

B. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Algemeen

Bij het begrip weerstandsvermogen gaat het om de mate waarin de gemeente in staat is middelen vrij te maken om substantiële tegenvallers (niet-begrote uitgaven) op te vangen zonder dat dit gevolgen heeft voor het beleid en de bedrijfsvoering. Het weerstandsvermogen geeft de relatie weer tussen enerzijds de weerstandscapaciteit (middelen) en anderzijds de risico's die de gemeente loopt en waarvoor geen voorziening is getroffen of verzekering is afgesloten. Het weerstandsvermogen is van belang bij het bepalen van de financiële positie voor de korte (begrotingsjaar) en middellange (meerjarenraming) termijn. Onderscheid kan worden gemaakt tussen structurele en incidentele weerstandscapaciteit.

Op grond van artikel 11 Bbv bevat de paragraaf Weerstandsvermogen tenminste:

1. Een inventarisatie van de weerstandscapaciteit.
2. Een inventarisatie van de risico's, waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.
3. Het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.
4. De financiële kengetallen.
5. Een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

1. Inventarisatie weerstandscapaciteit

Weerstandscapaciteit	2019		2020		2021		2022	
	S	I	S	I	S	I	S	I
<i>Bedragen x € 1.000</i>								
<i>Vermogen:</i>								
Algemene reserve en Bestemmingsreserve volkshuisvesting		21.376		21.140		20.950		20.761
Stille reserves		p.m.		p.m.		p.m.		
<i>Exploitatie:</i>								
Onvoorzien	50		50		50		50	
Onbenutte belastingcapaciteit	3.572		3.572		3.572		3.572	
Totaal	3.622	21.376	3.622	21.140	3.622	20.950	3.622	20.761

S = structureel, I = incidenteel

Weerstandscapaciteits vermogen

Algemene reserve

De Algemene reserve (inclusief Volkshuisvestingsfonds) is het deel van het eigen vermogen waaraan geen specifieke bestemming is gegeven. Zoals de naam reeds doet vermoeden heeft deze reserve een algemeen karakter en is dan ook bestemd voor het opvangen van substantiële tegenvallers (bufferfunctie). De Algemene reserve is tevens een intern financieringsmiddel en aanwending kan rentenadelen betekenen (zie paragraaf D Financiering). Als mogelijke dekkingsmiddelen kunnen worden genoemd: de onbenutte belastingcapaciteit, ombuigingen en eventueel beschikbare ruimte in de begroting. Overigens kan nog worden vermeld dat binnen het Sociaal domein/decentralisaties vanaf 2015 een tweetal bestemmingsreserves is gevormd.

Stille reserves

Stille reserves zijn de meerwaarde van activa met een economisch nut die te laag of op nul zijn gewaardeerd maar direct verkoopbaar als dat gewenst is. De hoogte van deze reserves is moeilijk of niet te bepalen en verkoop van dergelijke activa is voorsnog niet mogelijk of aan de orde. Om deze reden zijn de stille reserves als p.m. post opgenomen.

Weerstandscapaciteit exploitatie

Onvoorzien uitgaven

De post voor onvoorzien uitgaven is een budget dat jaarlijks in de begroting wordt opgenomen om onverwachte uitgaven te kunnen dekken. De financiële gevolgen van risico's die zich voordoen zijn onderdeel van deze onverwachte kosten. Deze post wordt daarom tot de weerstandscapaciteit gerekend.

Onbenutte belastingcapaciteit

De onbenutte belastingcapaciteit kan worden gedefinieerd als het bedrag dat nog aan extra inkomsten kan worden gegenereerd voor het geval zich tegenvallers voordoen. Daarbij wordt uitsluitend rekening gehouden met de onroerendezaakbelastingen, aangezien de meeste andere belastingen en heffingen kostendekkend of substantieel van geringe betekenis zijn. Voor de berekening van de omvang van de onbenutte belastingcapaciteit wordt de ruimte in aanmerking genomen tussen de eigen tarieven (volgens deze begroting) en het normtarief voor de zgn. artikel 12-gemeenten van 0,1905% (Meicirculaire 2018, in plaats van 0,1952%).

2. Gemeentelijke risico's en risicoprofiel

Onder risico kan worden verstaan 'de kans op/het gevaar van schade of verlies als gevolg van interne en externe omstandigheden' c.q. een kans van het optreden van een onzekere

gebeurtenis met een effect op het behalen van doelstellingen. Van belang is verder dat het bij dit onderwerp moet gaan om 'alle voorzienbare risico's waarvoor geen voorzieningen zijn gevormd of die niet tot afwaardering van activa hebben geleid en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot het balanstotaal of de financiële positie'.

Voor de risico's die hieronder zijn opgenomen, geldt in zijn algemeenheid dat deze voorzienbaar, niet kwantificeerbaar en van substantiële betekenis zijn.

Het niet treffen van een voorziening kan zijn gebaseerd op twee argumenten:

1. Het is niet of nauwelijks mogelijk een realistische schatting te maken van de financiële consequenties.
2. In het verleden is van enig feitelijk risico niet gebleken; het risico heeft in het verleden niet of nauwelijks geleid tot financieel nadeel.

De risico's zijn geïnventariseerd, waarbij per risico de volgende punten zijn benoemd:

- De kans dat het risico zich voordoet.
- Het met het risico gemoeide bedrag.
- De termijn waarbinnen het risico kan optreden.
- Welke maatregelen er zijn genomen om het risico te beheersen (zie ook de programmabegroting).

Door het regelmatig actualiseren van deze inventarisatie en het daadwerkelijk toezien op de toepassing van de beheersmaatregelen worden de risico's beheersbaar gemaakt. Risicomanagement is een integraal onderdeel van de bedrijfsvoering en is onderdeel van de rapportages in de P&C cyclus.

Hierna is onder beleid de sturing op verbonden partijen over financiële risico's en voldoende weerstandscapaciteit vermeld.

Om inzicht in de risico's van de gemeente krijgen is een risicoprofiel opgesteld. Dit risicoprofiel is tot stand gekomen met behulp van het Risicomanagement Informatie Systeem NARIS® van het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (NARIS).

Totaal risico's

Op het moment van het samenstellen van deze jaarstukken zijn in totaal 117 risico's in kaart gebracht met een totaal geraamd risicobedrag van € 43,2 miljoen. Hiervan zijn er 67 gekwantificeerd met mogelijke geldgevolgen. In onderstaand overzicht zijn de belangrijkste

risico's vermeld, de zogenaamde top 10. Deze risico's leveren de hoogste bijdrage aan de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit (77%). Daarnaast zijn 34 imago- en risico's geïnventariseerd. Het volume is toegenomen ten opzichte van de Begroting 2018 (+0,9%) en afgenomen ten opzichte van het Jaarverslag 2017 (-1,0%).

In onderstaande tabel is de top 10 van risico's opgenomen met het verschil tussen de Begroting 2019 en 2018. In de programmabegroting is per onderdeel een overzicht van de belangrijkste of gewijzigde risico's opgenomen.

Top 10 risico's

Bij het bepalen van het risicoprofiel van de gemeente is de focus in belangrijke mate gelegd op de financiële risico's rond het beleid en de bedrijfsvoering. In onderstaand overzicht worden van het totaal aantal geïnventariseerde risico's de tien belangrijkste gepresenteerd. Dit zijn de risico's die de hoogste bijdrage leveren aan de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit.

Tabel top 10 risico's

Nr.	Risico	Kans ¹	Maximaal gevolg	Invloed ²	Vershil 2019/2018 ³
1.	Borgstelling geldlening Heliomare Kinder- en Jeugdcentrum	10%	14.800.000	16,8	0
2.	Garantstelling geldlening N.V. Huisvuilcentrale Alkmaar (HVC)	10%	13.800.000	16,0	0
3.	Bestemmingsreserve Desintegratiekosten ontoereikend voor de dekking van de doorlopende personeelslasten van de achtergebleven medewerkers van de voormalige Muziekschool van de medewerkers	50%	1.000.000	8,6	+5
4.	Open-einde karakter van de WMO	70%	500.000	5,6	0
5.	Hogere tarieven na aanbestedingen voor maatwerkvoorzieningen	70%	500.000	5,6	0
6.	Toenemende druk op algemene (welzijns- en zorg) voorzieningen als gevolg van de transformatie, met als risico dat problemen van burgers verergeren en alsnog een duurdere maatwerkvoorziening ingezet moet worden	70%	500.000	5,6	0
7.	Open-einde karakter van de regeling jeugdhulp inclusief het risico dat de transformatie van maatwerk naar algemene voorzieningen onvoldoende gerealiseerd kan worden	50%	500.000	4,0	0
8.	Gevolgen klimaatveranderingen	30%	1.000.000	3,4	+2
9.	Meer klanten die aanspraak kunnen maken op een uitkering Participatiewet ten opzichte van het beschikbare budget	50%	500.000	2,9	-6
10.	Kaders rioleringsplan te krap wegens overige kosten zoals kwijschelding, toerekening overhead	70%	200.000	2,0	N
Totaal grote risico's (top 10)			33.300.000		
Overige risico's			9.859.002		
Totaal alle risico's			43.159.002		

¹ In de kolom **Kans** wordt weergegeven hoe groot de kans is dat het risico zich voordoet. Daarbij wordt de volgende indeling gehanteerd:

- < 1 keer per 10 jaar: 10%.
- 1 keer per 5-10 jaar: 30%.
- 1 keer per 2-5 jaar: 50%.
- 1 keer per 1-2 jaar: 70%.
- > 1 keer per jaar 90%.

² De kolom **Invoed** geeft, rekening houdend met het kanspercentage, het relatieve aandeel weer van het betreffende risico ten opzichte van het totaal van de risico's bij de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit.

³ De kolom **Verskil** geeft het verschil met de Begroting 2018. N = nieuw of gewijzigd; 0 = ongewijzigd, + = gestegen en - = gedaald.

Risicokaart

Tabel 2: Risicokaart (spreiding naar kans en financieel gevolg)

De risicokaart geeft inzicht in de spreiding van de risico's naar kans en gevolg. De nummers in de risicokaart corresponderen met het aantal risico's dat zich in het desbetreffende vak van de risicokaart bevindt. Een risicoscore in het onderste groene gebied, vormt geen direct gevaar voor de continuïteit van de organisatie. Risico's vanaf € 500.000 en in oranje/rood vragen aandacht bijvoorbeeld in de vorm van beheermaatregelen. Zie de top 10, met nadere info.

Geld	Netto				
	10%	30%	50%	70%	90%
x > €1.000.000	3				
€ 500.000 < x < € 1.000.000	1	1	1		
€ 200.000 < x < € 500.000	2	1	2	3	
€ 50.000 < x < € 200.000	7	9	5	4	
x < € 50.000	10	12		3	3
Geen geldgevolgen	38	4	5	2	1
Kans	10%	30%	50%	70%	90%

3. Benodigde weerstandscapaciteit

Op basis van de geïnventariseerde risico's is een risicosimulatie uitgevoerd. Deze risicosimulatie wordt toegepast omdat het reserveren van het maximale bedrag (€ 43,2 miljoen)

niet zinvol is. De risico's zullen immers niet allemaal tegelijk en in hun maximale omvang optreden. De benodigde weerstandscapaciteit die uit de risicosimulatie voortvloeit is afhankelijk van het zekerheidspercentage dat in aanmerking wordt genomen voor het kunnen afdekken van alle risico's.

Onderstaande tabel toont de resultaten van de risicosimulatie.

Percentage	Bedrag	Percentage	Bedrag
70%	3.779.094	85%	6.165.401
75%	4.040.459	90%	10.009.590
80%	4.471.781	95%	13.824.529

Bij de vaststelling van de Begroting 2010 is als beleidskader voor de komende jaren het zekerheidspercentage bepaald op 80%, in plaats van op 90%. In de Voorjaarsnota 2017 is bevestigd om dit percentage te handhaven. De daarbij behorende benodigde weerstandscapaciteit bedraagt volgens bovenstaande tabel € 4,5 miljoen. Bij deze weerstandscapaciteit bestaat dus voor 80% zekerheid dat alle risico's kunnen worden afgedekt.

4. Beleid betreffende weerstandscapaciteit en risico's

Het risicobeleid en -beheer is gericht op het verschaffen van een redelijke mate van zekerheid ten aanzien

- Van de realiseerbaarheid van de gemeentelijke doelstellingen.
- De beheersing van risico's in bedrijfsprocessen.
- De betrouwbaarheid van de financiële verslaglegging en de
- Naleving van relevante wet- en regelgeving.

Bij het nemen van belangrijke beslissingen met een onzekere uitkomst worden vooraf de risico's overwogen, waarbij dus expliciet de mate van risicoacceptatie wordt bepaald. In de beleidsprogramma's is ook de informatie van de risico's in relatie tot de te behalen doelen opgenomen. Op basis van het risicoprofiel worden verdere keuzen gemaakt bijvoorbeeld de mate van te treffen beheersmaatregelen. De risico inventarisatie wordt via de P&C cyclus geactualiseerd.

Beleid rond sturing op financiële risico's op gemeenschappelijke regelingen en overige verbonden partijen

De controle en toezicht krijgen vorm via deelname aan het bestuur van een gemeenschappelijke regeling en vervolgens via de geboden informatie via de P&C-cyclus en periodiek

in de raadscommissies. In de paragraaf Verbonden partijen is per samenwerkingsverband informatie over risico's opgenomen. Vooral bij de grote gemeenschappelijke regelingen qua deelnemersbijdrage e.d. krijgt de risicoparagraaf en het hebben van voldoende weerstandscapaciteit in de P&C-stukken van de verbonden partij extra aandacht bij de beoordeling (zoals VRK, ODIJ en IJmond Werkt! en daarnaast ook het RAUM).

Bepaling ratio

Om te kunnen bepalen of het weerstandsvermogen toereikend is dient een relatie te worden gelegd tussen enerzijds de benodigde weerstandscapaciteit (de financieel gekwantificeerde risico's) en anderzijds de beschikbare weerstandscapaciteit. Voor de oordeelsvorming wordt de volgende normtabel gebruikt:

Het bepalen van de ratio vindt plaats met behulp van de volgende formule:

$$\frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}} = \frac{25}{4,5} = 5,6$$

De berekende ratio van valt in klasse A, hetgeen duidt op een uitstekend weerstandsvermogen.

De streefwaarde C wordt derhalve ruimschoots gerealiseerd.

Ten opzichte van de Begroting 2018 is sprake van een verbetering van de weerstandsratio. Deze stijgt van 4,9 naar 5,6. Dit wordt vooral veroorzaakt door een stijging van de beschikbare weerstandscapaciteit (van € 23,0 naar € 25,0 miljoen in 2019). De benodigde weerstandscapaciteit volgens het risicoprofiel is licht gedaald (van € 4,6 naar € 4,5 miljoen in 2019 bij een zekerheidspercentage van 80%).

Opgemerkt wordt dat zowel de beschikbare als de benodigde weerstandscapaciteit een momentopname betreft. Wijzigingen in het risicoprofiel en mutaties in het eigen vermogen zullen leiden tot een andere uitkomst van de ratio.

5. Financiële kengetallen

Kengetallen zijn getallen die de verhouding uitdrukken tussen bepaalde onderdelen van de begroting of de balans en kunnen helpen bij de beoordeling van de financiële positie van de gemeente. Om dit te bereiken is voorgeschreven dat de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing de volgende kengetallen bevat: netto schuldquote en de netto schuldquote

gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, solvabiliteitsratio, grondexploitatie, structurele exploitatieruimte en belastingcapaciteit. Deze kengetallen maken inzichtelijk over hoeveel (financiële) ruimte de gemeente beschikt om structurele en incidentele lasten te kunnen dekken of opvangen. Ze geven zodoende inzicht in de financiële weerbaar- en wendbaarheid.

	Werkelijk	Begroot	Begroot	Begroot	Begroot	Begroot
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Netto schuldquote	39%	34%	36%	37%	37%	39%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	40%	37%	39%	40%	40%	42%
Solvabiliteitsratio	50%	51%	52%	51%	50%	48%
Structurele exploitatieruimte	0,6%	-0,6%	-2,1%	1,4%	0,8%	1,5%
Grondexploitatie	0%	-1%	-1,3%	-3,9%	-5,2%	-5,1%
Belastingcapaciteit	101%	103%	105%	NB	NB	NB

Netto schuldquote

De netto-schuldquote geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossing op de exploitatie. Voor de berekening van dit kengetal wordt de netto schuld gedeeld door het totaal aan inkomsten binnen de exploitatie. Indien de uitkomst lager is dan 100% dan kan dit als voldoende worden beschouwd, tussen de 100% en 130% is matig, en hoger dan 130% als onvoldoende.

Solvabiliteitsratio

De solvabiliteitsratio geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Ofwel; het aandeel van het eigen vermogen in het totale vermogen. Hoe hoger de verhouding eigen vermogen ten opzichte van het totale vermogen, hoe gezonder de gemeente. Indien de uitkomst 50% en hoger bedraagt dan wordt dit als voldoende beschouwd, tussen de 30% en 50% als matig en kleiner dan 30% als onvoldoende.

Structurele exploitatieruimte

De structurele exploitatieruimte geeft aan hoe groot de ruimte is tussen de structurele baten en structurele lasten in de begroting. Dit kengetal is van belang om te kunnen beoordelen of er voldoende structurele ruimte is om de eigen lasten te dragen, of dat een structurele stijging van de baten of structurele daling van de lasten noodzakelijk is. Dit kengetal dient daarbij in samenhang te worden gezien met de andere kengetallen. Wanneer bijvoorbeeld de grondexploitatie er niet toe bijdraagt om de schuldpositie te verminderen en de structurele exploitatie ruimte negatief is, geeft het kengetal belastingcapaciteit inzicht in de mogelijkheid tot hogere baten.

Het cijfer wordt bepaald door het saldo van de structurele baten en lasten en het saldo van de structurele onttrekkingen en toevoegingen aan reserves te delen door de totale baten.

De structurele baten betreffen met name de Algemene uitkering uit het Gemeentefonds en opbrengsten van de belastingen en heffingen. In Heemskerk is meerjarig sprake van ruimte voor nieuw beleid.

Grondexploitatie

Het kengetal grondexploitatie geeft aan hoe groot de grondpositie (boekwaarde) is ten opzichte van de jaarlijkse baten. Wanneer de gemeente grond tegen een veel lagere prijs heeft aangekocht loopt ze minder risico dan wanneer er dure grond is aangekocht. Een algemene norm bepalen voor het kengetal grondexploitatie is niet goed mogelijk. Hiervoor is maatwerk van toepassing, dat wil onder andere zeggen: hoe groot is de vraag, hoeveel woningen of m²-bedrijventerrein zijn gepland,

het type, welke plek? Over het algemeen kan voor dit kengetal de uitspraak “hoe lager, hoe beter” worden aangehouden. Als gevolg van een positieve stand van de grondexploitaties is er sprake van een negatief percentage. Feitelijk loopt de gemeente hier dus geen risico.

Belastingcapaciteit

Het kengetal belastingcapaciteit geeft aan hoeveel ruimte de gemeente heeft om de belastingen te verhogen. Dit wordt vaak gerelateerd aan de totale woonlasten. De woonlasten bestaan uit de onroerend zaakbelasting, de rioolheffing en de afvalstoffenheffing. De belastingcapaciteit wordt berekend door de totale woonlasten van meerpersoonshuishoudens te vergelijken met het landelijk gemiddelde van het voorgaande jaar en uit te drukken in een percentage. Op basis van de begrote opbrengsten voor 2019 bedraagt dit percentage 105%. Om een beeld te geven van de landelijke spreiding van de belastingcapaciteit: de percentages lopen uiteen van 70% tot 170% (cijfers 2018).

