

Paragraaf 2. Weerstandsvermogen & risicobeheersing

Deze paragraaf gaat in op het gemeentelijk weerstandsvermogen waarbij wordt gekeken naar de betekenis van risico's en de beheersing hiervan gezien vanuit de begroting 2019.

De term weerstandsvermogen heeft betrekking op de weerstandscapaciteit van de gemeente in relatie tot het totaal aan (financiële) risico's die de gemeente loopt. Voor een evenwichtig financieel beleid is het nodig om inzicht te hebben in de mate waarin de gemeente financiële tegenvallers kan opvangen zonder dat dit onmiddellijk leidt tot structurele ombuigingen of een aantasting van de gemeentelijke reservepositie. Het begrip risico wordt omschreven als een kans op het optreden van een gebeurtenis met een bepaald gevolg dat een positief of negatief effect (= schade) kan veroorzaken. De kans dat een gebeurtenis zich voordoet en de mate waarin het gevolg zich voordoet zijn onzeker.

Kernwoorden zijn kans, gevolg en (financieel) effect. Hiermee is het belang van risicomanagement geuid. Samenhangend met de inventarisatie van risico's is een tweetal aanvullende stappen van belang:

- risicobewustzijn; weten welke risico's de gemeente loopt, onder andere bij het stellen van gemeentebrede beleidskaders of als gevolg van externe ontwikkelingen (waaronder nieuwe wetgeving);
- risicobeheersing: door welke maatregelen kunnen de negatieve gevolgen van de risico's worden verkleind of weggenomen.

De paragraaf bestaat uit de volgende onderdelen:

- het gemeentelijke beleid inzake de weerstandscapaciteit en de risico's;
- een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- een inventarisatie van de risico's;
- financiële kengetallen en;
- een toelichting op relevante risico's.

De basis voor Paragraaf 2 Weerstandsvermogen ligt opgesloten in de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen (raad 2012/080/1). Bij het stellen van de kaders voor de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen heeft uw raad uitgesproken dat de gemeente geen risicomijdende gemeente mag zijn; het risico moet aanvaardbaar zijn voor het doel waarvoor het wordt gelopen.

Zoals ook blijkt uit de Begroting in Transitie 2019 hebben wij ervoor gekozen om uit te gaan van het bestaande fundament en een aantal onontkoombare ontwikkelingen. Hiertoe rekenen wij ook een aantal bestaande dilemma's, deze zijn aangepakt en in de begroting 2019 opgenomen. Als gevolg hiervan is het aantal risico's afgenomen, daarmee is de realiteitswaarde van de begroting en het financiële inzicht toegenomen. Bij de inventarisatie risico's wordt nader toegelicht welke risico's als gevolg van deze aanpak zijn vervallen.

In deze paragraaf wordt eveneens aandacht geschonken aan de door het Rijk voorgeschreven kengetallen. In onderling verband geven deze kengetallen aanvullend op het gemeentelijke risicomanagement inzicht in de financiële positie van de gemeente. Hierbij worden ook de risico's die spelen bij de grootste verbonden partijen betrokken. Uitgangspunt is dat verbonden partijen zelf voor deze risico's en de beheersing ervan verantwoordelijk zijn.

Gemeentelijk beleid inzake weerstandscapaciteit en risico's

Voor het financieel toezicht van de provincie op de gemeente is het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader "Zichtbaar Toezicht" (GTK) van toepassing. De kern van het GTK is, dat vanuit de toezichthouder geen norm meer geldt voor de omvang van de algemene reserve. Mocht de raad geen beleid en norm voor de algemene reserve hebben vastgesteld, hanteert de provincie de minimale norm van 10% van het genormeerde uitgavenpatroon voor de algemene reserve. Voor de gemeente Roermond betekent dit een minimale algemene reserve van € 6,8 miljoen.

Periodiek worden de financiële verordeningen herijkt, laatstelijk bij de vaststelling van de Nota Reserves en Voorzieningen Gemeente Roermond 2017 (raad 28 september 2017). Hierbij heeft uw raad de beleidslijn bepaald dat de omvang van de algemene reserve wordt bepaald door twee componenten:

1. buffer ter dekking van algemene risico's;
2. buffer ter dekking van de risico's grondexploitatie;

waarbij de minimale positie van de algemene reserve is vastgesteld. Tevens heeft de raad bepaald dat de minimumpositie van de gemeente niet lager kan zijn dan € 10 miljoen.

Jaarlijks vindt bij de Kadernota een herijking van de reserves plaats. Op basis van het gemeentelijke financiële beleid bedraagt de minimum positie van de algemene reserve € 13.550.000. Deze minimum positie bestaat uit een buffer ter dekking van risico's grondexploitatie € 4,25 miljoen en een buffer ter dekking van algemene risico's van € 6,8 miljoen. Additioneel is vanwege de onzekerheden rondom de decentralisaties in het sociale domein en het hebben van een stevige buffer in verband met het herbestemmen van reserves en de vorming van de reserve ESSV is destijds in 2013 besloten om de minimumpositie van de algemene reserve te verhogen met € 2,5 miljoen.

Zoals uit de Begroting in Transitie blijkt achten wij het verantwoord, gezien de totale reserve positie van de gemeente en de beschikbare reserve sociaal domein ter hoogte van € 16,2 miljoen (stand 1 januari 2019) om deze extra buffer van € 2,5 miljoen te laten vrijvallen. Het raadskader komt daarmee op € 11 miljoen (€ 4,25 voor het grondbedrijf en € 6,8 norm Provincie). Wij zijn voornemens om onze grondpositie op de Maastrichterweg middels een separaat voorstel af te waarderen. Dit risico is voorzien in de buffer ter dekking van de risico's grondexploitatie en hiermee is een bedrag gemoeid van € 2,1 miljoen. De feitelijke afwaardering zal middels een separaat voorstel aan uw gemeenteraad worden voorgelegd en gelijktijdig worden behandeld met de begroting 2019. Om te voldoen aan het kader van de gemeenteraad aangaande de minimumpositie van de algemene reserve ad € 10 miljoen zullen bestaande bestemmingsreserves worden herijkt. De afwaardering en de voorgenomen herijking zijn niet opgenomen in de cijfers van deze paragraaf.

Bij de vaststelling van de Kadernota 2019 is het raadskader voor het sociaal domein herzien. Eerder heeft de raad bepaald dat de uitvoering van de 3 D's in principe plaats dient te vinden binnen de daarvoor door het Rijk beschikbaar gestelde gelden. Uit de ontwikkelingen van de laatste jaren blijkt dat de uitvoering van de 3 D's vooralsnog niet kan plaatsvinden zonder financiële tekorten. De maartcirculaire 2018 geeft weliswaar aan dat gemeenten additionele middelen ontvangen maar ook extra taken hebben gekregen. Om de tekorten terug te dringen is het businessplan opgesteld waarin wij aangeven op welke manier wij het tekort binnen het sociaal domein te komende jaren gaan terugdringen. Dit Businessplan wordt in het najaar 2018 aan uw raad gepresenteerd.

Bij de Kadernota 2019 heeft uw raad besloten om het raadskader sociaal domein te verruimen met overige budgetten binnen het sociaal domein, deze budgetten hebben betrekking op WMO 2007, BUIG gelden, bijzondere bijstand en armoedebeleid. De herziening heeft betrekking op de reguliere

middelen en onderliggende reserves. Een tweede stap is dat de tekorten binnen het sociaal domein meerjarig in de begroting zijn verwerkt en gedekt worden uit de egaliseringsreserve sociaal domein. Deze tekorten bedragen jaarlijks ongeveer € 3,5 miljoen en worden maximaal 3 jaar incidenteel hieruit gedekt.

Opgemerkt wordt dat de verruiming van het raads kader een dempende werking heeft op het tekort omdat in de toegevoegde geldstromen ook overschotten bestaan (bijvoorbeeld WMO 2007). Gelijktijdig wordt het businessplan uitgevoerd met als doel bestaande tekorten terug te dringen. De verwachte effecten van dit businessplan zijn niet opgenomen, de taakstelling voor 2022 bedraagt dan € 2.700.000,-.

De Provincie heeft met bovenstaande aanpak ingestemd. De impact van het sociaal domein op een structureel sluitende begroting is groot. In haar rol als toezichhouder zal de Provincie nadrukkelijk aandacht schenken aan de uitvoering van het businessplan en de daarbij gerealiseerde resultaten. De Provincie hanteert het uitgangspunt van een structureel en reëel begrotingsevenwicht. De tekorten uit de 3 D's worden maximaal 3 jaar uit de egaliseringsreserve sociaal domein gedekt, als gevolg hiervan is in eerste instantie nog geen sprake van een structureel en reëel begrotingsevenwicht. De huidige ramingen in de begroting 2019 tonen aan dat een structureel evenwicht wordt behaald, doordat de provincie een overbruggingsperiode (2019-2021) voor het tekort op sociaal domein accepteert.

De financiële positie van de gemeente op langere termijn is daarmee sterk afhankelijk van de mate waarin bestaande tekorten kunnen worden teruggedrongen en niet langer een beroep gedaan hoeft te worden op bestaande reserves. De uitname van de tekorten uit de egaliseringsreserve sociaal domein vermindert de solvabiliteitspositie van de gemeente.

De gevolgen op langere termijn van de vergrijzing en het hiermee gepaard gaande mogelijk hogere beroep op de bestaande WMO voorzieningen is in het bovenstaande niet meegenomen.

Inventarisatie weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen die kunnen worden ingezet om financiële tegenvallers op te vangen. Naast de reserves, waaronder de algemene reserve, zijn dit onder andere de onbenutte belastingcapaciteit en de vrije begrotingsruimte. Bij de berekening van de weerstandscapaciteit kan onderscheid worden gemaakt in incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Met incidentele weerstandscapaciteit wordt bedoeld het vermogen om calamiteiten en andere eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van de uitvoering van gemeentelijke taken en gemeentelijk beleid.

Structurele weerstandscapaciteit heeft betrekking op middelen die permanent ingezet kunnen worden om tegenvallers in de lopende exploitatie op te kunnen vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van de bestaande taken. Om de robuustheid van de begroting te toetsen is vooral het laatste van belang.

Met ingang van de begroting 2016 zijn ook de gemeentelijke stille reserves bepaald. De betekenis die deze stille reserves voor de gemeentelijke weerstandscapaciteit hebben blijkt in de praktijk beperkt te zijn. Later in deze paragraaf volgt een toelichting hierop.

De totale weerstandscapaciteit is als volgt opgebouwd, hierbij is voor de egaliseringsreserve sociaal domein rekening gehouden met de besluitvorming naar aanleiding van de Bestuursrapportage 2018:

Omschrijving (bedragen x € 1.000,- per 1 januari)	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022
Incidentele weerstandscapaciteit:				
Algemene reserve	13.004	10.000	10.000	10.000
Beschikbare middelen o.b.v. analyse heroverweegbare reserves	19.575	15.739	12.071	8.865
Schatting stille reserves die op korte termijn te gelde kunnen worden gemaakt	PM	PM	PM	PM
Totale incidentele weerstandscapaciteit	32.579	25.739	22.071	18.865
Structurele weerstandscapaciteit:				
Ruimte in begroting	188	84	486	302
Ongebruikte belastingcapaciteit ^[1]	2.496	2.496	2.496	2.496
Post onvoorziene uitgaven	1	1	1	1
Totale structurele weerstandscapaciteit	2.685	2.580	2.982	2.798
Totaal weerstandscapaciteit	35.264	28.319	25.053	21.663

Nb; bestemmingsreserves en reserves waarop harde claims liggen zijn in deze opstelling niet meegenomen. Bovenstaande opstelling is inclusief verwerking van het hoofdstuk Begroting in Transitie

Ten opzichte van de begroting 2018 is de algemene reserve in 2019 licht hoger. Als gevolg van de voorgenomen besluitvorming bij de begroting 2019 zal de algemene reserve in de loop van 2019 naar € 10 miljoen zakken. Bij de Kadernota 2019 is besloten om de tekorten 3 D's voor de jaren 2019, 2020 en 2021 ten laste van de egaliseringsreserve sociaal domein te brengen. De egaliseringsreserve sociaal domein is opgenomen in de beschikbare incidentele weerstandscapaciteit en het is daarom van belang om het verloop van de egaliseringsreserve sociaal domein in beeld te brengen, dit verloop is als volgt:

Omschrijving (bedragen x € 1.000,-) per 1 jan. jaarlijks	Stand 1 jan. 2019	Stand 1 jan. 2020	Stand 1 jan. 2021	Stand 1 jan. 2022
Egaliseringsreserve Sociaal Domein	16.187	12.808	9.268	6.145

^[1] [1] De onbenutte belastingcapaciteit is de ruimte die de gemeente heeft om de onroerende zaakbelastingen (OZB) te verhogen. De gemeenteraad kan in principe de tarieven "onbepikt" verhogen. Landelijk geldt echter voor de OZB een macronorm. Dit is een norm waarbinnen alle gemeenten tezamen moeten blijven. Deze is ingesteld ter voorkoming van een onevenredige stijging van de collectieve lastendruk. Het bedrag in de tabel is de ruimte tussen de voorgenomen verhoging in Roermond en de norm. De tarieven voor overige heffingen en leges zijn in principe kostendekkend in de begroting meegenomen. Er is hier geen sprake van ongebruikte belastingcapaciteit.

In deze opstelling is rekening gehouden met de uitname zoals deze in 2018 naar aanleiding van de bestuursrapportage plaatsvindt. De egaliseringsreserve sociaal domein vormt de grootste component van de beschikbare incidentele weerstandscapaciteit.

De hoogte van de totale incidentele weerstandscapaciteit is lager dan de voorgaande jaren. De algemene reserve daalt door de uitname van de extra buffer en blijft op het door de raad aangegeven minimale niveau van € 10 miljoen, In het verloop van de overige reserves is de zijn de gevolgen van de meerjarige uitname ter dekking van de tekorten uit het sociaal domein. Per saldo daalt jaarlijks de incidentele weerstandscapaciteit. Dit werkt negatief door in de solvabiliteitsratio. De structurele weerstandscapaciteit blijft in financieel opzicht op niveau.

In de raadsvergadering van 1 oktober 2015 is de nota stille reserves vastgesteld. In deze nota is het begrip stille reserves gedefinieerd en verder toegelicht. Hierbij is tevens een relatie gelegd tussen stille reserves en de paragraaf weerstandsvermogen en is aandacht geschonken aan de kwantificering en de inzetbaarheid van stille reserves. In de praktijk blijken stille reserves een geringe betekenis te hebben voor het gemeentelijke weerstandsvermogen. Vaak zijn de activa waarop de stille reserves betrekking hebben benodigd voor de gemeentelijke bedrijfsvoering, zijn er beperkingen in de verkoop ervan of ontbreekt de wil om dergelijke activa (bijvoorbeeld historische bezittingen) te verkopen. Staand beleid is dat gemeentelijk onroerend goed, zodra dit niet meer noodzakelijk is voor de gemeentelijke bedrijfsvoering of voor de uitvoering van gemeentelijke taken, wordt afgestoten.

Het inzicht in de stille reserves is incompleet, hierop is de gemeentelijke administratie niet ingericht. Om die reden is de indicatieve omvang van de stille reserves niet langer opgenomen. Inmiddels is ook een aantal stille reserves in het verleden te gelde gemaakt. Belangrijke stille reserves zijn de aan Essent gerelateerde NV en BV's. Deze vennootschappen worden zo snel mogelijk afgebouwd zodat de hierin opgenomen stille reserves (het verschil tussen de boekwaarde en de opbrengstwaarde) vrijvallen.

Inventarisatie van risico's

Tegenover de weerstandscapaciteit staat een aantal risico's, welke niet (geheel) gedekt zijn en van substantieel belang (kunnen) zijn om de financiële positie van de gemeente (meerjarig) te kunnen beoordelen. Een aantal algemene risico's zoals de gevolgen van de zogenaamde open eindregelingen worden in de risicoparagraaf niet nader uitgewerkt.

Binnen de risico's hebben zich de volgende ontwikkelingen voorgedaan, voor een belangrijk deel komen deze ontwikkelingen voort uit onze keuze om bij het opstellen van de begroting een aantal bestaande dilemma's aan te pakken en in de begroting 2019 een plek te geven. Als gevolg hiervan is het aantal risico's afgenomen. De belangrijkste ontwikkelingen (toe- en afname) binnen de risico's worden onderstaand kort toegelicht.

Bij de behandeling van de Kadernota 2019 heeft uw raad besloten om het raads kader sociaal domein te verruimen met overige budgetten binnen het sociaal domein, deze budgetten hebben betrekking op WMO 2007, BUIG gelden, bijzondere bijstand en armoedebeleid. De herziening heeft betrekking op de reguliere middelen en onderliggende reserves. Verwachte tekorten binnen het sociaal domein zijn meerjarig, met een maximum van 3 jaar, in de begroting verwerkt en deze worden uit de egaliseringsreserve sociaal domein gedekt. De tekorten van de Westrom zijn hierin meegenomen. De gevolgen van de gewijzigde kostentoekening bij het WSW bedrijf Westrom (€ 790.000 voor 2019) zijn overeenkomstig de besluitvorming bij de Kadernota 2019, structureel verwerkt in de begroting. Gelijktijdig wordt het businessplan uitgevoerd, dit plan heeft als doel bestaande tekorten terug te

dringen. In dit plan wordt aangegeven op welke manier wij het tekort binnen het sociale domein de komende jaren gaan terugdringen. De verwachte effecten van het businessplan zijn niet opgenomen, de taakstelling voor 2022 bedraagt dan € 2,7 miljoen.

Bij de behandeling van de Kadernota Beheer 2017-2026 zijn van de meeste beheerplannen de financiële consequenties verwerkt in de begroting 2018. De financiële gevolgen van de ontbrekende beheerplannen (Havens en Waterpartijen, Kunstwerken en Verkeersvoorzieningen) zijn verwerkt in de begroting 2019. Dienovereenkomstig is dit risico vervallen.

De laatste jaren is een aantal bestaande scholen aan de onderwijsbestemming onttrokken en is de gemeente volledig eigenaar geworden van deze opstallen en onderliggende gronden. Voor de opstallen speelt het risico van afwaardering. In 2018 heeft u besloten het voormalige schoolgebouw Lief Vrouweveld uit veiligheidsoverwegingen te slopen en af te waarden. Verwerking van de afwaardering ad € 348.000 heeft plaatsgevonden als onderdeel van de Bestuursrapportage 2018. Als gevolg hiervan is het totale risico bij gemeentelijk vastgoed afgenomen.

Nu de financiële crisis voorbij is en de economie groeit, is merkbaar dat gehanteerde prijzen bij aanbestedingen stijgen. Naar verwachting zet deze trend zich door. De uitwerking is tweërlei. Op basis van lopende projecten is geconstateerd dat de aantrekkende markt zorgt voor een stijging van prijsniveaus bij voorgenomen investeringen. Anderzijds zullen deze prijsstijgingen ook merkbaar zijn bij contracten die de gemeentelijke exploitatie raken, denk hierbij aan contracten voor het onderhoud van groen, maar ook wegen en allerlei installaties. Dit risico is niet nader gekwantificeerd.

De gemeentelijke organisatie staat onder druk, bestaande ambities liggen onvoldoende in lijn met de mogelijkheden van de ambtelijke organisatie. Als gevolg hiervan is de laatste jaren veelvuldig een beroep gedaan op externe inhuur. Gericht op de noodzakelijke doorontwikkeling van de gemeentelijke organisatie is gestart met een strategisch personeelsplan (SPP) waarvan zowel op kwaliteit maar ook op kwantiteit onderzoek wordt gedaan hoe de ontwikkeling er voor de komende jaren uit ziet. Over het strategisch personeelsplan bent u recent geïnformeerd. Zoals in de Begroting in Transitie aangegeven richten wij ons in 2019 op het doorlichten van de huidige taken door deze te toetsen aan het coalitieakkoord, de Toekomstvisie 2030 en wettelijke bepalingen. In deze lijn kijken wij ook kritisch naar onze manier van werken met een meer programmatische aanpak en de modernisering van onze P&C - instrumenten.

Bij onderstaande inventarisatie van risico's is een relatie gelegd met de diverse programma's zoals opgenomen in de begroting 2019. Reguliere risico's, waarvoor verzekeringen zijn afgesloten of voorzieningen zijn gevormd, maken doorgaans geen deel uit van de risico-inventarisatie. Bij de uitgevoerde risico-inventarisatie zijn deze risico's wel betrokken, gericht op het bepalen van een ventueel restrisico. In onderstaand overzicht worden de belangrijkste risico's naar soort gerecapituleerd. Een meer uitgebreid overzicht van de belangrijkste risico's ligt ter inzage. Bij de bepaling van het risico is rekening gehouden met de frequentie dat het risico zich voordoet (jaarlijks, 5 of 10 jaarlijks). Naar mate dat een risico vaker optreedt, weegt het risico zwaarder. Hierdoor kan de omvang van het risico, zoals genoemd in de tekst, afwijken van onderstaande recapitulatie.

Omschrijving risico's (bedragen x € 1.000,-)	Incidenteel	Structureel
Grondexploitatie	4.250	
Gemeentelijk vastgoed (90%)	1.597	69
Leningen, garanties en borgstellingen (10%)	50	25
Rampen en Veiligheid (10%)	75	
Sociaal Domein (taakstelling miv 2022) (90%)		2.430
Taakstellingen en personeel 90%		881
Totaal	5.972	3.405

Aansluitend is in deze paragraaf een toelichting opgenomen van de belangrijkste risico's per programma en is aandacht besteed aan risicomangement bij verbonden partijen.

Conclusie ratio weerstandsvermogen:

Zoals aangegeven gaat het bij het weerstandsvermogen om de robuustheid van de begroting. Om een goed inzicht te geven is hierboven de samenstelling van de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit (onderverdeeld in incidentele en structurele componenten) opgenomen. Incidentele risico's zijn risico's welke een éénmalige last tot gevolg kunnen hebben. Ter dekking hiervan kan een beroep worden gedaan op de algemene en andere reserves. Structurele risico's hebben betrekking op risico's welke leiden tot structurele lasten. Deze zijn daarom meerjarig van aard en raken direct het begrotingsevenwicht. De verhouding tussen de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit geeft inzicht in het gemeentelijke weerstandsvermogen.

Omschrijving (bedragen in miljoenen euro's)	Incidenteel	Structureel
Beschikbare weerstandscapaciteit	32,6	2,7
Benodigde weerstandscapaciteit op basis van risicoprofiel	6,0	3,4
Ratio weerstandsvermogen	5,4	0,8

Normeringstabel NAR en Universiteit Twente t.b.v. het weerstandsvermogen: >2,0 Uitstekend, 1,4 <2,0 Ruim voldoende, 1,0 < 1,4, Voldoende, 0,8 < 1,0 Matig, 0,6 < 0,8 Onvoldoende en <0,6 Ruim onvoldoende.

Uitgaande van een minimaal gewenste ratio van 1,0 (verhouding beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit) blijkt uit bovenstaande tabel dat het incidentele weerstandsvermogen op dit moment ruim voldoende is om de incidentele risico's af te dekken, op basis van de normeringstabel van de NAR en Universiteit Twente is deze als uitstekend te omschrijven. De ontwikkelingen op langere termijn laten een ander beeld zien. Door de meerjarige dekking van tekorten 3 D's ten laste van de reserve sociaal domein en de verlaging van de algemene reserve tot € 10 miljoen neemt deze ratio af. Ten opzichte van de beginpositie uit de begroting 2019 bedraagt deze afname 39%. Hier staat tegenover dat het een belangrijk risico met betrekking tot grondbeleid (Maastrichterweg) vervalt. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar onderstaande toelichting op risico's.

De structurele ratio geeft aan of de gemeentelijke begroting een stootje kan verdragen zonder dat dit onmiddellijk tot ombuigingsoperaties en beleidsversobering leidt. De effecten van de 3D's zijn verwerkt in de begroting 2019 door deze maximaal 3 jaar ten laste te brengen van de reserve sociaal domein. De gewijzigde kosten verdeling van het WSW bedrijf is structureel verwerkt in de begroting.

In structurele zin is de benodigde weerstandscapaciteit groter dan de beschikbare weerstandscapaciteit. Ten opzichte van de jaarrekening 2017 is de structurele ratio verbeterd maar is nog steeds onder de door de raad bepaalde norm. Hieruit blijkt hoe noodzakelijk het is om bestaande structurele tekorten terug te dringen en te komen tot een structureel en reëel begrotingsevenwicht. Het beroep hierbij op de reservepositie van de gemeente kan enkel van tijdelijke aard zijn, na verloop van tijd raken reservesuitgeput.

Toelichting op risico's

Programma 2

Gevolgen invoering Omgevingswet

Op 1 juli 2015 heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel Omgevingswet (OW) aangenomen. De Omgevingswet omvat een vergaande decentralisatie van de regels voor de leefomgeving waarbij 26 bestaande wetten worden gebundeld. De beoogde invoeringsdatum was 2019, deze is inmiddels uitgesteld tot 2021. Voor de kosten van voorbereiding in de komende jaren is in de begroting meerjarig een bedrag van € 150.000 opgenomen. De implementatie zal in 2019 worden voortgezet.

Grondexploitaties

Grondexploitaties kenmerken zich door het feit dat in een vroeg stadium investeringen worden gedaan, waarbij inkomsten en dus de dekking van de exploitatie – soms – veel later kunnen worden ingeboekt. Grondexploitaties zijn per definitie meerjarig en zijn daarmee risicovol. Conform de Nota Grondbeleid 2016 voert de gemeente Roermond over het algemeen een faciliterend grondbeleid. Dit betekent, dat de realisering van projecten wordt overgelaten aan marktpartijen, die ook de financiële risico's dragen. Overeenkomstig de in de nota Grondbeleid Gemeente Roermond 2016 opgenomen uitgangspunten is voor de begroting 2019 het weerstandsvermogen voor de grondexploitaties bepaald en opgenomen.

Een van de opgenomen risico's heeft betrekking op de Maastrichterweg. Overeenkomstig de overgangsregeling moet uiterlijk 31 december 2019 een toets hebben plaatsgevonden. In het kader van de begroting 2019 stelt het college voor om de bestaande boekwaarde af te waarderen. Het hiermee gemoeide bedrag ad € 2,1 miljoen is in de algemene reserve onderdeel grondexploitaties voorzien. De feitelijke afwaardering zal middels een separaat voorstel aan uw gemeenteraad worden voorgelegd. Korthedshalve wordt ook verwezen naar paragraaf 7 Grondbeleid.

Programma 3

Fysieke ruimte

Nu de economie groeit, is merkbaar dat gehanteerde aanbestedingsprijzen onderhevig zijn aan een opwaartse druk. De uitwerking is tweërlei. Bij grote infrastructurele projecten is sprake van een stijging van onderliggende prijsniveaus. Deze prijsstijgingen zijn ook merkbaar bij contracten die de gemeentelijke exploitatie raken, denk hierbij aan contracten voor het onderhoud van groen, maar ook wegen en het onderhoud van allerlei gemeentelijke installaties. Dit risico is niet nader gekwantificeerd.

Programma 4

Ontwikkelingen sociaal domein

Per 1 januari 2015 zijn door de decentralisaties van de WMO, Jeugd en Participatie nieuwe taken bij de gemeente belegd. Na de transitie in 2015 is het transformatieproces gestart, dit proces loopt nog steeds door. De raad heeft als uitgangspunt meegegeven dat de uitvoering van de 3 D's moet

plaatsvinden binnen de daarvoor ontvangen rijks gelden. Vooralsnog blijkt dit niet mogelijk en zijn meerdere plannen ontwikkeld om kostenneutraliteit te bewerkstelligen. Bij de besluitvorming van de Kadernota 2019 is besloten het raadskader sociaal domein te verruimen met andere budgetten binnen het sociaal domein. Deze budgetten en onderliggende reserves hebben betrekking op WMO 2007, BUIG gelden, bijzondere bijstand en armoedebeleid. Verwachte tekorten binnen het sociaal domein zijn meerjarig, met een maximum van 3 jaar, in de begroting verwerkt worden uit de egaliseringsreserve sociaal domein gedekt. De tekorten van het WSW bedrijf Westrom zijn hierin meegenomen.

Om de bestaande tekorten op de 3 D's terug te dringen is het Businessplan opgesteld. Voor het jaar 2022 een taakstelling opgenomen van € 2,7 miljoen waarbij de bestaande reserve sociaal domein vergaand is afgebouwd. De stand van deze reserve is in dit scenario afgebouwd van € 16,2 miljoen per 1 januari 2019 naar € 6,1 miljoen per 1 januari 2022.

Programma 5

Vastgoed exploitatie

Leegstaande (school)gebouwen

Als gevolg van de ver- en nieuwbouw van schoolgebouwen, is de laatste jaren een aantal bestaande scholen aan de onderwijsbestemming onttrokken en wordt de gemeente weer volledig eigenaar van deze locaties. Ook in komende jaren zal een aantal scholen nog aan de onderwijsbestemming worden onttrokken. Vaak hebben deze schoolgebouwen nog een boekwaarde welke bekostigd moet worden uit de herontwikkeling van deze locaties. In 2018 heeft u besloten het voormalige schoolgebouw Lief Vrouweveld uit veiligheidsoverwegingen te slopen en af te waarden. De afwaardering ad € 348.000,- is verwerkt via de Bestuursrapportage 2018.

Als ontwikkelingen daartoe aanleiding geven zullen ook andere panden worden afgewaardeerd. Het hiermee samenhangende risico bedraagt maximaal € 1,8 miljoen. Er is geen aanleiding om in deze afwaardering onderliggende gronden te betrekken, veelal is de boekwaarde lager dan de marktwaarde. Gedurende de crisis bleek het moeilijk te zijn op dergelijke locaties nieuwe ontwikkelingen te realiseren, door de aantrekkende economie is deze situatie in positieve zin gewijzigd.

Exploitaties parkeergarages

De gemeente Roermond heeft een tweetal eigen parkeergarages. Het Meerjarig Onderhoudsplan zoals dat door de gemeenteraad op 13 juli 2017 is vastgesteld voorziet niet in het onderhoud van de gemeentelijke parkeergarages. De kosten hiervan bedragen jaarlijks € 77.000,-.

Programma 10

Eerder in deze paragraaf is aangegeven dat de gemeentelijke organisatie onder druk staat en welke maatregelen wij op dit punt voorstaan. Zonder deze maatregelen groeit de organisatie. Samenhangend hiermee zijn de bestaande taakstellingen ad € 326.000 nog niet gerealiseerd. Op onderdelen is tijdelijke en structurele formatie aangetrokken tot een bedrag ad € 653.000 welke eveneens niet in de begroting is opgenomen. De komende jaren zal de kanteling van de organisatie zijn beslag moeten krijgen.

Privacywetgeving

De digitale wereld wordt steeds complexer en vervlochten. Dit gegeven ' genereert ' ook steeds meer (persoons-) gegevens die digitaal verwerkt worden binnen de gemeente. De landelijke overheid legt daarbij steeds meer uitvoerende taken op lokaal niveau waarbij in de onderliggende processen sprake is van persoonsgegevens met een bijzonder karakter (gezondheid, juridische, strafrechtelijke

gegevens, gegevens over inkomen, schulden e.d.). Het ongewild lekken (of misbruiken) van gegevens kan leiden tot boetes die de Autoriteit Persoonsgegevens oplegt. Deze boetes variëren maar kunnen oplopen tot € 830.000,- per geval. Als gevolg van de Europese richtlijn (wijzigende wet bescherming persoonsgegevens) wordt de lat een stuk hoger gelegd.

In lijn met de Algemene Europese Verordening Gegevensbescherming (AVG - 2018) moeten organisaties meetbaar 'in control' zijn. Zij moeten hun risico's in kaart gebracht hebben en aantoonbaar sturen met verbetermaatregelen en daarmee op inperking van risico's. Onder andere door Data Privacy Impact Assessment (DPIA's) te doen en privacy onderdeel te maken van de PDCA cycli (plan, do, check, act) worden in Roermond, maar ook in Midden Limburgs verband de nodige stappen gezet. Een van de speerpunten hierbij is de inrichting van de organisatie door het benoemen van een functionaris FG, een privacyofficer en een medewerker Ciso en de verdere bewustwording binnen de gemeentelijke organisatie.

Risicomanagement bij verbonden partijen

De gemeente Roermond kent een aantal verbonden partijen die op basis van omvang, belang en of risico van betekenis zijn. In de paragraaf Verbonden Partijen is per partij eveneens aandacht geschonken aan risico's en de wijze waarop deze risico's worden beheerst. Binnen de Veiligheidsregio Limburg-Noord en de Westrom vinden ontwikkelingen plaats waardoor hun weerstandsvermogen lager is dan noodzakelijk. Beleid is dat verbonden partijen over voldoende weerstandsvermogen beschikken om hun eigen risico's op te vangen. Als hun weerstandsvermogen te laag is kan een situatie ontstaan waarbij deze verbonden partijen extra middelen vragen aan de gemeente.

Onderstaand wordt voor de belangrijkste verbonden partijen kort aangegeven hoe zij binnen hun organisatie risicomanagement vorm hebben gegeven en of voor de gemeente een restrisico bestaat.

Veiligheidsregio Limburg-Noord

In 2015 heeft de Veiligheidsregio Limburg-Noord de Nota Risicomanagement, Reserves en Voorzieningen vastgesteld en is een start gemaakt met de implementatie van risicomanagement binnen de organisatie. Risicomanagement wordt gezien als een belangrijk onderdeel van de ingezette versterking van de financiële functie, het in control komen van de organisatie en daarmee het bewerkstelligen van financiële stabiliteit. Om voldoende weerstandsvermogen te hebben is besloten dat de deelnemende gemeenten, verspreid over een periode van 4 jaar, een hogere bijdrage te betalen om zodoende het weerstandsvermogen op een verantwoord peil te brengen.

BsGW

Door de deelnemende gemeenten is uitgesproken dat het weerstandsvermogen van de BsGW realistisch maar qua omvang beperkt moet zijn. Operationele risico's moeten door BsGW zelf kunnen worden opgevangen, zonder te hoeven terugvallen op de deelnemers.

Ten behoeve van de begroting 2019 van de BsGW zijn de risico's geïnventariseerd en voorzien van beheersmaatregelen. Bestuurlijk is besloten om het weerstandsvermogen aan te vullen, zodanig dat de ratio weerstandsvermogen uitkomt op 1,0.

WSW bedrijf Westrom

De Westrom heeft binnen haar organisatie de risico's geïnventariseerd en de weerstandscapaciteit bepaald. De risico-inventarisatie is onderverdeeld in bedrijfsvoeringsrisico's en risico's samenhangend

met de Wet Werk en Zekerheid. Duidelijk is dat de afnemende Rijksbijdrage WSW de exploitatie van de Westrom onder druk blijft zetten. De deelnemende gemeenten staan garant voor het verschil tussen de loonkosten van de WSW werknemers en de van het Rijk ontvangen gelden. Deze gevolgen zijn in de gemeentelijke begroting verwerkt. Uit de door de Westrom uitgevoerde risicoanalyse blijkt dat de weerstandscapaciteit in 2019 voldoende is om de risico's op te vangen.

Ontwikkelmaatschappij Midden Limburg B.V. (OML)

De voorgenomen herfinanciering van OML is afgerond. Het ging daarbij om het herstel van de aandelenverhoudingen naar de oorspronkelijk afgesproken verdeling en de vernieuwing van de kredietfaciliteit door de BNG. Hieraan voorafgegaan is de financiële positie van OML door een extern bureau beoordeeld, uit dit advies blijkt dat deze positie sterk is. Het aandelenbezit van Roermond in OML is teruggebracht van 40,5% naar 30,9%. Samenhangend met de herfinanciering is door de aandeelhouders gegeven borgstelling aangepast en verlengd. Het risicoprofiel van OML is door de verkoop van gronden de laatste tijd sterk verbeterd.

Omnibuzz

De gemeenschappelijke regeling Omnibuzz is recent aangegaan. Ter bepaling van haar weerstandsvermogen heeft Omnibuzz een inventarisatie gemaakt van haar belangrijkste risico's en vervolgens maatregelen benoemd om deze risico's zo goed mogelijk te beheersen. Binnen Omnibuzz is risicomanagement een essentieel onderdeel van de Planning en Control cyclus. Door de recente uitbreiding van de activiteiten en groei van Omnibuzz is de risicoparaagraaf herijkt.

Kengetallen

De in de regelgeving voorgeschreven kengetallen zijn onderstaand opgenomen en toegelicht. De structurele exploitatieruimte, belastingcapaciteit en grondexploitatie waren al opgenomen, maar worden nu middels een kengetal weergegeven.

De schuldquote geeft aanvullend inzicht in de mate waarin de gemeente met extern vermogen is gefinancierd en de druk die deze financieringslasten op de gemeentelijke exploitatie tot gevolg heeft. De solvabiliteitsratio geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is om aan zijn financiële verplichtingen te voldoen. In deze paragraaf zijn de kengetallen apart opgenomen en toegelicht.

Begroting 2018	Verloop van de kengetallen		
	Jaarverslag 2017	Begroting 2018	Begroting 2019
Kengetallen:			
netto schuldquote	54 %	60 %	61 %
netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen	51 %	63 %	62 %
solvabiliteitsratio	31,1 %	21,5 %	20,0 %
structurele exploitatieruimte	-1,63 %	-0,78 %	-0,03 %
grondexploitatie	0 %	0,3 %	0,3 %
belastingcapaciteit*	87,8 %	94,7 %	96,2 %

Op basis van de gemiddelde woonlastendruk (onroerende zaakbelastingen, rioolheffing en afvalstoffenheffing).

Netto schuldquote en netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen

De schuldquote geeft een beeld van de mate waarin een gemeente met extern vermogen is gefinancierd. Vreemd vermogen heeft financieringslasten tot gevolg welke drukken op de gemeentelijke exploitatie, de omvang van het vreemd vermogen (en het hieraan gekoppelde renterisico) is hierbij relevant. De gemeentelijke score van 61% komt overeen met het landelijke

gemiddelde. Recente landelijke cijfers ontbreken, maar uit cijfers van de VNG blijkt dat Roermond (klasse 50.000-100.000 inwoners) behoort tot de gemeente met een relatief lage netto schuld per inwoner. Grote gemeenten hebben vaak een hogere netto schuldquote dan kleinere gemeenten.

In 2015 is door de VNG het model houdbare gemeentefinanciën ontwikkeld. Aan de hand van dit model ontstaat inzicht of de gemeente ook in economisch slechte tijden genoeg geld overhoudt om aan de schuldverplichtingen te voldoen zonder dat noodzakelijke publieke voorzieningen in de knel komen. Volgens dit model is een schuldquote tot 100% normaal en ontstaat gevaar bij een schuldquote van meer dan 130%.

Solvabiliteitsratio;

De solvabiliteitsratio drukt het eigen vermogen van de gemeente uit als percentage van het totale vermogen. De gemeente Roermond kent een solvabiliteitsratio van 20 %. Als gevolg van de inzet van reserves ter realisatie van gemeentelijke doelstellingen en ter dekking van de tekorten 3 D zal in de nabije toekomst de solvabiliteit verder afnemen. Een score lager dan 20% wordt als onvoldoende gezien.

Structurele exploitatieruimte;

Het financiële kengetal "structurele exploitatieruimte" geeft aan hoe groot de structurele ruimte binnen de vastgestelde begroting is. Daarnaast geeft dit kengetal ook aan of de gemeente in staat is om structurele tegenvallers op te vangen dan wel of er nog ruimte is voor nieuw beleid. De score is negatief en geeft feitelijk een te positief beeld. Het percentage is voor 2019 negatief, de structurele lasten zijn groter dan de baten.

Belastingcapaciteit;

Deze ratio geeft inzicht hoe de belastingdruk van de gemeente Roermond zich verhoudt tot het landelijke gemiddelde. Hierbij wordt uitgegaan van de gemiddelde belastingdruk van het belastingenpakket bestaande uit de onroerende zaakbelastingen, rioolheffing en afvalstoffenheffing. Uit het kengetal blijkt dat de belastingdruk in Roermond lager is dan gemiddeld. Het in coalitieakkoord opgenomen uitgangspunt dat de lasten voor de burger zo laag mogelijk worden gehouden, is in deze score zichtbaar.

Grondexploitatie;

Dit kengetal geeft weer hoe de waarde van de grond zoals opgenomen in de grondexploitatie zich verhoudt tot de totaal geraamde baten van de gemeente. Uit het kengetal blijkt of de boekwaarde van de gronden bij verkoop wordt terugontvangen of dat afwaardering op gronden noodzakelijk is. Roermond kent nog één grondexploitatie, deze is beperkt in omvang. Als gevolg hiervan is het kengetal zeer gering.

De kengetallen afzonderlijk maar ook in onderlinge samenhang laten voor de gemeente een normaal beeld zien. In dit opzicht is de ontwikkeling van de structurele exploitatieruimte belangrijk om te volgen in relatie tot de ontwikkelingen in het sociaal domein. Zonder inzet van reserves is deze negatief en hieruit moet worden geconcludeerd dat in structurele zin de uitgaven groter zijn dan de inkomsten. Een tweede negatieve ontwikkeling is de afname van de solvabiliteit. Een ratio tussen 30 en 80% wordt als normaal gezien. Een score lager dan 20% wordt als slecht gezien.