

Paragraaf | Weerstandsvermogen en Risicobeheersing

Inleiding

De gemeente Middelburg onderkent het belang van risicomanagement. Het gaat hierbij om het beheersen van risico's die de bedrijfsvoering kunnen belemmeren. In deze paragraaf worden de risico's in relatie tot de financiële weerstand gelegd.

Deze paragraaf weerstandsvermogen is als rapportage een onderdeel van het risicomanagement- proces en geeft inzicht in het weerstandsvermogen van de gemeente Middelburg. Het weerstandsvermogen geeft inzicht in de financiële draagkracht van de gemeente indien zich onvoorziene tegenvallers voordoen.

De paragraaf verwoordt in het kort uit welke componenten het weerstandsvermogen bestaat en waar de uitgangspunten van risicomanagement zijn vastgelegd (beleid). Verder wordt inzicht gegeven in de opbouw van het risicoprofiel (de gesignaleerde risico's), de opbouw van de weerstandscapaciteit (vrije middelen op de gesignaleerde risico's in financiële zin op te kunnen vangen) en het weerstandsvermogen (koppeling van de risico's en de weerstandscapaciteit).

Risicomanagement en beleid

Risicomanagementbeleid

Het beleid dat de gemeente voert ten aanzien van risicomanagement is vastgelegd in een risicomanagementbeleidsnotitie. In dit beleidsstuk is de werkwijze vastgelegd en zijn de uitgangspunten bepaald ten aanzien van risicomanagement. Op basis van dit beleidsstuk is deze paragraaf weerstandsvermogen opgesteld.

De gemeente is verplicht zowel in de programmabegroting als in de programmarekening de risico's te vermelden die de financiële positie van de gemeente kunnen beïnvloeden.

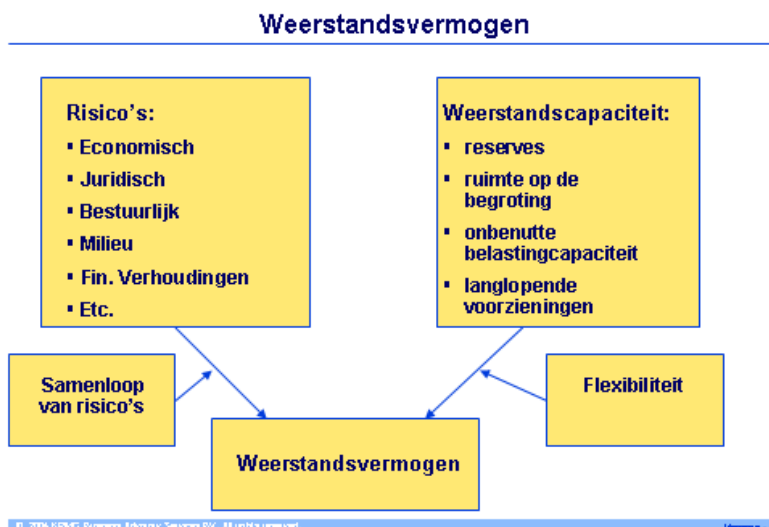
In de risicomanagementbeleidsnotitie is voorts vastgelegd dat ook in de bestuurlijke tussenrapportages gerapporteerd zal worden over de financiële positie. Bij het opstellen van de programmabegroting, de bestuurlijke tussenrapportages en jaarrekening dient een zo goed mogelijk beeld van kwantificeerbare risico's aanwezig te zijn. Dat betekent evenwel niet dat in de gemeentelijke huishouding geen financiële risico's meer aanwezig zouden zijn. Net als iedere andere organisatie heeft ook de gemeente bij de uitvoering van haar taken te maken met onzekerheden die kunnen leiden tot financiële nadelen.

Wat is weerstandsvermogen?

Het weerstandsvermogen bestaat uit:

- De weerstandscapaciteit: dit zijn de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente kan beschikken om niet begrote kosten te dekken.
- Alle risico's waarvoor geen voorzieningen zijn gevormd en die van materiële betekenis kunnen zijn.

Het voorgaande kan als volgt worden weergegeven:



Voorwaarden in een continu proces

Risicomanagement heeft op het niveau van de raad, het college en het ambtelijk management een structurele plek gekregen binnen de planning- en controlcyclus. Voor de raad betekent dit dat bij zowel de begroting, de bestuurlijke tussenrapportages als bij de jaarrekening gerapporteerd wordt hoe de risico's zich ontwikkelen en hoe deze zich verhouden tot de ontwikkeling van de weerstandscapaciteit.

Eén van de voorwaarden voor een adequaat risicomanagement is dat bestuurlijke doelstellingen voor programma's, strategische projecten en grondexploitaties helder zijn. Verder is het noodzakelijk dat zowel bestuur als management zich bewust zijn dat risicomanagement onderdeel is van het normaal besturen en managen van de gemeente. Dit betekent dat het inventariseren van risico's, het inschatten ervan en het treffen van maatregelen voortdurend in de praktijk wordt uitgevoerd.

Risico-inventarisatie

Uitkomsten inventarisatie

Het risicoprofiel is zeer divers van aard. Zowel grote als relatief kleinere risico's, risico's met interne of externe oorzaak en operationeel dan wel strategisch van aard zijn genoemd. Om het risicoprofiel te structureren wordt gebruik gemaakt van risicocategorieën. Hierdoor kunnen risico's naar soort worden gerangschikt. Verder is inzichtelijk wat de risicoscore (kans x gevolg) is voor en na het implementeren van beheersmaatregelen. Om een risicoweging mogelijk te kunnen maken wordt elk risico gewogen op kans van voorkomen en geldelijk gevolg. Voor zowel kans als gevolg is een 5-tal klassen gedefinieerd waardoor de uiteindelijke risicoscore ligt tussen de 0 (minimaal) en 25 (maximaal).

Beheersmaatregelen

Soms is het mogelijk om voor de geïdentificeerde risico's beheersmaatregelen te treffen. De getroffen maatregelen zijn bedoeld om óf de kans van een risico te verlagen óf de gevolgen te reduceren. Hierdoor neemt de risicoscore af en zal de totale impact van de risico's op de organisatie afnemen. Beheersmaatregelen zijn te onderscheiden in twee categorieën; financieringsmaatregelen en controlmaatregelen. Een financieringsmaatregel is een maatregel waarbij het risico niet gereduceerd wordt, maar dat er financieel gezien dekking voorhanden is als het risico zich daadwerkelijk voordoet. Om risicomanagement effectief te laten zijn is het daarnaast wenselijk om bij het benoemen van beheersmaatregelen ook te kijken naar 'control-maatregelen'. Dit zijn maatregelen die de kans van optreden of de directe gevolgen van een risico kunnen reduceren.

De risicokaart

Om meer inzicht te krijgen in de spreiding van de risico's naar kans van optreden en gevolg, wordt gebruik gemaakt van de risicokaart, zie de figuur hieronder. De nummers in de risicokaart corresponderen met de aantallen risico's die zich in het desbetreffende vak van de risicokaart bevinden. Daarmee wordt direct inzichtelijk hoe de risico's zijn verdeeld over het groene, oranje en rode gebied.

Geld	Netto				
	10%	30%	50%	70%	90%
$x > \text{€}1.000.000$			3	1	
$\text{€}500.000 < x < \text{€}1.000.000$	1	2	1		
$\text{€}200.000 < x < \text{€}500.000$	1	2	2		1
$\text{€}50.000 < x < \text{€}200.000$	2	2			2
$x < \text{€}50.000$			3		
Geen geldgevolgen	2	1	6		1
Kans	10%	30%	50%	70%	90%

Tabel: Risicokaart gemeente Middelburg na beheersmaatregelen

Een risicoscore in het groene gebied, vormt geen direct gevaar voor de continuïteit van de organisatie. Risico's die in het oranje gebied zitten vragen om aandacht. Ze vormen individueel nog geen reëel gevaar voor de continuïteit van de organisatie, maar naarmate de tijd vordert, kan het risico wel een bedreiging gaan vormen. Voor deze risico's wordt het dan ook aangeraden niet lang te wachten met het uitvoeren van benoemde beheersmaatregelen.

In de risicokaart wordt duidelijk dat er zich relatief veel risico's in de groene en oranje zone bevinden, onder/midden in de risicokaart. Bij beheersing van deze risico's die veel voorkomen kan op de korte termijn kostenreductie gerealiseerd worden en op de langere termijn serieuze bedreigingen ten aanzien van de continuïteit van de bedrijfsvoering worden voorkomen. Een risico dat zich bevindt in het rode gebied, vereist directe aandacht om te voorkomen dat de continuïteit van de organisatie wordt bedreigd. De gemeente Middelburg kent een aantal van deze risico's. Dit zijn ook de risico's die een zware weging hebben binnen de top 10 van de gesignaleerde risico's binnen onze gemeente, gelet op financiële impact op de organisatie.

Weerstandscapaciteit

Op basis van het geconsolideerde risicoprofiel van de gemeente Middelburg kan worden bepaald hoeveel geld benodigd is om alle risico's te kunnen financieren. De benodigde weerstandscapaciteit wordt berekend op basis van een risicosimulatie (Monte Carlo methode). Uitgangspunt hierbij is een statistische benadering die er van uit gaat dat nooit alle risico's zich én tegelijk, én in hun maximale omvang voordoen. Door deze benadering kan op een verantwoorde manier minder vermogen aan worden gehouden.

In totaal zijn er voor de gemeente 33 risico's geïdentificeerd en gekwantificeerd. Het onderdeel "wijzigingen in risicoprofiel" verderop in deze paragraaf, bevat een toelichting op de mutaties die binnen het risicoprofiel hebben plaatsgevonden.

Rekening houdend met de inschatting van kans op voorkomen en verwacht geldelijk gevolg, kan op basis van de Monte Carlo techniek bepaald worden dat in 90% van de simulaties het totale risicobedrag niet boven de € 23,2 miljoen uitstijgt.

Risico top 10

In de hiernavolgende tabel wordt de top 10 risico's van de gemeente Middelburg gerangschikt naar financiële impact weergegeven. Het percentage geeft in grote lijnen de weging van het betreffende risico aan t.o.v. het totaal aan risico's. Hieruit is af te leiden dat de top 10 risico's een weging heeft van ruim 90% in het totaal van de gedefinieerde risico's.

Belangrijkste risico's	Invloed (%)
Het niet bereiken van overeenstemming ten aanzien van regionale woningmarktafspraken en afspraken over bedrijventerreinen tussen de Walcherse Gemeenten en Provincie, hetgeen leidt tot een lager ontwikkelpotentieel binnen het Grondbedrijf waardoor enerzijds verliezen ontstaan doordat complexen (deels) afgewaardeerd moeten worden en anderzijds de rente over deze complexen niet meer aan het grondbedrijf mag worden toegerekend (scenario: Grondbedrijf specifieke risico's).	71%
Vertraging en lagere opbrengstontwikkeling van lopende en geplande grondexploitaties (woningen en bedrijventerrein) ten opzichte van de prognoses in het basisscenario Grondbedrijf waardoor het saldo van de reserve grondbedrijf nadelig beïnvloed wordt (scenario: Grondbedrijf risicoscenario).	8%
Aflopende contracten WMO en Jeugd in relatie tot in 2017 van kracht geworden Algemene Maatregel Van Bestuur waarin is geregeld dat zorgleveranciers recht hebben op een tarief dat gebaseerd is op een reële kostprijsberekening	5%
Hervorming binnen Porthos kan, afhankelijk van de uit te werken variant, leiden tot meerkosten	4%
Het niet- of niet volledig realiseren van de in het Herstelplan opgenomen taakstelling ad € 0.5 mln. om de voorziene structurele tekorten binnen het Sociaal Domein vanaf 2019 binnen het beleidsveld op te vangen.	2%
Een gedeelte van de personeelskosten (inclusief overhead) wordt gedekt door investeringsprojecten waardoor bij afname van het aantal projecten de dekking van deze kosten wegvalt en tot extra lasten in de reguliere exploitatie zal leiden.	1%
Het niet (tijdig) realiseren van de bezuinigingsvoorstellen ter invulling van de bezuinigingstaakstelling 2016 – 2019 waardoor tekorten ontstaan in de betreffende periode.	1%
Als gevolg van het in faillissement verkerende Waterpark Veerse bestaat het risico dat op (een deel van) de gemeentelijke posities in dit project (grond, leningen, vorderingen, deelneming) afwaardering plaats zal moeten vinden.	1%
Op basis van extern onderzoek blijkt dat de staat van diverse kademuren van dien aard is dat restauratiewerkzaamheden noodzakelijk zijn waarvoor op dit moment nog geen dekkingsmiddelen aanwezig zijn. Het betreft hier de kade aan de Kinderdijk (kade Rechtbank, Rouaanse Kaai en Bierkaai zijn reeds uitgevoerd, dekking Londense Kaai is beschikbaar).	1%
Een negatieve uitspraak inzake de aangespannen bodemprocedure tegen de aanbesteding doelgroepenvervoer waardoor de gemeente gedwongen wordt tot het betalen van een schadeclaim.	1%
<i>Tabel: Top 10 risico's gemeente Middelburg</i>	

Wijzigingen in risicoprofiel t.o.v. risicoprofiel Jaarrekening 2017;

Binnen het risicoprofiel is een aantal minder significante wijzigingen doorgevoerd waardoor de omvang van het risicoprofiel ten opzichte van de inzichten ten tijde van het opstellen van de jaarrekening 2017 nagenoeg ongewijzigd is gebleven (van € 23.1 mln. naar € 23.2 mln.).

Risico's en weerstandscapaciteit

Om de risico's te kunnen opvangen is het van belang dat de gemeente over een buffer beschikt die hiervoor voldoende is, de zogenaamde weerstandscapaciteit.

Onbenutte belastingcapaciteit

Hieronder wordt verstaan de mogelijkheid die de gemeente heeft om de belastingen te verhogen. Bij tarieven waar kostendekking een rol speelt is van onbenutte belastingcapaciteit sprake voor zover nog geen volledige kostendekking wordt gerealiseerd. Aan de hoogte van de overige tarieven is theoretisch geen bovengrens gesteld; de gemeente kan deze echter niet tot in het oneindige verhogen.

Onvoorziene uitgaven

Voor onvoorziene uitgaven is in de begroting jaarlijks een bedrag van € 200.000 voor handen. Dit bedrag is afgestemd met de provincie en akkoord bevonden.

Vrij besteedbare reserves

Als vrij besteedbare reserves beschouwen wij de algemene reserves en de bestemmingsreserves waarvoor nog geen verplichtingen zijn aangegaan.

Stille reserves

Van stille reserves is sprake wanneer de marktwaarde van bepaalde activa hoger is dan de op de balans opgenomen boekwaarde. De aanwezigheid van dergelijke stille reserves is een onvermijdelijk gevolg van het voorschrift dat de boekwaarde van de activa gebaseerd moet zijn op de historische kostprijs.

Een stille reserve kan tot de weerstandscapaciteit worden gerekend indien

- het desbetreffende actief vrij verhandelbaar is;
- de opbrengst bij verkoop uitgaat boven het bedrag dat nodig is om wegvallende inkomsten op te vangen.

De gemeentelijke aandelen in PZEM en de B.N.G., gewaardeerd tegen de nominale waarde, kunnen niet tot de weerstandscapaciteit gerekend worden zolang zij niet vrij verhandelbaar zijn. Wanneer dit wel het geval zal zijn, zal de eventuele opbrengst ter versteviging van de weerstandscapaciteit kunnen worden ingezet.

De gemeente beschikt over een aantal panden waarvan de verwachte verkoopwaarde hoger is dan de huidige boekwaarde. Aangezien de meeste van deze panden door de gemeente verhuurd worden of in gebruik gegeven zijn, nemen wij voorzichtigheidshalve deze stille reserves niet mee in de berekening van de weerstandscapaciteit.

De beschikbare weerstandscapaciteit is als volgt bepaald:

Weerstandscapaciteit (x 1000€)	per 1/1	2018	2019	2020	2021	2022
Post onvoorzien		202	202	202	202	202
Algemene reserve		15.387	16.798	16.769	16.740	16.711
Reserve grondbedrijf		4.576	7.035	11.283	17.119	20.026
Reserve rente financiering strategische projecten		750	750	750	750	750
Reserve strategische projecten		560	560	60	60	60
Stille reserves		PM	PM	PM	PM	PM
Totale beschikbare weerstandscapaciteit per 1/1		21.475	25.345	29.064	34.871	37.749
Gemiddelde weerstandscapaciteit in jaar x		23.410	27.205	31.968	36.310	38.943

Tabel: Beschikbare weerstandscapaciteit gemeente Middelburg 2018-2022

Wijzigingen in weerstandscapaciteit t.o.v. projectie weerstandscapaciteit Jaarrekening 2017;

In het overzicht hierboven wordt de meest recente prognose afgegeven voor wat betreft de ontwikkeling van de weerstandscapaciteit. Deze prognose ligt per 1/1 2022 met € 37.7 mln. nagenoeg in lijn met de prognoses ten tijde van het opstellen van de jaarrekening 2017 (€ 37.6 mln.). Vermeld dient te worden dat de ontwikkeling van de reserve grondbedrijf gebaseerd is op de meest recente doorrekening grondbedrijf (maart 2018). Voor een nadere toelichting op de ontwikkelingen binnen het Grondbedrijf wordt verwezen naar de paragraaf Grondbeleid.

Weerstandsvermogen: koppeling weerstandscapaciteit en financiële risico's

In het voorgaande is zowel de benodigde als de beschikbare weerstandscapaciteit bepaald. In deze paragraaf kan een relatie worden gelegd tussen deze twee componenten om het weerstandsvermogen van de gemeente Middelburg te bepalen en daarover een oordeel te vellen.

De benodigde weerstandscapaciteit die uit de risicosimulatie voortvloeit, kan worden afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit. De uitkomst van die berekening vormt het weerstandsvermogen.

$$\text{Ratio Weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}}$$

Voor Middelburg betekent dit voor 2019, gebaseerd op de gemiddelde weerstandscapaciteit in 2019, een ratio van 1.17 (€ 27,2 mln. weerstandscapaciteit / € 23,2 mln. risicoprofiel).

Indien de huidige omvang van het risicoprofiel afgezet wordt tegen de gemiddelde weerstandscapaciteit in de komende jaren zien we dat de ratio zich als volgt ontwikkelt:

Bron / Jaarschijf	2018	2019	2020	2021	2022
Begroting 2016	0.91	1.11	1.53	2.00	
Begroting 2017	0.94	1.22	1.57	1.81	1.93
Begroting 2018	0.73	0.91	1.01	1.20	1.29
Jaarrekening 2017	1.01	1.17	1.38	1.57	1.68
Begroting 2019	1.01	1.17	1.38	1.57	1.68

Beoordeling weerstandsvermogen

Om de ratio voor het weerstandsvermogen te kunnen beoordelen maken wij gebruik van onderstaande waarderingstabel die in samenwerking tussen NAR en de Universiteit Twente is opgesteld.

Waardering	Ratio	Betekenis
A	> 2	Uitstekend
B	1,4 - 2	Ruim voldoende
C	1 - 1,4	Voldoende
D	0,8 - 1	Matig
E	0,6 - 0,8	Onvoldoende
F	< 0,6	Ruim onvoldoende

Gegeven de ratio van 1,17 per 2019 betekent dit voor Middelburg dat het weerstandsvermogen als “voldoende” wordt gekwalificeerd. Echter, om een goed beeld te verkrijgen van de financiële weerbaarheid van de organisatie is het van belang om juist de ontwikkeling van de ratio op de middellange termijn te bekijken. De ingezette ombuigingen en bezuinigingen in de afgelopen jaren ter versteviging van het weerstandsvermogen worden veelal gefaseerd gerealiseerd, waardoor de totale omvang van de financiële effecten pas op middellange termijn zichtbaar worden. Op basis van de huidige aannames ten aanzien van het risicoprofiel en weerstandscapaciteit zien we de weerstandsratio in periode 2018 - 2022 geleidelijk stijgen tot 1,68; een ratio wat de kwalificatie “ruim voldoende” heeft en boven de gewenste bandbreedte (1,0 – 1,4; voldoende) ligt. Dit betekent dat de ombuigingen die de afgelopen jaren zijn geëffectueerd dan wel in gang zijn gezet, zoals het er nu naar uitziet, zorgen voor voldoende voeding van de weerstandscapaciteit om de te verwachten financiële tegenvallers (risico's) op te kunnen vangen.

Wel vraagt het Grondbedrijf de volle aandacht. Hoewel de woningmarkt zich volledig lijkt te hebben hersteld kan bij opnieuw optredende zwakte in de markt de ontwikkeling van complexen achter blijven bij de verwachtingen. Daarnaast kan de discussie over de te maken woningmarktafspraken en bedrijventerreinen nadelig voor de gemeente uitpakken, hetgeen in het minst gunstige scenario tot afwaardering van complexen kan leiden. Hierdoor zal de voeding aan de reserve Grondbedrijf lager komen te liggen dan waarvan nu wordt uitgegaan. Aangezien de reserve Grondbedrijf een onderdeel is van de beschikbare weerstandscapaciteit zal dit direct gevolgen hebben voor de weerstandsratio.

Gelet op de huidige economische ontwikkelingen en hiermee gepaard gaande onzekerheden zal de ontwikkeling van het weerstandsvermogen nadrukkelijk gevolgd moeten blijven worden.

In eerste instantie dient het beheersen van de huidige risico's alle aandacht te krijgen en zal met het aangaan van nieuwe (risicovolle) projecten en activiteiten zeer terughoudend moeten worden omgegaan.

Financiële kengetallen

De onderstaande kengetallen maken het de leden van de gemeenteraad gemakkelijker om inzicht te krijgen in de financiële positie van de gemeente. De wijze waarop de kengetallen meewegen in de uiteindelijke beoordeling van de financiële positie van de gemeente is voorbehouden aan het horizontale controle- en verantwoordingsproces. De kengetallen worden voorgeschreven door de BBV en de regeling van de Minister regelt expliciet de wijze waarop de kengetallen moeten worden berekend. Deze kengetallen moeten in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing opgenomen worden.

Begroting jaar t		Verloop van de kengetallen		
Kengetallen:		Rekening 2017	Begroting 2018	Begroting 2019
netto schuldquote		131%	131%	132%
netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen		107%	128%	126%
solvabiliteitsrisico		14%	12%	11%
structurele exploitatieruimte		-1%	-2%	0%
Grondexploitatie ¹		24%	39%	49%
belastingcapaciteit		95%	93%	98%

¹ Met ingang van 2016 zijn de niet in exploitatie genomen gronden verschoven naar de strategisch gronden onder MVA. In de berekening van het kengetal grondexploitatie geen rekening meer gehouden met deze categorie.

De kleuren in bovenstaande tabel zijn gebaseerd op onderstaande tabel. Deze tabel geeft de Provinciale normering aan met betrekking tot de kengetallen. Het financieel beeld dat uit de kengetallen naar voren komt is belangrijk voor het inzicht in de financiële positie. De signaleringswaarden zijn ingedeeld in categorieën. Aan deze categorieën is geen waardeoordeel gegeven. Duidelijk is dat categorie A het minst risicovol is en categorie C het meest.

Kengetal		Categorie A	Categorie B	Categorie C
netto schuldquote		<90%	90-130%	>130%
netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen		<90%	90-130%	>130%
Solvabiliteitsratio		>50%	20-50%	<20%
Structurele exploitatieruimte		Begroting >0%	Begroting = 0%	Begroting <0%
Grondexploitatie		<20%	20-35%	>35%
Belastingcapaciteit		<95%	95-105%	>105%

Situatie Middelburg

De kengetallen moeten in onderlinge samenhang worden gezien, maar met name voor de schuld- en grondpositie blijft het belangrijk hier continue aandacht voor te houden. De toename van financiële kengetal 'Grondexploitatie' komt omdat een aantal strategische gronden, conform de meeste recente doorrekening en risicoanalyse grondbedrijf Middelburg (februari 2018), in exploitatie zijn/worden genomen. De toename van de belastingcapaciteit kent met name zijn oorzaak in de extra verhoging van de tarieven OZB en afvalstoffenheffing als het reinigingsrecht die naast de inflatiecorrectie, verhoogd worden in verband met de toename van de afvalstoffenbelasting.

Betekenis financiële kengetallen

