

2.2.2 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

In deze paragraaf staat in welke mate de gemeente in staat is om onverwachte gebeurtenissen (risico's) met een financiële impact op te vangen, zonder ingrijpende beleidswijzigingen: het weerstandsvermogen.

2.2.2a Aanleiding en achtergrond

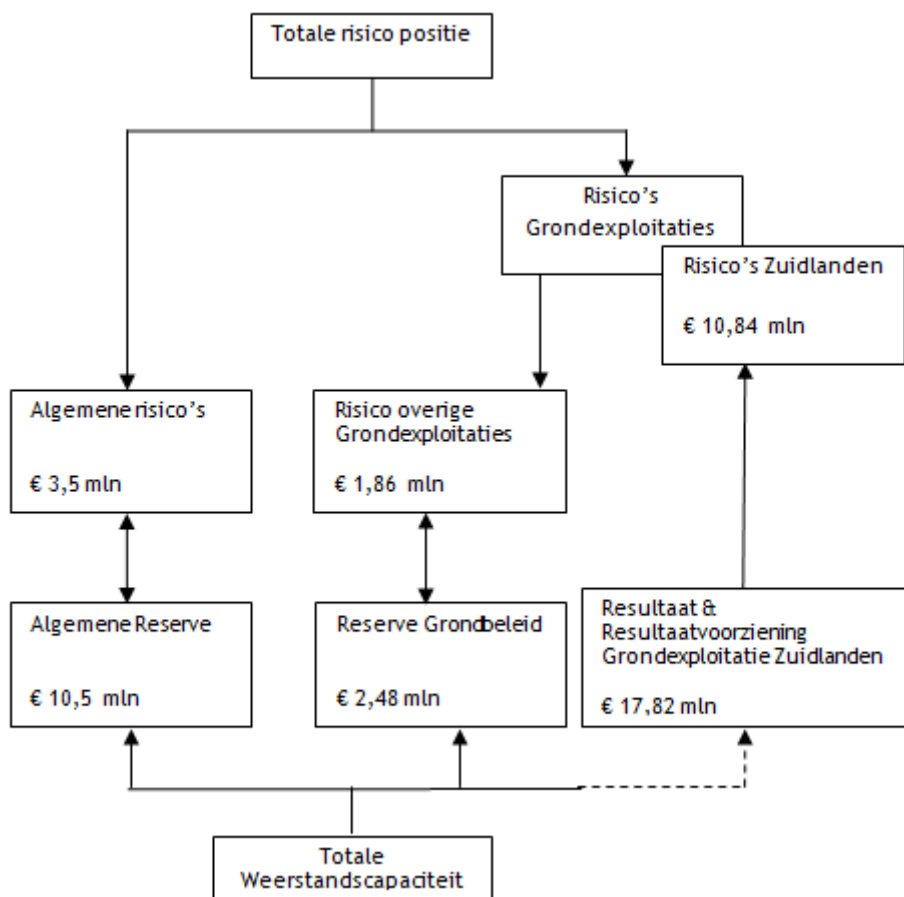
Net als in de afgelopen jaren is ook in deze begroting het risicoprofiel weer opnieuw bekeken. Ten opzichte van de laatste actualisatie (rekening 2017) van het risicoprofiel is er sprake van een aantal wijzigingen die verderop in deze paragraaf worden toegelicht. Voor alle te onderscheiden risicogebieden geldt dat de benodigde weerstandscapaciteit beschikbaar is.

In deze paragraaf komen de risico's t.a.v. de weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen van de grondexploitaties verder niet aan de orde; deze worden toegelicht in paragraaf 2.2.7 Grondbeleid.

2.2.2b Resultaten risicoanalyse

In de volgende figuur staan de risicogebieden en de bijbehorende weerstandscapaciteit weergegeven alsmede de bedragen die uit de risicosimulatie zijn gerold.

Figuur 4 Risicogebieden en bijbehorende weerstandscapaciteit



Algemene risico's

De actuele positie m.b.t. de algemene risico's is ten opzichte van de rekening 2017 slechts licht gestegen van € 2,2 mln naar € 2,3 mln. Ten opzichte van de rekening 2017 zijn er twee nieuwe risico's bij gekomen. Het gaat daarbij om de volgende nieuwe risico's:

- een (landelijk) groter beroep op het BTW-compensatiefonds door hogere investeringen door gemeenten dan voorzien. Dit grotere beroep op het BCF komt ten laste van het Gemeentefonds waardoor de Algemene Uitkering uit het Gemeentefonds daalt.
- Vertraging in de uitvoering van het Koersdocument Sociaal Domein (onderdeel Jeugd) waardoor het realiseren van de taakstelling ook vertraagt.

Deze twee nieuwe risico's zijn tevens ook de twee belangrijkste risico's. De 6 risico's uit de rekening 2017 zijn allemaal nog steeds aan de orde, maar de maximale schade en/of de kans op optreden zijn iets veranderd, waardoor de rangorde van de risico's ook is gewijzigd.

In de volgende tabel staan de algemene risico's die voor de begroting zijn geïnventariseerd en zijn ingevoerd in de risicosimulatie NARIS.

Tabel 51 Geïncventariseerde algemene risico's

Nr.	Gebeurtenis	Kans	Max €	Opmerking	Invloed	Maatregel
1 (-)	Hoger beroep op BTW Compensatie Fonds	50%	€ 2.000.000	De BTW op investeringen kan gedeclareerd worden bij het BTW-compensatiefonds maar dat is aan een maximum gebonden. Het risico bestaat dat gemeenten meer dan dat maximum aan BTW declareren. Het meerdere wordt dan door het Rijk ten laste gebracht van het Gemeentefonds waardoor de Algemene Uitkering daalt.	44,91%	
2 (-)	Vertraging Koersdocument Sociaal Domein	50%	€ 1.000.000	In het Koersdocument zijn voor meerdere jaren taakstellingen opgenomen op diverse onderdelen. Voor 2019 is op het onderdeel 'Sturen op Jeugd' een vertraging niet uitgesloten.	22,54%	Er wordt volledig ingezet op het voorkomen van vertraging in de uitvoering van het Koersdocument.
3 (3)	Waardering balansposten herindelingsgemeenten	30%	€ 1.000.000	Bij overname van de balansposten kan een nadeel ontstaan als gevolg van waarderingsgrondslagen die afwijken van wat daarover is opgenomen in de Financiële verordening Leeuwarden 2017.	13,55%	
4 (2)	Garantstellingen	15%	€ 2.105.235	De gemeente heeft voornamelijk in het kader van economisch beleid een aantal garantstellingen verstrekt aan privaatrechtelijke rechtspersonen. Indien deze personen niet aan de verplichtingen voldoen, dan loopt de gemeente risico. Het relevante deel van de garantstellingen bedraagt € 16,8 mln.	9,55%	Het risico ontstaat zodra een privaatrechtelijke rechtspersoon niet meer kan bijsturen en dientengevolge ook niet meer aan de verplichtingen tegenover de gemeente kan voldoen. Bij tijdig bericht kan de gemeente over het algemeen nog meesturen en nader onheil voorkomen. Als tegenmaatregel bezoeken accounthouders nu frequenter de rechtspersonen aan wie de garantstelling is verstrekt met als doel de meest actuele informatie te krijgen.

Begroting 2019 gemeente Leeuwarden

Nr.	Gebeurtenis	Kans	Max €	Opmerking	Invloed	Maatregel
5 (4)	Leningen	40%	€ 250.050	De gemeente heeft voornamelijk in het kader van economisch beleid een aantal leningen verstrekt aan privaatrechtelijke rechtspersonen. Indien deze partijen niet aan de verplichtingen voldoen, dan bestaat de kans dat de betreffende leningen afgewaardeerd moeten worden.	4,50%	Het risico ontstaat zodra een privaatrechtelijke rechtspersoon niet meer kan bijsturen en dientengevolge ook niet meer aan de verplichtingen tegenover de gemeente kan voldoen. Bij tijdig bericht kan de gemeente over het algemeen nog meesturen en nader onheil voorkomen. Als tegenmaatregel bezoeken accounthouders nu frequenter de rechtspersonen aan wie de lening is verstrekt met als doel de meest actuele informatie te krijgen.
6 (1)	Juridische procedures en schadeclaims	30%	€ 3.600.000	Binnen het Sociaal Domein loopt een juridische procedure met mogelijke financiële gevolgen. Daarnaast is er ook met een ICT-leverancier een conflict waar mogelijke juridische kosten uit voort kunnen vloeien. Tot aan het moment van de rechterlijke uitspraak worden voor deze zaken voorzichtigheidshalve bedragen meegenomen.	2,62%	
7 (5)	Niet realiseren geraamde inkomsten OZB	5%	€ 630.000	Er wordt een uitgebreid en verfijnd calculatiemiddel gehanteerd t.b.v. de raming van de OZB-inkomsten. Toch zullen er altijd verschillen zijn tussen de raming en de OZB-opbrengsten.	1,20%	De raming wordt op basis van nacalculaties 2 keer in het jaar, bij de Turap en jaarstukken bijgesteld.
8 (6)	Misbruik, diefstal, vernietiging en vernieling van apparatuur, informatie en documenten	5%	€ 500.000	Ondanks alle beveiligingsmaatregelen bestaat er een kleine kans op misbruik, diefstal, vernietiging en vernieling van apparatuur, informatie en documenten waardoor financiële schade kan ontstaan.	1,14%	Generieke IT <i>controls</i> waaronder de <i>back-up & recovery</i> procedures, uitwijkprocedures en fysieke beveiliging (<i>pasreaders</i> en beveiligingspersoneel in de hal van het Gemeentehuis). In 2012 zijn extra maatregelen getroffen waaronder een nieuw camerasysteem (preventief) en extra <i>pasreaders</i> in de hal ter verscherping van de beveiliging (de rest van de ruimte is al afgesloten). Bij diefstal wordt direct een melding gemaakt waarna onderzoek volgt.

Begroting 2019 gemeente Leeuwarden

Nr.	Gebeurtenis	Kans	Max €	Opmerking	Invloed	Maatregel
						Verder zijn <i>user-controls</i> aanwezig, bijvoorbeeld inloggen met gebruikersnaam en wachtwoord dat periodiek gewijzigd wordt. Ondanks al deze beheersmaatregelen bestaan er restrisico's.

Risico's 3 decentralisaties

De gemeenteraad heeft op 18 juli 2018 het herijkte Koersdocument Sociaal Domein vastgesteld en daarmee de kaders voor een omvangrijke en ingrijpende bezuinigingsoperatie. Bij het bepalen van de risico's voor de begroting 2019-2022 is het risico op vertraging in het realiseren van de financiële taakstellingen meegenomen.

2.2.2c Weerstandsvermogen

De actuele positie m.b.t. de algemene risico's is in totaal € 2,3 mln. Die risico's moeten opgevangen kunnen worden door de aanwezige weerstandscapaciteit, voornamelijk in de vorm van de Algemene Reserve (AR).

Alvorens in te gaan op de gewenste omvang van de AR in relatie tot de risicopositie, noemen we alle functies van de AR nog een keer:

- a. De AR is bedoeld voor het afdekken van algemene risico's. Door het aanhouden van een reserve voor dit doel wordt voorkomen dat het beleid (drastisch) moet worden aangepast als één of meer risico's zich in de werkelijkheid voordoen. Aldus wordt de stabiliteit en rust in het uitvoeren van beleid gecreëerd. De AR is dus een risicoreserve.
- b. De AR is bedoeld voor het verwerken van de jaarlijkse begrotingsresultaten. De gemeente Leeuwarden is gehouden om een structureel sluitende meerjarenbegroting vast te stellen. Dit betekent dat de structurele uitgaven en inkomsten in de laatste jaarschijf van de meerjarenraming minimaal aan elkaar gelijk moeten zijn. Begrotingstekorten en overschotten in de jaarschijven daaraan voorafgaand worden verrekend met de AR. Ook dit zorgt voor rust en stabiliteit omdat hierdoor geen bezuinigingen hoeven te worden doorgevoerd mocht in enige jaarschijf voorafgaand aan de laatste een begrotingstekort ontstaan. De AR is dus ook een egalisatiereserve.
- c. De AR dient bovendien als buffer voor het opvangen van diverse onvoorziene kosten die niet als een risico kunnen worden bestempeld of simpelweg niet als zodanig zijn herkend. Als er bijvoorbeeld iets voorgefinancierd moet worden of een bepaalde uitgave in tijd naar voren of naar achteren schuift. De AR fungeert dan in een begrotingsjaar als smeermiddel.

Als beleidsuitgangspunt geldt dat de verhouding tussen de risico's en de weerstandscapaciteit 1,5 zou moeten zijn. Ofwel dat de AR 1,5 keer zo groot moet zijn als de uitkomst van de risicosimulatie. Toepassing van deze norm betekent, dat de weerstandscapaciteit $1,5 \times € 2,3 = € 3,5$ mln zou moeten bedragen. Het werken met een 'overdekking', moet gezien worden als een extra veiligheidsklep. Hierdoor daalt het weerstandsvermogen, ook wanneer daar een fors beroep op wordt gedaan, minder snel c.q. in mindere mate onder het absolute minimum. Daardoor ontstaat wat meer rust en ruimte om het weerstandsvermogen weer op het gewenste niveau te krijgen. Met absoluut minimum wordt bedoeld het berekende minimaal benodigde weerstandsvermogen voor het eerstvolgende jaar, afgezien van de overdekking. Het werken met een norm voor het weerstandsvermogen die hoger ligt dan de uitkomst van de risicoanalyse werkt dus in zekere zin stabiliserend. In de praktijk van het risicomangement wordt de volgende classificatie gebruikt als het gaat om de beoordeling van de ratio tussen de aanwezige weerstandscapaciteit (beschikbare reserves) en de uitkomst risicoanalyse:

<u>Ratio</u>	<u>Betekenis</u>
>2.0	Uitstekend
1.4-2.0	ruim voldoende
1.0-1.4	Voldoende
0.8-1.0	Matig
0.6-0.8	onvoldoende
<0.6	ruim onvoldoende

De ratio van 1,5 bevindt zich dus aan de onderkant van de klasse die als ruim voldoende wordt aangemerkt en lijkt daarmee een evenwichtige norm (niet te krap, niet te ruim).

De gewenste weerstandscapaciteit van € 3,5 mln moet dus om te beginnen worden afgezet tegen de meest actuele prognose van de AR. Die prognose is nu € 10,5 mln. In de begroting is nog een post Onvoorzien opgenomen van € 0,1 mln die ook aangemerkt kan worden als weerstandscapaciteit. Het totaal van deze twee (AR € 10,5 mln + post Onvoorzien € 0,1 mln) bedraagt € 10,6 mln, dit zit dus boven het streefniveau dat voor het weerstandsvermogen is gedefinieerd. Hierbij moet de nadrukkelijke kanttekening worden geplaatst dat in de meerjarenraming met ingang van 2019 substantiële taakstellingen zijn ingeboekt op het beleidsterrein Sociaal Domein en BUIG (bijstandsuitkeringen).

Daarmee kan de beschikbare weerstandscapaciteit als ruim voldoende worden gekwalificeerd.

2.2.2d Financiële kengetallen

Met ingang van 2016 maken de kengetallen deel uit van de van de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheer. Doel is inzicht te geven in de ontwikkeling van de schulddispositie van de gemeente Leeuwarden. De volgens het nieuwe BBV verplichte balansprognose (Zie 3.2.4) is de basis voor de kengetallen m.b.t. de schulddispositie. Het betreft de volgende kengetallen:

1. Netto Schuldquote
2. Solvabiliteit
3. Kengetal Grondexploitatie
4. Structurele exploitatieruimte
5. Belastingcapaciteit

Tabel 52 Schematische toelichting op de kengetallen

kengetal:	duidt op:	relevantie:
Netto Schuldquote	<ul style="list-style-type: none"> • Beslag van de rentekosten op de baten en de grondexploitaties. • Risico van onhoudbare schuld. 	De schuldquote is het kengetal waarmee de ontwikkeling van de schulddispositie wordt gevolgd en het beslag van de rentekosten op de totale baten en de grondexploitaties. Indien nodig kan op basis hiervan worden bijgesteld.
Solvabiliteit	Vermogen om aan de langlopende verplichtingen te voldoen.	Dit kengetal is niet of nauwelijks relevant voor het financieel beleid.
Grondexploitatie	<ul style="list-style-type: none"> • Omvang van het deel van de schuld dat samenhangt met de financiering van de grondpositie en afgelost kan worden uit de opbrengsten van de grondverkoop. • Omvang van de rentekosten die <i>niet</i> ten laste van de reguliere exploitatie komen maar van de grondexploitaties. 	Het is een correctie op de berekende Netto Schuldquote omdat een deel van de schuld uit grondverkoop kan worden afgelost en de rentekosten voor rekening van de grondexploitaties komen.
Structurele exploitatieruimte	Mate waarin structurele lasten gedekt worden door structurele baten.	Niet relevant, gelet op ons begrotingsbeleid.
Belastingcapaciteit	Verskil tussen de gemiddelde lokale lasten en het landelijk gemiddelde.	Met name relevant voor de politieke afweging over de hoogte van de lokale lasten.

De kengetallen

In de tabel hieronder staan de kengetallen. De kengetallen realisatie 2017 zijn gebaseerd op werkelijke cijfers. De begroting 2019 is gebaseerd op de prognose van 2018; dat levert een dubbele onzekerheid op.

Tabel 53 Financiële kengetallen

		(%)		
		realisatie	begroting	begroting
		31-12-2017	31-12-2018	31-12-2019
1	Netto schuldquote	88,0	85,0	86,1
2	Solvabiliteit	6,2	6,0	4,8
3	Grondexploitatie	26,5	25,3	24,6
4	Structurele exploitatieruimte	1,9	1,3	-0,4
5	Belastingcapaciteit	90,6	88,1	94,0

Zie bijlage E voor de achterliggende berekening van de financiële kengetallen.

De kengetallen Begroting 2018 1 t/m 3 zijn aangepast aan de jongste balansprognose 2018 en wijken daardoor af van de kengetallen die in het begrotingsboekwerk 2018 zijn opgenomen. Immers: de begroting 2018 wordt in 2017 gemaakt en dan is rekening over 2017 nog niet beschikbaar. De rekening 2017 is bij het opstellen van de begroting 2019 wel beschikbaar en daar kan een nieuwe balansprognose 2018 op gebaseerd worden. Die prognose is dan vervolgens weer basis voor de balansprognose 2019.

De netto-schuldquote zal in 2019 naar verwachting ongeveer op hetzelfde niveau uitkomen als wat nu verwacht wordt voor 2018. De bruto-schuld neemt iets toe door een toename van de overlopende passiva; de (lange en korte) schulden blijven nagenoeg gelijk. De ontwikkeling van de schuld is in belangrijke mate het resultaat van investeringsbeslissingen waarbij andere overwegingen dan de ontwikkeling van de schuld een hoofdrol spelen. Het sturen op de omvang van de baten met als doel het realiseren van een bepaalde schuldquote vindt ook niet plaats: de omvang daarvan wordt, voor zover daar invloed op uitgeoefend kan worden, bepaald binnen de kaders van het begrotingsbeleid. Met betrekking tot de solvabiliteit is in de begroting aangegeven dat deze voor ons financieel beleid niet relevant is. De daling ten opzichte van 2018 komt door de onttrekkingen aan de AR voor de tekorten in het Sociaal Domein. De ontwikkeling van het eigen vermogen (met name de AR) wordt door het periodiek vaststellen van de financiële positie bewaakt. Dit geldt ook voor de kengetallen Grondexploitatie en Structurele exploitatieruimte; ook deze zijn niet of nauwelijks van belang voor het financieel beleid van de gemeente Leeuwarden. De ontwikkeling van die kengetallen is daarmee ook niet van groot belang. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de negatieve waarde van het kengetal Structurele exploitatieruimte ontstaat door het incidenteel afdekken van de tekorten Sociaal Domein ten laste van de Algemene Reserve in 2019. Het kengetal Belastingcapaciteit geeft slechts de verhouding weer tussen de totale woonlasten in Leeuwarden (bij een gemiddelde WOZ-waarde) en het landelijke gemiddelde. In 2019 neemt dit af door het meer kostendekkend maken van riool- en afvalstoffenheffing.