

Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Samenvatting

De financiële positie van de gemeente De Ronde Venen is gezond. Er is onder meer sprake van een structureel sluitende begroting en lagere risico's van de grondexploitaties. Dit valt af te leiden uit de financiële kengetallen.

Beleidskader omtrent de weerstandsvermogen en de risico's

We willen bereiken dat er sprake is van een gezonde financiële positie om voldoende slagkracht te hebben voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Dat vergt niet alleen een structureel sluitende begroting, maar ook voldoende weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's. Informatie over de financiële positie, het weerstandsvermogen en de risico's zijn beschreven in deze paragraaf.

Financiële kengetallen

Landelijk is bepaald dat in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing vijf kengetallen worden opgenomen. De 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. Deze kengetallen hebben geen functie als normeringsinstrument, maar zijn juist bedoeld om de gemeentelijke financiële positie voor raadsleden inzichtelijker te maken en de onderlinge vergelijkbaarheid tussen gemeenten te vergroten.

Om meerjarig inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de financiële kengetallen is naast de prognoses voor 2018 en 2019 ook de realisatie over 2015 tot en met 2017 opgenomen.

		Rekening 2015	Rekening 2016	Rekening 2017	Prognose 2018	Prognose 2019
1a	Netto schuldquote	84%	65%	57%	68%	74%
1b	Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	82%	63%	55%	66%	72%
2	Solvabiliteitsratio	23%	25%	32%	29%	25%
3	Structurele exploitatieruimte	3,2%	4,4%	0,6%	0,4%	0,4%
4	Grondexploitatie	34%	22%	14%	12%	5%
5	Belastingcapaciteit	95%	97%	100%	89%	97%

Toelichting op de financiële kengetallen

1a en 1b Netto schuldquote

De netto schuldquote geeft inzicht in het niveau van de gemeentelijke schuldenlast ten opzichte van de eigen middelen. Het geeft dus een indicatie van de mate waarin de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie drukken. Een laag percentage is gunstig.

De schuldpositie neemt af van 84% in 2015 naar 74% in 2019 Deze daling is vooral te danken aan de verkoopopbrengsten van de bouwgronden in exploitatie.

Ook de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, zoals Het startersfonds SVn, vertoont hetzelfde beeld.

Op landelijk niveau wordt een niveau van 74% als "Goed" bestempeld.

Solvabiliteitsratio

Het solvabiliteitsratio geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Hoe hoger dit percentage, hoe gunstiger dit is voor de financiële weerbaarheid van de gemeente. Ook dit kengetal vertoont een gunstig beeld. Op landelijk niveau wordt een niveau van 25% in 2019 als "Redelijk" bestempeld.

Structurele exploitatieruimte

Ook voor deze indicator geldt: hoe hoger het percentage, hoe beter. Een begroting waarvan de structurele baten hoger zijn dan de structurele lasten geeft meer slagkracht om maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Voor de beoordeling van het structurele en reële evenwicht van de begroting wordt onderscheid gemaakt tussen structurele en incidentele lasten. Bij incidentele lasten of baten gaat het om eenmalige zaken die zich gedurende maximaal drie jaar voordoen. Voorbeelden van structurele baten zijn de algemene uitkering en eigen belastinginkomsten. Bij structurele lasten zijn dat bijvoorbeeld salarissen, afschrijvingen, rente en bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen.

Op landelijk niveau wordt een niveau van 0,4% als "Redelijk" bestempeld.

Grondexploitatie

De boekwaarde van de voorraden grond moet worden terugverdiend bij de verkoop. Kenmerkend voor grondexploitaties is dat de looptijd meerdere jaren is. Naarmate de inkomsten verder in de toekomst liggen, brengt dit meer rentekosten en risico's met zich mee. Een grondexploitatie van 10% of hoger wordt beschouwd als kwetsbaar.

In de periode 2015 - 2019 is dankzij verkopen de boekwaarde van de bouwgronden in exploitatie fors gedaald.

Belastingcapaciteit

De belastingcapaciteit geeft inzicht in hoe de belastingdruk in de gemeente zich verhoudt ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Als dit percentage laag ligt, betekent het dat de gemeente meer inkomsten uit belastingen zou kunnen verwerven. Of dit wel of niet gebeurt is een beleidskeuze.

Ontwikkeling investeringsplafond met een maatschappelijk nut

Bij het behandelen van de Kadernota 2018 is een amendement aangenomen om te komen tot een investeringsplafond voor investeringen met een maatschappelijk nut. Door aanpassing van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten zorgen deze investeringen namelijk voor nieuwe kosten van afschrijvingen en rente in het meerjarenperspectief.

Door onszelf een norm op te leggen die gebaseerd is op het investeringsvolume in relatie tot de onbenutte belastingcapaciteit ontstaat automatisch een waarschuwingsmechanisme. Dit mechanisme houdt in dat naarmate er minder onbenutte belastingcapaciteit is – en dus minder mogelijkheden om meer inkomsten te genereren – er minder risico's genomen kan worden op het gebied van investeringen.

Als maatstaf voor het investeringsvolume werkt daarbij het beste om uit te gaan van de totale boekwaarde van investeringen met een maatschappelijk nut. Immers, de boekwaarde en daarmee het risico voor de gemeente loopt ieder jaar per investering af. Zo ontstaat er bij een continu onderhoudscyclus steeds ruimte voor vervangingsinvesteringen. Aangezien we nu net begonnen zijn met het activeren van investeringen met een maatschappelijk nut is er nog geen sprake van een continu niveau.

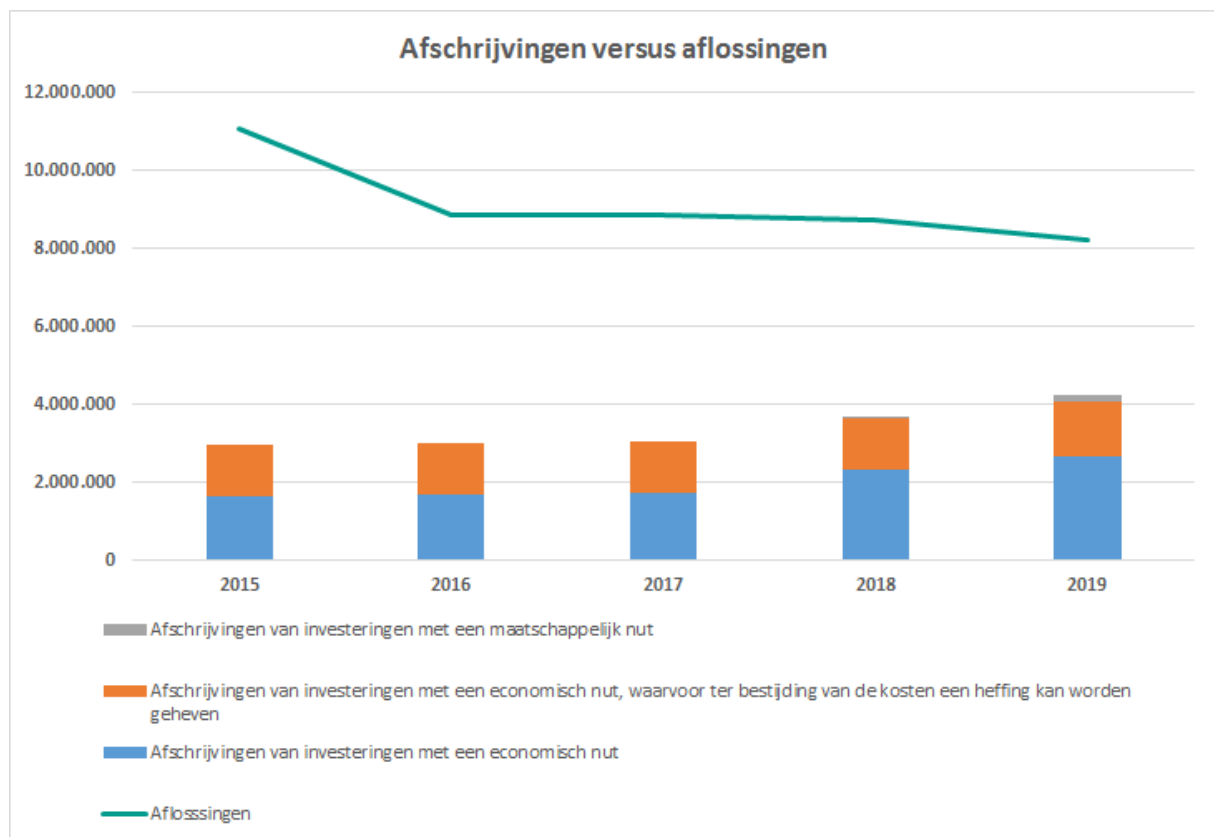
Het is niet aannemelijk dat de raad besluit om in enig jaar de volledige onbenutte belastingcapaciteit in te zetten. Daarom is deze belastingcapaciteit op 50% gesteld maal de factor 7. We zijn de eerste gemeente die een investeringsplafond koppelen aan de onbenutte belastingcapaciteit. Om ervaring op te doen zal in 2021 het investeringsplafond worden herijkt.

	2018	2019
Investeringsplafond: 50% van de onbenutte belastingcapaciteit maal de factor 7	€ 24,2 mln.	€ 25,9 mln.
Boekwaarde investeringen met een maatschappelijk nut	€ 4,3 mln.	€ 9,4 mln.
Verschil	€ 19,9 mln.	€ 16,5 mln.

De komende jaren staan diverse investeringen met een maatschappelijk nut gepland waardoor het verschil tussen investeringsplafond en de boekwaarde van deze investeringen naar elkaar groeit.

Relatie tussen de omvang van afschrijvingen en die van aflossingen

In december 2017 heeft de raad het Treasurystatuut 2018 - 2021 vastgesteld. Hierin is opgenomen dat in zowel de verantwoording als in de begroting inzicht wordt verstrekt tussen de relatie tussen de omvang van afschrijvingen en die van aflossingen.



Vanuit financieel oogpunt is het verstandig dat de kosten van afschrijvingen ongeveer gelijk zijn aan die aflossingen. Echter uit de grafiek blijkt dat in de jaren 2015 tot en met 2019 de afschrijvingen lager zijn dan die aflossingen. Dit heeft vooral te maken met de 'voorfinanciering' van bouwgronden in exploitatie. Vanaf 2022 eindigen de bouwgronden in exploitatie en dan ontstaat een zuiver verband tussen de afschrijvingen en de aflossingen. Door het inzetten van een plafond voor investeringen met een maatschappelijk nut en het aantrekken van leningen met een lange looptijd ontstaat vanaf 2033 een positieve geldstroom doordat de afschrijvingen hoger zijn dan de aflossingen.

Beschikbare weerstandscapaciteit, risico's en weerstandsvermogen

De weerstandscapaciteit bestaat uit het geheel van middelen en mogelijkheden om niet begrote, onvoorziene en (mogelijk) materiële kosten te dekken. De weerstandscapaciteit kan structureel en incidenteel van aard zijn. Incidentele weerstandscapaciteit bestaat uit het vermogen van de gemeente om eenmalige risico's te dekken, zonder dat dit invloed heeft op het bestaande beleid. De structurele weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen die permanent kunnen worden ingezet om risico's af te dekken zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van het beleid.

Risico's

Een risico is een kans op het optreden van een positieve dan wel negatieve gebeurtenis van materieel belang die niet voorzien is in de begroting van enig jaar. Dit gevolg kan zowel een kans (positief) als een bedreiging (negatief) vormen. Beleidswensen worden niet als risico benoemd.

Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de risico's waarvoor geen afdoende beheersmaatregelen zijn getroffen en die een materieel effect kunnen hebben op de financiële positie van de gemeente.

We hebben de laatste jaren een verbeteringslag doorgevoerd met betrekking tot deze paragraaf. Bij verschillende P&C-documenten worden de risico's geactualiseerd en het effect op het weerstandsvermogen bepaald.

Inventarisatie van de weerstandscapaciteit

De middelen waarover de gemeente De Ronde Venen kan beschikken per 31 december 2019 om niet begrote kosten te dekken zijn weergegeven in onderstaande tabel.

Berekening beschikbare weerstandscapaciteit per 31 december 2019 (bedragen in euro's)		
	Structureel	Incidenteel
1. Post onvoorzien en begrotingsresultaat 2019		507.000
2. Algemene reserve		18.198.000
3. Onbenutte belastingcapaciteit	7.400.000	
4. Stille reserves		3.802.000
5. Totaal beschikbare weerstandscapaciteit	7.400.000	22.507.000

1. Post onvoorzien en begrotingsresultaat 2018

In overeenstemming met het begrotingstoezicht van de provincie Utrecht is voor het opvangen van onvoorzien, onvermijdbare en onuitstelbare kosten € 111.000 als budget opgenomen. Daarbij komt het begrotingsresultaat van € 396.000.

2. Algemene reserve

De algemene reserve is het niet-bestemde deel van het eigen vermogen van de gemeente. Dat betekent niet dat dit vermogen geen functie heeft. De algemene reserve speelt een belangrijke rol in de weerstandscapaciteit van de gemeente. Voor het gebruik van deze reserve is – net zoals voor andere reserves – een specifiek raadsbesluit vereist. Op 31 december 2019 heeft de algemene reserve naar verwachting een omvang van € 18.198.000. In de financiële begroting, onderdeel 8, is een verloopoverzicht van de algemene reserve opgenomen.

In 2019 vindt een actualisatie plaats van de nota reserves en voorzieningen 2017 - 2019. Hierbij zal worden betrokken de ondergrens van de algemene reserve om risico's op te vangen en de mogelijkheid om een deel van de reserves opzij te zetten om in toekomst een economische crisis op te vangen zonder hiervoor ingrijpende maatregelen door te voeren voor inwoners en bedrijven.

3. *Onbenutte belastingcapaciteit*

De gemeente kan structureel (extra) middelen genereren door belastingen te verhogen en heffingen meer kostendekkend te maken (voor zover daar nog mogelijkheden voor bestaan). Het structureel genereren van extra middelen kan worden ingezet om de weerstandscapaciteit te versterken. De belastingruimte is hoofdzakelijk te vinden bij de onroerende zaakbelasting, omdat kostendekkende tarieven het uitgangspunt is bij de rioolheffing en afvalstoffenheffing.

De onbenutte belastingcapaciteit is afgeleid uit de norm die het Ministerie van Binnenlandse Zaken hanteert voor het aanvragen van financiële steun ex artikel 12. Het theoretische maximum van de belastingcapaciteit voor gemeente De Ronde Venen is voor 2019 € 15,1 miljoen. De geraamde opbrengst is € 7,7 miljoen. Daarmee komt de theoretische onbenutte belastingcapaciteit uit op afgerond € 7,4 miljoen (€ 15,1 miljoen min € 7,7 miljoen).

4. *Stille reserves*

De stille reserves worden gevormd door de voorraden grond waarvan de taxatiewaarde hoger ligt dan de boekwaarde. Deze reserves zijn van betekenis in relatie tot het balanstotaal, dan wel de financiële positie. De omvang van de stille reserves bedraagt per 1 januari 2019 € 3.802.000. Zie hiervoor ook de paragraaf Grondbeleid.

Naast de voorraden grond bezit de gemeente ook aandelen van de BNG en Vitens. Deze kunnen op termijn verkocht worden. Doordat de aandelen van deze partijen in het bezit zijn van het Rijk, provincies en gemeenten is hiervoor geen 'markt'. Hierdoor wordt volstaan met een melding in deze paragraaf.

5. *Totaal beschikbare weerstandscapaciteit*

De beschikbare weerstandscapaciteit voor 2019 is € 7.400.00 structureel en € 22.507.000 incidenteel. Bij elkaar is € 29.907.000 als weerstandscapaciteit beschikbaar.

Risico's en weerstandsvermogen

Risico's

In december 2017 is de notitie evaluatie risicomanagement opgesteld, waarin o.a. de definitie van risico, risico-impact, risicomanagement in enge zin en risicomanagement in ruime zin zijn opgenomen. De evaluatie vloeit voort uit het optimaliseren van risicomanagement in onze organisatie, welke vanaf 2014 in gang is gezet.

De conclusie van de notitie is dat in de periode 2014 - 2017 met succes risicomanagement in enge zin (waarbij voornamelijk wordt gekeken naar financiële risico's) is vormgegeven. Momenteel werken we aan de verruiming van het risicomanagement in enge zin naar ruime zin (zowel financiële risico's als het koppelen van uitvoering aan beleid en verantwoording van financiële en niet-financiële risico's en kansen)

Dit heeft tot gevolg dat we nu werken aan de implementatie van een Business Control Framework, een softwaretool dat vanuit control alle stappen verankerd om zo tot een uniforme rapportage en verantwoording te komen. Daarnaast realiseren we met het Business Control Framework dat systeemcontroles (o.b.v. beheersmaatregelen) mogelijk zijn en er minder gegevensgerichte controles (o.b.v. uitkomsten) nodig zijn.

Het realiseren van risicomanagement in ruime zin is de vervolgstap waar we in 2019 verder gevolg aan geven, waardoor de gemeente nog meer resultaatgericht kan werken.

In de risicomatrix, welke hierna weergegeven, is in één oogopslag te zien hoeveel risico's zich in een bepaalde zone (financiële impact) bevinden.

Risicomanagement in enge zin

Risicomanagement is toegespitst op het expliciet omgaan met onzekerheid, oftewel bewust kiezen voor het bewust accepteren van de risico's en het durven benoemen van zaken die we niet weten. Dit betekent dan ook dat risicobepaling en risicokwantificering geen exacte wetenschap is en dat gebruik gemaakt wordt van een inschatting; kans maal impact (gevolg).

De kans op een ongewenste gebeurtenis met een gevolg kwantificeren kan via diverse methoden worden uitgewerkt. Wij hebben de risico's zoals opgenomen in de begroting 2018 en jaarrekening 2017 verder geactualiseerd en als uitgangspunt gebruikt. Vervolgens zijn de risico's geanalyseerd op de mogelijke financiële gevolgen die zich zouden kunnen voordoen als de ongewenste gebeurtenis gaat ontstaan.

De financiële impact van de risico's is alleen gebaseerd op het risico wat de gemeente loopt, bijvoorbeeld: juridische aansprakelijkheid. Het oplossen c.q. wegwerken van een risico is hier niet in meegenomen, bijvoorbeeld: inhaalslag achterstallig onderhoud beschoeiingen.

Per risico is een risicoresponse aangegeven. Risicoresponse houdt in dat per risico de meest geschikte reactie wordt geselecteerd. Dit betekent dat risico's kunnen worden vermeden, verminderd, geaccepteerd of overgedragen.

1. Risico's vermijden

Dit houdt in dat het beleid waar een risico door ontstaat, wordt beëindigd, op een andere manier wordt vorm gegeven of geen beleid gestart wordt dat een risico met zich meebrengt. Ook kunnen werkprocessen zodanig ingevuld zijn, dat op die manier bepaalde risico's worden vermeden.

2. Risico's verminderen

Door het risico af te dekken middels een verzekering, een voorziening of een ander budget in de begroting. Hiermee worden de gevolgen van een risico beperkt. Tevens kan bij verminderen gedacht worden aan het aanpakken of wegnemen van de oorzaak van het risico.

3. Risico's overdragen

Dit kan door het beleid dat een risico met zich meebrengt, uit te laten voeren door een andere betrokken partij, die daarbij ook de financiële risico's overneemt.

4. Risico's accepteren

Als een risico niet wordt vermeden, wordt verminderd of wordt overgedragen, dan wordt een risico geaccepteerd en zal de eventuele financiële schade volledig middels de weerstandscapaciteit moeten worden afgedekt. Het betekent dat het risico op dit moment geaccepteerd wordt en niet op één of andere wijze is afgedekt.

Tot slot zijn de risico's voorzien van een beheersmaatregel. Per risico is bekeken wat voor maatregelen er genomen kunnen worden om in te spelen op de risicoresponse. De risico-inventarisatie wordt vertrouwelijk beschikbaar gesteld. Per risico is aangegeven wat de gebeurtenis, oorzaak, gevolg, risicoresponse, beheersmaatregel, kans en het financiële effect is.

Geactualiseerde risicoanalyse

Vanuit de geactualiseerde analyse van de risico's in de begroting 2018 en jaarrekening 2017, zien wij 49 risico's met een financieel gevolg. In de risicokaart zijn de 49 risico's grafisch weergegeven, waarbij gebruik is gemaakt van onderstaande referentiebeelden.

Kans	
Klasse	Referentiebeeld
1	< of 1 per 10 jaar
2	1x per 5-10 jaar
3	1x per 2-5 jaar
4	1x per 1-2 jaar
5	1x per jaar of meer

Financiële impact
Lager dan € 25.000
Tussen € 25.000 en € 100.000
Tussen € 100.000 en € 250.000
Tussen € 250.000 en € 500.000
Hoger dan € 500.000

RISICOKAART gemeente De Ronde Venen - begroting 2019

FINANCIËLE IMPACT

> € 500.000	2		1	1	2
€ 250.000 - € 500.000	2				
€ 100.000 - € 250.000	6	1	1	1	5
€ 25.000 - € 100.000	7		2	1	9
< € 25.000	2	1	1	2	2

Ten opzichte van de risicokaart zoals deze is opgenomen in de Begroting 2018 zijn de volgende wijzigingen opgetreden:

- Het aantal gekwantificeerde risico's is in totaal met 5 risico's afgenomen, naar 49 gekwantificeerde risico's (te denken valt o.a. aan het risico met betrekking tot de invoering van de nieuwe privacywet (AVG), de uitkomsten van de algemene maatregel van bestuur op WMO tarieven en het vervallen van diverse juridische risico's).
- Het aantal risico's in de rode en oranje zone is gedaald van 23 naar 21 risico's, door een herkwalificatie (financieel gevolg) zijn er risico's lager gekwalificeerd en verplaatst van de oranje naar de groene zone.

Samenvatting risico inventarisatie 2019

De risico's die zich in de risicokaart in de oranje en rode zone (totaal 21 risico's) bevinden zijn in het onderstaande overzicht samengevat.

Samenvatting kwantificering – bedragen in €				
Onderwerp	Laag	Gemiddeld	Hoog	
01 Algemene uitkering	760.000	1.520.000	2.280.000	
02 Transitie sociaal domein	600.000	1.200.000	1.800.000	
03 Algemene verordening gegevensbescherming (wet AVG)	250.000	500.000	750.000	
04 Borg- en garantstelling	250.000	500.000	750.000	
05 Financiering	100.000	175.000	250.000	
06 Integriteit (ambtenaren/bestuurders)	100.000	175.000	250.000	
07 Kwetsbaarheid personeel (door ziekte/kennis)	100.000	175.000	250.000	
08 Cybercrime	100.000	175.000	250.000	
09 Achterstallig onderhoud kapitaalgoederen (wegen)	100.000	175.000	250.000	
10 Gemeentelijk armoedebeleid	100.000	175.000	250.000	
11 Leges bouwvergunningen	-100.000	-175.000	-250.000	
12 Wijziging(en) in wet- en regelgeving	25.000	62.500	100.000	
13 Automatisering	25.000	62.500	100.000	
14 Tegenvaller projectuitvoering	25.000	62.500	100.000	
15 Onvoorziene projecten	25.000	62.500	100.000	
16 Begraafplaatsen (ontwikkeling inkomsten)	25.000	62.500	100.000	

Samenvatting kwantificering – bedragen in €				
	Onderwerp	Laag	Gemiddeld	Hoog
17	Open einde regeling WMO	25.000	62.500	100.000
18	Open einde regeling leerlingenvervoer	25.000	62.500	100.000
19	Algemene maatregel van bestuur WMO tarieven	25.000	62.500	100.000
20	Afwikkeling privatisering GCN	-25.000	-62.500	-100.000
21	Risicobepaling grondexploitaties (o.b.v. actualisatie 2018)	90.000	90.000	90.000
	Totaal	2.625.000	5.122.500	7.620.000

Bij het kwantificeren van de risico's is gerekend met een gemiddelde. Bij de bandbreedtes van de financiële klasse is de minimale kwantificering gelijk aan de ondergrens van de klasse en de maximale kwantificering gelijk aan de bovengrens van de klasse. (Voorbeeld: de financiële impact tussen € 25.000 en € 100.000 geeft een minimale kwantificering van € 25.000, een gemiddelde van € 62.500 en een maximale kwantificering van € 100.000).

Als risicokwantificering is gekeken naar de buffer die nodig is om de "kosten" van de risico's op te vangen. Indien een risico positief uitvalt, bijvoorbeeld de algemene uitkering, dan komt dit voordeel ten gunste van het rekeningresultaat.

De bandbreedte van de risicokwantificering - van de hiervoor beschreven 21 risico's - ligt tussen de € 2,6 miljoen (minimaal) en € 7,6 miljoen (maximaal). Het gemiddelde is € 5,1 miljoen. De risico's kunnen zich theoretisch allemaal tegelijk voordoen. Hiervoor zijn in het meerjarenperspectief geen budgetten opgenomen. (Voor de risicobepaling van de grondexploitaties wordt verwezen naar het vertrouwelijke rapport behorend bij het raadsvoorstel "actualisatie grondexploitaties 2018" van de raadsvergadering van mei 2018. Het risico is hierbij geschat op € 90.000.)

Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de risico's waarvoor geen afdoende beheersmaatregelen zijn getroffen en die een materieel effect kunnen hebben op de financiële positie van de gemeente.

Ratio weerstandsvermogen = beschikbare weerstandscapaciteit/ gemiddelde risico kwantificering = € 29.907.000/€ 5.122.500 = 5,8. Dit ratio wordt landelijk gezien als 'uitstekend' beoordeeld.