

Weerstandsvermogen & Risicomanagement

Beleid risicomanagement en weerstandsvermogen

Ten tijde van de totstandkoming van deze begroting is nog geen beleid op het gebied van risicomanagement en weerstandsvermogen geformuleerd. Wel staan een aantal stappen op het programma die uiteindelijk moeten leiden tot vaststelling van dit beleid door de gemeenteraad. Onderdeel hiervan zijn onder meer de vorm van de paragraaf weerstandsvermogen en hoe om te gaan met reserves en voorzieningen die relevant zijn voor de bepaling van het weerstandsvermogen. In deze voorliggende begroting 2020 zullen dan ook dezelfde uitgangspunten worden gehanteerd als de uitgangspunten voor de begroting 2019.

Toelichting weerstandsvermogen

In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (kortweg BBV) is het weerstandsvermogen gedefinieerd als “de relatie tussen:

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

In het vervolg van deze paragraaf zijn deze beide elementen aangeduid als a. Beschikbare weerstandscapaciteit en b. Benodigde weerstandscapaciteit. Beide elementen zijn onderstaand uitgewerkt voor de gemeente Het Hogeland.

Benodigde weerstandscapaciteit

De benodigde weerstandscapaciteit is bepaald op basis van een inschatting van de risico's die de gemeente Het Hogeland loopt. Startpunt voor de inschatting van de risico's voor de begroting 2019 zijn de vier paragrafen weerstandsvermogen van de BMW-gemeenten en Ability geweest. De hierin opgenomen risico's zijn aangevuld met een aantal nieuwe risico's. Hierbij bleek het erg lastig de verschillende risico's goed te vertalen naar de nieuwe organisatie. Een eenvoudige optelling van onderliggende risico's gaf waarschijnlijk een vertekend beeld doordat in de verschillende paragrafen de risico's op verschillende niveaus zijn ingeschat en de onderbouwing niet altijd duidelijk was. Voor de begroting 2020 heeft een actualisatie plaatsgevonden van de risico's zoals die waren opgenomen in de begroting 2019. Tevens zijn er nieuwe risico's benoemd.

Daarnaast is uitgangspunt voor de paragraaf weerstandsvermogen continuïteit van beleid de basis voor de inschatting de begroting zelf waarin deze paragraaf is opgenomen. Ook bij deze begroting is het feit dat nog niet al het beleid geharmoniseerd is van invloed op het benoemen van risico's. Derhalve is het onderbouwd benoemen en waarderen van risico's ook nu een lastige opgave geweest.

De vertaling van de inschatting van risico's naar de benodigde weerstandscapaciteit vindt plaats met gebruikmaking van de Monte Carlo methodiek. Dit is een algemeen geaccepteerde wijze om te rekenen met onzekerheden. Op basis van alle onderliggende risico's met bijbehorende inschatting is een analyse gemaakt van de benodigde weerstandscapaciteit voor de gemeente Het Hogeland.

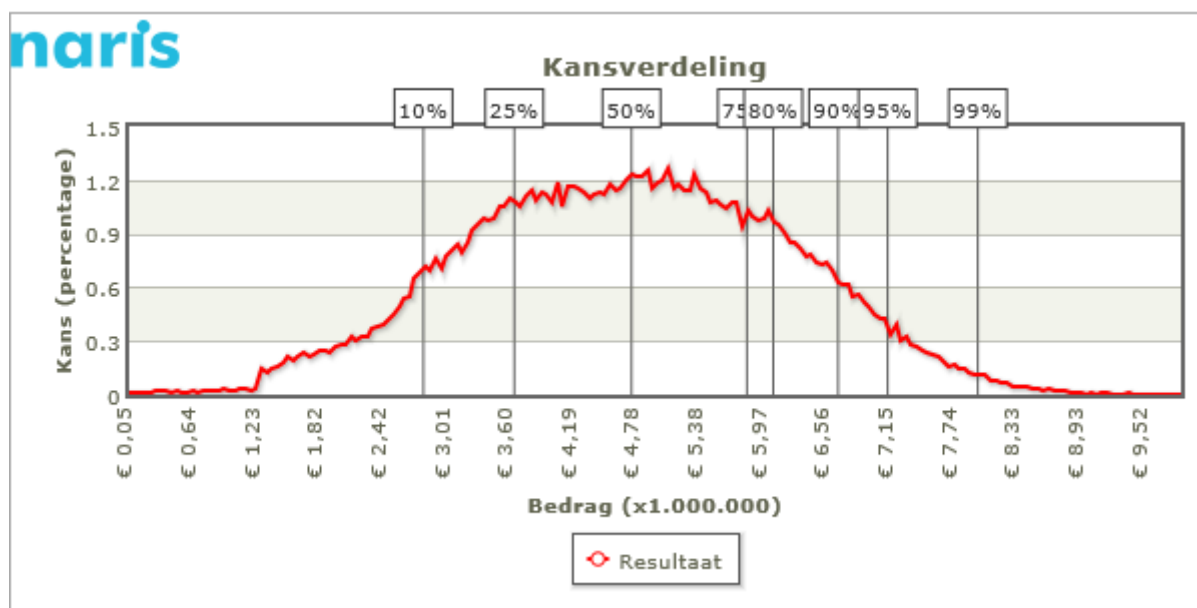
Onderstaande tabel bevat de resultaten van deze statistische analyse voor wat betreft overschrijdingskansen. Daarbij is de overschrijdingskans + zekerheidspercentage altijd 100%. 75% zekerheid dat het bijbehorende bedrag voldoende is om de risico's op te vangen, betekent automatisch een kans van 25% dat dit bedrag niet voldoende is. Onderstaande tabel geeft de relatie tussen betrouwbaarheid en aan te houden weerstandscapaciteit aan. Een weerstandscapaciteit van € 6,61 miljoen geeft bijvoorbeeld een betrouwbaarheid van 90%. Dit betekent dat de gemeente Het Hogeland bij een dergelijke beschikbare weerstandscapaciteit naar verwachting eenmaal in de 10 jaar niet in staat zal zijn opgetreden risico's op te vangen met het bijbehorende bedrag (de gevolgen van de risico's waren in 10% van de gevallen groter dan het bijbehorende bedrag).

Tabel 1: Weerstandscapaciteit versus overschrijdingskans

Zekerheidspercentage	Overschrijdingskans	Bedrag in € mln.
10%	90%	2,75
25%	75%	3,56
50%	50%	4,68
75%	25%	5,76
80%	20%	6,01
90%	10%	6,61
95%	5%	7,08
99%	1%	7,92

Onderstaande figuur geeft een grafische weergave van de uitkomsten van de Monte Carlo simulatie waarin 100.000 schattingen zijn gedaan van de schadelast van het totale risicoprofiel. Het oppervlak onder deze grafiek geeft inzicht in de overschrijdingskans van een specifiek schadebedrag.

Figuur 1: Kansverdeling schade per jaar



Bij het beoordelen van het benodigd weerstandsvermogen van de gemeente Het Hogeland gaan we uit van een zekerheidspercentage van 90%, ofwel een overschrijdingskans van 10%. Dit percentage is bij Nederlandse decentrale overheden een algemeen geaccepteerd uitgangspunt en wordt daarmee gezien als resulterend in een verantwoord bedrag ter dekking van risico's. Bij hogere percentages zekerheid zou ook de benodigde weerstandscapaciteit onevenredig snel toenemen. Dit betekent dat bij de beoordeling van het weerstandsvermogen als uitgangspunt geldt dat een bedrag van € 6,61 miljoen benodigd is om risico's op te kunnen vangen.

Naast deze statistieken op geaggregeerd niveau geeft de Monte Carlo simulatie ook inzicht in de gemiddelde invloed die individuele risico's hebben op de totale schattingen van de schadelast. In onderstaande tabel zijn op basis van deze invloed de tien grootste financiële risico's van de gemeente

Het Hogeland weergegeven, met daarbij de onderliggende inschatting van de kans op optreden en de maximale financiële impact.

Tabel 2: Relatieve impact individuele risico's

Risicogebeurtenis	Kans op optreden	Maximaal financieel gevolg	Invloed
Niet realiseren taakstelling jeugdzorg	90%	€ 1.250.000	24,10%
(Hogere) tekorten grondexploitaties	50%	€ 2.000.000	21,44%
Niet realiseren van de taakstelling op het terugdringen van de personeelskosten	75%	€ 1.600.000	20,91%
Extra kosten door keuze omtrent toekomst schuldhulpverlening (a.g.v. de herindeling)	50%	€ 1.500.000	10,71%
Tegenvallers bij onderhoud van kapitaalgoederen welke niet binnen de daarvoor beschikbare reserves op te vangen zijn	40%	€ 1.500.000	6,37%
Extra rijksvergoeding jeugd wordt niet structureel uitgekeerd	50%	€ 1.025.000	5,47%
OZB opbrengsten grote objecten Eemshaven wijken af van raming	50%	€ 750.000	4,04%
Rijksfinanciering 'voormalig' WSW en de middelen voor de nieuwe doelgroep (Wajong en begeleiding) sluit niet meer aan op transitie werkplein Ability naar leer/werkbedrijf.	50%	€ 300.000	1,61%
Niet volledig en/of tijdig realiseren van de taakstelling(en)	25%	€ 500.000	1,34%
Boete door niet voldoen aan de privacy wetgeving	50%	€ 250.000	1,33%

Beschikbare weerstandscapaciteit

De beschikbare weerstandscapaciteit is in het BBV gedefinieerd als:

“... de middelen en mogelijkheden waarover de provincie onderscheidenlijk gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken”

Daarnaast is in de circulaire die in 2003 bij de invoering van het BBV als toelichting hierop verschenen is, de volgende passage opgenomen over de beschikbare weerstandscapaciteit:

“De weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen en mogelijkheden waarover de provincie of gemeente beschikt om niet begrote kosten die onverwachts en substantieel zijn te dekken. Het gaat om die elementen waarmee tegenvallers eventueel bekostigd kunnen worden zoals bijvoorbeeld de algemene reserve, maar ook de onbenutte belastingcapaciteit en de stille reserves. Stille reserves zijn de meerwaarden van activa die te laag of tegen nul zijn gewaardeerd doch direct verkoopbaar zijn indien men dat zou willen.”

De hier genoemde voorbeelden van elementen waaruit de beschikbare weerstandscapaciteit kan bestaan komen onderstaand achtereenvolgens kort aan de orde met daarbij een argumentatie voor het

al dan niet meerekenen in deze begroting. Op een later moment komt de definitieve beleidskeuze hierover nog voor te liggen in de gemeenteraad in de nota weerstandsvermogen en risicomangement.

Algemene reserve

Het aanhouden van een algemene reserve kan verschillende doelen dienen. Eén daarvan is altijd ook het opvangen van financiële effecten van onvoorziene gebeurtenissen (risico's). De algemene reserve vormt daarmee een vanzelfsprekend onderdeel van de beschikbare weerstandscapaciteit.

Onbenutte belastingcapaciteit

De onbenutte belastingcapaciteit, de ruimte die nog aanwezig is tussen de huidige opbrengst en de maximaal toegestane belastingopbrengst is in veel gemeenten onderdeel van de beschikbare weerstandscapaciteit. Het is hierbij echter de vraag of dit realistisch is, of in geval van een grote financiële tegenvaller inderdaad bijvoorbeeld de OZB verhoogd om deze tegenvaller te dekken. Voor de berekening van de onbenutte belastingcapaciteit wordt de artikel 12-norm gebruikt. Dit is de norm die gehanteerd wordt bij het aanvragen van artikel 12 steun. Hierbij wordt er van uitgegaan dat er binnen de gemeente nog ruimte is om de belastingtarieven te verhogen. Bij de gemeente Het Hogeland is het berekende gemiddelde OZB tarief hoger dan het percentage voor toelating tot artikel 12 waardoor er geen sprake is van onbenutte belastingcapaciteit.

Stille reserves

Het meetellen van stille reserves in de beschikbare weerstandscapaciteit is pas gerechtvaardigd als verkoop daadwerkelijk aan de orde is. Tot die tijd is uitgangspunt dat de onderliggende activa noodzakelijk zijn voor de uitvoering van gemeentelijke taken, vervreemding dus niet aan de orde is en een eventuele theoretische overwaarde dus niet te verzilveren is.

Naast deze drie elementen zijn bestemmingsreserves (ten onrechte) een veel genoemd onderdeel van de beschikbare weerstandscapaciteit. Bestemmingsreserves dienen een specifiek doel en zijn niet eenvoudig aan te wenden voor het opvangen van risico's. Daarnaast draait weerstandsvermogen om het waarborgen van continuïteit van beleid, we willen niet dat iedere tegenvaller leidt tot een bezuiniging op vastgesteld beleid. Door een bestemmingsreserve in te zetten ter dekking van de schade van opgetreden risico's zou dit wel het geval zijn.

Op basis van bovenstaande keuzes is de beschikbare weerstandscapaciteit bij het opstellen van deze begroting als volgt:

Onderdeel	Bedrag
Algemene reserve	€ 6.845.471
Onbenutte belastingcapaciteit	n.v.t.
TOTAAL	€ 6.845.471

Weerstandsvermogen

Zoals aangegeven is het op het moment van schrijven van deze begroting lastig de risico's voor de gemeente Het Hogeland van een goede inschatting te voorzien. Op basis van de ervaringen die worden opgedaan zal het naar verwachting enige jaren duren voordat een meer stabiel beeld ontstaat met de daaraan verbonden conclusies.

Het weerstandsvermogen is gedefinieerd als de beschikbare weerstandscapaciteit (het totaal van niet in verplichtingen vastgelegde middelen) in relatie tot de risico's waarvoor geen maatregelen kunnen worden getroffen of waarvoor nog een resterend financieel risico blijft bestaan, na de genomen beheersmaatregelen (de benodigde weerstandscapaciteit). De omvang van het weerstandsvermogen moet in verhouding staan tot de risico's die de gemeente Het Hogeland loopt.

De confrontatie tussen de aanwezige financiële buffer en de financiële gevolgen van risico's is uit te drukken in de vorm van een ratio:

$$\frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}} = \text{ratio weerstandsvermogen}$$

Op basis van de gegevens voor de gemeente Het Hogeland met betrekking tot benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit leidt dit tot onderstaande berekening van de ratio weerstandsvermogen

$$\frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}} = \frac{6,84 \text{ mln.}}{6,61 \text{ mln.}} = 1,03$$

De berekende ratio is een indicator voor het weerstandsvermogen van de gemeente. Als de berekende ratio 1 of meer is, dan kunnen volgens de gehanteerde methodiek de incidentele gevolgen van risico's worden opgevangen.

Het is op dit moment niet mogelijk om betrouwbare conclusies over de hoogte van de beschikbare reserves te verbinden aan de uitgevoerde analyse. In het algemeen is dit pas goed mogelijk nadat enige jaren volgens dezelfde methodiek gewerkt is. Dit geldt al voor organisaties die al vele jaren bestaan. Voor een nieuwe organisatie geldt dit wellicht in nog sterkere mate. De beschikbare informatie uit de vier gemeenten is van zeer verschillende aard en daardoor niet eenvoudigweg op te tellen of om te rekenen naar een risico voor de totale gemeente. Daarnaast is het beleid van de nieuwe gemeente op vele terreinen nog niet vastgesteld, waardoor geen duidelijk uitgangspunt aanwezig is van waaruit risico's te benoemen en te waarderen zijn.

Financiële kengetallen

Het Besluit Begroting en Verantwoording schrijft voor dat in deze paragraaf vijf financiële kengetallen opgenomen dienen te worden. Deze kengetallen geven op een eenvoudige wijze inzicht in de financiële positie van de gemeente.

	Financiële kengetallen			
	2020	2021	2022	2023
Netto schuldquote	68%	60%	48%	36%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle leningen	63%	55%	44%	32%
Solvabiliteitsratio	16%	17%	20%	22%
Kengetal grondexploitatie	2%	2%	2%	2%
Kengetal structurele exploitatieruimte	0%	1%	1%	1%
Kengetal belastingcapaciteit	113%	114%	114%	115%

Voor de berekening van de kengetallen zijn meerdere aannames gedaan. Conclusies op basis van bovenstaande hebben daarom beperkte informatiewaarde. Om deze reden hebben wij ook geen beoordeling gedaan.

De provincie Groningen heeft onderstaande normering opgesteld waarmee de kengetallen op waarden kunnen worden geschat.

	Minst risicovol	Neutraal	Meest risicovol
Netto schuldquote	<90%	90-130%	>130%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle leningen	<90%	90-130%	>130%
Solvabiliteitsratio	>50%	20-50%	<20%
Kengetal grondexploitatie	<20%	20-35%	>35%
Kengetal structurele exploitatieruimte	>0%	0%	<0%
Kengetal belastingcapaciteit	<95%	95-105%	>105%