkste doel van deze nota, naast de kaderstelling en het voldoen aan wet- en regelgeving, is het risicobewustzijn binnen de organisatie maar ook voor het bestuur op een hoogstaand peil houden. Dit bewustzijn is zowel van belang op het niveau van het bestuur als het management. Voor het bestuur geldt dit vooral bij het stellen van kaders en het nemen van belangrijke besluiten. Het management zorgt voor een goede informatieverstrekking over risico's richting bestuur ten behoeve van de besluitvorming. Daarnaast is het management verantwoordelijk voor het beheersen van de risico's. Verder is de organisatie zich er van bewust dat het risicomanagement een belangrijke plek heeft in de planning- & controlcyclus.

*5. Actualisering van het weerstandsvermogen en risico's*

In de programmabegroting en het jaarverslag wordt middels de paragraaf Weerstandsvermogen aandacht geschonken aan de weerstandcapaciteit van de gemeente en de risico's. Deze nota geeft een actualisatie en nadere invulling van het weerstandsvermogen en de risico's.

*6. Toetsen of de gemeente Noordoostpolder voldoende weerstandsvermogen heeft.*

Door de weerstandscapaciteit af te zetten tegen het verwachte financiële gevolg van alle risico's kunnen conclusies getrokken kunnen worden over het weerstandsvermogen van de gemeente.



### **3. Definities**

#### **3.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de begrippen weerstandscapaciteit, risico, weerstandsvermogen en risicomanagement besproken. Voor de besproken begrippen bestaan meerdere definities. Gekozen is voor de definitie die het meest in gebruik is en waar u via de paragraaf Weerstandsvermogen in zowel programmabegroting als programmarekening reeds bekend mee bent geraakt.

#### **3.2 Weerstandscapaciteit**

De weerstandscapaciteit bestaat uit middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om niet begrote kosten, die onverwachts en substantieel zijn, te dekken zonder dat de begroting en het beleid aangepast hoeven te worden. Het gaat om die elementen waarmee tegenvallers eventueel bekostigd kunnen worden, zoals algemene reserves, maar ook onbenutte belastingcapaciteit en stille reserves. Stille reserves betreffen de meerwaarde van activa die geen of een lagere boekwaarde hebben dan de directe marktwaarde bij verkoop

Onderscheid wordt gemaakt in incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Onder incidentele weerstandscapaciteit wordt verstaan de capaciteit die de gemeente heeft om eenmalige tegenvallers en calamiteiten op te vangen zonder dat dit invloed heeft op de uitvoering van het bestaande beleid. Onder structurele weerstandscapaciteit worden de middelen verstaan die permanent inzetbaar zijn om tegenvallers op te vangen in de lopende exploitatie van de gemeente, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van bestaande taken.

#### **3.3 Risico**

Een risico is een kans op het optreden van een niet te voorspellen gebeurtenis dat een effect kan hebben op de organisatie, de uitvoering van bestaande taken c.q. beleid, de realisatie doelen die zijn gesteld of de financiële positie van de gemeente.

De risico's die relevant voor het weerstandsvermogen zijn, zijn die risico's die niet op een andere manier zijn te ondervangen (bijvoorbeeld door het afsluiten van verzekeringen of het instellen van een voorziening) en die een financieel nadelig gevolg kunnen hebben. Doen deze risico's zich voor dan dienen ze te worden opgevangen via het weerstandsvermogen. Voorbeelden van risico's die wel tot het weerstandsvermogen behoren zijn bedrijfsrisico's en hangen met name samen met grondexploitaties, sociale structuur, majeure projecten en opende regelingen.

#### **Bevestiging 1**

De werkwijze in risicomanagement vóór en tijdens de periode waarin het risico zich kan voordoen is  $\text{Som van deelrisico's} = \text{kans} \times \text{gevolg}$ .

Na afloop van de risicoperiode is het effect van elk deelrisico uit de risicomatrix 0 of 1.

### 3.4 Weerstandsvermogen

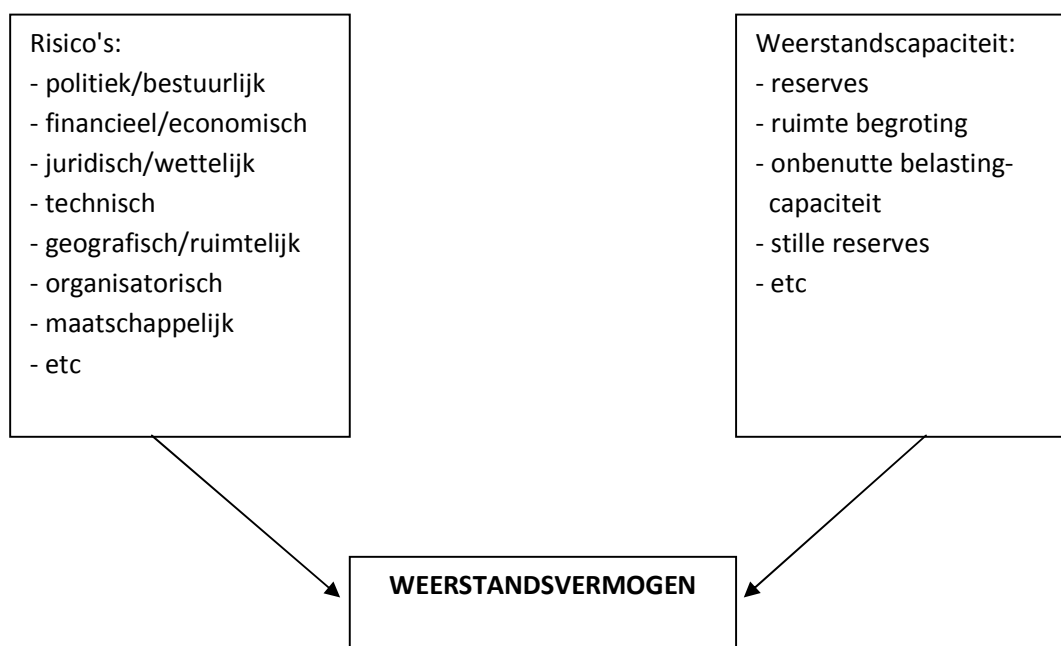
Het weerstandsvermogen geeft aan hoe robuust de begroting is. Met andere woorden: wat is het vermogen van de gemeente om niet-structurele financiële risico's op te kunnen vangen teneinde de taken te kunnen voortzetten. Dit is van belang wanneer zich een financiële tegenvaller voordoet. Door aandacht voor het weerstandsvermogen kan worden voorkomen dat elke financiële tegenvaller dwingt tot bezuinigen. Het weerstandsvermogen is voldoende als financiële tegenvallers goed opgevangen kunnen worden en het saldo weerstandscapaciteit minus risico's positief is. Voor het beoordelen van het weerstandsvermogen is inzicht nodig in de omvang en de achtergronden van de risico's in relatie tot de aanwezige weerstandscapaciteit (zie definitie weerstandscapaciteit).

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen statisch en dynamisch weerstandsvermogen. Statisch weerstandsvermogen wordt berekend middels de incidentele weerstandscapaciteit en dynamisch weerstandsvermogen middels de structurele weerstandscapaciteit.

### 3.5 Risicomanagement

Risicomanagement is het continue proces van risico's identificeren, beoordelen en daar waar mogelijk kwantificeren van risico's. Het continue en systematisch doorlopen van de organisatie op risico's, met als doel de gevolgen ervan te voorkomen of te vermijden en de kans erop te verkleinen of op een andere manier beheersbaar te maken. Risicomanagement is een hulpmiddel om op een gestructureerde en expliciete manier risico's in kaart te brengen, te evalueren en te beheersen. Risicomanagement is gebaseerd op het maken van risicoanalyses.

Schematisch ziet het beeld er als volgt uit:



Risicomanagement is niet koste wat kost risico's vermijden, soms is het bewust accepteren van een risico de meest optimale beheersingmaatregel. Met beheersmaatregelen worden activiteiten bedoeld waarmee de kans van optreden of de gevolgen van risico's worden beïnvloed.

Afhankelijk van de kans en het gevolg worden risico's op 4 manieren worden aangepakt:

1. Voorkomen: één of beide van de factoren kans en gevolg wegnemen.
2. Verminderen: één of beide van de factoren kans en gevolg afzwakken.
3. Uitbesteden: risico's onderbrengen bij verzekeraars.
4. Accepteren: wanneer het risico kleiner is dan wat van tevoren vastgesteld is als acceptabele verliezen voor de organisatie.



## 4. Weerstandscapaciteit

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet uit welke onderdelen de weerstandscapaciteit van Noordoostpolder is opgebouwd.

### 4.2 Onderdelen weerstandscapaciteit

Er is in het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten) niet voorgeschreven of bepaald welke bestanddelen tot de weerstandscapaciteit behoren. In het algemeen kan de weerstandscapaciteit worden onderscheiden in incidentele- en structurele weerstandscapaciteit.

Onderdeel	Incidentele weerstandscapaciteit	Structurele weerstandscapaciteit
Algemene reserve (vrij aanwendbaar)	•	
Algemene reserve (overig)	•	
Bestemmingsreserves	•	
Onvoorzien (structureel)		•
Onvoorzien (incidenteel)	•	
Stille reserves	•	
Begrotingsruimte		•
Onbenutte belastingcapaciteit		•
Kostenreductie (ombuigingen)		•

#### 4.2.1 Incidentele weerstandscapaciteit

Noordoostpolder zet in eerste instantie de incidentele weerstandscapaciteit in om zowel incidentele als structurele tegenvallers te dekken. In het geval dat tegenvallers zich in enig jaar voordoen zonder dat er niet-verwachte meevallers tegenover staan, dan is het geoorloofd dit incidenteel af te dekken door middel van de inzet van de incidentele weerstandscapaciteit. Vervolgens zal voor structurele tegenvallers bij de eerstvolgende programmabegroting structurele dekking worden gevonden.

##### *Algemene reserve (vrij aanwendbaar)*

Dit onderdeel wordt gerekend tot de incidentele weerstandscapaciteit.

Noordoostpolder heeft echter geen algemene reserve die vrij aanwendbaar is. Vrij aanwendbaar betekent namelijk dat er bij aanwending geen (structurele) gevolgen zijn voor de exploitatie en/of het bereiken van beleidsdoelstellingen. Doordat de rente berekend over de gehele algemene reserve wordt toegevoegd aan de exploitatie, heeft aanwending van de algemene reserve structurele gevolgen voor de exploitatie.

#### *Algemene reserve (overig)*

Dit onderdeel kan - zij het met structurele gevolgen voor de begroting - worden gerekend tot de incidentele weerstandscapaciteit. De structurele gevolgen betreffen de rentetoevoeging aan de exploitatie die berekend wordt over de stand van dit deel van de algemene reserve. Bij inzet van dit deel van de algemene reserve ter dekking van tegenvallers dient hier terdege rekening mee gehouden te worden. Het rentenadeel zal moeten worden opgevangen in de exploitatie. De stand van dit deel van de algemene reserve per 1-1-2012 is € 10.010.746. Op basis van het vastgestelde beleid inzake reserves en voorzieningen dient de algemene reserve ten minste 10% van de jaaromzet exclusief grondexploitatie te bedragen. Op basis van de jaarrekeningcijfers 2011 voldoet de algemene reserve hier aan. In de nota Reserves en Voorzieningen wordt voorgesteld de ondergrens op te trekken van 10% naar 15%.

#### *Bestemmingsreserves*

Vaak zijn er ten aanzien van de bestemmingsreserves al verplichtingen aangegaan of liggen er plannen ter uitvoering aan ten grondslag vanuit vastgesteld beleid door college/raad (beleidsplanningen). Tevens worden bestemmingsreserves ingezet om tarieven zoals afvalstoffenheffing, rioolbelasting en begraafstarieven te egaliseren.

Omdat de gemeenteraad de bestemming van de reserves kan wijzigen, worden die bestemmingsreserves meegenomen waarop nog geen verplichting rust.

#### *Onvoorzien (incidenteel)*

In de programmabegroting van Noordoostpolder is voor het opvangen van incidentele tegenvallers in het lopende begrotingsjaar een buffer opgenomen van € 215.000. Deze buffer is bedoeld om tegenvallers van incidentele aard op te kunnen vangen. Vanwege het incidentele karakter van deze tegenvallers heeft dit geen structurele gevolgen voor de begroting van een volgend jaar. De begrotingspost Onvoorzien – incidenteel - is geraamd onder programma 5 Financiën.

#### *Stille reserves*

Van een stille reserve is pas sprake als de directe opbrengstwaarde van de materiële vaste activa hoger is dan de boekwaarde en als het activum niet duurzaam aan de bedrijfsuitoefening is verbonden. In de praktijk zal dit alleen voordoen bij onroerende zaken die in eigendom zijn van de gemeente en niet meer benodigd zijn voor de bedrijfsuitoefening. De meeste gemeentelijke eigendommen zoals schoolgebouwen, sportvelden, dorpshuizen, gemeentehuis, brandweerkazernes en gemeentelijke werkplaatsen (werf, GAS) worden ingezet voor de uitoefening van gemeentelijke taken en zijn duurzaam verbonden aan de bedrijfsuitoefening.

#### **4.2.2 Structurele weerstandscapaciteit**

De middelen die structureel kunnen worden ingezet om tegenvallers in de lopende begroting op te kunnen vangen zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van bestaand beleid en bestaande taken vallen onder de structurele weerstandscapaciteit.

##### *Onvoorzien (structureel)*

In de programmabegroting van Noordoostpolder is voor het opvangen van structurele tegenvallers een buffer opgenomen van € 35.000. Deze buffer is bedoeld om tegenvallers van structurele aard in het jaar waarin de tegenvaller zich aandient op te vangen. Voor een structurele oplossing moet ruimte worden gevonden in het volgend begrotingsjaar.

##### *Begrotingsruimte*

Structurele ruimte binnen de begroting en binnen de meerjarenraming is niet aan de orde. In tijden van economische crisis en bezuinigingen is niet reëel te veronderstellen dat er op (korte) termijn deze ruimte zal ontstaan.

##### *Onbenutte belastingcapaciteit*

Voor een aantal belastingsheffingen is de Noordoostpolder 100% kostendekkend. Voor de berekening van de onbenutte belastingcapaciteit wordt gebruik gemaakt van de normen die gelden voor het zogenoemde artikel-12 beleid. Het artikel-12 beleid houdt in dat indien de algemene middelen van Noordoostpolder aanmerkelijk en structureel tekort zullen schieten om in de noodzakelijke behoeften te voorzien, terwijl de eigen inkomsten van de gemeente zich op een redelijk peil bevinden. Hierbij wordt gekeken naar de maximale eigen opbrengsten uit OZB, rioolheffing en afvalstoffenheffing / bedrijfsafval. Voor rioolheffing en afvalstoffenheffing geldt op dit moment dat er sprake is van kostendekkende tarieven. De OZB-tarieven kunnen echter nog (behoorlijk) stijgen ten opzichte van de artikel-12 norm.

##### *Kostenreductie*

Gezien in het licht van de huidige economische crisis, de al verwerkte bezuinigingsfases I en II en de huidig ingestelde Taskforce III (ingesteld om de gevolgen van het regeerakkoord financieel te vertalen naar de lokale situatie en in kaart brengen welke mogelijkheden er zijn om deze gevolgen op te vangen) wordt de kostenreductie niet in de berekening van de (structurele) weerstandscapaciteit meegenomen.





## **5. Inventarisatie risico's**

### **5.1 Inleiding**

Inventarisatie heeft met name plaatsgevonden van de financieel / economische risico's die Noordoostpolder mogelijk loopt.

### **5.2 Financieel / economische risico's**

De financieel / economische risico's zijn divers en worden zeker niet geacht limitatief hier opgenomen te zijn. Getracht is de meest in het oog springende en van materieel belang zijnde financieel / economische risico's te benoemen.

#### **5.2.1 Openeinderegelingen**

Een openeinderegeling betreft een regeling op grond waarvan derden (buiten de overheid) onder voorwaarden recht hebben op middelen verstrekt door de overheid. Anders dan door het aanpassen van deze voorwaarden kan de overheid het beroep op een dergelijke openeinderegeling niet beheersen

Enkele belangrijke openeinderegelingen zijn de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Wet Werk en Bijstand (WWB), de bijzondere bijstand, het minimabeleid en het leerlingenvervoer. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat de druk op een aantal van de openeinderegelingen als gevolg van de economische recessie verder zal toenemen.

- Wmo

In de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is een compensatieverplichting opgenomen die gemeenten verplicht om mensen met beperkingen te compenseren zodat zij mee kunnen blijven doen aan de samenleving.

Naast de bevolkingsontwikkeling (vergrijzing), extramuralisering (mensen blijven langer zelfstandig wonen) en verruiming van het voorzieningenpakket leiden versoeringen in de AWBZ en andere kortingen in de zorg naar verwachting tot een hoger beroep op welzijnsvoorzieningen en bijzondere bijstand.

Uitgaande van ongewijzigd beleid ontstaat er een structureel tekort op de Wmo van ongeveer € 200.000. Aangezien de werkwijze wordt gekanteld (vraaggericht en resultaatgericht werken) en het voorzieningenpakket op onderdelen wordt aangepast aan de eigen verantwoordelijkheid van inwoners, is het de verwachting dat de verwachte overschrijding kan worden opgevangen in de exploitatie van de Wmo.

#### *Ontwikkelingen*

Als de overheveling van de Extramurale Begeleiding van de AWBZ naar de Wmo in een latere instantie doorgaat, zullen naar verwachting meer mensen een beroep op de Wmo doen. De begeleiding zal ook onder de compensatieverplichting komen

te vallen. Het risico is dat het beschikbare budget hiervoor niet toereikend is. Het risico kan worden beperkt door het gemeenschappelijk kader te operationaliseren waardoor klantprocessen en zorgstructuren integraal, dus in verbinding met WWB en Jeugdzorg, worden geregeld. Daarnaast moeten nieuwe samenwerkingsvormen gezocht worden om de mensen die dit nodig hebben te ondersteunen.

### **Beheersmaatregel 1**

Er is een managementsrapportagetool ontwikkeld om de uitgaven en inkomsten continu te monitoren. Op basis hiervan kunnen beleidsinterventies plaatsvinden. Het doel is om binnen het jaarlijks beschikbare Wmo-budget te blijven. Om incidentele tekorten op het Wmo-budget op te vangen is een egalisatiereserve Wmo ingesteld. De egalisatiereserve Wmo kent een stand per 1-1-2012 van € 4.487.968.

### **Bevestiging 2**

De egalisatiereserve Wmo wordt ondergebracht in de koepelegalisatiereserve Sociaal Domein. Deze koepelegalisatiereserve kent een maximumstand van € 6 miljoen. Het meerdere wordt automatisch bij het opstellen van de jaarrekening afgeroomd ten gunste van het rekeningresultaat. De koepelegalisatiereserve kent geen minimumniveau.

### **Bevestiging 3**

De koepelegalisatiereserve Sociaal Domein heeft het karakter van een risicoreserve en is samen met de vrije algemene reserve onderdeel van de minimaal 15% incidenteel weerstandsvermogen.

- WWB/WSW

In het kader van de Wet Bundeling van Uitkeringen Inkomensvoorziening aan Gemeenten (BUIG) ontvangt de gemeente jaarlijks een budget voor het verstrekken van uitkeringen. Sinds 2010 is er sprake van tekorten op het beschikbare budget als gevolg van de economische ontwikkelingen en het effect daarvan op de omvang van het bijstandbestand. Wanneer Noordoostpolder haar beleidsdoelstelling verwezenlijkt (bijstandbestand ontwikkelt zich conform of beter dan de landelijke ontwikkeling) is er, op basis van de nu bekende cijfers over 2012 een tekort van 6,2%, zijnde € 495.000 op het uitkeringsbudget (ruim € 8 mln). Wanneer er vanuit wordt gegaan dat de beleidsambitie wordt gerealiseerd (en dat ook in de komende jaren betekent dat er een overschrijding van 6,2% ontstaat en in 2013 eenzelfde uitkeringsbudget wordt ontvangen als in 2012, loopt Noordoostpolder in 2013 een risico op de uitkeringsuitgaven van ongeveer € 462.000. Gelet op de afschaffing van de huishoudtoets en de gewijzigde ramingen van het CPB (voor 2012 en 2013) is het waarschijnlijk dat het budget in 2013 hoger zal uitvallen (en het te verwachten tekort dus lager) maar dat is vooralsnog onbekend.

Om het aantal uitkeringen te beïnvloeden ontvangt Noordoostpolder het participatiebudget. Onderdeel daarvan is het werkdeel. Dit budget is in 2011 en 2012 behoorlijk geslonken als gevolg van rijksbezuinigingen. Vanaf 2013 stabiliseert de omvang van dit bedrag. Met Investeren in bezuinigen 2011 en Investeren in bezuinigen 2012 zijn ombuigingen gerealiseerd om binnen het budget de beleidsambities te realiseren. Eén belangrijke ombuiging, het beëindigen van de brugbanen in 2012, staat op dit moment op losse schroeven omdat de ontslagvergunning door het UWV is geweigerd. Wanneer de beëindiging van de brugbanen geen doorgang vindt ontstaat een (structureel) financieel risico van € 220.000 op het participatiebudget.

In 2013 verstrekt Noordoostpolder Concern voor werk naast het WSW-budget dat Noordoostpolder ontvangt van het Rijk een aanvullende bijdrage van € 300.000. In eerste instantie werd er van uit gegaan dat de rijksbijdrage in 2013 omlaag ging. In het lenteakkoord is besloten dit vooralsnog niet door te laten gaan voor 2013. Het exploitatietekort voor 2013 is geraamd op € 400.000. Dit tekort kan worden opgevangen binnen het weerstandsvermogen van Concern voor Werk (na toevoeging van het resultaat 2011 bedraagt deze € 1.400.000). Wanneer de gemeenten in de GR echter besluiten om het tekort van 2013 direct bij te passen zal het aandeel van Noordoostpolder (34%) € 136.000 zijn.

Voor de jaren na 2013 verwacht Concern voor Werk dat het jaarlijkse tekort oploopt naar € 2 mln in 2015 bij ongewijzigd beleid. Daar zou Noordoostpolder dan € 680.000 (34%) van moeten betalen.

## **Beheersmaatregel 2**

Deze egalisatiereserve WWB kent een stand per 1-1-2012 van € 2.035.826 en is bedoeld om tekorten binnen het participatiebudget dan wel WSW-budget op te vangen.

## **Bevestiging 4**

Deze egalisatiereserve WWB wordt ondergebracht in de koepelegalisatiereserve Sociaal Domein. Deze koepelegalisatiereserve kent een maximumstand van € 6 miljoen. Het meerdere wordt automatisch in de jaarrekening afgeroomd ten gunste van het rekeningresultaat. De koepelegalisatiereserve kent geen minimumniveau.

## **(Herhaling) Bevestiging 3**

De koepelegalisatiereserve Sociaal Domein heeft het karakter van een risicoreserve en is samen met de vrije algemene reserve onderdeel van de minimaal 15% incidenteel weerstandsvermogen.

- Bijzondere bijstand/minimabeleid

Afgelopen jaar is het minimabeleid voor de periode 2012 – 2014 herijkt. Hierbij is uitgegaan van een budget van ruim € 1,35 mln. De uitvoering van het minimabeleid wordt echter gekenmerkt door een opneindefinanciering die sterk beïnvloed wordt door economische ontwikkelingen en ontwikkelingen van het bijstandsbestand. Met name op het gebied van de schuldhulpverlening is te zien dat de genomen maatregelen op dit moment niet op wegen tegen het economisch tij. Ook voor de komende jaren wordt (bij ongewijzigd beleid) het grootste risico op dit terrein voorzien.

In 2012 zal naar verwachting een overschrijding van ongeveer € 150.000 op de schuldhulpverlening ontstaan. Bij ongewijzigd beleid zal dit tekort zich structureel gaan voordoen. Met het beleidsplan dat in 2012 wordt ontwikkeld naar aanleiding van nieuwe wetgeving wordt getracht meer sturing en grip te krijgen op de uitgaven ten behoeve van schuldhulpverlening.

### **Beheersmaatregel 3**

De egalisereserve minimabeleid is in 2011 volledig uitgeput. Incidentele tekorten moeten worden opgevangen binnen de lopende begroting. Tegenover structurele tekorten dienen structureel te worden aangepakt en op onderdelen van het minimabeleid / bijzondere bijstand dient het beleid op onderdelen bijgesteld te worden.

### **Bevestiging 5**

Deze reserve bijzondere bijstand/minimabeleid wordt ondergebracht in de koepelegalisereserve Sociaal Domein. Deze koepelegalisereserve kent een maximumstand van € 6 miljoen. Het meerdere wordt automatisch in de jaarrekening afgeroomd ten gunste van het rekeningresultaat. De koepelegalisereserve kent geen minimumniveau.

### **(Herhaling) Bevestiging 3**

De koepelegalisereserve Sociaal Domein heeft het karakter van een risicoreserve en is samen met de vrije algemene reserve onderdeel van de minimaal 15% incidenteel weerstandsvermogen.

## **5.2.2 Loon- en prijsstijgingen**

Bij het opstellen van de begroting 2013 is uitgegaan van de personeelkostenraming 2012 gecorrigeerd met de doorgevoerde formatiewijzigingen en rekeninghoudend met besluitvorming in het kader van bezuinigingen op de bestuursdienst. De totale loonsom inclusief loonsom gerelateerde kosten bedraagt over 2013 circa € 22,0 mln (in 2012 bedroeg de totaal geraamde loonsom € 22,1

mln). Er is voor 2013 rekening gehouden met een loon- en premiestijging van 2%. In het meerjarenperspectief wordt uitgegaan van het loon- en prijspeil van 2013. Het risico dat Noordoostpolder loopt is afhankelijk van de werkelijke loon- en premiestijging en de compensatie daarvan in de algemene uitkering. Datzelfde geldt voor de prijsstijgingen in de materiële sector. Rekening gehouden is met een nominale prijsontwikkeling van 2%. Afhankelijk van werkelijke prijsontwikkelingen wordt hier beperkt risico gelopen. Verder wordt verwezen naar hoofdstuk 5.2.6.

### 5.2.3 Renteontwikkelingen

In de begroting 2013 is oorspronkelijk rekening gehouden met een te hanteren rentepercentage van 4,5% voor (nieuwe) investeringen alsmede voor reserves/voorzieningen. Voor kapitaalbezit/kapitaalschuld met betrekking tot grondexploitaties wordt een percentage van 4,9 gehanteerd. In het kader van het toepassen van maatregelen van financieel-technische aard om de programmabegroting 2013 en meerjarenperspectief in evenwicht te krijgen is voor (nieuwe) investeringen een percentage van 4,0 gehanteerd. Indien de marktrente op middellange termijn stijgt, wat op basis van verwachte oplopende inflatie de verwachting is van de ECB en het IMF, loopt Noordoostpolder een risico. Voor nu ligt het gehanteerde percentage van 4,0 binnen aanvaardbaar geachte marges.

#### Beheersmaatregel 4

Het risico is in de eerste plaats afhankelijk van de eigen/vreemd vermogenspositie-ontwikkeling nu, en de komende jaren. Indien de huidige situatie, waarin geen vreemd vermogen is aangetrokken, kan worden gecontinueerd, is het risico zeer beperkt.

### 5.2.4 Grote investeringsprojecten

Momenteel is of wordt er een aantal grote investeringsprojecten in uitvoering genomen zoals daar zijn Stadshart Emmeloord, Poldertoren, Wellerwaard, Emmelhage, Masterplan Sport, Dienstverlening en MSB (MER, Structuurvisie, Bestemmingsplan Landelijk Gebied). Op basis van onderzoek en onder invloed van het huidige economische klimaat is bekend geworden dat het regionale project Zuyderzeerland onder leiding van de provincie Flevoland vooralsnog geen doorgang zal vinden. Grootschalige ontwikkeling in deze is op dit moment niet realistisch. Eventuele kansen in het gebied moeten worden gezocht in kleinschalige gebiedsontwikkeling.

- Stadshart Emmeloord

Voor het project Stadshart Emmeloord is een risicomatrix opgesteld. De risico's met de grootste financiële gevolgen zijn:

- Vernietiging van het bestemmingsplan door de Raad van State. Dit leidt tot stopzetting van het plan in zijn huidige opzet.
- Stopzetting van het huidige plan door wat voor oorzaak dan ook.

De overige risico's die zijn benoemd in de risicomatrix hebben met name te maken met vertragingen ten aanzien van de huidige planning wat leidt tot onder andere renteverliezen.

Het totaal van kwantificeerbare risico's uit de risicomatrix (kans x effect) met betrekking tot dit project bedraagt € 1,5 mln. Er is ter zake een verliesvoorziening gevormd van € 946.593.

Naast de verliesvoorziening is in de reserve grondexploitatie een reservering ter hoogte van € 1,5 mln geormerkt voor de kwantificeerbare risico's van het project Stadshart Emmeloord.

In het geval de huidige projectopzet niet kan of zal worden gerealiseerd en dat leidt tot ontbinding van de vigerende overeenkomst met de projectontwikkelaar, zal op korte termijn een financieel nadeel kunnen optreden tot kan oplopen tot een bedrag van een substantieel aantal miljoenen. Op middellange of lange termijn kan het zo zijn dat deze geschatte gekwantificeerde consequenties op en (substantieel) lager niveau uitkomen, omdat verlies geheel of gedeeltelijk kan worden goedge maakt.

Bijzonderheden: het gekwantificeerde totaalprojectrisico is een optelsom van een reeks gekwantificeerde deelrisico's. In het geval een risico zich voordoet, is dat nooit een gemiddelde van alle risico's uit de risicomatrix en inherent hieraan (bijna) nooit het becijferde risicobedrag uit de risicomatrix. Een risico manifesteert zich wel of niet.

### **(Herhaling) Bevestiging 1**

De werkwijze in risicomangement vóór en tijdens de periode waarin het risico zich kan voordoen is Som van deelrisico's = kans x gevolg.

Na afloop van de risicoperiode is het effect van elk deelrisico uit de risicomatrix 0 of 1.

Ter illustratie: in Stadshart Emmeloord is rond € 7 miljoen geïnvesteerd. Deze uitgaven worden gedekt door de grondopbrengst van een kleine € 12 miljoen die volgens contract wordt ontvangen. Wanneer een gebeurtenis er toe leidt dat de opbrengst niet wordt ontvangen, manifesteert zich een tegenvaller die de in de risicomatrix beredeneerde som overschrijdt. Hiermee wordt duidelijk hoe een risicomatrixkwantificering geïnterpreteerd moet worden.

- Poldertoren

De boekwaarde van de Poldertoren bedraagt per 1-1-2012 ruim € 3,4 mln. Op dit moment wordt intensief gewerkt aan het door de raad genomen besluit en de daarin genoemde maatregelen en randvoorwaarden. Mocht in het uiterste geval blijken dat niet (volledig) aan de gestelde randvoorwaarden kan worden voldaan, dan wordt er teruggevallen op het scenario 'monument' en zullen de gemaakte kosten en nog te maken kosten moeten worden afgeboekt.

## Externe verslagleggingsregel 1

De waardering van de Poldertoren wordt in de jaarrekening 2012 scherp onder de loupe genomen. De investeringen van de afgelopen jaren blijken niet waardevermeerderend te zijn geweest, maar een grootonderhoud-, dan wel herstelkarakter te hebben (gehad). Dientengevolge worden deze lasten, een kleine € 3 miljoen, alsnog ten laste gebracht van de exploitatie 2012, in casu het rekeningresultaat 2012. Hiermee is het financiële risico grotendeels opgeheven.

- Wellerwaard  
Voor het project Wellerwaard is een risicomatrix opgesteld waaruit blijkt dat de kans dat de geïntariseerde risico's zich voordoen op dit moment niet hoger wordt geschat dan 25%. Het totaal van kans x effect voor project Wellerwaard bedraagt € 1.885.000. Naast een voorziening van € 1 mln is er in de reserve grondexploitatie een bedrag geormerkt van € 885.000.

## (Herhaling) Bevestiging 1

De werkwijze in risicomanagement vóór en tijdens de periode waarin het risico zich kan voordoen is Som van deelrisico's = kans x gevolg.  
Na afloop van de risicoperiode is het effect van elk deelrisico uit de risicomatrix 0 of 1.

Ter illustratie: indien het project om wat voor reden dan ook in het geheel geen doorgang meer vindt voor het woningbouwdeel, zullen de financiële risico's substantieel groter zijn dan de hierboven vermelde bedragen. Hier geldt wat dat betreft ter illustratie als hiervoor beschreven bij Stadshart Emmeloord.

- Emmelhage  
De risicoanalyse van project Emmelhage wijst uit dat er twee effecten zich voor kunnen doen, te weten:
  - er vindt een vertraging plaats ten opzichte van de reeds bijgestelde planning. De vertragingskosten bedragen circa € 250.000 per jaar;
  - er vindt een direct negatief financieel effect plaats (bijvoorbeeld daling van de grondwaarde). Dit effect gaat direct ten koste van het geprognosticeerde resultaat.

Beide effecten (geschat op in totaal € 767.500) kunnen worden opgevangen binnen de grondexploitatie van Emmelhage.

- Masterplan Sport  
Financieel gezien ligt het risico binnen het project Masterplan Sport - onderdeel Binnensport - in een vooralsnog niet sluitende exploitatie. Het tekort is gecijferd op € 26.000 structureel. Dit tekort is reeds verwerkt in de programmabegroting

2013 en meerjarenperspectief 2014-2016. Aanbesteding van de bouwwerkzaamheden heeft plaatsgevonden. Afzonderlijke aanbestedingen van inrichting, sportmaterialen, horecagedeelte en infrastructuur (parkeervoorzieningen) moeten nog plaatsvinden.

- Dienstverlening  
Het inpassen van de in Dimpact-verband ontwikkelde producten in de informatie-architectuur van Noordoostpolder is een omvangrijk en tijdrovend traject. Het is niet eenvoudig aan te geven wanneer alle Dimpactproducten gereed zullen zijn. Dit is van invloed op de planning en uitvoering van dit project. Ook veranderingen in wet- en regelgeving kunnen van directe invloed zijn op de planning en uitvoering. Bij uitloop van de planning zullen opnieuw middelen moeten worden vrijgemaakt om het project te kunnen continueren. Per jaar worden er incidentele middelen ten behoeve van projectleider en deelprojectleiders ingezet (€ 275.000 per jaar).
- MSB  
Omtrent de uitloop van het PAS (Programmatische Aanpak Stikstof) onder verantwoordelijkheid van het ministerie is uitvoerig contact geweest met zowel provincie Flevoland als Overijssel. Resultaat hiervan is dat een gedoseerde doorstart op zijn plaats is. Naar verwachting zet het PAS geen rem op de ruimtelijke planvorming.  
Voor wat betreft planschade kan worden gemeld dat dit item nadrukkelijk wordt meegenomen bij elke keuze. Een goede afweging van de in te schatten kosten kan van te voren worden gemaakt. Onderzocht kan bijvoorbeeld worden dat de kosten eventueel kunnen worden afgewenteld op de direct belanghebbenden.  
Op dit moment kan niet worden geschat welke omvang het risico heeft (juridisch / financieel) dat Noordoostpolder loopt.

### **5.2.5 Grondexploitaties**

Op 1 januari 2012 heeft Noordoostpolder 17 actieve, in exploitatie genomen bouwgrondexploitaties (IEGG's) en 7 passieve, nog niet in exploitatie genomen bouwgrondexploitaties (NNIEGG's). Van de 17 actieve grondexploitaties worden naar verwachting twee per 1 januari 2013 afgesloten, te weten De Munt 1 fase 1 en uitbreiding Rutten.

De economische en financiële crisis heeft zijn weerslag op de grondverkoop. Ook renteschommelingen, planschadeclaims en de genoemde conjunctuur hebben nadrukkelijk invloed op de risico's inzake grondexploitaties.

Voor het beoordelen van de omvang de risico's, is het noodzakelijk om inzicht te krijgen in de omvang en achtergronden van de risico's in samenhang met het beschikbare weerstandscapaciteit van de gemeente om deze risico's op te vangen. De minimale omvang (de benodigde weerstandscapaciteit) van het weerstandsvermogen wordt in de gemeente Noordoostpolder jaarlijks bepaald middels een zogenoemde 'Monte-Carlo-methode'. Bij deze methode worden door middel van een simulatie en kansberekening verschillende scenario's doorlopen waardoor een mate van risico berekend wordt. Het weerstandsvermogen moet



jaarlijks worden geactualiseerd. Dit geldt ook voor alle voorzieningen in het kader van de grondexploitaties. Ook in de tussentijdse planning- en control producten (voorjaarsnota, etc.) dienen op dat moment bekend zijnde financiële mee- of tegenvallers ten opzichte van het vastgestelde plansaldo boven een bepaalde grens te worden gemeld. Daarbij worden ook de financiële consequenties voor de reserve en/of voorzieningen worden aangegeven. Per 1 januari van 2012 is voor € 15.945.171 aan voorzieningen verlieslatende complexen op de diverse NNIEGG's en IEGG's getroffen. Aanvullend is in september 2012 besloten om aanvullende voorzieningen te treffen voor een totaal van € 5.246.422. Voor dekking van deze aanvullende voorzieningen zijn de diverse bestemmingsreserves aangewezen alsmede het (restantrekening)resultaat over 2011. De reserve grondexploitatie heeft thans de vereiste minimale omvang.

Tenslotte is ten laste van het voorlopig rekeningsresultaat over 2012 een voorziening getroffen van € 1,25 mln ten behoeve van complex De Munt II fase II.

### **Beheersmaatregel 5**

De komende jaren wordt er een investering van € 10 miljoen gepland in de Wellerwaard. Dit bedrag is opgebouwd uit € 7,5 miljoen subsidie van het rijk en de provincie en € 2,5 miljoen gereserveerd budget dat is verkregen uit de liquidatie van Het Friese Pad. Deze investeringen in de Wellerwaard verlagen het risico op het geheel, omdat het recreatiedeel financieel-technisch niet meer kan mislukken. De risico's voor de kavelverkoop voor woningbouw blijven ongewijzigd.

### **5.2.6 Rijksbeleid**

Het grootste risico dat gemeenten de komende jaren loopt is de financiële vertaling van het huidige regeerakkoord richting het gemeentefonds (algemene uitkering). Zaken die nog niet concreet kunnen worden vertaald maar wel onder de aandacht moeten worden gebracht zijn:

- onvoldoende compensatie voor loon- en prijsstijgingen;
- afoming gelden (budget) voor onderwijshuisvesting;
- korting op de algemene uitkering als gevolg van het niet afschaffen van het btw-compensatiefonds;
- normeringsystematiek gemeentefonds (Samen de trap af).

### **Beheersmaatregel 6**

Bijzonderheden: het uitgangspunt van het rijk is dat de decentralisaties kunnen worden opgevangen binnen de overgedragen en aanwezige budgetten. Het uitgangspunt van Noordoostpolder is dat hier een te groot risico in zit dat de kosten mogelijk niet binnen de beschikbare budgetten kunnen worden overgedragen en daarom is er een bedrag van structureel € 500.000 in de begroting opgenomen om dit risico af te dekken.

### **5.2.7 Gesubsidieerde instellingen**

Voor de komende jaren zijn of worden met verschillende instellingen hernieuwde afspraken gemaakt. Deze afspraken kunnen, gelet op de huidige financiële positie van bepaalde instellingen en in het licht van de huidige en toekomstige bezuinigingstaakstellingen leiden tot een financieel nadeel bij die betreffende instellingen.

Met het verstrekken van een budgetsubsidie wordt in eerste instantie het risico van de exploitatie bij diverse stichtingen en instellingen gelegd. Dit betekent in de praktijk niet altijd dat daarmee het risico van de gemeente volledig is afgedekt. De stichting of instelling zal vaak als eerste bij de gemeente aankloppen om financieel dan wel organisatorisch bij te springen. In dat geval speelt doorgaans de problematiek dat de werkzaamheden die de gesubsidieerde instelling uitvoert, niet acuut kunnen worden overgenomen door een andere partij en dat er een maatschappelijk ongewenst effect ontstaat, wanneer niet onmiddellijk wordt gehandeld. Van uit dat licht bezien zorgt een subsidierelatie met een instelling die voor gemeente Noordoostpolder maatschappelijke doelen moet bereiken voor een groter risico dan doorgaans op ambtelijke en bestuurlijke niveau wordt gezien en ervaren. De economische crisis waarin Europa op dit moment verkeert, heeft de risico's die subsidieverstrekkers als gemeenten lopen met gesubsidieerde instellingen fors vergroot.

## **5.3 Strategische risico's**

### **5.3.1 Wettelijke regelingen of verplichtingen**

Nieuwe wetten of wetswijzigingen kunnen gevolgen hebben voor de gemeente. Als concrete voorbeelden kunnen worden genoemd:

- Wet Werk en Bijstand (WWB).
- Milieuwetgeving.
- Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).
- Arbo-wetgeving.
- Etc.

De impact van de wijzigingen van de wetgeving op de diverse beleidsvelden kan groot zijn.

### 5.3.2 Samenwerkingsverbanden/verbonden partijen

Door de aard van de navelstrengentiteiten samenwerkingsverband/verbonden partij loopt de deelnemer (gemeente Noordoostpolder) forse financiële risico's. De risico's ontstaan door verschillende oorzaken:

1. In een samenwerkingsverband of verbonden partij geldt bij besluitvorming dat er zeggenschap is naar inbreng. In de praktijk kan dat leiden tot situaties waar bij een afwijkend standpunt over te nemen besluiten, de gemeente effectief geen enkel instrument in handen heeft om deze besluitvorming te beïnvloeden of te blokkeren. De eigen beleidsvrijheid (autonomie) neemt per definitie af ten opzichte van directe beschikkingsmacht.
2. Het verantwoorden (tussentijdse rapportages en jaarstukken) van samenwerkingsverbanden en verbonden partijen heeft op het terrein van invloed en (be)schikkingsmacht dezelfde risico's. In de praktijk kan dat leiden tot situaties waar bij een afwijkend standpunt over te nemen besluiten, de gemeente effectief geen enkel instrument in handen heeft om deze besluitvorming te beïnvloeden of te blokkeren.
3. Een samenwerkingsverband of verbonden partij heeft een eigen organisatiestructuur en eigen ambities die groter (kunnen) zijn dan wanneer deze taken door de gemeente zelf zouden worden uitgevoerd. Dit brengt financiële en beleidsrisico's met zich mee.
4. Door de (veelal) mono- of duodiscipline van een samenwerkingsverband of verbonden partij bestaat het risico dat voor diverse cruciale ondersteunende disciplines, zoals de juridica en financiën, niet de juiste kwaliteit medewerkers kan worden aangetrokken casu quo dat de medewerkers op deze disciplines na indiensttreding vervreemding kunnen gaan vertonen van de realiteit bij de "aandeelhouders". Door de voor deze disciplines vaak relatief monotone werkzaamheden en gebrek aan sparringpartners en attractieve complexe casussen kan aanwezige kennis verwateren. Verder speelt het risico dat medewerkers van dit soort gespecialiseerde organisaties onaantrekkelijk worden gevonden op de arbeidsmarkt buiten dit type organisatie. Hierdoor kan direct of indirect de kwaliteit van de ondersteunende functies ter discussie komen te staan.
5. Verbonden partijen hebben financieel altijd een vangnet en kunnen in technische zin niet failliet gaan. Op voorhand is dit een zeer groot risico ten aanzien van risicoperceptie en kostenbewustzijn in relatie tot de te bereiken doelen.
6. Bij een aantal grote samenwerkingsverbanden/verbonden partijen zijn in de loop van de jaren voor hun deelnemers de risico's opgelopen van groot tot in een enkel geval zeer groot. Door maatschappelijke ontwikkelingen en de economische crisis zijn voor diverse organisaties de risico's voor gemeente Noordoostpolder dermate toegenomen dat overwogen moet worden expliciet onderzoek in te stellen naar mogelijkheden om de directe en indirecte (bijvoorbeeld garantstellingen) risico's te beperken of op te heffen. Naar aard en omvang, in relatie tot maatschappelijke

ontwikkelingen en de economische crisis is de HuisVuilCentrale een partij waar alertheid geboden is.

#### 7. Strategische keuzen en -ontwikkelingen

Door de plannenmakers in Den Haag en Brussel wordt beleid gemaakt en vastgesteld, dat (grote) impact heeft of kan hebben op gemeenten en dus ook op gemeente Noordoostpolder. Ontwikkelingen die (kunnen gaan) spelen zijn:

1. De (voorgenomen) decentralisaties in het sociale domein.
2. Clusteringen van type werkzaamheden/taken. Voorbeelden zijn de veiligheidsregio, de Omgevingsdienst en de GGD.
3. Krimp en/of herstructurering is aan de orde voor de sociale werkvoorziening.

#### **Beheersmaatregel 7**

Het grootste risico zit hier in de deelneming HVC. Bij het zich maximaal manifesteren van het risico, is Noordoostpolder deelnemer in het verlies voor circa € 14 miljoen. Op dit moment wordt onderzocht welke aanvullende (beheers)maatregelen hier op kunnen worden genomen.

#### **5.3.3 Garantstellingen en (gewaarborgde) geldleningen**

De woningbouwcorporaties hebben het niet gemakkelijk en de plannen van dit kabinet maken het er voor de woningbouwcorporaties niet eenvoudiger op. Gemeenten staan garant voor leningen van wooncorporaties in hun gemeente en in bepaalde situaties naar rato voor alle woningbouwcorporaties in Nederland. Naar de directe financiële risico's die Noordoostpolder loopt zijn er risico's die indirect substantiële financiële impact kunnen hebben voor het gebied en gemeente Noordoostpolder. Te denken valt aan te weinig of geen nieuwe investeringen in woningbouw in de sociale huursector en achterstalling onderhoud casu quo verpaupering van de bestaande woningvoorraad. Op dit moment staat de tertiaire achtervang voor de woningbouwposities ter discussie. Voor de overige verstrekte geldleningen geldt in zijn algemeenheid dat er een risico bestaat dat deze niet of niet volledig worden terugbetaald.

#### **Beheersmaatregel 8**

Voor de waarborgen die Noordoostpolder verstrekt voor de sociale woningbouw geldt dat dit in het landelijke beleid past. Gemeenten hebben hier in principe niet veel vrijheid. Het verstrekken van leningen aan andere partijen of ergens voor garant staan, zijn geen risico's. Dat zijn keuzes. Hier kan elk risico voorkomen worden, hetgeen thans beleid is, omdat een gemeente geen bankiersfunctie bekleedt.

### **5.3.4 Kunst en Cultuur en Sport**

Door de economische crisis cum annexis hebben en krijgen instellingen en verenigingen op het gebied van kunst, cultuur en sport het steeds moeilijker. Dit kan grote maatschappelijke en ontwikkelingsgevolgen hebben voor gemeente Noordoostpolder. De impact van keuzes die hier gemaakt kunnen of moeten worden dient niet voor de korte maar voor de lange termijn te worden beoordeeld.

## **6. Resumé beheersmaatregelen, (her)bevestigingen en externe verslagleggings-, externe verslaggevingsregels.**

De volgende onderdelen worden expliciet bekrachtigd op de volgende wijze:

### **Beheersmaatregelen:**

#### **Beheersmaatregel 1**

Er is een managementsrapportagetool ontwikkeld om de uitgaven en inkomsten continu te monitoren. Op basis hiervan kunnen beleidsinterventies plaatsvinden. Het doel is om binnen het jaarlijks beschikbare Wmo-budget te blijven. Om incidentele tekorten op het Wmo-budget op te vangen is een egalisatiereserve Wmo ingesteld. De egalisatiereserve Wmo kent een stand per 1-1-2012 van € 4.487.968.

#### **Beheersmaatregel 2**

Deze egalisatiereserve WWB kent een stand per 1-1-2012 van € 2.035.826 en is bedoeld om tekorten binnen het participatiebudget dan wel WSW-budget op te vangen.

#### **Beheersmaatregel 3**

De egalisatiereserve minimabeleid is in 2011 volledig uitgeput. Incidentele tekorten moeten worden opgevangen binnen de lopende begroting. Tegenover structurele tekorten dienen structureel te worden aangepakt en op onderdelen van het minimabeleid / bijzondere bijstand dient het beleid op onderdelen bijgesteld te worden.

#### **Beheersmaatregel 4**

Het risico is in de eerste plaats afhankelijk van de eigen/vreemd vermogenspositie-ontwikkeling nu, en de komende jaren. Indien de huidige situatie, waarin geen vreemd vermogen is aangetrokken, kan worden gecontinueerd, is het risico zeer beperkt.

### **Beheersmaatregel 5**

De komende jaren wordt er een investering van € 10 miljoen gepland in de Wellerwaard. Dit bedrag is opgebouwd uit € 7,5 miljoen subsidie van het rijk en de provincie en € 2,5 miljoen gereserveerd budget dat is verkregen uit de liquidatie van Het Friese Pad. Deze investeringen in de Wellerwaard verlagen het risico op het geheel, omdat het recreatiedeel financieel-technisch niet meer kan mislukken. De risico's voor de kaververkoop voor woningbouw blijven ongewijzigd.

### **Beheersmaatregel 6**

Bijzonderheden: het uitgangspunt van het rijk is dat de decentralisaties kunnen worden opgevangen binnen de overgedragen en aanwezige budgetten. Het uitgangspunt van Noordoostpolder is dat hier een te groot risico in zit dat de kosten mogelijk niet binnen de beschikbare budgetten kunnen worden overgedragen en daarom is er een bedrag van structureel € 500.000 in de begroting opgenomen om dit risico af te dekken.

### **Beheersmaatregel 7**

Het grootste risico zit hier in de deelneming HVC. Bij het zich maximaal manifesteren van het risico, is Noordoostpolder deelnemer in het verlies voor circa € 14 miljoen. Op dit moment wordt onderzocht welke aanvullende (beheers)maatregelen hier op kunnen worden genomen.

### **Beheersmaatregel 8**

Voor de waarborgen die Noordoostpolder verstrekt voor de sociale woningbouw geldt dat dit in het landelijke beleid past. Gemeenten hebben hier in principe niet veel vrijheid. Het verstrekken van leningen aan andere partijen of ergens voor garant staan, zijn geen risico's. Dat zijn keuzes. Hier kan elk risico voorkomen worden, hetgeen thans beleid is, omdat een gemeente geen bankiersfunctie bekleedt.

## **(Her)bevestigingen**

### **Bevestiging 1**

De werkwijze in risicomanagement vóór en tijdens de periode waarin het risico zich kan voordoen is  $\text{Som van deelrisico's} = \text{kans} \times \text{gevolg}$ .  
Na afloop van de risicoperiode is het effect van elk deelrisico uit de risicomatrix 0 of 1.

## **Bevestiging 2**

De egaliseringsreserve Wmo wordt ondergebracht in de koepelegaliseringsreserve Sociaal Domein. Deze koepelegaliseringsreserve kent een maximumstand van € 6 miljoen. Het meerdere wordt automatisch bij het opstellen van de jaarrekening afgeroomd ten gunste van het rekeningresultaat. De koepelegaliseringsreserve kent geen minimumniveau.

## **Bevestiging 3**

De koepelegaliseringsreserve Sociaal Domein heeft het karakter van een risicoreserve en is samen met de vrije algemene reserve onderdeel van de minimaal 15% incidenteel weerstandsvermogen.

## **Bevestiging 4**

Deze egaliseringsreserve WWB wordt ondergebracht in de koepelegaliseringsreserve Sociaal Domein. Deze koepelegaliseringsreserve kent een maximumstand van € 6 miljoen. Het meerdere wordt automatisch in de jaarrekening afgeroomd ten gunste van het rekeningresultaat. De koepelegaliseringsreserve kent geen minimumniveau.

## **Bevestiging 5**

Deze reserve bijzondere bijstand/minimabeleid wordt ondergebracht in de koepelreserve Sociaal Domein. Deze koepelreserve kent een maximumstand van € 6 miljoen. Het meerdere wordt automatisch in de jaarrekening afgeroomd ten gunste van het rekeningresultaat. De koepelegaliseringsreserve kent geen minimumniveau.

## **Externe verslagleggingsregels:**

### **Externe verslagleggingsregel 1**

De waardering van de Poldertoren wordt in de jaarrekening 2012 scherp onder de loupe genomen. De investeringen van de afgelopen jaren blijken niet waarde-vermeerderend te zijn geweest, maar een grootonderhoud-, dan wel herstelkarakter te hebben (gehad). Dientengevolge worden deze lasten, een kleine € 3 miljoen, alsnog ten laste gebracht van de exploitatie 2012, in casu het rekeningresultaat 2012. Hiermee is het financiële risico grotendeels opgeheven.





## 7. Resumé risico's Noordoostpolder

Project/product-omschrijving	Risico-omschrijving	Boekwaarde per 1-1-2012/risico	Beheersmaatregel Noordoostpolder
<b>Financiële vaste activa: deelnemingen</b>			
- BNG	Aandelenkapitaal	€ 49.140	Geen. Invloed zeer klein.
- Vitens	Aandelenkapitaal	€ 4.765,15	Geen. Invloed zeer klein.
- AFP	Aandelenkapitaal	€ 11.117,61	Geen. Invloed zeer klein.
- HVC	Aandelenkapitaal	€ 2.813,43	Geen. Invloed zeer klein.
- Enexis (div)	Aandelenkapitaal	€ 23.942,22	Geen. Invloed zeer klein.
<b>Financiële vaste activa: geldleningen u/g</b>			
- Essent NV	Achtergestelde lening	€ 45.378,02	Geen.
- Vitens NV	Achtergestelde lening	€ 1.420.865,42	Geen.
- FlevomeerBibliotheek	Hypothecaire geldlening	€ 320.000	Recht van Hypotheek, aflossing loopt.
- Glastuinbouw Nieuwland	Achtergestelde lening	€ 40.000	Geen.
- Enexis BV	Diverse vorderingen	€ 561.594	Geen.
- MFC Tollebeek	Geldlening	€ 707.229	Loopt via subsidie-stroom.
- Startersleningen SVn	Geldleningen	€ 432.000	Bestemmingsreserve gevormd.
- St. IJsselmeer-ziekenhuizen	Geldlening	€ 2.400.000	Geen. Wel vinden periodiek afstemmings-overleggen plaats.
- Bosbad BV	Geldlening	€ 188.640	Geen, aflossing vanaf 2011
<b>Verbonden partijen (overig)</b>			
GGD	Bijdrage in exploitatie-tekort	Niet kwantificeerbaar	Monitoring bedrijfsvoering, beleidsdocumenten, bijwonen vergaderingen, zitting in bestuur en wensen / bedenkingen procedure raad.
Veiligheidsregio	Bijdrage in exploitatie-tekort	Niet kwantificeerbaar	
IJsselmeergroep	Bijdrage in exploitatie-tekort	Niet kwantificeerbaar	
RUD	Bijdrage in exploitatie-tekort	Niet kwantificeerbaar	
Wadinko	Beperkt tot aandelenkapitaal	Nihil	
HuisVuilCentrale	Garantstelling/bijdrage in exploitatie-tekort	€ 14 mln	
Technofonds Flevoland BV	Verstreckte middelen (geringe waarde)	Niet kwantificeerbaar	

<b>Garantstellingen</b>			
Woningbouw	Tertiaire achtervang, renteloze lening verstrekken	€ 106.293.148	Beoordeling per garantstelling-aanvraag. Toetsing en bespreking jaarstukken en begroting woningbouwvereniging
ZelfstandigenLoketFlevo-land (ZLF)	Borgtochtovereenkomst	€ 258.512	Monitoring bedrijfsvoering, toetsing uitvoering BBZ door ZLF.
<b>Bedrijfsvoering</b>			
Grondexploitatie	Negatieve exploitaties	Boekwaarde GREX per 1-1-2012 € 60 mln	(verlies)voorzieningen getroffen voor € 22,3 mln
<u>Openeindregelingen</u> - WMO - WWB/WSW - Bijzondere bijstand		Niet kwantificeerbaar Niet kwantificeerbaar Niet kwantificeerbaar	Reserve WMO Reserve WWB Reserve WMO/WWB
Loon- en prijsstijging	Onvoldoende compensatie gemeentefonds	Niet kwantificeerbaar	Deels in begroting voorzien.
Renteontwikkeling	Inflatierisico	Niet kwantificeerbaar	Geen
<u>Projecten</u> - Stadshart Emmeloord - Poldertoren - Wellerwaard - Emmelhage - Masterplan Sport - Dienstverlening - MSB	Zie separate risico-analyse. Afhankelijk van scenariokeuze. Zie separate risico-analyse.  Daling grondwaarde, vertraging Hogere aanbesteding dan geraamd, hogere exploitatielasten Divers  Divers, veragringsrisico door wetgeving, procedures	€ 1,5 mln € 0 tot € 4,0 mln € 1,885 mln  € 767.500 € 26.000 (hogere exploitatielast) Niet kwantificeerbaar Niet kwantificeerbaar	Reserve GREX Boekwaarderisicoreserve ad € 1.350.000 Reserve GREX € 885.000 Voorziening € 1,0 mln Opvangen binnen GREX Emmelhage Opgevangen binnen begroting.  Geen. Geen.
<b>Gesubsidieerde instellingen</b>			
- theater, bibliotheek, zwembad, Carrefour, ZONL	Hier wordt onderscheid gemaakt tussen directe en indirecte schade. Directe schade is in eerste plaats en vooral afhankelijk van de	Niet kwantificeerbaar	Geen.

	keuzes die gemeente Noordoostpolder zelf maakt. De indirecte is afhankelijk van de keuzes en de snelheid van keuzes die de gemeente maakt in het geval een risico zich manifesteert.		