

2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Inleiding

In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) is opgenomen dat de gemeente in de begroting en de jaarstukken moet aangeven:

- welke risico's er spelen;
- welke capaciteit (middelen) er beschikbaar is bij tegenvallers;
- wat het beleid is ten aanzien van de risico's, de capaciteit en de relatie tussen beide.

In deze paragraaf zal worden ingegaan op ons weerstandsvermogen in 2019. Daarbij wordt eerst stilgestaan bij het beleid van onze gemeente. Vervolgens komt de weerstandscapaciteit aan de orde. Daarna wordt ingegaan op de risico's waarvan sprake is binnen onze gemeente. Tot slot worden conclusies getrokken over het weerstandsvermogen.

Daarnaast zijn de op basis van het BBV en onze financiële verordening verplichte kengetallen opgenomen in deze paragraaf.

Beleid

De hoofdlijnen van ons beleid met betrekking tot het weerstandsvermogen en risicomanagement is vastgelegd in de financiële verordening gemeente Renkum, die op 28 juni 2017 door uw Raad is vastgesteld. De verdere uitwerking vindt jaarlijks plaats in de begroting.

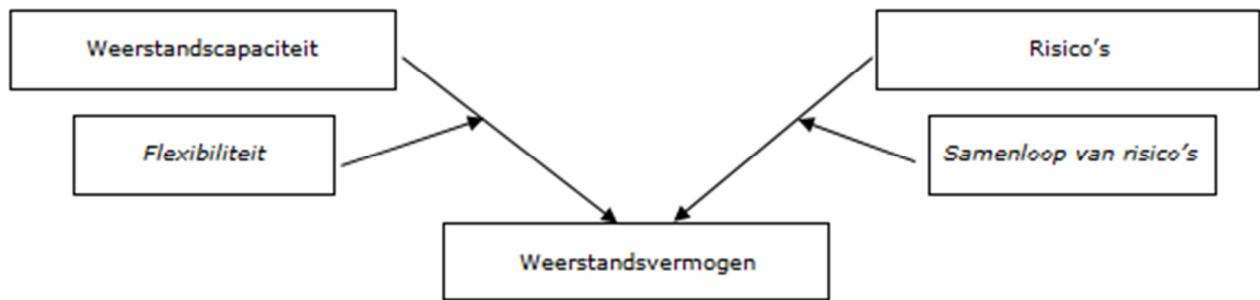
Risicomanagement is als een continu proces vormgegeven binnen de organisatie. Daarvoor is het risicomanagement ingebed binnen het beleidsvormingsproces en de planning- & controlcyclus. Het proces van risicomanagement omvat drie stappen: inventariseren, analyseren en beheersen. In hoofdlijnen zijn er vier mogelijkheden om risico's te beheersen, namelijk: elimineren, reduceren, overdragen of accepteren. Als een risico niet kan worden geëlimineerd, gereduceerd of overgedragen, dan wordt het risico geaccepteerd en zal de eventuele (financiële) schade middels de weerstandscapaciteit moeten worden afgedekt. Dit betekent overigens niet per definitie dat het risico niet beïnvloedbaar is en daarom maar geaccepteerd moet worden. Het betekent dat het risico op dit moment geaccepteerd wordt en niet op één of andere wijze is afgedekt.

Het weerstandsvermogen geeft aan in hoeverre een gemeente in staat is tegenvallers op te vangen. Van belang is daarbij om vast te stellen in hoeverre tegenvallers kunnen worden opgevangen zonder dat dit consequenties heeft voor het voorgenomen beleid in de (meerjaren)begroting.

Voor de bepaling van het weerstandsvermogen zijn twee factoren van belang, namelijk:

- de weerstandscapaciteit en
- de risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn voor de financiële positie van de gemeente.

In schema kan dit als volgt worden weergegeven:



Het kan noodzakelijk zijn om de weerstandscapaciteit aan te vullen, bijvoorbeeld omdat er nieuwe risico's zijn ontdekt. Het tempo waarin dit gebeurt is afhankelijk van de flexibiliteit van de (financiële) organisatie. Bepaalde kostenposten kunnen sneller worden omgebogen dan andere.

De samenloop van risico's heeft een dubbele inhoud. Enerzijds kan de samenloop van risico's ertoe leiden dat de weerstandscapaciteit 'op' raakt. Anderzijds kunnen kleine risico's, risico's die individueel niet van belang zijn, indien ze gelijktijdig of kort na elkaar zich voordoen, toch een risico voor de weerstandscapaciteit gaan vormen.

In het vervolg van deze paragraaf zal worden ingegaan op onze weerstandscapaciteit. Vervolgens komen de risico's aan de orde. Tot slot zullen conclusies worden getrokken over het weerstandsvermogen van de gemeente en zal aanvullend worden ingegaan op enkele financiële kengetallen.

Weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit betreft de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt c.q. kan beschikken om niet begrote kosten te dekken. Daarbij worden incidentele en structurele weerstandscapaciteit onderscheiden.

Met het eerste wordt het vermogen bedoeld om calamiteiten en andere eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen, zonder dat dit invloed heeft op de hoogte van het voorzieningenniveau dat de gemeente haar burgers wil aanbieden.

Met de structurele weerstandscapaciteit worden de middelen bedoeld die permanent kunnen worden ingezet om tegenvallers in de lopende exploitatie op te vangen zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van het bestaande beleid.

Onze weerstandscapaciteit voor de jaren 2018 tot en met 2022 is als volgt:

Weerstandscapaciteit <i>Bedragen x € 1.000</i>	2018	2019	2020	2021	2022	Totaal
Structurele capaciteit						
Onbenutte belastingcapaciteit		2.196				2.196
Begrotingsruimte						
Kostenreductie						
Totaal structureel	0	2.196	0	0	0	2.196
Incidentele capaciteit						
Post onvoorzien	165	165	165	165	165	825
Weerstandsreserve	954					954
Onbenutte belastingcapaciteit						
Stille reserves						
Begrotingsruimte						
Kostenreductie						
Totaal incidenteel	1.119	165	165	165	165	1.779
Totaal weerstandscapaciteit	1.119	2.361	165	165	165	3.975

Risico's

Voor de inventarisatie van risico's zijn de risico's ingedeeld naar de programma's in de begroting. Niet alle risico's zijn daadwerkelijk risico's voor het weerstandsvermogen van de gemeente. Risico's waarvoor reeds een voorziening, verzekering of bestemmingsreserve is gevormd, worden niet meegenomen in deze inventarisatie. Dit geldt ook voor risico's waarvoor reeds in de projectbegroting c.q. de kostencomputatie een post onvoorzien is opgenomen.

Van de risico's is beoordeeld:

- of het een incidenteel (I) of structureel (S) risico betreft;
- wat de kans is dat het risico zich voordoet op een schaal van 1 (zeer klein) tot 5 (zeer groot);
- wat het financiële gevolg van het risico is van een schaal van 1 (€ 0 - € 25.000) tot 5 (meer dan €250.000);
- de totale score door de kans te vermenigvuldiging met het financiële gevolg;
- hoe het risico zich geeft ontwikkeld na de vorige rapportage (gestegen +; gelijkgebleven =; gedaald -/-)
- met welk risicobedrag is gerekend voor 2019.

De belangrijkste risico's voor onze gemeente (met een score > 10) zijn weergegeven in de volgende tabel.

P	Risico	Omschrijving	I/S	Kans	Omvang	Score	Ontwik- keling	Bedrag 2019
1	Onderwijs huisvesting	Bouwkosten liggen hoger dan de normbedragen in het huisvestingsplan (IHP). Begrote opbrengsten kunnen niet worden gerealiseerd, ook in relatie tot fiscale afwikkeling.	I	5	5	25	+	360.000
1	Wmo en jeugdwet	Vraag kan hoger liggen dan de verwachte zorgconsumptie. Taakstelling Sociaal domein kan niet worden gerealiseerd.	I	5	5	25	=	0, risico tlv reserve SD
1	Inkomens voorziening	Voor 2019 houden we rekening met een daling van het rijksbudget. Deze daling valt pas te kwantificeren bij het verschijnen van de september circulaire. De lasten van bijstand worden begroot op het toegekende rijksbudget plus het maximale eigen risico voor de gemeente. In 2019 bedraagt het eigen risico 10%. Voor zover het tekort de 10% overstijgt, kan de gemeente een vangnetuitkering bij het Rijk aanvragen. Risico is dat we niet voldoen aan de voorwaarde voor deze vangnetuitkering. Dit risico zal de komende jaren toenemen door aanscherping van de voorwaarden voor de vangnetuitkering en het blijven stijgen van de uitgaven voor bijstand. Wanneer het rijksbudget stijgt, stijgt ook het eigen risico mee. In de komende 5 jaar daalt het budget per instromer voor arbeidsparticipatie. Wanneer	S	3	5	15	+	0

P	Risico	Omschrijving	I/S	Kans	Omvang	Score	Ontwik- keling	Bedrag 2019
		de gemeente onvoldoende resultaten boekt op uitstroom, heeft dit gevolgen voor de bijstand en de vangnetuitkering. Daarnaast houden wij rekening met een negatieve bestandsontwikkeling door aangekondigde wetswijzigingen en afvlakken van de huidige hoogconjunctuur.						
2	Verkeer	(Economische) ontwikkelingen als groei van het aantal voertuigen per huishouden, vergrijzing in de dorpen, modernisering van het wagenpark en het aantrekken van de aannemersmarkt zetten de budgetten onder druk.	S	2	5	10	+	25.000
2	Boom- beheer	Verhoogd veiligheidsrisico en schade door achterstallig onderhoud, risico van takbreuk door boomziektes. <i>Geld beschikbaar vanuit reserve.</i>	I	5	5	25	-/-	0
2	Wegen- onder- houd	Risico op kapitaalsvernietiging door onderhoud onder het vastgestelde kwaliteitsniveau. en 2020 een kleiner risico door extra beschikbare middelen.	S	3	5	15	-/-	450.000
2	Openbare verlich- ting	Innovatieve aanbesteding moet leiden tot een aanbod waarbij innovatie ertoe leidt dat we stroomgebruik, onderhoud en vervanging binnen de beschikbare budgetten realiseren. Tot definitieve afronding van de aanbesteding bestaat het risico dat dit niet lukt.	S	2	5	10	-/-	75.000
2	Land- schap	Bestrijding invasieve exoten als Japanse Duizendknoop en Reuzenbereklaauw.	I	5	4	20	=	158.000
3	Uitkering	Eigen risico over WGA	I	3	5	15	=	125.000

P	Risico	Omschrijving	I/S	Kans	Omvang	Score	Ontwik- -keling	Bedrag 2019
	WGA	uitkering en re-integratie van personeel.						
3	AVG	Boete vanwege het niet naleven van wettelijke verplichtingen in het kader van de algemene verordening gegevensbescherming	I	3	5	15	=	250.000
3	Connectie	Risico dat de verwachte kostenbesparing, met name op ICT, niet wordt gerealiseerd.	I	3	4	12	=	88.000
3	Gemeentelijke gebouwen	Onderhoud niet-kernareaal is niet ingecalculeerd in verband met voornemen tot verkoop. Renovatie kernareaal wordt per object aangevraagd. Taakstelling vastgoed bedraagt 84.000 / jaar.	I	4	3	12	+	53.000
F	Algemene uitkering	Omvang van de algemene uitkering is gekoppeld aan de uitgaven binnen de rijksbegroting. Risico dat gemeentelijke uitgaven daar niet mee in de pas lopen. Risico van een uitname uit het gemeentefonds voor stijgende declaraties binnen het Btw-compensatiefonds.	S	3	5	15	+	82.000
F	Loon- en prijsstijgingen	Risico dat gereserveerd bedrag voor loon- en prijsstijgingen uit algemene uitkering en belastingen onvoldoende is om inflatie te compenseren.	I	2	5	10	+	75.000
F	Verruiming Btw-sportvrijstelling	Risico dat het btw-effect voor de gemeente hoger ligt dan de compensatie vanuit het rijk.	S	2	5	10	+	30.000

Het totaal van de risicobedragen per programma is als volgt becijferd.

Risico's <i>Bedragen x</i> <i>€ 1.000</i>	2018 Inc	2018 Str	2019 Inc	2019 Str	2020 Inc	2020 Str	2021 Inc	2021 Str	2022 Inc	2022 Str
1. Samenleving	23	0	336	19	212	0	11	0	0	0
2. Omgeving	48	0	300	100	45	0	45	450	45	0
3. Organisatie	468	0	145	0	130	0	130	0	130	0
Financiën	66	30	115	93	28	0	22	0	18	0
Totaal	604	30	896	212	416	0	209	450	193	0

Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's. Het weerstandsvermogen kan in twee soorten worden verdeeld, te weten:

- *Statisch weerstandsvermogen*: de mate waarin tegenvallers *in het begrotingsjaar* zelf opgevangen kunnen worden, zonder dat de gemeente haar beleid moet aanpassen.
- *Dynamisch weerstandsvermogen*: de mate waarin tegenvallers *gedurende meerdere begrotingsjaren* kunnen worden opgevangen, zonder dat dit consequenties heeft voor de realisatie van het beleid.

Het in kaart brengen van het statisch en dynamisch weerstandsvermogen geeft de gemeente inzicht in hoeverre ze in staat is om risico's op te vangen in het huidige jaar en komende jaren. Met dit inzicht kan de gemeente tijdig maatregelen treffen om problemen te voorkomen.

Het weerstandsvermogen is niet uit te drukken in een bedrag. Het betreft een kwantificering van de confrontatie tussen de weerstandscapaciteit en de financiële risico's. Wij berekenen het statisch en het dynamisch weerstandsvermogen als volgt:

$$\text{Statisch weerstandsvermogen} = \frac{\text{(Incidentele weerstandscapaciteit jaar t t/m t+4)}}{\text{((Inc. risico's jaar t t/m t+4) + (str. risico's jaar t))}} \times 100 \%$$

$$\text{Dynamisch weerstandsvermogen} = \frac{\text{(Structurele weerstandscapaciteit jaar t+1 t/m t+4)}}{\text{(Structurele risico's jaar t+1 t/m t+4)}} \times 100\%$$

Aan het weerstandsvermogen geven we de volgende kwalificaties:

Weerstandsvermogen	Beoordeling
> 100 %	Uitstekend
80 % - 100 %	Ruim voldoende
60 % - 80 %	Voldoende
40 % - 60 %	Matig
< 40 %	Slecht

Op basis van het coalitieakkoord streven wij naar een statisch en dynamisch weerstandsvermogen van 100%.

Het statisch en dynamisch weerstandsvermogen van onze gemeente kan op basis van de hiervoor genoemde uitgangspunten als volgt worden vastgesteld.

Statisch weerstandsvermogen	
Risico's ten opzichte van incidentele weerstandscapaciteit	
Incidentele risico's 2018 t/m 2022	2.318
Structurele risico's 2018 en 2019	242
Totaal	2.559
Aanwezige incidentele weerstandscapaciteit 2018 t/m 2022	1.779
Percentage	70 %

Dynamisch weerstandsvermogen	
Risico's ten opzichte van structurele weerstandscapaciteit	
Structurele risico's 2018 t/m 2022	692
Totaal	692
Aanwezige structurele weerstandscapaciteit 2018 t/m 2022	2.196
Percentage	318 %

De conclusie luidt dat het statisch weerstandsvermogen voldoende is en niet voldoet aan de gestelde norm van 100%. Het dynamisch weerstandsvermogen is meer dan uitstekend.

In het coalitieakkoord is besloten om de weerstandsreserve aan te vullen vanuit de vrije algemene reserve om het statisch weerstandsniveau op het gewenste niveau te brengen. Hiervoor is een storting van € 780.000 in de weerstandsreserve noodzakelijk. Dit is verwerkt in deze begroting.

Financiële kengetallen

Op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten is het verplicht een aantal financiële kengetallen op te nemen in de begroting en de jaarstukken. Het betreft de volgende kengetallen:

- netto schuldquote;
- netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen;
- solvabiliteitsratio;
- kengetal grondexploitatie;
- structurele exploitatieruimte;
- belastingcapaciteit: woonlasten meerpersoonshuishouden.

De uitkomst van deze kengetallen voor onze gemeente is weergegeven in de volgende tabel.

Financiële kengetallen	Rek. 2017	Begr. 2018	Begr. 2019	Begr. 2020	Begr. 2021	Begr. 2022
Netto schuldquote	31%	32%	44%	65%	66%	64%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen	25%	26%	38%	59%	60%	58%
Solvabiliteitsratio	27%	27%	22%	15%	15%	14%
Grondexploitatie	3%	3%	2%	1%	0%	0%
Structurele exploitatieruimte	2%	1%	0%	-1%	-1%	0%
Woonlasten t.o.v. landelijke gemiddelde voorgaand jaar	116%	120%	127%	nb	nb	nb

Beoordeling ontwikkeling kengetallen

De netto schuldquote laat door de jaren heen een stijging zien. Dit laat zich verklaren door grote investeringen in het MFC 3B4, scholen, brandweerposten, sporthallen en gymzalen waarvoor externe financiering wordt aangetrokken. Vergeleken met andere Gelderse gemeenten was onze schuldenlast relatief laag ten opzichte van de eigen middelen. De bijbehorende rente- en aflossingslast vormt dan ook een relatief beperkt onderdeel van de gemeentelijke uitgaven.

De solvabiliteitsratio, oftewel het eigen vermogen in verhouding tot het balanstotaal laat een daling zien. Ook dit heeft te maken met de eerder genoemde investeringen.

Het kengetal grondexploitatie geeft aan hoe de waarde van de grond zich verhoudt tot de totale baten. De afgelopen periode is de grondwaarde van een aantal projecten afgeboekt op basis van nieuwe contracten. De resterende grondwaarde is daarmee beperkt. De verwachte realisatie van projecten verklaart de daling van het percentage.

De structurele exploitatieruimte is beperkt.

De woonlasten liggen hoger dan het landelijke en het Gelderse gemiddelde.

De provincie Gelderland gaat voor de beoordeling van de gemeentelijke begroting uit van een categorisering van de kengetallen. Zij nemen de netto schuldquote niet mee in hun oordeel. De omvang van het weerstandsvermogen wordt daarentegen wel meegenomen in het oordeel. De categorieën, waarbij categorie A het minst risicovol is en categorie C het meest, zijn opgenomen in de volgende tabel. De score van Renkum voor 2019 is vetgedrukt weergegeven.

Kengetallen	Categorie A	Categorie B	Categorie C
Solvabiliteitsratio	> 50 %	20 - 50 %	< 20 %
Grondexploitatie	< 20 %	20 - 35 %	> 35 %
Structurele exploitatieruimte	Begr. en MJB > 0 %	Begr. of MJB > 0 %	Begr. en MJB < 0 %
Woonlasten t.o.v. landelijke gemiddelde voorgaand jaar	< 95 %	95 - 105 %	> 105 %
Weerstandsvermogen	> 100 %	80 - 100 %	< 80 %

Bovenstaande score houdt in dat Renkum matig scoort. Voor de bepaling van de toezichtsvorm (repressief of preventief toezicht) blijft het reëel en structureel sluitend zijn van de (meerjaren)begroting het bepalende criterium.