

18.1 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Risicomanagement en beleid

Risicomanagement

Het beleid dat de gemeente Vlissingen voert voor risicomanagement is vastgelegd in de nota weerstandsvermogen en risicomanagement. In deze nota is de werkwijze vastgelegd en zijn de uitgangspunten bepaald ten aanzien van risicomanagement. 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. Bij het opstellen van de programmabegroting, de bestuursrapportage en de jaarrekening dient een zo goed mogelijk beeld van kwantificeerbare risico's aanwezig te zijn.

Werkwijze

Risicomanagement is een continu proces. Bij ieder besluit worden risico's afgewogen. Bij grote projecten wegen we mogelijke risico's af in relatie tot het risicoprofiel van de gemeente en expliciet vastgelegd. Twee keer per jaar worden alle risico's binnen de gemeente geactualiseerd. Op basis van deze actualisatie ontstaat er een risico top 10 per afdeling en hieruit ontstaat weer een risico top 10 voor de gemeente. De risico top 10 van de afdelingen worden periodiek binnen de afdeling besproken en waar nodig worden verdere beheersmaatregelen getroffen om de risico's zoveel mogelijk te beperken. De raad, het college en de leidinggevenden worden geïnformeerd over de top 10 risico's van de gemeente. Gedachte hierachter is dat de risico top 10 van de gemeente goed is voor ongeveer 80% van risicobedrag.

Voorwaarden in een continu proces

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

Één 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

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 die volgt. 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.

18.

PARAGRAFEN

$x > € 1.000.000$	1					
$€ 500.000 < x < € 1.000.000$		1		1	1	
$€ 200.000 < x < € 500.000$	4	1	1		2	
$€ 50.000 < x < € 200.000$	5	3	3			
$x < € 50.000$	11	6	6	1	4	
Kans		10%	30%	50%	70%	90%

Tabel : risicokaart gemeente Vlissingen

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, 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 nemen van verdere beheersmaatregelen.

In de risicokaart wordt duidelijk dat er zich relatief veel risico's in de groene en oranje zone bevinden. Bij beheersing van deze risico's die veel voorkomen kan op de langere termijn serieuze bedreigingen ten aanzien van de continuïteit van de bedrijfsvoering worden voorkomen.

Een risico dat een risicoscore heeft die in het rode gebied zit, vereist directe aandacht om te voorkomen dat de continuïteit van de organisatie wordt bedreigd. De gemeente Vlissingen kent een aantal van deze risico's.

Risico's

Op basis van het geconsolideerde risicoprofiel van de gemeente Vlissingen bepalen we hoeveel geld nodig is om alle risico's te kunnen financieren. Dit noemen we ook wel de weerstandscapaciteit. De benodigde weerstandscapaciteit wordt berekend op basis van een risicosimulatie (Monte Carlo methode). Uitgangspunt hierbij is een statistische benadering die ervan uitgaat dat nooit alle risico's zich én tegelijk én in hun maximale omvang voordoen.

In totaal hebben we voor de gemeente 50 risico's geïdentificeerd en gekwantificeerd. Op basis van de risicosimulatie is het financieel risico berekend op circa €2,7 miljoen (bij de jaarrekening 2017 € 2,7 miljoen en de begroting 2018 € 3,5 miljoen).

Risico top 10

In de hiernavolgende tabel wordt **de top 10** risico's van de gemeente Vlissingen gerangschikt naar financiële impact weergegeven. Het percentage geeft 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 ongeveer 90% in het totaal van de gedefinieerde risico's.

Begroting 2019	Jaarrekening 2017	Begroting 2018		
Nr.	Nr.	Nr.	Belangrijkste financiële risico's	Involed
1	4	-	Budget Buig is niet toereikend	20%
2	1	5	Decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeente zonder toereikende financiële compensatie van het Rijk.	16%
3	3	4	Toenemende kosten beheer en onderhoud openbare ruimte	15%
4	6	-	Abonnementstarief voor de eigen bijdrag van Clienten aan WMO-voorzieningen wordt per 1-1-2019 ingevoerd.	15%
5	10	-	Decentralisatie van WMO taken naar de gemeente zonder toereikende financiële compensatie van het Rijk	9%
6	5	-	Dagvaarding doelgroepenvervoer	8%
7	7	7	Algemene Uitkering Gemeentefonds valt lager uit dan geraamd	6%
8	8	8	Meer schade aan infrastructuur door weersomstandigheden dan verwacht	6%
9	9	9	Exploitatietekorten bedrijven sociale werkvoorziening (onderdeel programma Werk Orionis)	6%
10	-	10	Minder legesopbrengsten dan geraamd.	6%

Wat is weerstandscapaciteit?

Weerstandscapaciteit wordt gedefinieerd in financiële zin. Dat betekent als (weerstand)bedrag. Dit is het weerstandsvermogen dat we eventueel nodig hebben ter afdekking van financiële verliezen die kunnen optreden, als risico's zich feitelijk gaan manifesteren. Het gaat daarbij om verliezen die niet al op een andere manier (bijv. via verzekering of afzonderlijk getroffen financiële voorziening c.q. reservering) financieel zijn ondervangen.

De weerstandscapaciteit bestaat uit:

- Vrijbestedbare reserves
- Onvoorzien uitgaven
- Onbenutte belastingcapaciteit
- Stille reserves

Het voorgaande kan als volgt schematisch worden weergegeven:



Vrij besteedbare reserve

Als vrij besteedbare reserve beschouwen wij de algemene reserve en de reserve grondexploitatie. We zien bestemmingsreserves niet als vrij besteedbaar. Bestemmingsreserves worden ingezet voor het realiseren van onze doelstellingen. Periodiek wordt onderzocht of de omvang van de bestemmingsreserves nog juist zijn. Eventueel overbodige bestemmingsreserves vallen vrij ten gunste van de algemene reserve en worden op die manier vrij besteedbaar. Op basis van de jaarrekening 2017 zijn de vrij besteedbare reserves per saldo zwaar negatief.

Onbenutte belastingcapaciteit

Onder onbenutte belastingcapaciteit verstaan we de mogelijkheid die de gemeente heeft om belastingen te verhogen. Aangezien er geen expliciet beleid is en de gemeente Vlissingen in vergelijking met andere Zeeuwse gemeenten gemiddeld hogere belastingen heeft, is in de berekening van de weerstandscapaciteit geen rekening gehouden met de mogelijkheid van onbenutte belastingcapaciteit.

Onvoorziene uitgaven

Voor onvoorziene uitgaven is in de begroting jaarlijks een bedrag opgenomen. Voor de jaren 2019-2022 gaat het om € 200.000 per jaar.

Stille reserves

Van stille reserves is sprake wanneer de marktwaarde van bepaalde bezittingen van de gemeente hoger is dan de op de balans opgenomen boekwaarde. De aanwezigheid van dergelijke stille reserves is het gevolg van het voorschrift dat de boekwaarde van de activa gebaseerd moet zijn op een historische kostprijs. Een stille reserve kan tot de weerstandscapaciteit worden gerekend indien de opbrengst bij de verkoop uitgaat boven het bedrag dat nodig is om wegvallende inkomsten op te vangen. Voorwaarde is wel dat de bezitting vrij verhandelbaar moet zijn.

Voor de bezittingen die vrij verhandelbaar zijn, wordt uitgegaan van een PM bedrag, omdat hierover geen inschattingen zijn te maken. De werkelijke waarde van de gemeentelijke aandelen in de Bank Nederlandse Gemeenten ende PZEM N.V. is wellicht hoger dan de nominale waarde (verkrijgingsprijs). Aangezien de aandelen niet vrij verhandelbaar zijn, kan deze mogelijke meerwaarde (stille reserve) niet worden opgenomen in de berekening van de weerstandscapaciteit.

18.

PARAGRAFEN

Omvang weerstandscapaciteit

De verwachte vrij besteedbare reserves op basis van de jaarrekening 2017 zijn, gebaseerd op het voorgaande, zwaar negatief.

Weerstandsvermogen

weerstandsvermogen: koppeling weerstandscapaciteit en financiële risico's

In het voorgaande is zowel de benodigde als de beschikbare weerstandscapaciteit bepaald. De benodigde weerstandscapaciteit op basis van de bestaande risico's kan worden afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit. De uitkomst van die berekening vormt de ratio weerstandsvermogen.

Ratio weerstandsvermogen = Beschikbare weerstandscapaciteit / Benodigde weerstandscapaciteit

Voor Vlissingen betekent dit een **negatieve** ratio van 52,6 (-/- € 142,1 miljoen/ € 2,7 miljoen.)

Beoordeling Weerstandsvermogen

Om de ratio voor het weerstandsvermogen te kunnen beoordelen maken wij gebruik van de onderstaande waarderingstabel die in samenspraak tussen het NAR (Nederlands Adviesbureau Risicomanagement) 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 negatieve ratio betekent dit voor Vlissingen dat het weerstandsvermogen volgens de waarderingstabel een waardering F heeft, hetgeen dus zwaar onvoldoende is. Op basis van de gehanteerde methode van kwantificering van de risico's en hetgeen is opgenomen in de nota weerstandsvermogen en risicomanagement zou de ratio moeten liggen tussen de 0,8 en de 1,4. De rapportage over het weerstandsvermogen is een momentopname. Nieuwe projecten en economische ontwikkelingen kunnen het risicoprofiel beïnvloeden.

Kengetallen

Onderstaand is de beoordeling van de diverse kengetallen in relatie tot de begrote financiële positie. Deze kengetallen zijn voorgeschreven door de BBV.

Kengetallen	Jaarrekening 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Meerjarenraming 2020	Meerjarenraming 2021	Meerjarenraming 2022
1a. Netto schuldquote	107%	114%	106%	105%	103%	100%
1b. Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	106%	113%	106%	105%	102%	100%
2. Sovabiliteitsratio	-82%	-85%	-67%	-63%	-61%	-56%
3. Grondexploitatie	3,9%	3,8%	3,3%	1,0%	0,0%	1,5%
4. Structurele exploitatieruimte	-1,6%	-0,4%	-1,4%	-1,4%	-0,4%	0,1%
5. Belastingcapaciteit: woonlasten meerpersoonshuishouden	116,41%	114,33%	118,7%	-	-	-

Op basis van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen, kan nog steeds geconcludeerd worden dat de gemeentelijke financiële positie zeer zorgelijk is.

18.

PARAGRAFEN

Netto schuldquote

De netto schuld weerspiegelt het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen. De netto schuldquote geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie.

	Bij begroting ultimo jaar	Jaarrekening 2017	Begroting 2018	Begroting 2019
A	Vaste schulden (cf. art. 46 BBV)	209.796	211.992	221.051
B	Netto vlottende schuld (cf. art. 48 BBV)	18.670	27.011	16.766
C	Overlopende passiva (cf. art. 49 BBV)	21.287	23.184	21.287
D	Financiële activa (cf. art. 36 lid d, e en f BBV)	-	-	-
E	Uitzettingen < 1 jaar (cf. art. 39 BBV)	8.557	9.276	7.793
F	Liquide middelen (cf. art. 40 BBV)	14	15	14
G	Overlopende activa (cf. art. 40a BBV)	13.157	11.102	13.157
H	Totale baten (cf. art. 17 lid c BBV (dus excl mutaties reserves)	213.420	212.528	224.800
	Netto schuldquote (A+B+C-D-E-F-G)/H x 100%	107%	114%	106%

Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen

Om inzicht te verkrijgen in hoeverre sprake is van doorlenen, wordt de netto schuldquote zowel in- als exclusief doorgeleende gelden weergegeven. Op deze manier brengen we duidelijk in beeld wat het aandeel is van de verstrekte leningen en wat dat betekent voor de schuldenlast.

	Bij begroting ultimo jaar	Jaarrekening 2017	Begroting 2018	Begroting 2019
A	Vaste schulden (cf. art. 46 BBV)	209.796	211.992	221.051
B	Netto vlottende schuld (cf. art. 48 BBV)	18.670	27.011	16.766
C	Overlopende passiva (cf. art. 49 BBV)	21.287	23.184	21.287
D	Financiële activa (cf. art. 36 lid b,c,d, e en f BBV)	1.293	998	971
E	Uitzettingen < 1 jaar (cf. art. 39 BBV)	8.557	9.276	7.793
F	Liquide middelen (cf. art. 40 BBV)	14	15	14
G	Overlopende activa (cf. art. 40a BBV)	13.157	11.102	13.157
H	Totale baten (cf. art. 17 lid c BBV (dus excl mutaties reserves)	213.420	212.528	224.800
	Netto schuldquote (A+B+C-D-E-F-G)/H x 100%	106%	113%	106%

18.

PARAGRAFEN

Solvabiliteitsratio

De solvabiliteitsratio geeft de mate aan, waarin de gemeente in staat is om aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Het eigen vermogen van de gemeente bestaat uit de reserves (zowel de algemene reserve als de bestemmingsreserves) en het resultaat uit het overzicht van baten en lasten.

	Bij begroting ultimo jaar	Jaarrekening 2017	Begroting 2018	Begroting 2019
A	Eigen vermogen (cf. art. 42 BBV)	-147.279	-152.598	-126.362
B	Balanstotaal	178.721	179.756	189.480
	Solvabiliteit (A/B) x 100%	-82%	-85%	-67%

Grondexploitatie

De grondexploitatie geeft weer hoe de waarde van de grond zich verhoudt tot de totale (geraamde) baten. De boekwaarde van de voorraden grond is van belang, omdat deze waarde moet worden terugverdiend bij de verkoop. De accountant beoordeelt ieder jaar of de gronden tegen een actuele waarde op de balans zijn opgenomen.

	Bij begroting ultimo jaar	Jaarrekening 2017	Begroting 2018	Begroting 2019
A	Voorraden	8.253	8.041	7.320
B	Totaal (geraamde) baten	213.420	212.528	224.800
	Grondexploitatie (A/B) x 100 %	3,9%	3,8%	3,3%

Structurele exploitatieruimte

De exploitatieruimte is van belang om te kunnen beoordelen welke structurele ruimte de gemeente heeft om de eigen lasten te dragen, of welke structurele stijging van de baten of structurele daling van de lasten daarvoor nodig is. Voor de beoordeling van het structurele en reële evenwicht van de begroting maken we thans het onderscheid tussen structurele en incidentele lasten.

De structurele exploitatieruimte wordt bepaald door het saldo van de structurele baten en lasten en het saldo van de structurele onttrekkingen en toevoegingen aan reserves gedeeld door de totale baten en uitgedrukt in een percentage.

Belastingcapaciteit

De belastingcapaciteit geeft inzicht hoe de belastingdruk in de gemeente zich verhoudt ten opzichte van het landelijke gemiddelde. De definitie van het kengetal belastingcapaciteit is: woonlasten meerpersoonshuishouden in jaar t (het begrotingsjaar) ten opzichte van het landelijk gemiddelde in jaar t-1 (het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar) uitgedrukt in een percentage.

De ruimte die een gemeente heeft om zijn belastingen te verhogen, wordt vaak gerelateerd aan de totale woonlasten. Het Coelo publiceert ieder jaar deze lasten in de Atlas van de lokale lasten. Onder de woonlasten worden verstaan de OZB, de rioolheffing en reinigingsheffing voor een woning met gemiddelde waarde in die gemeente. Deze cijfers worden voortaan ook in de jaarlijkse meicirculaire bekendgemaakt zodat de gemeenten tijdig op de hoogte zijn van de hoogte van de lasten die voor de berekening moeten worden gebruikt. Voor de berekening wordt verwezen naar paragraaf 18.8 Lokale heffingen.