

Paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Inleiding

Het weerstandsvermogen geeft aan of we in staat zijn om financiële tegenvallers op te vangen. Daarvoor is ten eerste inzicht nodig in de omvang van de risico's. Het gaat dan om risico's waarvoor geen (afdoende) maatregelen zijn getroffen of zijn te treffen en die gevolgen kunnen hebben voor de financiële positie. Ten tweede is inzicht nodig in de middelen die beschikbaar zijn om deze niet-begrote kosten te dekken (weerstandscapaciteit). Zolang er evenwicht is tussen de risico's en de weerstandscapaciteit kan de gemeente, gegeven het risicoprofiel, risico's die zich manifesteren opvangen, zonder te hoeven ingrijpen in het beleid. Om dit te bereiken is risicobeheersing van groot belang.

De beoordeling van het weerstandsvermogen

De benodigde weerstandscapaciteit (totaal inschatting risico's) wordt afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit. De uitkomst van die berekening vormt het weerstandsvermogen.

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit (risico's)}}$$

Aan deze ratio wordt de volgende waardering gegeven (bron: Nederlands Adviesbureau Risicomanagement).

Ratio	Waardering
> 2,0	Uitstekend
1,5 – 2,0	Ruim voldoende
1,0 – 1,5	Voldoende
0,8 – 1,0	Matig
0,6 – 0,8	Onvoldoende
< 0,6	Ruim onvoldoende

Conclusie

Voor onze gemeente is de ratio voor het weerstandsvermogen 6,42. Het weerstandsvermogen is dus uitstekend.

Risico-inventarisatie en risicobeheersing

Een goed werkend systeem van risicomanagement begint met het inventariseren en beheersen van risico's. Risico's moeten tenslotte worden opgevangen met het eigen vermogen, door belastingverhoging of door beleidsmatige ombuigingen op de begroting. Dit laatste in het geval als de weerstandsratio niet minimaal als 'voldoende' is aangemerkt. Door al in een vroeg stadium na te denken over de mogelijke risico's van beleid of de uitvoering daarvan, zijn risico's nog te voorkomen, of ernstige gevolgen ervan te beperken. Daarnaast kunnen risico's ook worden geaccepteerd of overgedragen.

Hierna volgt een overzicht van de geïnventariseerde risico's, waarbij we aangeven wat de mogelijke financiële consequenties zijn als een risico zich voordoet.

Risico	Kwantificering (€)	Kans % voor berekening	Totaal (€)
Obligatie's	€ 22.298.999	10%	€ 2.185.300
Verbonden partijen	€ 2.397.900	27%	€ 463.000
Maatschappelijk Vastgoed	€ 726.000	50%	€ 363.000
Garantie's met achtervang	€ 34.000.000	1%	€ 340.000
Decentralisaties sociaal domein	€ 270.000	80%	€ 216.000
Open einde regeling	€ 370.000	50%	€ 185.000
Grondexploitaties	€ 267.787	50%	€ 133.900
Garantie's zonder achtervang	€ 4.198.000	3%	€ 125.900
Financiering	€ 61.220	50%	€ 30.600
Vennootschapbelasting	€ 20.000	25%	€ 5.000
Juridische risico's, publiek rechterlijk			pm
Privacy (AVG)			pm
Eindtotaal			€ 4.047.700

De risicokaart plaatst de risico's qua urgentie in een schema op basis van de risicoscore (kans x impact) op basis van een schaal van 1 tot 5 voor zowel de kans (= waarschijnlijkheid) als de impact. De scores kunnen als volgt worden geduid:

Risicoscore (= Risico X Kans)		
0 < 3	minimaal	
3 < 5	laag	
5 < 10	gemiddeld	
10 < 20	hoog	
> 20	urgent	

Risicokaart							
		Risico Impact					
		< € 100.000	€ 100.000 - € 250.000	€ 250.000 - € 500.000	€ 500.000 - € 1.000.000	> € 1.000.000	
(netto) waarschijnlijkheid			1	2	3	4	5
	Zeer klein	1	Verbonden partijen, aandeelhouderschap	Verbonden partijen (GR-en) Garanties zonder achtervang	Garanties met achtervang		Obligaties
	Klein	2	Financiering Vennootschapsbelasting	Grondexploitaties			
	50/50	3		Open einde regeling Inkomensdeel participatie (BUIG) Verbonden partijen (Garantie OML)	Maatschappelijk vastgoed		
	Groot	4		Decentralisaties sociaal domein			
Zeer groot	5						

NB. Juridische risico's en Privacy (AVG) kunnen niet geduid worden op de risicokaart

Toelichting op risico's

Obligaties

De gemeente heeft de opbrengst van de verkoop van Essent belegd in obligaties. Voor de staatsobligaties bestaat een risico dat deze afgewaardeerd kunnen worden als het land niet aan de verplichtingen kan voldoen. Daarnaast lopen we bij financiële instellingen het risico dat bij faillissement niet of beperkt wordt uitbetaald. Door de financiële crisis is de kredietwaardigheid van een aantal landen en financiële instellingen onder druk komen te staan. Daarnaast voldoet een aantal obligaties niet meer aan de randvoorwaarden bij afsluiten. Deze obligaties mogen volgens de wet Financiering Decentrale Overheden in portefeuille blijven tot dat deze afgelost of verkocht worden. Het risico (kolom kans in tabel) is berekend aan de hand van het percentage obligaties dat niet meer binnen de randvoorwaarden valt.

Verbonden partijen

Voor de risico's van de verbonden partijen willen we verwijzen naar de paragraaf verbonden partijen. Per partij staat hier het risico vermeldt. Het grootste risico dat we als gemeente op dit moment hebben is de garantstelling bij Ontwikkelingsmaatschappij Midden Limburg (OML). Dit risico is vanaf maart 2018 aanzienlijk gedaald (€ 250.000 ipv € 876.000). Bij de verhoging van de garantstelling in 2016 zijn in een onafhankelijk rapport de risico's geïnventariseerd en gewogen. In de doorgerekende scenario's worden de ondergrenzen van de financiële positie niet bereikt, wat leidt tot de conclusie dat het risico laag is.

Maatschappelijk Vastgoed

In 2018 heeft Laco het Apollocomplex van de gemeente gekocht. Hierbij is een exploitatiebijdrage voor de komende 20 jaar overeengekomen. Afgesproken is om voor de komende 10 jaar, circa 2/3^e deel van de exploitatiebijdrage ten behoeve van het zwembad, vooruit te betalen. Laco gebruikt deze vooruitbetaalde bedragen voor de verbouwing van het pand naar de gewenste maatschappelijke functie. De gemeente loopt hierbij een financieel risico wanneer het Apollocomplex na verbouwing en binnen 10 jaar niet levensvatbaar blijkt.

In het kader van het overdragen van maatschappelijk vastgoed naar beheerstichtingen worden de stichtingen in hun exploitatie financieel ondersteund door de gemeente middels een exploitatiebijdrage. De beheerstichtingen ontvangen daarnaast een incidentele bijdrage in de investeringen die gedaan moeten worden om het gebouw zodanig in te richten dat het onderdak kan bieden aan de gewenste maatschappelijke functie. Voor het resterende deel van de investering dient de beheerstichting zelf voor financiering te zorgen.

In de besluitvorming rondom dorpshuizen is aangegeven dat wanneer de beheerstichting dit resterende deel niet via een lening uit de markt kan financieren, zij een beroep kunnen doen op de gemeente. De beheerstichting kan dit gedeelte van de investering in dat geval tegen marktconforme voorwaarden bij de gemeente lenen. Hier is vooralsnog alleen door Stichting Dorpshuis De Roerparel gebruik van gemaakt, zodat het risico op het niet kunnen terugbetalen van de lening zich enkel hier voordoet.

Er blijft altijd een risico dat deze complexen op termijn niet levensvatbaar blijken te zijn. Na 4 jaar resteert een totaal bedrag waarover risico gelopen wordt van € 726.900.

Hiernaast is aan het integraal kind centrum 't Kempke een borgstelling toegezegd, voor de lening die het schoolbestuur aan dient aan te trekken om haar aandeel in de verbouwing van IKC 't Kempke te financieren. Het schoolbestuur heeft nog geen lening met borgstelling door de gemeente afgesloten. Hierdoor is het risico dat de gemeente verantwoordelijk wordt voor aflossing van de lening op dit moment slechts latent aanwezig.

Tenslotte loopt het proces van het contract vrij maken van accommodaties nog. De uitkomst van dit proces is nog niet bekend. Afhankelijk van de uitkomst zal duidelijk worden in hoeverre de reserve accommodatiebeleid toereikend is om het contract vrij maken financieel af te ronden.

Decentralisaties sociaal domein

Sinds 2015 is gemeente verantwoordelijk voor jeugdzorg en WMO-nieuw. Hiermee heeft de gemeente een groot financieel risico erbij gekregen. De afgelopen jaren is gebleken dat met name in de Jeugdzorg er sprake was van aanzienlijke tekorten. De ingezette lijn om de onzekerheden verder te minimaliseren wordt in 2019 verder doorgezet.

Binnen de jeugdzorgkosten is een belangrijk risico de fluctuatie en soms onvoorspelbaarheid hiervan. Voor een groot deel wordt dit risico gemonitord binnen de P&C-cyclus. Voor de specialiste jeugdzorg en de jeugdzorgplus kwantificeren we de kosten van 1 instromer (€ 270.000).

Privacy - Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)

Per 25 mei 2016 is de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) van toepassing. De wetgeving verlangt dat we als gemeente de bescherming van persoonsgegevens aantoonbaar beheersen. De AVG vraagt om een gestructureerde implementatie. Het streven is dan ook om privacyrisico's in werkprocessen op zo kort mogelijke termijn op te nemen in de reguliere planning en controlecyclus.

De gemeente is gestart met het inrichten van de basis beheersprocessen in het kader van de AVG. De gemeente is zeker in het licht van de bijzondere aandacht die de AP heeft voor lokale overheden - extra kwetsbaar bij eventuele toezichts- en handhavingsacties van de autoriteit. De autoriteit past daarbij uiteenlopende toezichts- en handavingsinstrumenten toe; van het versturen van een waarschuwingsbrief tot het opleggen van een dwangsom of het opleggen van een boete. Als uitgangspunt geldt dat de autoriteit kiest voor het handavingsinstrument dat het minst ingrijpend is en waarmee het meeste effect wordt bereikt.

Naast het risico van opgelegde geldboetes zijn er risico's in het kader van bedrijfscontinuïteit (verwerkingsbeperking of -verbod), imagoschade (negatieve pers) en risico's op claims na incidenten.

Ook in een organisatie die de risico's volledig beheerst kunnen altijd incidenten optreden. De kans op het optreden van de bovenstaande risico's is moeilijk in te schatten en hierdoor niet in financiële termen uit te drukken. Het grootste risico komt voort uit de mate waarin de organisatie brede inrichting van privacybeheer heeft vorm gekregen. Naarmate aantoonbaar gemaakt kan worden dat gestructureerd wordt gewerkt aan het op orde krijgen van deze inrichting neemt het risico op boetes en dwangsommen af en is de kans groot dat de reactie van de AP zich beperkt tot een waarschuwing of een bindende aanwijzing.

Vennootschapsbelasting

Met ingang van 2016 zijn gemeenten geconfronteerd met de gevolgen van de invoering van de vennootschapsbelasting (Vpb). In de tussentijd is er steeds meer duidelijk over de financiële effecten hiervan. Zoals het nu uitziet doet de kans op betaling van Vpb zich alleen voor bij de grondexploitatie. Voor 2016 en 2017 verwachten we hier een uiterst bescheiden verplichting (minder dan € 5.000,- in 2016 en €15.000 voor 2017).

Wel is er in zijn algemeen nog onduidelijkheid rondom de invoering van de vennootschapsbelasting bij gemeenten. Dit komt mede doordat er nog geen ervaring is opgebouwd binnen de belastingdienst en er ook nog geen jurisprudentie hierover is.

De invoering van de vennootschapsbelasting zal nog de nodige administratieve lasten met zich meebrengen. De straks onder de Vpb vallende onderdelen, zullen administratief verwerkt moeten

worden volgens de regels van de Vpb. Deze wijken nogal af op het gebied van bijvoorbeeld het activeren van investeringsuitgaven en kostentoerekening.

Juridische risico's, publiekrechtelijk en privaatrechtelijk

Wij zijn bezig met dorpsgericht werken. Deze manier van werken gaat uit van vertrouwen in de burger en het zo veel mogelijk praktisch aanpakken en oplossen van zaken. Dit uitgangspunt past bij de gewenste ontwikkelingen binnen Roerdalen. Wel is het van belang dat vanuit juridisch oogpunt gezocht wordt naar een balans tussen praktische oplossingen en wettelijke mogelijkheden en risico's.

Daarnaast zijn we verwickeld in een juridische procedure rondom vakantieparken en zijn er enkele bouwplannen die privaatrechtelijk wellicht in een juridische procedure belanden. Onbekend is wat de gevolgen van deze procedures zijn.

De weerstandscapaciteit

Bij de weerstandscapaciteit kan onderscheid worden gemaakt tussen incidentele en structurele capaciteit en tussen directe en indirecte capaciteit.

- De *incidentele weerstandscapaciteit* is het vermogen om calamiteiten éénmalig op te vangen zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van taken. Het valt samen met de (algemene) reservepositie.
- De *structurele weerstandscapaciteit* zijn de middelen die permanent ingezet kunnen worden om tegenvallers in de lopende exploitatie op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van de bestaande taken.
- De *direct beschikbare weerstandscapaciteit* bestaat uit gelden die direct kunnen worden gebruikt voor de kosten van een calamiteit.
- De *niet direct beschikbare weerstandscapaciteit* zijn gelden waarvan besloten kan worden om ze vrij te maken. Hiervoor moeten eerst trajecten in gang worden gezet

bedragen x € 1.000

Weerstandscapaciteit per 1 januari 2019	Structureel	Incidenteel
Direct beschikbaar		
post onvoorzien	100	
algemene reserve		3.990
Totaal direct beschikbaar	100	3.990
Niet direct beschikbaar		
onbenutte belastingcapaciteit	1.402	
bestemmingsreserve (excl. reserve investeringen economisch nut)		20.499
stille reserves		p.m.
Totaal niet direct beschikbaar	1.402	20.499
Totaal beschikbare weerstandscapaciteit	1.502	24.489

Kengetallen financiële positie

Als richtlijn voor de streefwaarden van de financiële positie gaan we uit van de classificaties die door de provincie Limburg zijn afgegeven. Voor de weerstandsratio gaan we uit van de normen van het Nederlands Adviesbureau Risicomanagement.

Deze streefwaarden geven een richting aan. Als niet voldaan wordt aan de streefwaarden betekent dit dat inspanningen verricht moeten worden om tijdig bij te sturen. De kengetallen worden dan ook niet als harde norm voorgesteld, maar moeten altijd in samenhang worden bekeken.

Financiële kengetallen	Jaarrekening 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Streefwaarden	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022
Ratio weerstandsvermogen	8,19	7,51	6,42	> 1	6,36	6,35	6,36
Netto schuldquote	-15,30%	8%	6%	< 90%	13%	16%	12%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor doorgeleende bedragen	-18,30%	6%	8%	< 90%	15%	18%	14%
Solvabiliteitsratio	55,60%	52%	47%	> 50%	49%	51%	54%
Grondexploitatie	-0,80%	-0,30%	0,20%	< 20%	0,10%	0,10%	0,10%
Structurele exploitatieruimte	-2,00%	-1%	-0,30%	> 0%	1,00%	1,80%	2,00%
Belastingcapaciteit	85,20%	94%	95%	< 95%	96%	96%	96%
Omvang Alg. reserve (* € 1.000)	2.983	3.786	3.990	3.500	3.890	3.890	3.890

Conclusie

Wij vallen bij een groot deel van de categorieën binnen de streefwaarde zoals deze zijn benoemd in de Kadernota 2019. Het grootste probleem is het feit dat de structurele exploitatieruimte niet sluitend is. Als dit echter wordt afgezet tegen het ratio van de weerstandscapaciteit is dit risico van beperkte omvang. Bovendien laat het meerjarig perspectief in de begroting 2019 zien dat dit van tijdelijke aard is. Wel blijft het noodzakelijk om hier ook naar de toekomst toe alert op te blijven. Voor de omvang van de algemene reserve en de solvabiliteitsratio kan een zelfde conclusie worden getrokken.

Uitleg kengetallen

Netto schuldquote

De netto schuldquote beoordeelt de schuld als aandeel van de inkomsten. Bij een lage netto schuldquote is dit een indicatie dat de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie laag zijn. Hoe lager het percentage, hoe gunstiger. Om een zuiver beeld te krijgen van het (netto) effect, wordt het bedrag aan schulden gecorrigeerd met het bedrag dat is doorgeleend.

Solvabiliteitsratio

Dit kengetal geeft inzicht in de mate waarin wij in staat zijn aan onze financiële verplichtingen te voldoen. Dit gebeurt door het eigen vermogen uit te drukken in een percentage van het totale vermogen.

Grondexploitatie

Dit kengetal is in het algemeen vooral opgenomen vanwege de mogelijke impact van de grondexploitatie op de financiële positie van een gemeente. Hiervan is vooral sprake als een gemeente geldleningen heeft afgesloten om grond van toekomstige woningbouwprojecten te verwerven. Dit is bij ons niet het geval.

Structurele begrotingsruimte

Het kengetal geeft in verhouding aan wat de structurele begrotingsruimte is door het saldo van de structurele lasten en lasten te vergelijken met de totale baten. Een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten (waaronder de rente en aflossing van een lening) te dekken. Er is dan sprake van een structureel sluitende begroting.

Belastingcapaciteit

De belastingcapaciteit geeft inzicht in de mate waarin bij het voordoen van een financiële tegenvaller in het volgende begrotingsjaar kan worden opgevangen of ruimte is voor nieuw beleid.