

Paragraaf 2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Beleidsuitgangspunten:

Uitgangspunt is dat het weerstandsvermogen van de gemeente voldoende moet zijn om eventuele tegenvallers op te kunnen vangen zonder dat de continuïteit van de gemeente in gevaar komt. Het streven is een weerstandsratio van 1,4 of hoger (dit is ruim voldoende of beter).

Aanleiding en achtergrond

Het is nodig om risico's die van invloed zijn op de bedrijfsvoering beheersbaar te maken. De gemeente voert hiertoe twee keer per jaar een gemeente brede risico-inventarisatie uit. Hieronder wordt verslag gedaan van de resultaten van de risico-inventarisatie van begin 2017. Op basis van de geïnventariseerde risico's is het weerstandsvermogen berekend.

Risicoprofiel

Om de risico's van Gemeente Brunssum in kaart te brengen is een risicoprofiel opgesteld. Het risicoprofiel is tot stand gekomen door gebruik te maken van een rekenmodel (van de BNG) waarmee risico's schematisch in kaart kunnen worden gebracht en beoordeeld. Het definiëren van de maatregelen en het inschatten van het effect van deze maatregelen op de gevolgen is ook onderdeel van de risico-inventarisatie. In de inventarisatie zijn in het totaal 112 risico's in beeld gebracht. Een aantal daarvan heeft geen financiële gevolgen of de gevolgen worden beperkt door het treffen van maatregelen. Bij andere risico's blijft een kans op een financieel gevolg bestaan. Het totaal van deze financiële gevolgen is maximaal € 18.444.000 ("als alles tegen zit").

Het totaal van de 112 risico's bestaat uit grote en kleine risico's, risico's met interne en/of externe oorzaak, met geen tot grote financiële gevolgen en operationeel dan wel strategisch van aard. De grootste post is in 2018 de risico's in het cluster Bedrijfsvoering. In deze categorie is het risico op schade archieven de grootste. Een van de grootste risico's lopen we -zoals veel gemeenten- bij de grondexploitatie, € 5,1 miljoen. Deze is gedaald met name door het vervallen van het risico inzake de Bam claim van ruim € 1.5 miljoen. Met betrekking tot het sociaal domein zijn de risico's gestegen naar € 3.8 miljoen (toename € 1,7 waarvan € 1 miljoen risico inzake desintegratie ISD-BOL). Tenslotte loopt de gemeente risico's op uitstaande leningen en beleggingen en op lagere algemene uitkeringen (financiering). Onder andere door het vervallen van het toepassen van een behoedzaamheidscorrectie en door krapper begroten is dit risico gestegen.

In onderstaand overzicht worden de tien risico's gepresenteerd die de hoogste bijdrage hebben aan de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit. Hierbij is aangegeven onder welke cluster het risico valt (GREX, sociaal domein, bedrijfsvoering, financiering). De risico's worden vergeleken met de laatste gemaakte risico-inventarisatie; dit is begin 2017 gebeurd bij het opstellen van de Programmabegroting 2016.

Tabel 1: Belangrijkste financiële risico's

	Prg	Risico	Omschrijving	Kans	Financieel gevolg Max.	Invloed	Jaarrekening 2016 was dit
1	2	3 Decentralisaties (Soc.Domein)	De komende jaren wordt een groot tekort op het sociaal domein voorkomen door het voeren van een tweesporenbeleid. Enerzijds moet een in 2018 op te stellen masterplan sociaal domein ruimte opleveren. Anderzijds doordat het onontkoombaar lijkt dat het rijk extra middelen beschikbaar gaat stellen. Er is een risico dat dit tweesporenbeleid niet volledig gerealiseerd wordt. Op basis van de ontwikkelingen in 2018 (opstellen masterplan/ installatie nieuw kabinet) zal dit risico in de loop van 2018 verder geactualiseerd worden.	50%	€ 1.881.000	14,0%	€ 1.894.000
2	3	Doorsteek Koutenveld: Ontwikkeling fase II onder druk door het niet vinden van een 2e trekker (GREX)	Ontwikkeling fase II onder druk	50%	€ 1.500.000	10,9%	€ 1.500.000
3	5	Lagere uitkering gemeentefonds (Financiering)	Mogelijke aanvullende bezuinigingen Rijk (boven op de bezuinigingen waarmee al in de begroting rekening is gehouden). Door het vervallen van de behoedzaamheidscorrectie dit risico gestegen.	70%	€ 750.000	8,5%	€ 500.000
4	2	Deisintegratie ISD-BOL	Indien Landgraaf en Heerlen fuseren is het waarschijnlijk dat Landgraaf uit de GR zal treden. Dan zal ISD-BOL ontmanteld worden. Dit zal de nodige kosten met zich mee brengen	50%	€ 1.000.000	7,7%	€ 0

5	3	Masterplan Centrum – Entree Dorpstraat (GREX)	Afzetmogelijkheden woningbouw	50%	€ 400.000	4,4%	€ 400.000
6	5	Meldplicht conform de wet Datalekken (Bedrijfsvoering)	We spreken van een datalek als persoonsgegevens in handen vallen van derden die geen toegang tot die gegevens zouden mogen hebben. Een datalek is het gevolg van een beveiligingsprobleem. Meestal gaat het om uitgelekte computerbestanden, al kan een gestolen geprinte lijst, USB-stick, notebook of smartphone evengoed een datalek vormen. Deze datalekken moeten - als ze voldoende ernstig zijn - onverwijld worden gemeld aan de toezichthouder, de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). De sanctie op niet-naleving van de meldplicht is een maximale boete van €820.000 per overtreding. A.g.v. getroffen maatregelen is dit risico gedaald.	70%	€ 410.000	4,1%	€ 820.000
7	5	Niet nakoming rente- en aflossingsverplichting door Atrium uit hoofde van de achtergestelde lening aan Atrium (Financiering)	Gemeente heeft achtergestelde lening verstrekt (Zorgplein). Gezamenlijk met Heerlen en Kerkrade. € 885.000 is aandeel gemeente Brunssum en wordt in 11 jaar afgelost (risico loopt hiermee lineair af). Gemeente heeft geen zekerheden verkregen (die het risico zouden kunnen beperken).	30%	€ 755.000	3,3%	€ 786.000
8	3	Scenario analyse grond-exploitaties (GREX)	Op basis van het rekenmodel van de lopende grondexploitaties	30%	€ 694.000	2,9%	€ 694.000

9	3	Lindeplein (GREX)	Afzetmogelijkheden woningbouw/ commerciële ruimte. Op 18 oktober 2016 is de aanbesteding voorlopig gegund. Momenteel vindt nog overleg plaats tussen Wonen Zuid (als afnemer van de DAEB-woningen binnen het plan) en Compaan om te komen tot nadere afspraken. Zolang dit niet is afgerond zal de definitieve gunning en ondertekening exploitatieovereenkomst nog niet plaatsvinden.	50%	€ 400.000	2,9%	€ 400.000
10	3	Bezuinigingen Rijk i.h.k.v. de Krimpogave (Bedrijfsvoering)	Transformatie woningvoorraad als gevolg van demografische krimp en vergrijzing vergen omvangrijke investeringen van niet alleen gemeentelijke overheid, maar ook van marktpartijen en vooral woningcorporaties. Indien woningcorporaties als gevolg van kabinetsmaatregelen (o.a. verhuurdersheffing) niet meer in de gelegenheid zijn de noodzakelijke investeringen te doen, zal de leefbaarheid in de wijken onder druk komen te staan en daarmee de waardeontwikkeling van vastgoed en OZB-opbrengsten	70%	€ 200.000	2,8%	€ 200.000

	Begroting 2018	Jaarrekening 2016
Totaal 10 grootste risico's	€ 7.990.000	€ 7.808.000
Overige risico's	€ 10.454.000	€ 9.485.000
Totaal alle risico's	€ 18.444.000	€ 17.293.000

Benodigde weerstandscapaciteit

Op basis van de ingevoerde risico's is met behulp van het rekenmodel een risicosimulatie uitgevoerd. De risicosimulatie wordt toegepast omdat het reserveren van het maximale bedrag (zie tabel 1) ongewenst is. De risico's zullen immers niet allemaal tegelijk en in hun maximale omvang optreden. Onderstaande tabel 2 toont de resultaten van de risicosimulatie. In Nederland wordt bij de meeste gemeenten een zekerheidspercentage tussen de 80-90% gehanteerd.

Tabel 2: Benodigde weerstandscapaciteit bij verschillende zekerheidspercentages	
Percentage	Bedrag
50%	€ 3.400.000
55%	€ 3.500.000
60%	€ 3.700.000
65%	€ 3.800.000
70%	€ 4.000.000
75%	€ 4.200.000
80%	€ 4.400.000
85%	€ 4.600.000
90%	€ 4.800.000
95%	€ 5.300.000

Uit de tabel volgt dat 90% zeker is dat alle risico's kunnen worden afgedekt met een bedrag van € 4.800.000 (benodigde weerstandscapaciteit) In de jaarrekening 2016 was dit nog € 4.400.000.

Beschikbare weerstandscapaciteit

De beschikbare weerstandscapaciteit van Gemeente Brunssum bestaat uit het geheel aan middelen dat de organisatie daadwerkelijk beschikbaar heeft om de risico's in financiële zin af te dekken.

Tabel 3: Beschikbare weerstandscapaciteit		
	Begroot	Werkelijk
Weerstand	1/1/2018	31/12/2016
Algemene reserve (vrij besteedbaar)	€ 6.365.000	€ 7.905.000
Af: Incidentele mutaties begroting 2018	- € 2.437.000	0
Af: resultaatbestemming 2015	0	- € 592.000
Bestemmingsreserves	€ 5.069.000	€ 5.091.000
Totale weerstandscapaciteit	€ 8.997.000	€ 12.404.000

Algemene reserve (vrij besteedbaar):

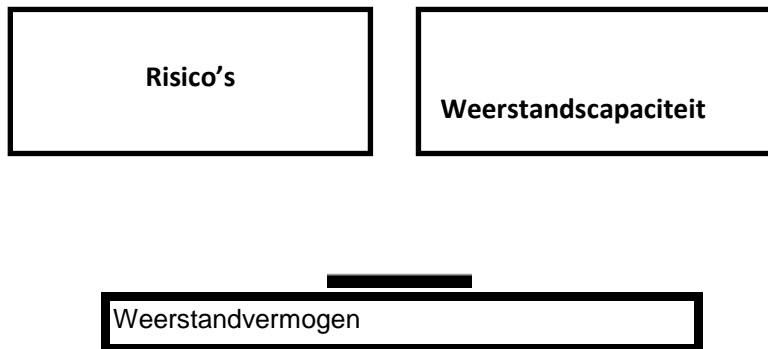
De vrij besteedbare algemene reserve is dat gedeelte van de algemene reserve waarop door besluitvorming nog geen claim is gelegd.

Bestemmingsreserves(vrij besteedbaar):

Dit betreft de bestemmingsreserves die kunnen worden ingezet zonder dat dit gevolgen heeft voor de exploitatie en de reserves die verband houden met de opgenomen risico's. Ook zijn de bestemmingsreserves die worden gebruikt ter dekking van kapitaallasten worden hier niet meegenomen. De Reserve Belegde Essentgelden wordt hierbij niet meegeteld.

Relatie benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit

Om te bepalen of het weerstandsvermogen toereikend is, dient de relatie te worden gelegd tussen de financieel gekwantificeerde risico's en de daarbij gewenste weerstandscapaciteit en de beschikbare weerstandscapaciteit. De relatie tussen beide componenten wordt in onderstaande figuur weergegeven.



De benodigde weerstandscapaciteit die uit de risicosimulatie voortvloeit kan worden afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit. De uitkomst van die berekening vormt het weerstandsvermogen. Hieronder de situatie per 1-1-2018.

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}} = \frac{\text{€ 8.977.000}}{\text{€ 4.800.000}} = 1,87$$

Bij de laatste berekening bij de jaarrekening 2016 was de ratio 2.87 (begroting 2017: 2,94). De ratio is nu lager door én een aanzienlijk lagere beschikbare weerstandscapaciteit (€ 3,6 miljoen) én een hogere benodigde weerstandscapaciteit (€ 400.000) als gevolg van diverse kleinere aanpassingen. De Algemene reserve is gedaald met ruim € 1,5 miljoen; voornamelijk door de incidentele dekking begroting 2017 van € 1.064.000 en de moties 2017 ad € 592.000. Tevens wordt rekening gehouden met de onttrekking inzake de incidentele dekking begroting 2018 ad € 2.368.000 waardoor de algemene reserve in totaal € 3,9 miljoen lager is. De bestemmingsreserves zijn € 250.000 lager.

De normtabel is ontwikkeld in samenwerking met de Universiteit Twente. Het biedt een waardering van het berekende ratio. De ratio voor 2018 van 1,87 is dan ruim voldoende.

Tabel 4: Weerstandsnorm		
Waarderingscijfer	Ratio	Betekenis
A	>2.0	Uitstekend
B	1.4-2.0	ruim voldoende
C	1.0-1.4	Voldoende
D	0.8-1.0	Matig
E	0.6-0.8	Onvoldoende
F	<0.6	ruim onvoldoende

Verloop weerstandsvermogen meerjarig

	2018	2019	2020	2021	2022
Benodigde weerstandscapaciteit	4.800.000	4.800.000	4.800.000	4.800.000	4.800.000
	1-1-2018	1-1-2019	1-1-2020	1-1-2021	1-1-2022
Algemene Reserve	6.365.000	3.928.000	2.490.000	1.828.000	1.636.000
af: mutaties conform begroting	-2.437.000	-1.438.000	167.000	-	-
af: dekking tbv sociaal domein	-	-	-829.000	-396.000	-
Bestemmingsreserves	5.069.000	1.717.000	1.717.000	1.717.000	1.717.000
Totale weerstandscapaciteit	8.997.000	4.207.000	3.545.000	3.149.000	3.353.000
ratio	1,87	0,88	0,74	0,66	0,70

Door de inzet van gelden ten behoeve van het sociaal domein daalt het weerstandsvermogen de komende jaren richting onvoldoende.

Hierbij merken we op dat de Reserve Belegde Essentgelden (nog) niet tot het weerstandsvermogen wordt gerekend. Indien het vrij besteedbare onderdeel van deze reserve wel wordt meegerekend zal de ratio toenemen. Indien dit bijvoorbeeld voor een bedrag ad € 11 miljoen gebeurt, zal de ratio met bijna 2,3 toenemen.

Verplichte kengetallen

Een deugdelijke en transparante begroting is in het belang van de horizontale controle door de raad op de financiële positie van de gemeente. Door de Adviescommissie Vernieuwing BBV is ter verbetering versterking van de horizontale verantwoording een verplichte basisset van 5 financiële kengetallen vastgesteld.

Kengetallen:	Verloop van de kengetallen					
	R2016	B2017	B2018	B2019	B2020	B2021
netto schuldquote	7,3%	7,3%	9,5%	9,0%	8,6%	8,8%
netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	-1,7%	-1,7%	-2,4%	-0,2%	-4,0%	0,6%
solvabiliteitsratio	68,6%	62,4%	55,4%	51,5%	51,5%	52,7%
structurele exploitatieruimte	-2,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,5%
grondexploitatie	5,8%	5,9%	5,9%	5,9%	5,8%	5,8%
belastingcapaciteit	97,9%	96,9%	96,9%	96,9%	96,9%	96,9%

Beoordeling kengetallen algemeen

Uit de beschrijving van de verschillende kengetallen blijkt dat een afzonderlijk kengetal nog weinig zegt over hoe de financiële positie moet worden beoordeeld. Zo hoeft een hoge schuld geen nadelig effect te hebben op de financiële positie, maar is dat afhankelijk of en wat er aan eigen vermogen en baten tegenover die schuld staat en hoe groot de kans is dat de schuld weer wordt afgelost. Noch hoeft een tegenvallende ontwikkeling van de grondprijs een negatieve invloed te hebben indien de structurele exploitatieruimte groot is of men over voldoende ruimte in belastingcapaciteit beschikt, omdat er dan ruimte is om tegenvallers op te vangen. Het is dus, met andere woorden, niet mogelijk om een individueel kengetal te gebruiken voor de beoordeling van de financiële positie. De kengetallen zullen altijd in samenhang moeten worden gezien, omdat ze alleen gezamenlijk en in hun onderlinge verhouding een goed beeld kunnen geven van de financiële positie van een gemeente.

Beoordeling kengetallen Brunssum

Kijkende naar de kengetallen kan hieruit worden geconcludeerd dat Brunssum een hoge en dus goede solvabiliteit heeft en een lage en dus goede netto schuldquota heeft. De structurele

begrotingsruimte is echter nagenoeg nihil en de belastingcapaciteit is vergelijkend met het landelijk gemiddelde vrij hoog. De solvabiliteitsratio is zeer goed, maar gaat echter wel dalen.

Hieronder wordt per kengetal weergegeven welke verhouding wordt uitgedrukt en wat het kengetal inhoudt.

1 *Netto schuldquote (gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen)*

Hoe hoger de schuld, hoe hoger de netto schuldquote. De netto schuldquote geeft inzicht in het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen. Het geeft zodoende een indicatie in welke mate de rentelasten en aflossingen op de exploitatie drukken. Normaal bevindt de netto schuldquote van een gemeente zich ergens tussen de 0% en 100% (groen). Afhankelijk of een gemeente net grote investeringen achter de rug heeft, is de netto schuldquote hoger of lager. Op het moment dat de netto schuldquote boven de 100% komt springt het licht op oranje. Boven de 130% springt het licht op rood, er is dan sprake van een zeer hoge schuld.

2 *Solvabiliteitsrisico*

Dit kengetal geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Indien er sprake is van een forse schuld én veel eigen vermogen (het totaal van de algemene en de bestemmingsreserves), hoeft een hoge schuld geen probleem te zijn voor de financiële positie. Hoe hoger de solvabiliteitsratio, hoe groter de weerbaarheid van de gemeente.

De mate van weerbaarheid geeft in combinatie met de andere kengetallen een indicatie over de financiële positie van een gemeente.

Hoe hoger het percentage hoe beter de gemeente is toegerust om verplichtingen na te komen. Bij een solvabiliteitsratio van lager dan 20% bevindt de gemeente zich op glad ijs.

3 *Kengetal grondexploitatie*

De afgelopen jaren is landelijk gebleken dat de grondexploitatie een forse impact kan hebben op de financiële positie van een gemeente. Het kengetal grondexploitatie geeft aan hoe groot de grondpositie (boekwaarde van de grondexploitatie) is ten opzichte van de totale baten exclusief mutaties reserves.

Staat de grond tegen een te hoge waarde op de balans en moet die worden afgewaardeerd dan leidt dit tot een lager eigen vermogen en dus een lagere solvabiliteitsratio. De accountant beoordeelt ieder jaar of de gronden tegen de actuele waarde op de balans zijn opgenomen en of een eventueel gevormde voorziening van voldoende omvang is.

Hoe lager de ratio hoe minder invloed het grondbedrijf heeft op de exploitatie.

4 *Structurele exploitatieruimte*

Voor de beoordeling van het structurele en reële evenwicht van de begroting wordt onderscheid gemaakt tussen de structurele en incidentele lasten. Bij incidentele baten en lasten gaat het om eenmalige zaken die zich gedurende maximaal drie jaar voordoen.

Een begroting waarvan de structurele baten hoger zijn dan de structurele lasten is meer flexibel dan een begroting waarbij de structurele baten en lasten in evenwicht zijn. Bij een ratio van 0% zijn de structurele baten gelijk aan de structurele lasten. Bij een negatieve ratio is de gemeente structureel niet in evenwicht. Als de ratio positief is dan zijn de structurele baten toereikend om de structurele lasten (waaronder de rente en aflossing van een lening) te dekken.

5 *Belastingcapaciteit*

De OZB is de belangrijkste eigen belastinginkomsten van een gemeente. De ruimte die een gemeente heeft om zijn belastingen te verhogen wordt vaak gerelateerd aan de totale woonlasten van meerpersoonshuishoudens. Onder de woonlasten worden verstaan de OZB en de rioolheffing en afvalstoffenheffing voor een woning met gemiddelde WOZ-waarde in de gemeente. De reden dat tevens wordt gekeken naar de riool- en afvalstoffenheffing is dat deze heffing maximaal kostendekkend mag zijn.