

5.2 PARAGRAAF WEERSTANDSVERMOGEN EN RISICOMANAGEMENT

Inleiding

De kaders voor de inrichting en uitwerking van de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing zijn vastgelegd in:

- het Besluit Begroten en Verantwoorden (BBV);
- het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BADO);
- de Verordening ex art 212 Gemeentewet;
- de Kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement gemeente Sittard-Geleen.

In de verordening ex art 212³¹ is, overeenkomstig de modelverordening van de VNG, de verplichting om tenminste één keer in de vier jaar een (geactualiseerde) Kadernota ter vaststelling aan de raad aan te bieden niet meer opgenomen. Agendering van de Kadernota in de raad wordt gekoppeld aan inhoudelijke wijzigingen met betrekking tot dit onderwerp. In dit kader wordt een relatie gelegd met de uitwerking van de acties binnen het project sturing/ programma bedrijfsvoering. Passend binnen de planning van deze trajecten wordt de Kadernota in 2018 ter vaststelling aan de raad voorgelegd.

Bij het weerstandsvermogen gaat het om de mate waarin de gemeente in staat is middelen vrij te maken om substantiële tegenvallers op te vangen, zonder dat het beleid veranderd moet worden. Het geven van inzicht in de risico's en het weerstandsvermogen van de gemeente past binnen de ontwikkelingen van *public governance*³². Transparantie over de uitvoering van het beleid en het afleggen van verantwoording over de bedrijfsvoering van de organisatie staan daarbij centraal. Uit hoofde hiervan willen college en organisatie aanspreekbaar zijn op het in control zijn van de organisatie.

Conform voornoemde kaders dient een inventarisatie plaats te vinden van de aanwezige materiële risico's en van het aanwezige systeem van risicomanagement. Hierbij dient inzicht te worden verschaft in de omvang van de weerstandscapaciteit en de mate waarin de geïnventariseerde risico's van materieel belang met deze weerstandscapaciteit kunnen worden opgevangen. Met behulp van risicomanagement wordt een basis gelegd voor het voldoen aan rechtmatigheidseisen. Bovendien is dit een belangrijk thema voor het beoordelen van omvang en toereikendheid van de algemene reserve.

Deze paragraaf is als volgt opgebouwd:

- het beleid omtrent risicomanagement;
- stand van zaken uitvoering risicomanagement;
- inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- inventarisatie van de risico's.

Het beleid omtrent risicomanagement

In de Kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement zijn onder andere de financiële kaders voor de toepassing van risicomanagement vastgelegd. De financiële kaders gaan over de financiële consequenties van het risicoprofiel en de wijze waarop hiermee wordt omgegaan. Als tijdshorizon wordt, parallel aan de (meerjaren) programmabegroting, een periode van 4 jaar gehanteerd. In de uitwerking van het financiële kader wordt een drietal maatregelen onderscheiden:

Maatregel	Omschrijving
1. Geen financiële maatregelen treffen.	Risico's beneden de risicotolerantie worden opgelost binnen het product/project. Met andere woorden: er worden geen financiële maatregelen ten laste van de algemene middelen getroffen. De risicotolerantie is bepaald op € 100.000. Dit bedrag geldt zowel voor exploitatie als voor investeringen. De waardering is gebaseerd op de kans op respectievelijk de omvang van het risico.
2. Specifieke financiële maatregelen treffen. De maatregelen zijn aan de orde bij grote risico's van projecten en	a De risico's van <u>in uitvoering zijnde projecten</u> worden continu geactualiseerd. De inschatting van het risico vindt vooralsnog plaats op basis van het uitgangspunt dat er sprake is van de meest nadelige situatie,

³¹Raadsbesluit 18 december 2014.

³²Het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden door organisaties in de publieke sector, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden.

Maatregel	Omschrijving
in de exploitatie.	<p>dat risico's zich volledig en gelijktijdig voltrekken. Uitgangspunt voor deze projecten is dat voor 50 % van dit risico via de risicoreserve een achtervang wordt aangehouden.</p> <p>Dit gaat vergezeld van een opdracht om via planaanpassing of planoptimalisatie het risico zoveel mogelijk te verminderen.</p> <p>b Voor <u>voorzien tekorten op projecten en ook grondexploitaties</u> wordt meteen voor het volledige bedrag van het verwachte tekort een voorziening getroffen. Voordelen worden niet eerder ingeboekt dan wanneer ze daadwerkelijk gerealiseerd zijn.</p> <p>c De risico's voor <u>in uitvoering zijnde producten</u> worden in de tussentijdse rapportages en de jaarrekening geactualiseerd. Voor deze risico's wordt een relatie gelegd naar de algemene achtervang via de algemene reserve (zie maatregel 3).</p> <p>Deze generieke vuistregel blijft van toepassing totdat er voor producten een concrete risicoanalyse heeft plaatsgevonden. Vanaf dat moment worden afzonderlijke maatregelen genomen die beslag op middelen leggen (specifieke achtervang via de risicoreserve of bestemmingsreserve).</p>
3. Algemene financiële maatregelen treffen in de vorm van de algemene achtervang via de algemene reserve.	Op basis van besluitvorming over de voorjaarsnota 2013 is de dekkinggraad weerstandscapaciteit vastgesteld op 100%. De omvang van de algemene reserve wordt op deze norm afgestemd.

In de toepassing van risicomanagement wordt onderscheid gemaakt in financieel en inhoudelijk risicomanagement. De kaders voor financieel risicomanagement (lees: weerstandsvermogen) zijn uitgewerkt in voornoemde Kadernota.

Stand van zaken uitvoering huidig risicomanagement

De uitwerking van deze paragraaf vindt plaats overeenkomstig de kaderstelling uit het BBV respectievelijk de verordening ex art 212 Gemeentewet. Concreet wordt in deze paragraaf inzicht verschaft in:

- Het beleid omtrent risicomanagement;
- Stand van zaken uitvoering management;
- Inventarisatie van het risicoprofiel (benodigde weerstandscapaciteit);
- Inventarisatie van de middelen om niet begrote kosten te kunnen dekken (beschikbare weerstandscapaciteit);
- Kengetallen met betrekking tot weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Ten aanzien van de inrichting en uitvoering van risicomanagement is een aantal resultaten behaald hetgeen heeft bijgedragen aan een toegenomen inzicht in en beheersing van risico's. De volgende resultaten kunnen worden benoemd:

- Een geactualiseerde risico-inventarisatie maakt deel uit van de verschillende onderdelen van de p&c-cyclus³³. In dit kader wordt bijzondere aandacht geschonken aan de actualisatie van het risicoprofiel grex/ binnenstedelijk/ vastgoed en de risico's met betrekking tot het sociaal domein.
- Voor het volgen van de realisatie van de diverse ombuigingsmaatregelen is een ombuigingsmonitor ingericht.
- Voor de afdekking van het risicoprofiel grex/binnenstedelijk/vastgoed, sociaal domein resp. ombuigingen zijn vangnetten ingesteld in de vorm van:
 - voorziening sanering grex/binnenstedelijk/vastgoed, risicoreserve binnenstedelijk en algemene reserve grex;
 - achtervang sociaal domein (verantwoord binnen de algemene reserve);
 - achtervang ombuigingen.
- Mede naar aanleiding van de bevindingen uit het verdiepingsonderzoek 2012, uitgevoerd door de provincie Limburg, heeft de raad ingestemd met het verhogen van de dekkinggraad weerstandscapaciteit van 80% naar (ten minste) 100%. Dit betekent dat de benodigde weerstandscapaciteit (lees: risicoprofiel) volledig wordt afgedekt. Het aanhouden van een 100% dekkinggraad wordt als volgt beargumenteerd:
 - voor een aantal risico's wordt conform de vastgestelde systematiek 50% als achtervang aangehouden;

³³ Twee keer per jaar: voorjaar (jaarrekening (t-1), 1^e programmarapportage t, najaar (2^e programmarapportage t en programmabegroting (t+1))

- financiële risico's en uitvoeringsrisico's met betrekking tot de drie decentralisatieprocessen en de effecten van de objectieve verdeelmodellen (relatie met achtervang sociaal domein);
- saneringen (binnenstedelijk, (maatschappelijk) vastgoed, gronden, parkeren, woonwagens);
- diversen (het Groene Net, parkeren (exploitatie), bluswatervoorziening, Appa-voorziening en bezwaarschrift rioolheffing).
- Op procesniveau vindt (verbijzonderde) interne controle (IC) plaats. Aan de uitwerking van de interne controlemaatregelen ligt een risico-inschatting ten grondslag. De kwaliteit van de uitgevoerde IC wordt gemonitord middels een intern uitgevoerde IC-toets en de door de accountant uitgevoerde interimcontrole. Daarnaast heeft eind 2014 een externe evaluatie van ambitie, organisatie en uitvoering van de IC plaatsgevonden. Op basis van deze evaluatie wordt gewerkt aan een verdere modernisering van de toepassing van IC en wordt daarmee een verbetering geleverd aan de risicobeheersing op tactisch en operationeel niveau. Implementatie daarvan is voorzien in 2018.
- Voor de toepassing van risicomanagement in relatie tot verzekeren wordt de beleidsnota 'risicomanagement en verzekeren' toegepast.
- Bij de verstrekking van gemeentegaranties wordt het besluit gemeentegaranties toegepast. Bij het verzoek tot verstrekking van een garantie wordt het risico van de betreffende organisatie/ instelling beoordeeld respectievelijk de risico's van ongeoorloofde staatssteun geanalyseerd.
- Op basis van het financieel verdiepingsonderzoek 2016 uitgevoerd door de toezichthouder (provincie Limburg) en de Boardletter/ Accountantsverslag van de accountant (Deloitte) blijkt dat de bevindingen omtrent de toepassing van risicomanagement positief zijn.
- De acties in het kader van de verdere doorontwikkeling van de toepassing van risicomanagement zijn niet van materiële betekenis voor het niveau van risicobeheersing en zijn beperkt tot:
 - verfijning van de becijfering van de restrisico's en de hiervoor benodigde achtervang;
 - verdere focus op de beheersing van de tactisch/ operationele risico's (interne beheersing/IB) door een koppeling met de uitvoering van de trajecten in het kader van het project sturing/ programma bedrijfsvoering respectievelijk de volgaanpak evaluatie interne controle.

Inventarisatie van de weerstandscapaciteit

In de Kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement is de beschikbare weerstandscapaciteit als volgt gedefinieerd:

Beschikbare weerstandscapaciteit: de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten c.q. onverwachte tegenvallers te dekken.

Bij de bepaling van de beschikbare weerstandscapaciteit wordt onderscheid gemaakt in een structurele en incidentele component. De structurele weerstandscapaciteit geeft de mate aan waarin de gemeente in staat is niet voorziene structurele tegenvallers te dekken door structureel middelen vrij te maken.

De incidentele weerstandscapaciteit heeft betrekking op de buffer waarover kan worden beschikt om calamiteiten en andere eenmalige tegenvallers op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van de bestaande taken.

Structurele weerstandscapaciteit

Onbenutte belastingcapaciteit

In de paragraaf lokale lasten is als uitgangspunt opgenomen dat de gemiddelde gemeentelijke woonlast voor de inwoners van Sittard-Geleen overeenkomt met de gemiddelde woonlastendruk van de grotere gemeenten in Limburg. Deze gemeentelijke woonlast werd altijd berekend door het gemiddelde van de tien grootste Limburgse gemeenten te vergelijken op basis van de gegevens van de provincie.

Vanaf belastingjaar 2017 maakt de provincie voor het eerst gebruik van de gegevens van de BsGW inzake de gemiddelde WOZ-waarden van woningen. De definitie van de provincie en de BsGW inzake de gemiddelde WOZ-waarde is niet hetzelfde, waardoor er verschillen ontstaan in de berekening van de gemiddelde woonlasten. De huidige benchmark van het gemiddelde van de tien grootste Limburgse gemeenten geeft met deze nieuwe berekeningsystematiek een verkeerd beeld. Een vergelijking over 2016 tussen de "oude" berekening en de herrekening met de nieuwe systematiek laat zien dat het effect bij de vier grootste gemeenten vergelijkbaar is. Daarom wordt ervoor gekozen om vanaf 2018 toekomst een vergelijking te maken met de vier grootste gemeenten.

De gemeente heeft voor 2017 plaats 7 op de ranglijst gehandhaafd. De gemiddelde gemeentelijke woonlast is voor 2017 € 9,08 hoger dan het gemiddelde van de 10 grootste Limburgse gemeenten. In 2016 was de gemiddelde gemeentelijke woonlast € 1,19 hoger dan de gemiddelde woonlast van de 10 grootste Limburgse gemeenten volgens de oude systematiek en € 4,66 volgens de nieuwe systematiek.

Post onvoorzien

In de begroting 2018 is een post onvoorzien van € 0,1 mln. opgenomen. In voorgaande jaren bedroeg de raming van deze post € 0,26 mln. Op basis van de maatregelen uit de korte termijn aanpak spoor 1 is in de programmabegroting 2018 besloten de post onvoorzien met ingang van 2017 structureel te verlagen met € 0,158 mln.

Incidentele weerstandscapaciteit

De incidentele weerstandscapaciteit van de gemeente Sittard-Geleen omvat de volgende onderdelen:

1. Algemene reserve

Het doel van de algemene reserve is om het financiële weerstandsvermogen op peil te houden en als bufferfunctie voor onvoorziene toekomstige incidentele verliezen, voortvloeiend uit de reguliere bedrijfsvoering en als algemeen dekkingsmiddel. De algemene reserve bestaat uit drie categorieën; achtervang sociaal domein, winstbestemming uit jaarrekening en algemeen risicoprofiel.

2. Overige algemene reserves en risicoreserve (specifiek ter afdekking van lopende risico's);

hieronder vallen de risicoreserve, algemene reserve bouwgrondexploitatie en de reserve incidenteel middelen. Deze reserves zijn bedoeld als achtervang voor een aantal risicoposten in de begroting waarvan de financiële gevolgen nog niet geaccepteerd zijn. Voorbeelden zijn grondexploitatie, binnenstedelijke projecten en achtervang ombuigingen.

3. Stille reserves

Hiervan is sprake indien de werkelijke waarde van de gemeentelijke eigendommen de administratieve waarde overtreft. Het betreft panden, gronden in gemeentelijk eigendom en deelnemingen in andere ondernemingen en instellingen. Stille reserves worden in de berekening van de weerstandscapaciteit betrokken, voor zover sprake is van voorgenomen verkoop op korte termijn.

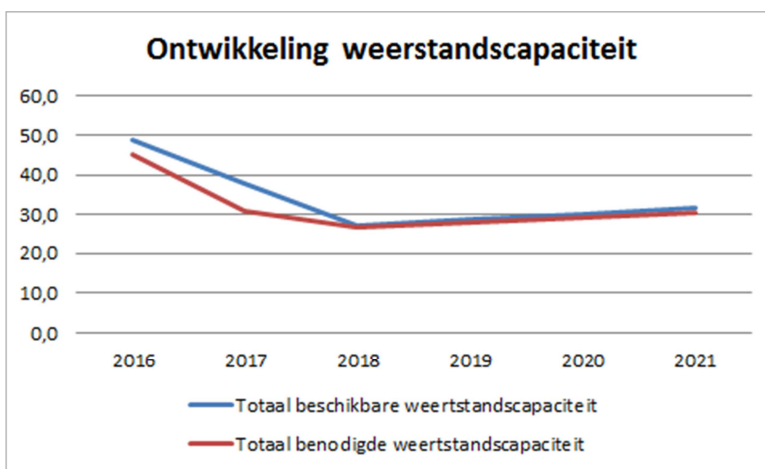
Voor zover sprake is van voorgenomen verkoop van panden, zijn stille reserves in het kader van ombuigingen reeds ten gelde gemaakt. Incourante panden, gronden en aandelen die niet vrij verhandelbaar zijn, worden niet in de berekening van de stille reserves betrokken.

De benodigde weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit is nodig om het risicoprofiel van de gemeente af te kunnen dekken. De benodigde weerstandscapaciteit bestaat uit de volgende componenten:

- Het risicoprofiel van de grondexploitatie/binnenstedelijke projecten is gebaseerd op basis van de in het kader van de jaarrekening 2016 uitgevoerde actualisatie. Aanvullend zijn de mutaties uit de programmerapportage 2017 verwerkt. Voor deze mutaties wordt verwezen naar de toelichting op de incidentele weerstandscapaciteit.
- Het bedrag in de overige algemene reserves wordt voor een deel ingezet ter dekking van niet-realiseerbare ombuigingen/compensatie negatieve maatschappelijke effecten). Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de toelichting verder in deze paragraaf bij de reserve incidentele middelen.
- Op basis van de door de Raad vastgestelde Kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement bedraagt het genormeerd risicoprofiel voor de gemeente Sittard-Geleen € 7 mln.

Bedragen x € 1 mln.		2016	2017	2018	2019	2020	2021
Benodigd weerstandscapaciteit							
<i>Risicoprofiel reguliere exploitatie en sociaal domein:</i>							
Genormeerd risicoprofiel	Conform kadernota weerstandsvermogen en risicomangement	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0
Achternvang ombuigingen	Incidenteel bestemd voor niet gerealiseerde ombuigingen. De middelen zijn gereserveerd in de reserve incidenteel nieuw beleid.	4,0	2,1	0,4	0,4	0,4	0,4
Verplichtingen uit eerder genomen besluiten	Middelen gereserveerd in de algemene reserve die bestemd zijn voor dekking van verplichtingen die voortkomen uit raadsbesluiten zoals de Jaarrekening	2,8	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Achternvang sociaal domein	Conform bestaande lijn worden de overschotten en tekort uit sociaal domein verrekend met de achternvang. De achternvang is een onderdeel van de algemene reserve.	12,4	2,1	0,0	1,2	2,3	3,5
Risico's sociaal domein		pm	pm	pm	pm	pm	pm
<i>Risicoprofiel grondexploitatie / vastgoed:</i>							
Risico's grondexploitatie / vastgoed	De bedragen zijn gebaseerd op het risicoprofiel uit de jaarrekening 2017	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
Tekorten grondexploitatie / vastgoed		16,8	16,9	16,9	16,8	16,8	16,8
Beschikbaar weerstandscapaciteit							
<i>Beschikbaar voor risicoprofiel regulier en sociaal domein:</i>							
Onbenutte belastingcapaciteit		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Post onvoorzien		0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Algemene Reserve, na resultaat- bestemming 2 ^e programmarapportage 2017	Algemeen Risicoprofiel	9,9	12,9	6,2	6,3	6,1	5,8
	Achternvang sociaal domein	12,4	2,1	0,0	1,1	2,3	3,5
	Achternvang ombuigingen	0,5					
	Verplichtingen uit eerder genomen besluiten	2,8	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Reserve incidentele middelen	Achternvang ombuigingen	3,6	2,1	0,4	0,4	0,4	0,4
<i>Beschikbaar voor risicoprofiel grondexploitatie / vastgoed:</i>							
Algemene Reserve grondexploitatie		2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
Risicoreserve binnenstedelijk en vastgoed		0,6	0,0	0,0	0,5	1,0	1,5
Voorzieningen in sanering vastgoed / grex		16,8	16,9	16,9	16,8	16,8	16,8
Stille reserves		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Samenvattend							
Totaal benodigde weerstandscapaciteit		45,1	30,7	26,9	28,0	29,1	30,3
Totaal beschikbare weerstandscapaciteit		48,7	36,7	26,2	27,8	29,3	30,7
overschot (+) of tekort (-) reguliere / sociaal domein		3,0	6,0	-0,7	-0,7	-0,8	-1,1
overschot (+) of tekort (-) saneringen grex en vastgoed		0,6	0,0	-0,0	0,5	1,0	1,5
Overschot (+) of tekort (-/-)		3,6	6,0	-0,7	-0,2	0,2	0,4
Dekkingsgraad		108,0%	119,5%	97,4%	99,3%	100,7%	101,3%



Ontwikkeling weerstandscapaciteit

Het op basis van de begroting 2018 becijferde dekkingspercentage bedraagt 97,4%. Dit betekent dat de norm van 100% net wordt gehaald. In 2017 bedraagt het dekkingspercentage 119,2%, hierin zit onder andere de toevoeging van de herijking reserves ad. € 3,5 mln. en de resultaatbestemming van het nadelig resultaat ad

