

Paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Inleiding

Het weerstandsvermogen geeft aan of we in staat zijn om financiële tegenvallers op te vangen. Daarvoor is ten eerste inzicht nodig in de omvang van de risico's. Het gaat dan om risico's waarvoor geen (afdoende) maatregelen zijn getroffen of zijn te treffen en die gevolgen kunnen hebben voor de financiële positie. Ten tweede is inzicht nodig in de middelen die beschikbaar zijn om deze niet-begrote kosten te dekken (weerstandscapaciteit). Zolang er evenwicht is tussen de risico's en de weerstandscapaciteit kan de gemeente, gegeven het risicoprofiel, risico's die zich manifesteren opvangen, zonder te hoeven ingrijpen in het beleid. Om dit te bereiken is risicobeheersing van groot belang.

De beoordeling van het weerstandsvermogen

De benodigde weerstandscapaciteit (totaal inschatting risico's) wordt afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit. De uitkomst van die berekening vormt het weerstandsvermogen.

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit (risico's)}}$$

Aan deze ratio wordt de volgende waardering gegeven (bron: Nederlands Adviesbureau Risicomanagement).

Ratio	Waardering
> 2,0	Uitstekend
1,5 – 2,0	Ruim voldoende
1,0 – 1,5	Voldoende
0,8 – 1,0	Matig
0,6 – 0,8	Onvoldoende
< 0,6	Ruim onvoldoende

Conclusie

Voor onze gemeente is de ratio voor het weerstandsvermogen 1,57. Het weerstandsvermogen is dus ruim voldoende.

Risico-inventarisatie en risicobeheersing

Een goed werkend systeem van risicomanagement begint met het inventariseren en beheersen van risico's. Risico's moeten tenslotte worden opgevangen met het eigen vermogen, door belastingverhoging of door beleidsmatige ombuigingen op de begroting. Dit laatste in het geval als de weerstandsratio niet minimaal als 'voldoende' is aangemerkt. Door al in een vroeg stadium na te denken over de mogelijke risico's van beleid of de uitvoering daarvan, zijn risico's nog te voorkomen, of ernstige gevolgen ervan te beperken. Daarnaast kunnen risico's ook worden geaccepteerd of overgedragen.

Hierna volgt een overzicht van de geïnventariseerde risico's, waarbij we aangeven wat de mogelijke financiële consequenties zijn als een risico zich voordoet.

Risico	Kwantificering (€)	Kans % voor berekening	Totaal (€)
Obligatie's	€ 22.136.000	9%	€ 2.036.500
Verbonden partijen	€ 3.024.600	27%	€ 540.900
Decentralisaties sociaal domein	€ 540.000	80%	€ 432.000
Maatschappelijk Vastgoed	€ 721.160	50%	€ 360.600
Garantie's met achtervang	€ 26.000.000	1%	€ 260.000
Open einde regeling	€ 397.000	50%	€ 198.500
Garantie's zonder achtervang	€ 3.801.000	3%	€ 114.000
Grondexploitaties	€ 209.976	30%	€ 63.000
Vennootschapbelasting	€ 15.000	25%	€ 3.800
Juridische risico's, publiek rechterlijk Privacy (AVG)			pm pm
Eindtotaal			€ 4.009.300

De risicokaart plaatst de risico's qua urgentie in een schema op basis van de risicoscore (kans x impact) op basis van een schaal van 1 tot 5 voor zowel de kans (= waarschijnlijkheid) als de impact. De scores kunnen als volgt worden geduid:

Risicoscore (= Risico X Kans)		
0 < 3	minimaal	
3 < 5	laag	
5 < 10	gemiddeld	
10 < 20	hoog	
> 20	urgent	

Risicokaart							
		Risico Impact					
		< € 100.000	€ 100.000 - € 250.000	€ 250.000 - € 500.000	€ 500.000 - € 1.000.000	> € 1.000.000	
		1	2	3	4	5	
(netto) waarschijnlijkheid	Zeër klein	1	Verbonden partijen, aandeelhouderschap Vennootschapsbelasting	Garanties zonder achtervang	Garanties met achtervang	Verbonden partijen (GR-en)	Obligaties
	Klein	2	Grondexploitaties	Verbonden Partijen - Garantie OML			
	50/50	3		Open einde regeling Inkomensdeel participatie (BUIG)	Maatschappelijk vastgoed		
	Groot	4		Decentralisaties sociaal domein			
	Zeër groot	5					

NB. Juridische risico's en Privacy (AVG) kunnen niet geduid worden op de risicokaart

Toelichting op risico's

Obligaties

De gemeente heeft de opbrengst van de verkoop van Essent belegd in obligaties. Voor de staatsobligaties bestaat een risico dat deze afgewaardeerd kunnen worden als het land niet aan de verplichtingen kan voldoen. Daarnaast lopen we bij financiële instellingen het risico dat bij faillissement niet of beperkt wordt uitbetaald. Door de financiële crisis is de kredietwaardigheid van een aantal landen en financiële instellingen onder druk komen te staan. Daarnaast voldoet een aantal obligaties niet meer aan de randvoorwaarden bij afsluiten. Deze obligaties mogen volgens de wet Financiering Decentrale Overheden in portefeuille blijven tot dat deze afgelost of verkocht worden. Het risico (kolom kans in tabel) is berekend aan de hand van het percentage obligaties dat niet meer binnen de randvoorwaarden valt.

Verbonden partijen

In de paragraaf verbonden partijen staat per partij het risico vermeld. Met betrekking tot Gemeenschappelijke Regelingen (GR) geldt dat de deelnemende gemeenten verplicht zijn nadelige exploitatiesaldi bij te betalen. In bovenstaande tabel met geïnterpreteerde risico's en mogelijke financiële consequenties is per GR een inschatting gemaakt van de eventuele bijbetaling als gevolg van een nadelig exploitatiesaldo, op basis van de bijbetalingen (begrotingswijzigingen van de desbetreffende GR) in de afgelopen jaren.

Maatschappelijk Vastgoed

In 2018 heeft Laco het Apollocomplex van de gemeente gekocht. Hierbij is een exploitatiebijdrage voor de komende 20 jaar overeengekomen. Afgesproken is om voor de komende 10 jaar, circa 2/3^e deel van de exploitatiebijdrage ten behoeve van het zwembad, vooruit te betalen. Laco gebruikt deze vooruitbetaalde bedragen voor de verbouwing van het pand naar de gewenste maatschappelijke functie. De gemeente loopt hierbij een financieel risico wanneer het Apollocomplex na verbouwing en binnen 10 jaar niet levensvatbaar blijkt.

In het kader van het overdragen van maatschappelijk vastgoed naar beheerstichtingen worden de stichtingen in hun exploitatie financieel ondersteund door de gemeente middels een exploitatiebijdrage. De beheerstichtingen ontvangen daarnaast een incidentele bijdrage in de investeringen die gedaan moeten worden om het gebouw zodanig in te richten dat het onderdak kan bieden aan de gewenste maatschappelijke functie. Voor het resterende deel van de investering dient de beheerstichting zelf voor financiering te zorgen.

In de besluitvorming rondom dorpshuizen is aangegeven dat wanneer de beheerstichting dit resterende deel niet via een lening uit de markt kan financieren, zij een beroep kunnen doen op de gemeente. De beheerstichting kan dit gedeelte van de investering in dat geval tegen marktconforme voorwaarden bij de gemeente lenen. Hier is eind 2018 door Stichting Dorpshuis De Roerparel gebruik van gemaakt. Begin 2019 heeft ook Stichting Dorpshuis Montfort een beroep gedaan op de mogelijkheid een lening bij de gemeente aan te trekken. Het risico op het niet kunnen terugbetalen van de lening door dorpshuizen beperkt zich ultimo 2018 dus tot twee dorpshuizen.

Er blijft altijd een risico dat de maatschappelijke accommodaties in beheer van de beheerstichtingen op termijn niet levensvatbaar blijken te zijn. Aan het einde van de huidige raadsperiode (begin 2023) resteert een totaal bedrag aan leningen waarover risico gelopen wordt van circa € 721.000.

Ook loopt het proces van het contract vrij maken van accommodaties. Het gaat nog om twee horecacontracten, die formeel in 2019 zijn opgezegd. Daarnaast wordt ook geprobeerd om tot een minnelijke oplossing te komen. De uitkomst van dit proces is nog niet bekend. Afhankelijk van de uitkomst zal duidelijk worden in hoeverre de reserve accommodatiebeleid toereikend is om het contract vrij maken financieel af te ronden.

Garanties met achtervang

De investeringen van woningcorporaties voor sociale huurwoningen en maatschappelijk vastgoed worden veelal met leningen gefinancierd. De meeste corporaties laten hun leningen borgen door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). Mochten zij hun leningen niet meer kunnen afbetalen, dan neemt het WSW de betaalverplichtingen over. Als het WSW deze betaalverplichting niet uit eigen vermogen en bij corporaties te innen obligo kan voldoen, moeten Rijk en gemeenten ieder voor 50% bijspringen. Op grond van hun rol als achtervanger moeten zij in dat geval renteloze leningen aan het WSW verstrekken. De VNG waarschuwt dat het risico dat er in de toekomst een beroep op het Rijk en gemeenten gedaan wordt toeneemt. Dit vergrote risico wordt enerzijds veroorzaakt doordat de Autoriteit Woningcorporaties na onderzoek heeft geconcludeerd dat het WSW de gevraagde zekerheid voor de achtervang niet kan waarmaken. Anderzijds waarschuwt rating-bureau Standard & Poor's dat het de kredietwaardigheid van de WSW naar beneden bijstelt, wanneer de vermogenspositie van het WSW niet verbetert. Een lagere kredietwaardigheid leidt er toe dat de voordelen van deelname aan het WSW voor woningcorporaties kleiner worden. Wanneer kapitaalkrachtige woningbouwcorporaties zich om deze reden terugtrekken uit het WSW verdwijnt de solidariteit en zal er eerder een beroep op Rijk en gemeenten gedaan worden.

Decentralisaties sociaal domein

Sinds 2015 is gemeente verantwoordelijk voor jeugdzorg en WMO-nieuw. Hiermee heeft de gemeente een groot financieel risico erbij gekregen. De afgelopen jaren is gebleken dat met name in de Jeugdzorg er sprake was van aanzienlijke tekorten. De ingezette lijn om de onzekerheden verder te minimaliseren wordt in 2020 verder doorgezet.

Binnen de jeugdzorgkosten is een belangrijk risico de fluctuatie en soms onvoorspelbaarheid hiervan. Voor een groot deel wordt dit risico gemonitord binnen de P&C-cyclus. Voor de specialistische jeugdzorg, jeugdzorgplus en jeugdbehandeling met verblijf kwantificeren we de kosten van 2 instromers (à € 270.000).

Gegevensveiligheid (Informatieveiligheid en privacy)

De risico's voor gegevensveiligheid zijn voor een deel gebaseerd op het Dreigingsbeeld Informatiebeveiliging Nederlandse Gemeenten 2019/2020. Dit dreigingsbeeld van de informatiebeveiligingsdienst (IBD) biedt inzicht in verschillende risico's. De volgende belangrijke risico's voor de gemeentelijke gegevensveiligheid zijn ook van toepassing op de gemeente Roerdalen:

- Er moet voor het borgen van gegevensveiligheid nog veel gebeuren om de basis op orde te krijgen. De basis bestaat uit de menselijke schakel en de kennis en competenties rondom gegevensveiligheid van deze menselijke schakel.
- Aanvallen van kwaadwillenden zijn vaak succesvol door het ontbreken van basismaatregelen. Een voorbeeld van een basismaatregel is het veilig en tijdig uitvoeren van updates.
- Er is in de organisatie onvoldoende inzicht in de risico's die invloed hebben op de beschikbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid van informatie en informatiesystemen. Dit kan resulteren in bijvoorbeeld uitval van systemen en het uitlekken van vertrouwelijke informatie.
- Technologische ontwikkelingen (zoals Internet of Things, big data, biometrie en gezichtsherkenning) en toenemende complexiteit en connectiviteit brengen nieuwe risico's met zich mee. Dit zet de digitale weerbaarheid van de gemeente onder druk.
- Een adequaat incidentenmanagement en ondersteunende middelen daarvoor zijn in opbouw. Dit kan imagoschade en financiële consequenties tot gevolg hebben. De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) verlegt de focus van voorlichting naar handhaving. Gemeenten zijn in het licht van bijzondere aandacht die de AP heeft voor lokale overheden extra kwetsbaar bij

eventuele toezichts- en handhavingsacties van de autoriteit. Deze kwetsbaarheid uit zich in het ergste geval in een administratieve geldboete.

Wat gaan we daaraan doen?

Wij versterken de menselijke schakel. Dit gebeurt door het vergroten van bewustwording, het bieden van training aan medewerkers en bestuur. Hiernaast stellen wij middelen ter beschikking voor een veilige verwerking van gegevens. Deze middelen moeten ook zorgen voor borging van de beschikbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid van informatie en informatiesystemen. Het versterken van de menselijke schakel en de inzet van geschikte middelen dragen bij aan de basis op orde.

Hiernaast krijgt risicomanagement een meer prominente plek in de organisatie. Risicomanagement zorgt namelijk voor grip op risico's in dagelijkse processen en risico's die nieuwe technologische ontwikkelingen met zich meebrengen.

Verder maken wij afspraken met Servicecentrum MER, afdeling Bedrijfsvoering (I&A) om de ontbrekende basismaatregelen te implementeren.

Vennootschapsbelasting

Met ingang van 2016 zijn gemeenten geconfronteerd met de gevolgen van de invoering van de vennootschapsbelasting (Vpb). In de tussentijd is er steeds meer duidelijk over de financiële effecten hiervan. Zoals het nu uitziet doet de kans op betaling van Vpb zich voor bij de grondexploitatie en de verkoop van ingezameld oud papier e.d. Voor 2019 verwachten we hier een uiterst bescheiden verplichting van maximaal € 20.000.

Er is in zijn algemeen nog steeds enige onduidelijkheid rondom de invoering van de vennootschapsbelasting bij gemeenten. Dit komt mede doordat er nog geen ervaring is opgebouwd binnen de belastingdienst. Maar inmiddels is er een landelijke richtlijn die meer duidelijkheid verschaft en die nu door de belastingdienst wordt gehanteerd.

De invoering van de vennootschapsbelasting hebben nog de nodige administratieve lasten met zich meegebracht. De onder de Vpb vallende onderdelen, moesten administratief verwerkt worden volgens de regels van de Vpb. Deze wijken nogal af op het gebied van bijvoorbeeld het activeren van investeringsuitgaven en kostentoekening.

Juridische risico's, publiekrechtelijk en privaatrechtelijk

De bestuursorganen van de gemeente zijn jaarlijks betrokken in veel publiekrechtelijke procedures en nemen jaarlijks veel publiekrechtelijke besluiten. Het kan voorkomen dat uit deze procedures en besluiten verplichtingen voortvloeien tot schadevergoeding of nadeelcompensatie. Bijvoorbeeld in geval van een onrechtmatig besluit (schadevergoeding) maar ook in geval van een rechtmatig besluit (nadeelcompensatie). Doorgaans zijn deze risico's goed in beeld bij de behandelende ambtenaren. Waar mogelijk worden dergelijke risico's afgewenteld op derden (bijvoorbeeld via een planschadeverhaalsovereenkomst). Relevant om te vermelden is dat het niet mogelijk is om al deze risico's af te dekken door middel van een aansprakelijkheidsverzekering, mede vanwege het (zeer beperkte) aanbod aan verzekeringspolissen."

Daarnaast beweegt de gemeente zich steeds meer op het snijvlak tussen markt en overheid. Dit vraagt bewustwording in de organisatie van de geoorlooftheid van de inzet van publieke middelen, in het bijzonder op het terrein van het mededingingsrecht.

Verder zijn we bezig met dorpsgericht werken. Deze manier van werken gaat uit van vertrouwen in de burger en het zo veel mogelijk praktisch aanpakken en oplossen van zaken. Dit uitgangspunt past

bij de gewenste ontwikkelingen binnen Roerdalen. Wel is het van belang dat vanuit juridisch oogpunt gezocht wordt naar een balans tussen praktische oplossingen en wettelijke mogelijkheden en risico's.

De weerstandscapaciteit

Bij de weerstandscapaciteit kan onderscheid worden gemaakt tussen incidentele en structurele capaciteit en tussen directe en indirecte capaciteit.

- De *incidentele weerstandscapaciteit* is het vermogen om calamiteiten éénmalig op te vangen zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van taken. Het valt samen met de (algemene) reservepositie.
- De *structurele weerstandscapaciteit* zijn de middelen die permanent ingezet kunnen worden om tegenvallers in de lopende exploitatie op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van de bestaande taken.
- De *direct beschikbare weerstandscapaciteit* bestaat uit gelden die direct kunnen worden gebruikt voor de kosten van een calamiteit.
- De *niet direct beschikbare weerstandscapaciteit* zijn gelden waarvan besloten kan worden om ze vrij te maken. Hiervoor moeten eerst trajecten in gang worden gezet

		bedragen x € 1.000	
Weerstandscapaciteit per 1 januari 2019		Structureel	Incidenteel
Direct beschikbaar			
post onvoorzien		100	
algemene reserve			17.356
Totaal direct beschikbaar		100	17.356
Niet direct beschikbaar			
onbenutte belastingcapaciteit		252	
bestemmingsreserve (excl. reserve investeringen economisch nut)			6.038
stille reserves			p.m.
Totaal niet direct beschikbaar		252	6.038
Totaal beschikbare weerstandscapaciteit		352	23.394

Kengetallen financiële positie

Als richtlijn voor de streefwaarden van de financiële positie gaan we uit van de classificaties die door de provincie Limburg zijn afgegeven. Voor de weerstandsratio gaan we uit van de normen van het Nederlands Adviesbureau Risicomanagement.

Deze streefwaarden geven een richting aan. Als niet voldaan wordt aan de streefwaarden betekent dit dat inspanningen verricht moeten worden om tijdig bij te sturen. De kengetallen worden dan ook niet als harde norm voorgesteld, maar moeten altijd in samenhang worden bekeken.

Verloop van de kengetallen (incl. vergelijkende cijfers voorgaande jaren)							
Financiële kengetallen	Jaarrekening 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Streefwaarden	Begroting 2021	Begroting 2022	Begroting 2023
Ratio weerstandsvermogen	6,90	6,42	1,57	> 1	1,70	1,78	1,87
Netto schuldquote	-10%	6,0%	0,1%	< 90%	0,1%	0,1%	0,1%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor doorgeleende bedragen	-13%	8,0%	8,0%	< 90%	24,0%	29,1%	27,8%
Solvabiliteitsratio	52%	47,0%	43%	> 50%	42%	41%	41%
Grondexploitatie	-1,16%	0,2%	-2,1%	< 20%	-2,2%	-2,2%	-2,1%
Structurele exploitatieruimte	0,3%	-0,3%	-0,1%	> 0%	0,3%	1,3%	2,1%
Belastingcapaciteit	86%	95,0%	98%	< 95%	98%	98%	98%
Omvang Alg. reserve (* € 1.000)	3.347	3.890	17.356	3.500	17.175	16.964	16.753

Conclusie

Wij vallen bij een groot deel van de categorieën binnen de streefwaarde zoals deze zijn benoemd in de Kadernota 2020. Het enige minpunt is het feit dat de structurele exploitatieruimte niet sluitend is. Als dit echter wordt afgezet tegen het ratio van de weerstandscapaciteit is dit risico van beperkte omvang. Bovendien laat het meerjarig perspectief in de begroting 2020 zien dat dit van tijdelijke aard is. Wel blijft het noodzakelijk om hier ook naar de toekomst toe alert op te blijven.

Voor de omvang van de algemene reserve en de solvabiliteitsratio kan een zelfde conclusie worden getrokken.

Uitleg kengetallen

Netto schuldquote

De netto schuldquote beoordeelt de schuld als aandeel van de inkomsten. Bij een lage netto schuldquote is dit een indicatie dat de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie laag zijn. Hoe lager het percentage, hoe gunstiger. Om een zuiver beeld te krijgen van het (netto) effect, wordt het bedrag aan schulden gecorrigeerd met het bedrag dat is doorgeleend.

Solvabiliteitsratio

Dit kengetal geeft inzicht in de mate waarin wij in staat zijn aan onze financiële verplichtingen te voldoen. Dit gebeurt door het eigen vermogen uit te drukken in een percentage van het totale vermogen.

Grondexploitatie

Dit kengetal is in het algemeen vooral opgenomen vanwege de mogelijke impact van de grondexploitatie op de financiële positie van een gemeente. Hiervan is vooral sprake als een gemeente geldleningen heeft afgesloten om grond van toekomstige woningbouwprojecten te verwerven. Dit is bij ons niet het geval.

Structurele begrotingsruimte

Het kengetal geeft in verhouding aan wat de structurele begrotingsruimte is door het saldo van de structurele lasten en lasten te vergelijken met de totale baten. Een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten (waaronder de rente en aflossing van een lening) te dekken. Er is dan sprake van een structureel sluitende begroting.

Belastingcapaciteit

De belastingcapaciteit geeft inzicht in de mate waarin bij het voordoen van een financiële tegenvaller in het volgende begrotingsjaar kan worden opgevangen of ruimte is voor nieuw beleid.