

2.3.2 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

In deze paragraaf staat in welke mate de gemeente in staat is om onverwachte gebeurtenissen (risico's) met een financiële impact op te vangen, zonder ingrijpende beleidswijzigingen: het weerstandsvermogen.

2.3.2a Aanleiding en achtergrond

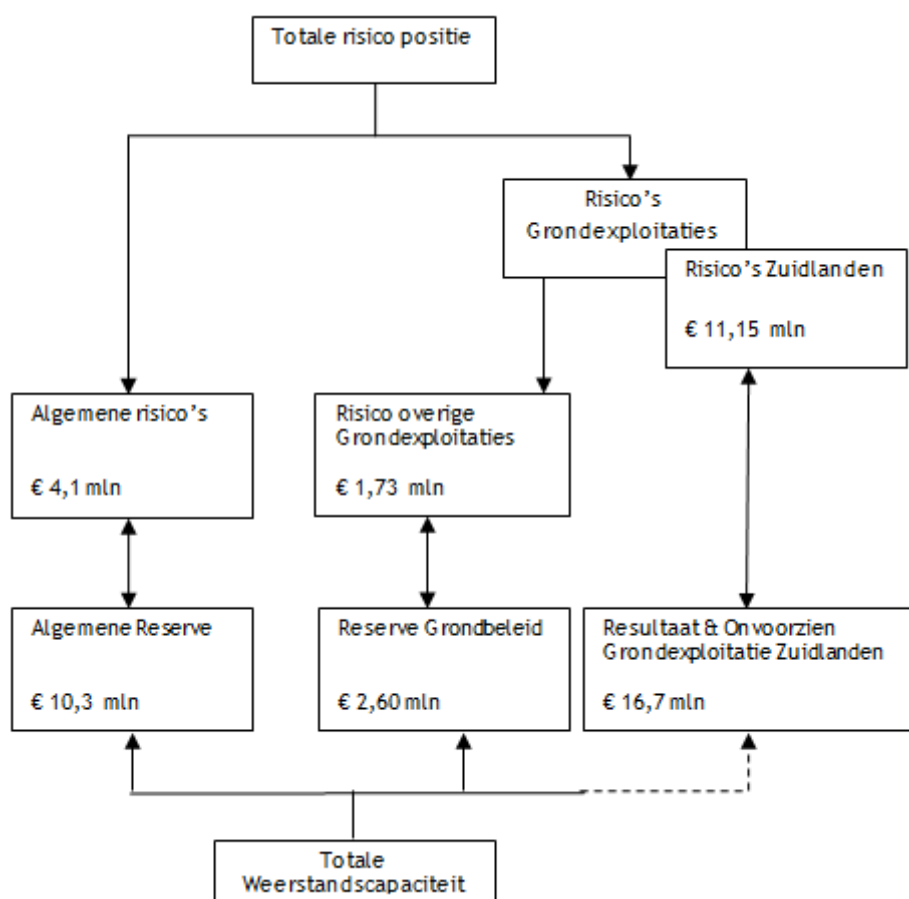
Net als in de afgelopen jaren is ook in deze begroting het risicoprofiel opnieuw bekeken. Ten opzichte van de laatste actualisatie van het risicoprofiel is er sprake van een aantal wijzigingen, die hierna worden toegelicht. Voor alle te onderscheiden risicogebieden (algemene risico's, risico's Sociaal domein en risico's grondexploitaties) geldt dat de benodigde weerstandscapaciteit beschikbaar is.

Op de risico's Sociaal domein wordt verderop in deze paragraaf ingegaan. De risico's met betrekking tot grondexploitaties en de reserve Grondbeleid worden toegelicht in paragraaf 2.3.7 Grondbeleid en niet in deze paragraaf.

2.3.2b Resultaten risicoanalyse

In de volgende figuur staan de risicogebieden en de bijbehorende weerstandscapaciteit weergegeven inclusief de bedragen uit de risicosimulatie en de beschikbare weerstandscapaciteit.

Figuur 5 Overzicht weerstandscapaciteit



Algemene risico's

De algemene risico's zijn ten opzichte van de jaarrekening 2016 gestegen van € 2,5 mln naar € 4,1 mln. Deze stijging is hoofdzakelijk het gevolg van de volgende wijzigingen:

- a. Het risico op een lager dan geraamde Algemene Uitkering uit het Gemeentefonds is afgevoerd. De verwachting is dat het Gemeentefonds in de komende periode een redelijk voorspelbaar verloop zal hebben.
- b. Voor 2017 en 2018 wordt een budgetoverschrijding i.v.m. extra kosten voor uitvoering van Jeugdwet en Wmo als risico opgevoerd.
- c. De eventuele kosten verbonden aan het wegnemen van de gezondheidsrisico's kunstgrasvelden zijn naar beneden toe bijgesteld waardoor de omvang van dit risico kleiner is geworden.
- d. Het risico in verband met juridische procedures en schadeclaims is ten opzichte van de jaarrekening verhoogd in verband met het verloop van een aantal projecten.
- e. Er wordt in verband met de herindeling een risico opgevoerd in verband met mogelijke tegenvallers als gevolg van het samenvoegen van de balansen van de herindelingsgemeenten.

Voor het opvangen van de algemene risico's is een weerstandscapaciteit beschikbaar van € 10,3 mln. Dit is de stand van de Algemene Reserve in jaarschijf 2018 van de financiële positie t.b.v. begroting 2018.

In de volgende tabel staan de algemene risico's die voor de jaarrekening zijn geïnventariseerd en zijn ingevoerd in de risicosimulatie NARIS. De uitkomst van die simulatie is dat een weerstandscapaciteit van € 4,1 mln voldoende is om de financiële gevolgen van deze risico's op te vangen.

Tabel 54 Algemene risico's

Nr.	Gebeurtenis	Kans	Max €	Opmerking	Invoed	Maatregel
1 (-)	Budgetoverschrijding onderdelen Jeugd en Wmo 2017	80%	€ 2.000.000	Ondanks de inspanningen om de kosten onder controle te krijgen bestaat het risico dat in <u>2017</u> kosten voor de onderdelen Jeugd en Wmo hoger zullen uitvallen dan begroot.	37,93%	Er worden diverse maatregelen ingezet om het risico op een budgetoverschrijding te beperken. Deze maatregelen zijn onderdeel van het totale beleidskader Sociaal domein.
2 (8)	Juridische procedures en schadeclaim	30%	€ 4.575.000	Binnen de diensten Sociaal domein en Stadsontwikkeling en -beheer lopen er drie juridische procedures met mogelijke financiële gevolgen. Tot aan het moment van de rechterlijke uitspraak wordt hier voorzichtigheidshalve een bedrag voor meegenomen.	21,66%	
3 (-)	Budgetoverschrijding onderdelen Jeugd en Wmo 2018	30%	€ 3.000.000	Ondanks de inspanningen om de kosten onder controle te krijgen bestaat het risico dat in <u>2018</u> kosten voor de onderdelen Jeugd en Wmo hoger zullen uitvallen dan begroot.	21,47%	
4 (-)	Waardering balansposten herindelingsgemeenten	30%	€ 1.000.000	Op basis van ervaring wordt het risico onderkend dat er door de herindeling met Leeuwarderadeel en een deel van Littenseradiel balansposten aangepast moeten worden omdat verschillende waarderingsgrondslagen tot één moeten worden gevormd.	7,12%	
5 (2)	Gezondheidsrisico kunstgrasvelden	20%	€ 900.000	Diverse instanties zijn op landelijk niveau bezig met onderzoeken naar de effecten van kunstgras. Hieruit is nog geen eensluidend antwoord gekomen. In afwachting van nieuwe richtlijnen op dit gebied wordt het aanpassen van velden als een potentieel aandachtspunt aangemerkt. 6 kunstgrasvelden x € 150.000	4,31%	Voor de aanleg van nieuwe kunstgrasvelden wordt gekeken welke alternatieven voor handen zijn.

Nr.	Gebeurtenis	Kans	Max €	Opmerking	Invloed	Maatregel												
6 (3)	Leningen	40%	€ 272.500	De gemeente heeft voornamelijk in het kader van economisch beleid een aantal leningen verstrekt aan privaatrechtelijke rechtspersonen. Indien deze personen niet aan de verplichtingen voldoen, dan loopt de gemeente risico.	2,59%	Het risico ontstaat zodra een privaatrechtelijke rechtspersoon niet meer kan bijsturen en dientengevolge ook niet meer aan de verplichtingen tegenover de gemeente kan voldoen. Bij tijdig bericht kan de gemeente over het algemeen nog meesturen en nader onheil voorkomen. Als tegenmaatregel bezoeken accounthouders nu frequenter de rechtspersonen aan wie de lening is verstrekt met als doel de meest actuele informatie te krijgen.												
7 (5)	Garantstellingen	15%	€ 480.000	De gemeente heeft voornamelijk in het kader van economisch beleid een aantal garantstellingen verstrekt aan privaatrechtelijke rechtspersonen. Indien deze personen niet aan de verplichtingen voldoen, dan loopt de gemeente risico. Onderstaand een overzicht van garantstellingen per product met een risico inschatting. Dit samen leidt tot een gewogen gemiddelde van de garantstellingen.	1,71%	Het risico ontstaat zodra een privaatrechtelijke persoon niet meer kan bijsturen en dan ook niet meer aan de verplichtingen kan voldoen. Bij tijdig bericht kan de gemeente over het algemeen gaan meesturen en nader onheil voorkomen. Als tegenmaatregel bezoeken accounthouders nu frequenter de rechtspersonen aan wie de garantstelling is verstrekt met als doel de meest actuele informatie te krijgen.												
				<table border="0"> <thead> <tr> <th>Naam</th> <th>Bedrag garantstelling</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Cambuur</td> <td>€ 350.000</td> </tr> <tr> <td>Hegje Vastgoed</td> <td>€ 2.042.000</td> </tr> <tr> <td>len en Mien</td> <td>€ 17.900</td> </tr> <tr> <td>Koffiehuis</td> <td>€ 800.000</td> </tr> <tr> <td>TOTAAL</td> <td>€ 3.209.900</td> </tr> </tbody> </table>	Naam	Bedrag garantstelling	Cambuur	€ 350.000	Hegje Vastgoed	€ 2.042.000	len en Mien	€ 17.900	Koffiehuis	€ 800.000	TOTAAL	€ 3.209.900		
Naam	Bedrag garantstelling																	
Cambuur	€ 350.000																	
Hegje Vastgoed	€ 2.042.000																	
len en Mien	€ 17.900																	
Koffiehuis	€ 800.000																	
TOTAAL	€ 3.209.900																	

Nr.	Gebeurtenis	Kans	Max €	Opmerking	Invloed	Maatregel
8 (4)	Leegstand	25%	€ 250.000	De gemeente verhuurt een aantal objecten. Zodra een object voor langere tijd niet meer wordt verhuurd ontstaat een risico. Veelal wordt gewerkt met langjarige contracten waarmee het risico beperkt blijft. Indien de situatie van langdurige leegstand oploopt dan loopt ook de boekwaarde op waardoor er een grotere druk op de exploitatie komt.	1,51%	Indien er sprake is van langdurige leegstand wordt eerst gekeken of het probleem binnen de totale vastgoedportfolio kan worden opgelost, of dat de lasten tijdelijk kunnen worden verlaagd door de inzet van vastgoedprotectie. Indien deze maatregelen niet voldoende soelaas bieden ontstaat een risico dat de vastgoedportfolio overstijgt.
9 (6)	Niet realiseren geraamde inkomsten OZB	5%	€ 546.000	Er wordt een uitgebreid en verfijnd calculatiemiddel gehanteerd t.b.v. de raming van de OZB-inkomsten. Toch zullen er altijd verschillen zijn tussen de raming en de OZB-opbrengsten. Dit is een beperkt risico (2% van de totale OZB-opbrengst van € 27,3 mln).	0,64%	De raming wordt op basis van nacalculaties 2 keer in het jaar, bij de Turap en jaarrekening bijgesteld.
10 (7)	Misbruik, diefstal, vernietiging en vernieling van apparatuur, informatie en documenten	5%	€ 500.000	Ondanks alle beveiligingsmaatregelen bestaat er een kleine kans op misbruik, diefstal, vernietiging en vernieling van apparatuur, informatie en documenten waardoor financiële schade kan ontstaan.	0,60%	Generieke IT controls waaronder de back-up & recoveryprocedures, uitwijkprocedures en fysieke beveiliging (pasreaders en beveiligingspersoneel in de Stadshal). In 2012 zijn extra maatregelen getroffen waaronder een nieuw camerasysteem (preventief) en extra pasreaders in de Stadshal ter verscherping van de beveiliging (de rest van de ruimte is al afgesloten). Bij diefstal wordt direct een melding gemaakt waarna onderzoek volgt. Verder zijn user-controls aanwezig, bv. Inloggen met gebruikersnaam en wachtwoord dat periodiek gewijzigd wordt. Ondanks al deze beheersmaatregelen bestaan er restrisico's.

Nr.	Gebeurtenis	Kans	Max €	Opmerking	Invloed	Maatregel
11 (9)	Verslechterende verhouding tussen kosten en opbrengsten bouwleges	5%	€ 500.000	De legesopbrengsten zijn op peil. Dit wordt veroorzaakt enerzijds door een correctie op de legestarieven en ten tweede doordat een groot aantal majeure projecten een omgevingsvergunning hebben aangevraagd. Met het sturen op kosten (flexibele schil) beweegt dit product goed mee met de markt.	0,46%	De kosten worden door gebruik te maken van de flexibele schil zo laag als mogelijk gehouden. Exogene factoren zoals minder bouwaanvragen is niet op te sturen, je kan er slechts op reageren door minder personeel in te zetten.

Bron: Risicosimulatie NARIS, aug 2017

Risico's 3 decentralisaties

Met betrekking tot de risico's van de 3 decentralisaties wordt in de begroting 2018 een andere werkwijze gevolgd dan in voorgaande jaren. Voor 2018 worden de Rijksmiddelen op begrotingsbasis aangevuld met € 8 mln naar het niveau waarvan verwacht wordt dat het toereikend is om daarmee de verwachte kosten af te dekken. Die aanvulling van € 8 mln aan gemeentelijke middelen komt voor € 4,6 mln uit de Reserve Sociaal domein en voor € 3,4 mln uit de Algemene Reserve. De Reserve Sociaal domein heeft hierdoor op begrotingsbasis geen saldo meer en is daarmee dus ook geen weerstandscapaciteit meer. Er wordt vervolgens rekening gehouden met het risico dat de kosten in 2017 hoger uit kunnen vallen dan geraamd in de begroting. Dat risico is hiervoor onder Algemene risico's bij b. opgevoerd. Dat risico komt ten laste van de Algemene Reserve als weerstandscapaciteit.

2.3.2c Weerstandvermogen

De actuele risicopositie is in totaal € 4,1 mln. Die risico's moeten opgevangen kunnen worden door de aanwezige weerstandscapaciteit, voornamelijk in de vorm van de Algemene Reserve (AR). Alvorens in te gaan op de gewenste omvang van de AR in relatie tot de risicopositie, noemen we alle functies van de AR nog een keer:

- a. De AR is bedoeld voor het afdekken van algemene risico's. Door het aanhouden van een reserve voor dit doel wordt voorkomen dat het beleid (drastisch) moet worden aangepast als één of meer risico's zich in de werkelijkheid voordoen. Aldus wordt de stabiliteit en rust in het uitvoeren van beleid gecreëerd. De AR is dus een risicoreserve.
- b. De AR is bedoeld voor het verwerken van de jaarlijkse begrotingsresultaten. De gemeente Leeuwarden is gehouden om een structureel sluitende meerjarenbegroting vast te stellen. Dit betekent dat de structurele uitgaven en inkomsten in de laatste jaarschijf van de meerjarenraming minimaal aan elkaar gelijk moeten zijn. Begrotingstekorten en overschotten in de jaarschijven daaraan voorafgaand worden verrekend met de AR. Ook dit zorgt voor rust en stabiliteit omdat hierdoor geen bezuinigingen hoeven te worden doorgevoerd mocht in enige jaarschijf voorafgaand aan de laatste een begrotingstekort ontstaan. De AR is dus ook een egalisereserve.
- c. De AR dient bovendien als buffer voor het opvangen van diverse onvoorziene kosten die niet als een risico kunnen worden bestempeld of simpelweg niet als zodanig zijn herkend. Als er bijvoorbeeld iets voorgefinancierd moet worden of een bepaalde uitgave in tijd naar voren of naar achteren schuift. De AR fungeert dan in een begrotingsjaar als smeermiddel.

Als beleidsuitgangspunt geldt dat de verhouding tussen de risico's en de weerstandscapaciteit 1,5 zou moeten zijn. Ofwel dat de AR 1,5 keer zo groot moet zijn als de uitkomst van de risicosimulatie. Toepassing van deze norm betekent, dat de weerstandscapaciteit $1,5 \times € 4,1 = € 6,2$ mln zou moeten bedragen. Het werken met een 'overdekking', moet gezien worden als een extra veiligheidsklep. Hierdoor daalt het weerstandsvermogen, ook wanneer daar een fors beroep op wordt gedaan, minder snel c.q. in mindere mate onder het absolute minimum. Daardoor ontstaat wat meer rust en ruimte om het weerstandsvermogen weer op het gewenste niveau te krijgen. Met absoluut minimum wordt bedoeld het berekende minimaal benodigde weerstandsvermogen voor het eerstvolgende jaar, afgezien van de overdekking. Het werken met een norm voor het weerstandsvermogen die hoger ligt dan de uitkomst van de risicoanalyse werkt dus in zekere zin stabiliserend. In de praktijk van het risicomangement wordt de volgende classificatie gebruikt als het gaat om de beoordeling van de ratio tussen de aanwezige weerstandscapaciteit (beschikbare reserves) en de uitkomst risicoanalyse:

<u>Ratio</u>	<u>Betekenis</u>
>2.0	Uitstekend
1.4-2.0	ruim voldoende
1.0-1.4	Voldoende
0.8-1.0	Matig

<u>Ratio</u>	<u>Betekenis</u>
0.6-0.8	onvoldoende
<0.6	ruim onvoldoende

De ratio van 1,5 bevindt zich dus aan de onderkant van de klasse die als ruim voldoende wordt aangemerkt en lijkt daarmee een evenwichtige norm (niet te krap, niet te ruim).

De actuele risicopositie van € 4,1 mln moet dus om te beginnen worden afgezet tegen de meest actuele prognose van de AR. Die prognose is nu € 10,3 mln. In de begroting is nog een post Onvoorzien opgenomen van € 0,1 mln die ook aangemerkt kan worden als weerstandscapaciteit. Het totaal van deze twee (AR € 10,3 mln + post Onvoorzien € 0,1 mln) bedraagt € 10,4 mln, dit zit dus € 4,2 mln boven het streefniveau dat voor het weerstandsvermogen is gedefinieerd (1,5 x € 4,1 mln = € 6,2 mln).

Daarmee kan de beschikbare weerstandscapaciteit als ruim voldoende worden gekwalificeerd.

2.3.2d Financiële kengetallen

Met ingang van 2016 maken de financiële kengetallen deel uit van de van de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheer. Doel is inzicht te geven in de ontwikkeling van de schuldpositie van de gemeente Leeuwarden. De volgens het nieuwe BBV verplichte balansprognose (Zie 3.2.2) is de basis voor de kengetallen m.b.t. de schuldpositie. Het betreft de volgende kengetallen:

1. Netto Schuldquote
2. Solvabiliteit
3. Kengetal Grondexploitatie
4. Structurele exploitatieruimte
5. Belastingcapaciteit

Tabel 55 Schematische toelichting op de kengetallen

kengetal:	duidt op:	relevantie:
Netto Schuldquote	<ul style="list-style-type: none"> • Beslag van de rentekosten op de baten en de grondexploitaties. • Risico van onhoudbare schuld. 	De schuldquote is het kengetal waarmee de ontwikkeling van de schuldpositie wordt gevolgd en het beslag van de rentekosten op de totale baten en de grondexploitaties. Indien nodig kan op basis hiervan worden bijgestuurd.
Solvabiliteit	Vermogen om aan de langlopende verplichtingen te voldoen.	Dit kengetal is niet of nauwelijks relevant voor het financieel beleid.
Grondexploitatie	<ul style="list-style-type: none"> • Omvang van het deel van de schuld dat samenhangt met de financiering van de grondpositie en afgelost kan worden uit de opbrengsten van de grondverkopen. • Omvang van de rentekosten die <i>niet</i> ten laste van de reguliere exploitatie komen maar van de grondexploitaties. 	Het is een correctie op de berekende Netto Schuldquote omdat een deel van de schuld uit grondverkopen kan worden afgelost en de rentekosten voor rekening van de grondexploitaties komen.
Structurele exploitatieruimte	Mate waarin structurele lasten	Niet relevant gelet op ons

kengetal:	duidt op:	relevantie:
	gedekt worden door structurele baten.	begrotingsbeleid.
Belastingcapaciteit	Verschil tussen de gemiddelde lokale lasten en het landelijk gemiddelde.	Vooral relevant voor de politieke afweging omtrent de hoogte van de lokale lasten.

De kengetallen

Tabel 56 Financiële kengetallen

		realisatie	begroting	begroting
		31-12-2016	31-12-2017	31-12-2018
1	Netto schuldquote	78,4	90,2	90,2
2	Solvabiliteit (Eigen Vermogen/Balanstotaal)	8,6	8,9	6,0
3	Grondexploitatie	25,8	33,7	26,8
4	Structurele exploitatieruimte	0,4	0,5	1,3
5	Belastingcapaciteit	90,1	90,6	88,1

Zie bijlage E voor de achterliggende berekening van de financiële kengetallen.

Voordat de kengetallen hieronder toegelicht worden moet opgemerkt worden dat veranderingen ten opzichte van 2017 (begroting) ook veroorzaakt kunnen worden door de herindeling per 1 januari.

Netto Schuldquote

De netto schuldquote is in 2018 gelijk aan die in 2017. Door de herindeling is de nettoschuld wel gegroeid omdat de schulden van alle bij de herindeling betrokken gemeenten ook samengevoegd worden. Daarnaast groeit de schuld ook door de investeringen die niet met eigen middelen gefinancierd kunnen worden. De investeringen worden toegelicht in paragraaf 2.3.8. Ook het benutten van de reserves voor het afdekken van de tekorten in het Sociaal domein dragen bij aan de schuldmutatie. Net als in de vorige begroting moet er rekening mee gehouden worden dat in de realisatie grote afwijkingen kunnen ontstaan ten opzichte van deze ramingen. De onzekerheid rondom deze ramingen is groter dan bij ramingen van de exploitatie. Door bijvoorbeeld uitstel van investeringen of het benutten van onvoorziene investeringskansen kunnen snel grote afwijkingen ontstaan. Afwijkingen die niet, zoals bij de raming van de exploitatie vaker wel het geval is, alarmerend hoeven te zijn of op een gebrek aan beheersing duiden.

Solvabiliteit

Dit kengetal is niet relevant voor het financieel beleid van de gemeente Leeuwarden. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat de ontwikkeling van het eigen vermogen niet relevant is; de ontwikkeling daarvan wordt echter op een andere wijze bewaakt. Door het periodiek vaststellen van de financiële positie als basis voor de begroting inclusief de omvang van de Algemene Reserve en de risico's wordt daar invulling aan gegeven. In paragraaf 3.2 komt dit aan de orde op een wijze die meer inzicht biedt dan (de ontwikkeling) van dit kengetal. De daling van de solvabiliteit is vooral gevolg van het benutten van de reserves voor het incidenteel afdekken van de tekorten in het Sociaal domein.

Grondexploitatie

Dit kengetal heeft nauwelijks of geen zelfstandige betekenis; het is een indicatie voor het deel van de schuld(quote) dat toegerekend kan worden aan de financiering van de grondvoorraden. In de paragraaf Grondbeleid wordt veel meer en beter inzicht gegeven in de stand van zaken van de grondexploitaties dan in dit kengetal uitgedrukt wordt.

Structurele exploitatieruimte

Wat hiervoor over het kengetal Solvabiliteit is gezegd geldt ook voor dit kengetal. De structurele financiële positie van de gemeente Leeuwarden wordt nauwlettend bewaakt door middel van de bepaling van de financiële positie. Eén van de pijlers daarvan is een strikte scheiding tussen incidentele en structurele baten en lasten.

Belastingcapaciteit

De lokale lasten in de gemeente Leeuwarden liggen onder het landelijke gemiddelde.