

## Paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing

€ 13.200.000

Risicowaarden

€ 17.940.000

Weerstandscapaciteit

1,36

Weerstandsvermogen

### Inleiding

De complexiteit van projecten waar gemeenten aan deelnemen, de veranderende rol van gemeenten in de maatschappij en ingrijpende veranderingen in wet- en regelgeving dwingen tot een groter risicobewustzijn. Het is dan van belang om zicht te hebben en te behouden op de risico's die zich manifesteren bij de uitvoering van gemeentelijke taken en om daarbij passende beheersmaatregelen te treffen. De gemeente Altena moet voldoende buffers hebben om deze risico's op te kunnen vangen. Deze paragraaf geeft inzicht in de verhouding tussen de risico's en het vermogen om deze risico's op te kunnen vangen.

### Beleidskader en definities

#### *Beleidskaders*

- Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)
- Nota Risicomanagement 2019
- Nota Reserves en voorzieningen 2019
- Frauderisicomanagementbeleid (nog op te stellen)

#### *Definities*

De paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing geeft een indicatie in welke mate het vermogen van de gemeente Altena toereikend is om financiële tegenvallers op te vangen zonder dat het beleid moet worden aangepast. Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:

- a. de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote lasten te dekken;
- b. alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

Onder risicomanagement wordt het systematisch in kaart brengen van de risico's met het oog op de beheersing van de risico's verstaan. In deze paragraaf ligt de primaire focus op het financiële risico. Risicomanagement is geen statisch instrument, maar dient integraal onderdeel uit te maken van werkprocessen. Middels de Planning & Control-documenten wordt de gemeenteraad geïnformeerd over het weerstandsvermogen. De risico's met betrekking tot verbonden partijen zijn opgenomen in de paragraaf verbonden partijen.

Tot slot worden in de paragraaf kengetallen in relatie tot de financiële positie van de gemeente Altena opgenomen alsmede een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen deze kengetallen.

## Weerstandscapaciteit

Bij het bepalen van de weerstandscapaciteit wordt onderscheid gemaakt tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit.

### *Incidentele weerstandscapaciteit*

De incidentele weerstandscapaciteit is het vermogen dat ingezet kan worden om eenmalige tegenvallers op te vangen en wordt gevormd door de optelsom van het vrij aanwendbare deel van de algemene reserve en de stille reserves. Stille reserves worden bepaald door het verschil tussen boekwaarden en de actuele marktwaarden van bezittingen in aandelen en onroerend goed. Hierbij dient in acht te worden genomen dat niet alle stille reserves snel te gelde gemaakt kunnen worden. Bovendien neemt de toezichthouder deze reserves alleen mee bij de berekening van de incidentele weerstandscapaciteit als de actuele marktwaarde reëel is onderbouwd, bijvoorbeeld door een officiële taxatie. Ook mag de stille reserve geen gebruiksnut meer hebben voor de gemeente en moet deze op korte termijn beschikbaar kunnen komen. Om deze redenen worden de stille reserves op nihil gesteld.

### *Structurele weerstandscapaciteit*

De structurele weerstandscapaciteit bestaat uit 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 bestaande taken over meerdere jaren. De structurele weerstandscapaciteit bestaat uit de post onvoorzien, de onbenutte belastingcapaciteit en structurele begrotingsruimte.

De totale weerstandscapaciteit wordt als volgt berekend:

(bedragen x € 1.000)	Begroting 2020
Vrij aanwendbaar deel algemene reserve (per 31-12-2020)	10.637
Nog te ontvangen frictiekostenvergoeding *	3.548
Stille reserves	0
<i>Incidentele weerstandscapaciteit (A)</i>	<u>14.185</u>
Onbenutte belastingcapaciteit	3.668
Onvoorzien	87
Structurele begrotingsruimte	0
<i>Structurele weerstandscapaciteit (B)</i>	<u>3.775</u>
<b>Totale weerstandscapaciteit (A + B)</b>	<b>17.940</b>

\* Verdeeld over de jaren 2019-2022 ontvangt de gemeente een bijdrage in de frictiekosten van totaal € 8.875.000. De frictiekosten zijn voornamelijk reeds gemaakt in 2018 en 2019. Deze lasten zijn daarom 'tijdelijk' gedekt uit de algemene reserve. Na ontvangst van frictiekostenvergoeding wordt de algemene reserve weer aangezuiverd.

# Risico-inventarisatie

## Bepalen risicowaarde

Om tot een kwantificering van de risico's te komen worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- **Kans.** De kans dat een risico zich daadwerkelijk voordoet is afhankelijk van meerdere factoren. Om te komen tot een schaalverdeling worden de volgende categorieën gehanteerd:
  - klein (< 25%)
  - middel (> 25% - < 75%)
  - groot (> 75%)
- **Financiële impact.** De financiële impact geeft de financiële invloed aan die een risico kan hebben op de gemeentelijke exploitatie. In sommige gevallen is het lastig om de impact te bepalen, dan kan gebruik gemaakt worden van de volgende categorieën:
  - gering (< € 100.000);
  - beduidend (> € 100.000 - < € 500.000);
  - kritiek (> € 500.000).
- **Risicowaarde.** De risicowaarde wordt berekend door het percentage 'kans' te vermenigvuldigen met het maximale risicobedrag. Voor structurele risico's wordt de risicowaarde vermenigvuldigd met factor 2. De gedachtegang hierbij is dat 2 jaar voldoende is om passende maatregelen te treffen.

Toepassing van bovenstaande leidt tot het volgende overzicht van geïnventariseerde risico's. Zoals in de nota Risicomanagement 2019 is aangegeven worden de tien belangrijkste risico's weergegeven en toegelicht.

	Omschrijving	I / S	Bedrag (x € 1.000)	Kans	I	S
1	Aanbestedingsrisico's / prijsontwikkelingen	S	2.500	25%	-	1.250
2	Kwetsbaarheid bedrijfsvoering / formatiebudget ontoereikend	S	2.500	25%	-	1.250
3	Overschrijding budgetten WMO	S	1.250	50%	-	1.250
4	Overschrijding budgetten Jeugdzorg	S	900	50%	-	900
5	Algemene Uitkering	S	1.500	25%	-	750
6	Contractrisico's	I	1.500	50%	750	-
7	Overschrijding budgetten gebundelde uitkering	S	650	50%	-	650
8	Open einderegelingen / verbonden partijen	S	1.000	25%	-	500
9	Garantiestellingen	I	5.000	10%	500	-
10	Nazorg gesloten stortplaatsen	I	800	50%	400	-
	<b>Totaal incidentele en structurele risicowaarde</b>					<b>8.200</b>
	Overige risico's	-				5.000
	<b>Totaal risicowaarde</b>					<b>13.200</b>

\* I = incidenteel / S = structureel

## Toelichting

### 1. Aanbestedingsrisico's / prijsontwikkelingen

De economie is zodanig aangetrokken dat bijvoorbeeld de bouwsector overspannen dreigt te worden. Hierdoor bestaat het risico dat aanbestedingen (veel) hoger geoffreerd worden dan begroot, dan wel dat er maar één aanbieder op een aanbesteding inschrijft.

Daarnaast gelden voor (Europese) aanbestedingen strakke regels. Wanneer niet strikt aan deze regels voldaan is kunnen financiële risico's ontstaan. De gemeente Altena heeft het Inkoop- en aanbestedingsbeleid in 2019 vastgesteld. Ook zijn de algemene inkoopvoorwaarden geformuleerd.

### 2. Kwetsbaarheid bedrijfsvoering / formatiebudget ontoereikend

Met de aantrekkelijke arbeidsmarkt is het minder gemakkelijk om geschikte medewerkers te vinden. Verder kunnen risico's in de bedrijfsvoering ontstaan door een bovengemiddeld niveau van het ziekteverzuim. De opbouw en samenstelling van het personeelsbestand kan eveneens een risico inhouden (vergrijzing, weglekken van kennis, etc.). Het is niet voorspelbaar wanneer en in welke mate dit risico zich voordoet en in welke mate een beroep gedaan moet worden op het inhuren van medewerkers. De financiële consequenties van dit risico kunnen echter groot zijn. De hoogte van het budget voor inhuur wordt lopende het jaar nauwlettend bewaakt en afgezet tegen de uitgaven voor inhuur, om budgetoverschrijding te voorkomen. Als gevolg van de herindeling en de nieuwe organisatie lopen niet alle processen al meteen soepel en zullen er nog extra inspanningen verricht moeten worden om het structureel goed functioneren van de nieuwe organisatie te borgen. In de Begroting 2020 is rekening gehouden met het nieuwe Cao-akkoord.

### *3. Overschrijding budgetten WMO*

Bij de WMO leiden landelijke ontwikkelingen tot grotere financiële risico's. De invoering van het zogenoemde abonnementstarief leidt enerzijds tot een lagere eigen bijdrage van de cliënten. Anderzijds heeft het een aanzuigende werking op cliënten die voorheen geen beroep deden op een WMO-voorziening en nu, vanwege de lage kosten, hier wel gebruik van gaan maken. Op langere termijn wordt het verdeelmodel WMO (begeleiding en beschermd wonen) herzien. Ook de toenemende extramuralisering van de zorg (langer thuis blijven wonen) leidt tot een toenemende complexiteit en kosten van de zorgvragen.

### *4. Overschrijding budgetten Jeugdzorg*

Veel gemeenten kampen met budgetoverschrijdingen op het gebied van Jeugdzorg. Hoewel er zo realistisch mogelijk begroot wordt, hebben wij op dit gebied te maken met soms onvoorspelbare omstandigheden. Gedeeltelijk kent de jeugdzorg een open einde karakter. Ook kunnen individuele casussen leiden tot forse kostenposten. In samenwerking met de andere regiogemeenten wordt gewerkt aan een doorontwikkeling van de sturing- en beheersingsinformatie om de voorspelbaarheid van kosten te vergroten.

### *5. Algemene uitkering*

Conform de normeringssystematiek leiden hogere uitgaven van het Rijk tot een hogere uitkering uit het gemeentefonds. Als de uitgaven van de ministeries dalen door bijvoorbeeld bezuinigingen, dan krimpt de uitkering uit het gemeentefonds ('samen de trap op en samen de trap af'). De raming van de algemene uitkering die de gemeente uit het gemeentefonds ontvangt kan dus fluctueren. Het risico ligt dan in het feit dat de algemene uitkering gedurende het begrotingsjaar door ontwikkelingen in de rijksuitgaven lager kan uitvallen dan eerder geraamd. Dit risico is door de organisatie niet te beheersen, anders dan door het nauwgezet volgen van de informatie van Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) over de recente ontwikkelingen (circulaires, nieuwsberichten op websites) en door het zo voorzichtig mogelijk ramen van de ontwikkeling van de algemene uitkering.

### *6. Contractrisico's*

De gemeente heeft te maken met financieel risico wanneer bedrijven of instellingen waarmee een contract is aangegaan, bijvoorbeeld toeleveranciers of aannemers, failliet gaan. Tevens kan er sprake zijn van gewijzigde omstandigheden, zodanig dat een eerder afgesloten contract niet passend is voor de huidige situatie. Door alle ontwikkelingen op het gebied van de decentralisatie lijkt de kans op problemen bij organisaties en instellingen in de zorgsector echter hoger. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld het failliet gaan van de organisatie die het leerlingenvervoer verzorgde en de financiële situatie bij een grote jeugdzorgaanbieder. Het kan daardoor gebeuren dat er meer kosten gemaakt worden dan strikt noodzakelijk.

### *7. Overschrijding budgetten gebundelde uitkering*

Het gaat hierbij om het risico op fluctuaties in de gebundelde uitkering. De gemeente ontvangt van het Rijk een gebundelde uitkering (BUIG) voor het bekostigen van de uitkeringen in het kader van de Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2004 (levensonderhoud startende ondernemers) en voor de inzet van loonkostensubsidie. De risicowaarde is bepaald op basis van interne kennis en inzicht en een inschatting van de toekomstige ontwikkelingen.

#### 8. *Open einderegelingen / verbonden partijen*

De gemeente ontvangt in toenemende mate vaste budgetten voor de uitvoering van wettelijke taken. De gemeente kan geconfronteerd worden met financiële tegenvallers van verbonden partijen / gemeenschappelijke regelingen waarin de gemeente verplicht is bij te dragen in eventuele nadelige saldi. Hierop heeft de gemeente niet altijd (directe) invloed. Naast dit algemene risico ten aanzien van verbonden partijen, kunnen er ook specifieke risico's ten aanzien van één partij zijn.

#### 9. *Garantiestellingen*

De gemeente staat garant voor betaling van rente en aflossing van geldleningen aan instellingen, stichtingen of verenigingen die een doel nastreven met een maatschappelijk belang. Hieronder vallen ook de leningen van woningcorporaties. Deze leningen zijn geborgd door het WSW (Waarborgfonds Sociale Woningbouw), de gemeente heeft een achtervangpositie. Ook voor garanties verstrekt door de Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen (Nationale Hypotheekgarantie, NHG) van vóór 2011 heeft de gemeente een vergelijkbare achtervangpositie. Zowel het WSW als NHG hebben een hoge kredietwaardigheid.

#### 10. *Nazorg gesloten stortplaatsen*

In 2020 zou de eeuwig durende nazorg van de stortplaats Zevenbergen worden overgedragen aan de Provincie Noord-Brabant (PNB). Er is een geschil ontstaan over de omvang van het doelvermogen dat noodzakelijk is voor de eeuwigdurende nazorg. Partijen zijn onder voorwaarden overeengekomen gedurende 5 jaar onderzoek te doen naar het juiste doelvermogen. Afhankelijk van de uitkomst van dit onderzoek zullen de betreffende gemeenten, waaronder de gemeente Altena, mogelijk moeten bijstorten.

#### *Overige risico's*

Hierboven zijn de tien belangrijkste risico's benoemd. Naast deze tien risico's is nog een aantal andere (kleinere) risico's te onderscheiden. Deze kunnen variëren van risico's die samenhangen met onvoldoende toezicht op bouwactiviteiten tot risico's op het gebied van fraude bij aanvraag van inkomensvoorzieningen. Een belangrijk risico is ook de gevolgen van de uitspraak van de Raad van State in het kader van de PAS (Programma Aanpak Stikstof). Onzeker is wat de impact voor projecten in de gemeente Altena is en wat de (financiële) consequenties hiervan zijn. Verondersteld wordt dat met deze risico's in totaal een bedrag van € 5.000.000 gemoeid is.

## **Frauderisico's**

Jaarlijks wordt een frauderisicoanalyse opgesteld. De frauderisicoanalyse is er op gericht de opzet, het bestaan en de werking van de beheersmaatregelen op het gebied van fraude en integriteit te signaleren en maatregelen te treffen. Frauderisico's zijn in te delen in de volgende categorieën:

1. frauderisicofactoren met betrekking financiële verslaggeving;
2. frauderisicofactoren met betrekking tot het onrechtmatig onttrekken van waarden aan de instelling;
3. overige frauderisicofactoren.

Het frauderisicomanagement moet in 2020 nog opgesteld worden voor de gemeente Altena.

## Weerstandsvermogen

De weerstandsratio wordt bepaald door de weerstandscapaciteit af te zetten tegen de waarde van de geïnventariseerde risico's. De omvang van de weerstandscapaciteit bedraagt in 2020 € 17.940.000. Gegeven de totale omvang van de voor 2020 geïnventariseerde risico's van € 13.200.000 bedraagt de factor weerstandsvermogen in 2020 1,36.

Om de factor weerstandsvermogen te beoordelen kan gebruik gemaakt worden van de door de Universiteit Twente opgestelde waardering.

Waarderingscijfer	Ratio	Betekenis
A	> 2,0	Uitstekend
B	1,4 – 2,0	Ruim voldoende
C	1,0 – 1,4	Voldoende
D	0,8 – 1,0	Matig
E	0,6 – 0,8	Onvoldoende
F	< 0,6	Ruim onvoldoende

De voor de gemeente Altena berekende weerstandsratio valt in de categorie C en kan dus beoordeeld worden als voldoende. De factor weerstandsvermogen ligt boven het door de gemeenteraad in de nota Risicomanagement vastgestelde minimum van 1,0. Dit minimum betreft een voorlopige streefwaarde, de intentie is om deze in de toekomst hoger te stellen.

De wijze waarop en de volgorde waarin de diverse componenten van de weerstandscapaciteit zullen worden ingezet, indien de risico's daadwerkelijk tot financiële lasten leiden, zullen afhankelijk zijn van de aard (incidenteel of structureel) en de omvang van de lasten. Omdat daarvoor een begrotingswijziging nodig zal zijn, wordt dit uiteindelijk door de gemeenteraad bepaald.

Geconcludeerd kan worden dat het weerstandsvermogen van de gemeente voldoende is om de belangrijkste geïnventariseerde risico's (financieel) op te vangen. Dit ook mede gelet op de relatief kleine kans van de afzonderlijke risico's en het feit dat deze risico's geen verband met elkaar houden, waardoor de kans zeer gering is dat alle risico's zich gelijktijdig manifesteren.

## Kengetallen

Op basis van artikel 11 van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) moeten in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing kengetallen opgenomen worden voor de netto schuldquote, de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, de solvabiliteitsratio, de structurele exploitatieruimte, de grondexploitatie en de belastingcapaciteit. Deze kengetallen geven inzicht in de financiële positie van de gemeente.

NB. In verband met de herindeling per 1 januari 2019 zijn voor het jaar 2018 geen gegevens voor de gemeente Altena beschikbaar. Daarom is de kolom 'Jaarrekening 2018' niet in de tabel opgenomen.

	Begroting 2019	Begroting 2020
Netto schuldquote	83,2%	102,5%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	76,6%	95,9%
Solvabiliteitsratio	26,3%	25,2%
Structurele exploitatieruimte	5,0%	0,0%
Grondexploitatie	13,6%	10,8%
Belastingcapaciteit *	-	98,5%

\* Omdat in 2019 de rioolheffing nog niet is geharmoniseerd, gelden hiervoor nog verschillende tarieven. Daarom kan voor de belastingcapaciteit in de tabel voor 2019 geen percentage voor de gemeente Altena opgenomen worden.

### Beoordeling kengetallen in relatie tot de financiële positie

Aan de kengetallen zijn door de toezichthouder geen normen verbonden, maar hebben wel een signaleringswaarde. Deze signaleringswaarden zijn als volgt.

Kengetal	Minste risico	Gemiddeld risico	Meeste risico
Netto schuldquote	< 90%	90% – 130%	> 130%
Solvabiliteit	> 50%	20% - 50%	< 20%
Structurele begrotingsruimte	> 0%	0%	< 0%
Grondexploitatie	< 20%	20% - 35%	> 35%
Belastingcapaciteit	< 95%	95% - 105%	> 105%

Op basis van bovenstaande tabel kan geconcludeerd worden dat de kengetallen in de gemeente Altena zich in 2020 gunstig ontwikkelen.

### Toelichting op de kengetallen

#### *Netto schuldquote*

Het kengetal 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. Met andere woorden, de schuldquote geeft aan of de gemeente nog investeringsruimte heeft of juist op haar tellen moet passen. Hoe hoger de schuld, hoe hoger de netto schuldquote. De VNG adviseert om 130% als maximum norm te hanteren en daarboven de schuld af te bouwen.

#### *Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen*

Omdat bij leningen onzekerheid kan bestaan of ze allemaal worden terugbetaald, wordt het kengetal netto schuldquote ook berekend exclusief de doorgeleende gelden. Zo wordt duidelijk wat het aandeel van de verstrekte leningen in de exploitatie is en wat dit betekent voor de schuldenlast. Hoe lager deze percentages, hoe beter. Een hoge schuld kan veroorzaakt worden doordat afgesloten leningen worden doorgeleend. In dat geval hoeft een hoge schuld geen probleem te zijn.



### *Solvabiliteitsratio*

Onder de solvabiliteitsratio wordt het eigen vermogen als percentage van het totale balanstotaal verstaan. Dit kengetal 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.

### *Structurele exploitatieruimte*

De structurele exploitatieruimte geeft inzicht in welke structurele ruimte een gemeente heeft om de eigen lasten te dragen, of welke structurele stijging van de baten of structurele daling van de lasten daarvoor nodig is. De structurele exploitatieruimte wordt bepaald door het saldo van de structurele baten en lasten en het saldo van de structurele onttrekkingen en toevoegingen aan reserves te delen door de totale baten en wordt uitgedrukt in een percentage. Wanneer dit cijfer negatief is, betekent het dat het structurele deel van de begroting onvoldoende ruimte biedt om de lasten te blijven dragen.

### *Grondexploitatie*

Het kengetal grondexploitatie geeft weer hoe de waarde van de grond zich verhoudt tot de totale (geraamde) baten en geeft daarmee inzicht in de waarde van de grondposities. Voor de berekening van dit kengetal worden de niet in exploitatie genomen gronden en de bouwgrond in exploitatie bij elkaar opgeteld en gedeeld door de totale baten en uitgedrukt in een percentage. De boekwaarde van de voorraden grond is van belang, omdat deze waarde 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. Hoe lager dit percentage, hoe beter.

### *Belastingcapaciteit*

De belastingcapaciteit geeft inzicht in hoe de belastingdruk in de gemeente zich verhoudt tot het landelijke gemiddelde. Een belastingcapaciteit van 100% betekent dat de woonlasten op het landelijk gemiddelde liggen. 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.

De kengetallen kunnen als volgt schematisch weergegeven worden:



Bron: Ministerie van BZK

<https://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/financi%C3%ABle-kengetallen-gemeenten-en-provincies/>