

Paragraaf 2

Weerstandvermogen en risicobeheersing

Inleiding

Het weerstandvermogen geeft aan in hoeverre gemeentelijke risico's kunnen worden afgedekt door weerstandscapaciteit. Voldoende weerstandvermogen voorkomt dat een financiële tegenvaller ons direct dwingt tot bezuinigen.

Het weerstandvermogen is voldoende als financiële tegenvallers goed opgevangen kunnen worden. Daarvoor zetten we weerstandscapaciteit en risico's tegen elkaar af.

Risicobeheersing

Uitgangspunten

In 2011 is de kadernota 'Weerstandvermogen en risicomanagement' vastgesteld.

Met het principe van integraal management is het sturen op risico's een vast onderdeel van de bedrijfsvoering en het toezicht en de sturing op verbonden partijen.

De verhouding tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en benodigde weerstandscapaciteit is ten minste 0,8.

Risico's met structurele gevolgen tellen twee jaar mee omdat wordt aangenomen dat het beleid in twee jaar omgevormd kan worden.

Voor het Grondbedrijf wordt de iflo-norm (inspectie financiën lagere overheden) van het ministerie gehanteerd, gecombineerd met een risicoanalyse.

Weerstandscapaciteit zijn alle middelen en mogelijkheden waarover de gemeente Assen beschikt om niet begrote kosten, die onverwachts en substantieel zijn, te dekken, zonder dat de begroting en het beleid aangepast hoeven te worden.

Activiteiten

Met de kadernota hebben we een goed fundament gelegd voor risicomanagement. We blijven continu werken aan verbeteringen als het gaat om benoemen van en sturen op risico's. Met het houden van risicosessies werken we aan een verdere bewustwording in de organisatie als het gaat om risicomanagement en een aanscherping van de verschillende rollen.

Wij rapporteren aan de raad in ieder geval over risico's boven € 200.000. Daarnaast worden politiek-bestuurlijke risico's gemeld. Deze risico's zijn meestal niet financieel te vertalen, maar wel belangrijk voor het gemeentelijk risicoprofiel. Het melden van risico's aan de raad gebeurt via de planning- en controlcyclus en eventueel als onderdeel van afzonderlijke raadsvoorstellen.

Risico-inventarisatie

Wonen in Assen

Officierswoningen

Het complex aan de Oranjestraat verkeert volgens de woningbouwcorporatie in een slechte bouwkundige staat en heeft vochtproblemen. Er is gezocht naar mogelijkheden om het complex te slopen en over te gaan tot vervangende nieuwbouw. Door het toekennen van de monumentenstatus aan de officierswoningen aan de Oranjestraat zijn deze plannen niet meer voor de hand liggend. Er wordt gezamenlijk naar een oplossing gezocht.

RUD Drenthe

De vastgestelde bezuinigingstaakstelling van tien procent blijkt niet haalbaar. Het bestuurlijke proces hierover richting deelnemers is gestart. De indicatie van de extra bijdrage van Assen is € 100.000 structureel.

Uitval bomen

Het aantal ziektes en plagen (zoals essentaksterfte en kastanjabloedingsziekte) neemt de laatste jaren toe. Tot nu toe ging het om incidenten. Er kan echter een probleem van grotere omvang ontstaan, waarbij het nodig is om op grotere schaal bomen en boomstructuren te vervangen.

Het vinden van vakmensen

Voor verschillende onderdelen uit het programma Wonen (onder andere dagelijks beheer) is specialistische en technische vakkennis noodzakelijk. Deze vakkennis verdwijnt uit de organisatie, door vertrek en pensionering van medewerkers. Daarnaast ontstaat er behoefte aan nieuw specialisme en vakkennis omdat de wereld verandert. In het aanvullen van deze kennis in de organisatie bestaat het risico dat er geen nieuwe mensen met specialistische vakkennis zijn te vinden. Het tekort aan vakmensen is een landelijke trend en dit is ook in Assen aan de orde.

Invasieve exoten

Op dit moment wordt het aantal invasieve exoten in Nederland groter. Ook in Assen is dit het geval. Na aanleiding van veel klachten en meldingen hierover wordt het probleem in kaart gebracht. Bestrijding van deze exoten kan vrij kostbaar worden.

Kosten uitbesteden werkzaamheden

De economie trekt aan. Hierdoor vinden steeds meer inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt een baan. Er zijn daarom minder inwoners die deze afstand hoeven te verkleinen door werkervaring op te doen in de openbare ruimte. Dit betekent dat om te kunnen voldoen aan de afgesproken beeldkwaliteit er meer werk aan marktpartijen moet worden overgelaten in 2019. Hoe de markttarieven zich in 2019 gaan ontwikkelen is onzeker. Door de aantrekkende economie en schaarste in vakmensen kan dit effect hebben op de marktprijzen en dus hogere kosten tot gevolg hebben voor de benodigde inhuur.

Werken in Assen

Beschut werk - afbouw arbeidsplaatsen sociale werkvoorzieningen

Het Rijk geeft jaarlijks minder subsidie per arbeidsplaats binnen de sociale werkvoorziening omdat geen nieuwe instroom meer mogelijk is. Het aantal mensen in de sociale werkvoorziening neemt jaarlijks met ongeveer 5% af. De rijksbijdrage neemt echter sterker af dan de terugloop van het aantal medewerkers. Landelijk leidt dit tot structurele tekorten op de sociale werkvoorziening. Dit gegeven leidt naar verwachting ook binnen de nieuwe uitvoeringsorganisatie WPDA tot een tekort binnen de exploitatie. Na het opstellen van het nieuwe bedrijfsplan, met bijbehorende begroting wordt de omvang duidelijk.

Beschut werk - teruglopen omzet bij gewijzigde conjuncturele omstandigheden

Een deel van de bedrijfskosten wordt gedekt uit opdrachten binnen gemeenten (met name groenvoorziening) en bij externe partijen. Wijzigende conjuncturele omstandigheden kunnen van invloed zijn op deze omzet.

Beschut werk - ontoereikend budget voor dekking vervoerskosten

De vervoerskosten voor medewerkers van Alescon worden door gemeenten zelf vergoed. Wij financieren dit uit het Wmo-budget. Het risico bestaat dat dit budget in de komende jaren ontoereikend is om deze kosten te blijven dekken.

Beschut werk - mogelijke frictiekosten splitsing en invlechtingskosten

In juli 2018 is door de raden van de deelnemende gemeenten besloten om Alescon voort te zetten in twee delen (Noord en Zuid). Het noordelijk deel, met Aa en Hunze, Tynaarlo en Assen, wordt binnen het WPDA samen gebracht onder één uitvoeringsregie. Dit kan mogelijk gepaard gaan met frictiekosten ten aanzien van vastgoed en personeel waar de deelnemende gemeenten aan zullen moeten bijdragen. Daarnaast zullen bij het WPDA mogelijk invlechtingskosten ontstaan. De omvang hiervan wordt duidelijk bij na het opstellen van het nieuwe bedrijfsplan.

Afwikkeling rechtszaak AwerC-Flex B.V met de nieuwe pensioenuitvoerder en de belastingdienst

Per 1 januari 2018 zijn medewerkers van AwerC-Flex B.V. na een rechtszaak met de FNV in dienst getreden van Alescon. Het risico bestaat dat de pensioenuitvoerder van Alescon PWRI voor deze medewerkers premies gaat vorderen over de periode 2013-2017. Dit terwijl aan de oude pensioenuitvoerder, die van AwerC-Flex B.V., over deze periode ook premies zijn afgedragen. Wanneer een formele claim wordt gelegd zal een rechtszaak volgen. De belastingdienst doet momenteel onderzoek naar het feitelijk werkgeverschap over deze periode. Dit leidt mogelijk tot naheffingsaanslagen.

Afname middelen Wet Bundeling uitkeringen inkomensvoorzieningen gemeenten (Buig)

Voor het verstrekken van bijstandsuitkeringen ontvangen wij volgens artikel 69 van de Participatiewet rijksmiddelen: het Buig-budget. Het aandeel van een gemeente in dit landelijke budget wordt ieder jaar opnieuw bepaald door de kenmerken van de inwoners te combineren met een bijstandskans. Vanaf 2019 wordt in de verdeelsleutel een element toegevoegd waardoor een herverdeeffect van het macrobudget

van kleine en middelgrote gemeenten naar de vier grote gemeenten plaats gaat vinden. Het effect op de BUIG-uitkering Assen is nog niet bekend.

Daarnaast wordt het macrobudget jaarlijks verlaagd met de middelen die nodig zijn voor het vangnet voor gemeenten met tekorten boven de 5% in de afgelopen twee jaar. Deze tekorten lopen fors op. Het effect op het macrobudget, en daarmee op het aandeel van Assen daarin is nog niet duidelijk.

Toename inkomensverstrekkingen bij wijziging conjuncturele omstandigheden

Het cliëntenbestand voor de bijstand is de afgelopen jaren flink veranderd. Het aandeel personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt is gestaag toegenomen. De gunstige economische omstandigheden in de afgelopen jaren en dalende werkloosheid hebben niet direct, of slechts vertraagd, invloed op het aantal personen dat een beroep doet op de Participatiewet. Wanneer de conjuncturele omstandigheden wijzigen verwachten we dat dit aantal weer toeneemt.

FlorijnAs: risico's volledig afgedekt

Het risico van de FlorijnAs-projecten kan volledig worden gedekt door de risicoreserve.

De risico's nemen af als gevolg van de fase waarin het programma zich nu bevindt. Tunnel de Maten is aanbesteed maar moet nog in uitvoering worden genomen. Hier ligt nog een risico op overschrijding van het projectbudget. Dit kan worden opgevangen binnen de algemene risicovoorziening van het programma.

Binnen de afzonderlijke projecten van de FlorijnAs is ook nog een bedrag opgenomen voor onvoorziene uitgaven.

Meedoen in Assen

Tekort Sociaal Domein is reëel

De drie decentralisaties zorgen voor een taakverzwaring van de gemeente. Bovendien zijn ze alle drie een openeinderegeling. Dit heeft in 2017 geleid tot een tekort in de Jeugdhulp en de Wmo. De verwachting is dat ook in 2018 en 2019 sprake zal zijn van een tekort.

Invoering abonnementstarief eigen bijdrage Wmo kan leiden tot hogere kosten

De huidige eigen bijdragesystematiek Wmo wordt per 1 januari 2019 vervangen door een abonnementstarief van € 17,50 per vier weken voor een huishouden dat gebruik maakt van een Wmo-voorziening. Het Rijk compenseert de lagere eigen bijdragen. Deze lagere eigen bijdrage kan echter ook zorgen voor een hoger gebruik van Wmo-voorzieningen.

Vraag naar Jeugdhulp stijgt

Zeker driekwart van de indiceringen jeugdhulp vindt niet door de gemeente plaats. Inzicht in het interventieniveau van de verleende jeugdhulp - variërend van lichte vormen tot zwaardere vormen van ondersteuning - is van groot belang. De monitor van de Jeugdhulpregio Drenthe biedt dit inzicht. Verschuiving naar lagere interventieniveaus is het streven, maar kent wel grenzen. Dit geldt met name voor de extramurale vormen van jeugdhulp. Ondanks preventieve maatregelen lijkt er voorsnog sprake te zijn van toenemende vraag naar jeugdhulp.

Bekostiging Spoedpoli nog niet helder

Per 1 januari 2019 wordt een wijziging in de regelgeving van de acute psychiatrie doorgevoerd. Deze wijziging werd eerder aangekondigd en verondersteld wordt dat de spoedpoli per 1 januari 2019 gefinancierd wordt vanuit de Zorgverzekeringswet. Hoe de budgetsystematiek ten aanzien van de nieuwe regelgeving voor acute psychiatrische hulpverlening in de regio in de praktijk moet worden toegepast is echter nog niet eenduidig. Dit betekent een financieel risico van € 70.000 op jaarbasis.

GKB vraagt aandacht (financieel en organisatorisch)

Na een aantal jaren waarin de kosten van schuldhulpverlening, uitgevoerd door de gemeenschappelijke regeling gemeenschappelijke kredietbank Drenthe (GKB), hoger uitvielen dan de daarvoor beschikbaar gestelde middelen, hebben we vanaf 2019 de begroting fors bijgesteld. Zoals aangegeven in de programmatekst is dit niet alleen het gevolg van stijgende kosten voor dienstverlening; ook de financiële dekking vanuit de Samenlopersregeling met het WPDA lijkt vanaf 2019 weg te vallen. Hier is in deze begroting eveneens rekening mee gehouden.

Binnen de GKB zijn met de strategische herijking 2018-2021 aanvullende maatregelen getroffen om tot een financieel gezond meerjarenperspectief te komen. We zien echter grote schommelingen in het aantal aanmeldingen waardoor het steeds moeilijker wordt om op een gezonde bedrijfsvoering te sturen. De drie GR-deelnemers blijven verantwoordelijk voor het opvangen van negatieve resultaten van de GKB. Het weerstandsvermogen van de GKB heeft als gevolg van de exploitatietekorten uit voorgaande jaren een minimumniveau bereikt. Wij zoeken samen met de GKB en onze GR-partners naar een structurele oplossing om de kosten voor dienstverlening voor de GR-deelnemers te beperken en exploitatieverliezen voor de GKB te voorkomen. Een tarievenonderzoek is een eerste stap hierin.

Aantrekkelijk Assen

Exploitatie betaald parkeren

De investeringen die de afgelopen jaren in parkeervoorzieningen zijn gedaan, zijn gebaseerd op de destijds verwachte groei van het aantal inwoners. De veronderstelde groei van het aantal parkeerders blijft uit. Er blijft sprake van een dalend aantal parkeerders in de binnenstad, waarbij de verblijfsduur wel langer is dan verwacht. Het maatregelenpakket dat in 2015 is ingevoerd heeft een deel van de teruggang opgevangen, maar het is nog onzeker of dit structureel is.

Ondanks de maatregelen van de afgelopen jaren, hebben wij naar verwachting nog geen gezond parkeerbedrijf. Wij zien nog steeds een daling in het aantal parkeerders in de binnenstad. Daarom lijkt een jaarlijkse onttrekking uit het parkeerbedrijf niet langer houdbaar.

Bedrijfsvoering

Projectmatige dekking (inclusief overhead)

Er is mogelijk een afname te verwachten in de vraag naar projectcapaciteit. De FlorijnAs-projecten zullen eind 2018, begin 2019 grotendeels zijn afgerond, waardoor de vraag naar projectcapaciteit op dit gebied zal afnemen. Een deel van de overhead wordt eveneens toegerekend aan projecten, waardoor de dekking voor overheadkosten vanuit de projecten ook zou kunnen afnemen. Een deel van een mogelijke afname in de inzet op projecten kan worden opgevangen binnen de flexibele schil (tijdelijke bezetting). De projectopgave voor 2019 en volgende jaren is afhankelijk van bestuurlijke keuzes, herijking van vervangingsinvesteringen in de openbare ruimte en economische ontwikkelingen. Gelet op deze onzekere factoren is het nog niet duidelijk of er een afname te verwachten is in de vraag naar projectcapaciteit.

Het zoveel mogelijk omzetten van vaste naar flexibele formatie is in de afgelopen jaren als beheermaatregel op dit risico ingezet en het risico is in financiële omvang hierdoor afgenomen.

Toekennen van geweldsmiddelen aan BOA's

Indien het ministerie van Justitie en Veiligheid besluit niet in te stemmen met het toekennen van geweldsmiddelen aan de BOA's van het team Handhaving, dan zal de formatie van het team Handhaving structureel moeten worden uitgebreid. Veiligheid staat voorop en dan zal er in koppels moeten worden gewerkt. Dit zou resulteren in een structurele uitbreiding van ruim 10 fte (boven op de bestaande formatie van ongeveer 17 fte). Hier zou een financiële uitzetting mee gemoeid zijn van € 0,6 miljoen. De kans is ruim 80% dat het ministerie van Justitie en Veiligheid geen geweldsmiddelen toekent. Dit heeft te maken met het feit dat de politie 'Nee, tenzij...' hanteert. Ook landelijk zijn hier politieke discussies over.

Vastgoed en grondbedrijf

Exploitatie vastgoed

De exploitatie van het gemeentelijk vastgoed is een dynamisch proces. Er is sprake van marktwerking met betrekking tot de verhuur van objecten. Tijdens de looptijd kan leegstand ontstaan, of onderdelen kunnen eerder vervangen dienen te worden dan geraamd.

Inbouwpakketten DNK

Met betrekking tot de inbouwpakketten van DNK zijn afspraken gemaakt over welke partij welke kosten draagt. De gemeente draagt een deel van de kosten, waarvan de verwachting is dat deze pas in 2022 tot grote uitgaven zal leiden. Gezien het feit dat onderdelen eerder stuk kunnen gaan, is het risico aanwezig dat een deel van deze kosten eerder gemaakt moeten worden. Voor dit risico wordt als grondslag voor bepaling van het risicobedrag 10% van de tot 2029 te verwachten kosten aangehouden. Voor de komende jaren zal het risicopercentage toenemen, daar de periode dat grotere investeringen ten behoeve van de inbouwpakketten gedaan dienen te worden dichterbij komt. In 2022 wordt een investering van € 0,62 miljoen verwacht en in 2027 € 4,9 miljoen.

Grondexploitaties

Risico's op grondexploitaties moeten binnen de grondbedrijf reserves worden opgevangen. Jaarlijks wordt bij het opstellen van de begroting per exploitatiegebied een analyse gemaakt van kosten, opbrengsten en risico's. Risico's die cijfermatig niet zijn meegenomen in een calculatie onder onvoorzien, moeten worden afgedekt door de weerstandsreserve binnen het grondbedrijf. De weerstandsreserve is rekenkundig bepaald op basis van de IFLO-norm en wordt onderbouwd door risicoanalyses.

Huurachterstanden

Binnen de gemeentelijke panden wordt huur geïnd. In een aantal gevallen loopt de betaling van de huur achter op de geprognosticeerde inkomsten.

Klimaat Archief

De klimaatregeling van het archief lijkt niet geheel te voldoen aan de eisen die eraan gesteld worden, in de warme periode functioneert deze goed, onduidelijk is of in de winterperiode de klimaatregeling blijft voldoen aan de eisen waaraan archiefruimten moeten voldoen.

Algemeen financieel beleid

Rentebeleid Europese Centrale Bank (ECB)

Het bestuur van de ECB heeft medio 2018 besloten om met ingang van 2019 te gaan stoppen met het opkoopbeleid van staatsleningen. Dat beleid is gericht op verruiming van de geldhoeveelheid, het laag houden van het rentepeil en het stimuleren van de economische groei in de eurozone. De rente op de geld- en kapitaalmarkt zijn op dit moment mede als gevolg van dat beleid uitzonderlijk laag. Verwachting is dat de beleidsbijstelling van de Europese Centrale Bank stijging van het huidige lage rentepeil tot gevolg zal hebben. Als die situatie zich voordoet kan dat nadelige gevolgen voor de financiering van gemeentelijke uitgaven en de omvang van de daaraan verbonden rentekosten. De mogelijk omvang van dit effect laat zich niet vooraf kwantificeren.

Afnemende ruimte onder Bcf-plafond

De omvang van de btw op overheidstaken die gemeenten bij het btw-compensatiefonds kunnen declareren is sinds een aantal jaren gemaximeerd. Onder- en overschrijding van dat maximum komen respectievelijk ten gunste of ten laste van het gemeentefonds. In de afgelopen jaren is sprake van overschrijdingen van het plafond. Het positief effect daarvan op de Asser algemene uitkering is voor 2019 ingeschat op € 1,5 miljoen en dient als algemeen dekkingsmiddel voor gemeentelijke uitgaven.

Als gevolg van aantrekkende economie bestaat de kans dat het beslag op het btw-compensatiefonds gaat toenemen, waardoor de ruimte onder het plafond afneemt en/of omslaat in een overschrijding. Als die ontwikkeling zich voordoet resulteert dat in een daling van de uitkering en een verlies aan dekkingsmiddelen. Bijkomende risicofactor is dat het kabinet, anders dan tot nu gebruikelijk, vanaf 2019 in haar prognoses van het beloop van het gemeentefonds in de meicirculaire geen indicaties meer opneemt over hoogte van mogelijke onder- of overschrijdingen van het plafond. Gemeenten moeten daar zelf een keuze in maken.

Kengetallen weerstandsvermogen

Weerstandsvermogen	
Omschrijving	(bedragen x € 1.000 per 1-1-2019)
Weerstandscapaciteit (A)	49.357
Risico's (B)	33.903
Weerstandsvermogen absoluut (A-B)	15.454
Weerstandsvermogen ratio (A/B)	1,5

De ratio voor het weerstandsvermogen bedraagt 1,5. Bij de vaststelling van de Kadernota Weerstandsvermogen en Risicomanagement is afgesproken dat een ratio van 0,8 voldoende is en 1,0 ruim voldoende. Er wordt dus voldaan aan de afgesproken norm. Voor het bepalen van de weerstandscapaciteit is een aantal componenten als pro memorie meegenomen waardoor de feitelijke weerstandscapaciteit hoger is.

Weerstandscapaciteit	
Omschrijving	(bedragen x € 1.000 per 1-1-2019)
Algemene reserve	19.658
Algemene reserve grondbedrijf	17.048
Weerstandreserve grondbedrijf	11.551
Risico reserve FlorijnAs	1.100
Bestemmingsreserves exclusief verplichtingen	pm
Stille reserves	pm
Onbenutte belastingcapaciteit	pm
Nieuwe beleidsruimte	pm
Totaal	49.357

Risico's	
Omschrijving	(bedragen x € 1.000 per 1-1-2019)
Decentralisatie sociaal domein	9.105
Exploitatie vastgoed	1.355
Overige beleidsterreinen	6.863
Algemeen en bedrijfsvoering	3.960
Grondexploitaties en projecten	12.620
Totaal	33.903

Kengetallen financiële positie							(in %)
Omschrijving	rekening 2017	prognose 2018	begroting 2019	mjp 2020	mjp 2021	mjp 2022	
Netto schuldquote	70%	88%	105%	108%	110%	109%	
Netto schuldquote na correctie verstrekke leningen	68%	86%	103%	106%	108%	108%	
Solvabiliteitsratio	40%	33%	28%	26%	25%	23%	
Structurele exploitatieruimte	-2,3%	-2,9%	-6,2%	-1,7%	-1,3%	-1,3%	
Grondexploitatie	15%	15%	16%	18%	17%	18%	
Belastingcapaciteit	96%	94%	92%	98%	99%	99%	

Bovenstaande kengetallen zijn op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) voorgeschreven om inzicht te geven in de ontwikkeling van de financiële vermogenspositie.

Een aantal ratio's vertonen een sprong als gevolg van daling van de baten. Dit heeft te maken met de eerdere ontvangst van RSP gelden voor de FlorijnAs die in de begroting wegvallen.

De netto schuldquote geeft inzicht in de omvang van de netto schuldenlast ten opzichte van jaarlijkse baten. De ratio neemt toe als gevolg van toename van de vaste activa en daling van de baten.

De solvabiliteitsratio geeft inzicht in de mate waarin aan de financiële verplichtingen kan worden voldaan en wordt bepaald als verhouding tussen eigen vermogen en totaal vermogen. De ratio neemt af als gevolg van besteding van bestemmingsreserves waardoor het eigen vermogen daalt.

Structurele exploitatieruimte geeft de structurele ruimte aan om de lasten te dragen. De ratio ontwikkeld zich nadelig als gevolg de inzet van incidentele middelen.