

# Paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing

## 1. Inleiding

In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing staan de risico's die de gemeente loopt en de middelen en mogelijkheden die beschikbaar zijn om onverwachte tegenvallers op te vangen. Daarnaast geeft deze paragraaf inzicht in de ontwikkeling van een aantal kengetallen over de financiële positie.

In deze paragraaf staat:

- Het risicomanagementbeleid, risicoprofiel en de benodigde weerstandscapaciteit (inventarisatie van de risico's).
- De berekening van de beschikbare weerstandscapaciteit (inventarisatie vrije financiële ruimte).
- De bepaling van de ratio van het benodigde weerstandsvermogen versus de beschikbare weerstandscapaciteit.
- Zes kengetallen die de beoordeling van de financiële positie ondersteunen.

## 2. Risicomanagementbeleid, risicoprofiel en benodigde weerstandscapaciteit

### 2.1. Risicomanagementbeleid

De gemeente Alkmaar heeft zoals iedere organisatie te maken met risico's. Inzicht in de risico's is van belang, onder andere omdat de risico's de uitvoer en realisatie van beleidsdoelen nadelig kunnen beïnvloeden. In de Nota Risicomanagement 2015 staan het begrippenkader en de randvoorwaarden voor risicomanagement.

Het weerstandsvermogen geeft aan in hoeverre de gemeente grote tegenvallers op kan vangen. Het 'Besluit begroting en verantwoording' omschrijft een risico als "een kans op gevaar of schade met financieel gevolg van substantiële omvang". Ook bij goed financieel beheer kunnen onverwachte financiële gevolgen optreden. Deze worden bij de gemeentelijke jaarrekening gemeld als nadelen. Bij grotere tegenvallers kan het noodzakelijk zijn tussentijds maatregelen te nemen. Deze risico's kan de gemeente dragen door voldoende weerstandsvermogen. Behalve een financieel weerstandsvermogen zijn er andere manieren om de financiële gevolgen van risico's op te vangen:

- Veel gebeurtenissen zijn weliswaar onverwacht, maar doen zich zo regelmatig voor dat over meerdere jaren vrij goed te voorspellen is wat de financiële gevolgen daarvan kunnen zijn. Hiervoor reserveert de gemeente bedragen in de begroting of in voorzieningen.
- Bij investeringsprojecten is het gebruikelijk dat in de kostenraming (en het investeringskrediet) een post voor onvoorziene tegenvallers wordt meegenomen.
- Risico's kunnen beperkt worden door het afsluiten van verzekeringen, bijvoorbeeld tegen brandschade aan gemeentelijke gebouwen.
- Een aantal risico's kan voor een gedeelte worden opgevangen uit specifieke bestemmingsreserves. Als de omvang van die reserve niet toereikend zijn, dan komt de Algemene reserve in beeld als risicoafdekking.

De relevante risico's voor het weerstandsvermogen zijn de risico's die niet of onvoldoende op een andere manier zijn ondervangen. Deze risico's kunnen een beroep gaan doen op de onderdelen van het weerstandsvermogen.

Om de financiële gevolgen die samenhangen met bepaalde risico's te kunnen opvangen wordt een weerstandscapaciteit aangehouden. Op basis van een risico-inventarisatie binnen de organisatie wordt een risicosimulatie uitgevoerd. De risicosimulatie berekent hoeveel weerstandscapaciteit nodig is om het totaal aan (financiële) risico's te kunnen dekken. De risico's treden niet allemaal tegelijk en in hun maximale omvang op. De risico-inventarisatie is vooral gericht op risico's met een financieel gevolg en is een momentopname.

## **2.2 Beschrijving van het risicoprofiel – wat zijn de belangrijkste risico's voor de gemeente Alkmaar.**

### **Garantstelling Noordwest Ziekenhuis (NWZ)**

In oktober 2016 heeft de gemeenteraad ingestemd met het verstrekken van een garantstelling voor de vernieuwbouw van het ziekenhuis NWZ in Westerhout. In januari 2019 heeft de raad hierover een nader uitwerkingsbesluit genomen. De gemeente staat voor € 20 miljoen garant voor de vernieuwbouw van het ziekenhuis en voor € 20 miljoen euro voor de te realiseren ondergrondse parkeergarage. De gemeente heeft daarbij de gevraagde zekerheden verkregen en heeft afspraken gemaakt over het beheer van de garantie en monitoring van de nieuwbouw.

### **Vastgestelde grondexploitaties**

In de nota jaarlijkse Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG) rapporteren wij jaarlijks over de risico's van bestaande plannen aan de gemeenteraad. In deze nota zijn per grondexploitatie de risico's opgenomen en gekwantificeerd. Er is vermeld welke risico's – indien ze optreden – ten laste komen van de post onvoorzien in de grondexploitatie en welke risico's onderdeel zijn van de weerstandsparagraaf. In eerdere jaren vermeldden wij de vertraging van gronduitgifte of een stopscenario op het bedrijventerrein Boekelermeer als groot risico. Bedrijventerrein Boekelermeer is het omvangrijkste en belangrijkste project binnen de bestaande grondexploitaties. Het totale programma van deze grondexploitatie bevat ruim 95 hectare uitgeefbare bedrijfskavels.

### **Uitgevluchten bedrijven en Gemeenschappelijke regelingen**

Bedrijfsonderdelen die op afstand zijn gezet, gemeenschappelijke regelingen en andere verbonden partijen moeten zelf het risicomangement in de eigen organisatie inrichten en hier in hun begroting, tussentijdse rapportage en jaarverslag over rapporteren. De risico's die zijn opgetreden door deze bedrijfsonderdelen worden beoordeeld bij het indienen van het jaarverslag/jaarrekening en de begroting. Relevante risico's bij verbonden partijen worden ook meegenomen in het weerstandsvermogen van de gemeente.

### **Herijking gemeentefonds mei 2020**

Sinds de invoering van de Financiële-verhoudingswet (1997) is er veel veranderd voor gemeenten. Daarbij kan worden gedacht aan veranderingen in de aard en omvang van het takenpakket van gemeenten, schaalvergroting, positie van centrumgemeenten en regionale samenwerkingsverbanden. Opgaven hebben in toenemende mate een regionaal karakter, waarbij sprake is van verschillen tussen regio's (denk aan krimpregio's of regio's die juist sterk willen groeien). Gegeven deze ontwikkelingen is het de vraag of de verdeling van het huidige gemeentefonds nog wel voldoende aansluit bij de kosten die gemeenten onder verschillende omstandigheden moeten maken.

In het voorjaar van 2020 komt het Rijk met een omvangrijke herijking van het gemeentefonds. Dit geeft een (positief of een negatief) effect voor onze gemeente. 1% afwijking van de bestaande verdeling geeft een structureel effect van € 2.0 miljoen op onze begroting.

### **Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd**

In Alkmaar groeit de laatste jaren het aantal verstrekkingen voor WMO en Jeugd. Ook stijgen de gemiddelde kosten per cliënt. De inkomsten die de gemeente krijgt van het Rijk om deze groei van de uitgaven op te vangen, zijn niet voldoende. Het college van B&W stelt de gemeenteraad dan ook voor om in deze begroting extra middelen toe te kennen aan de budgetten WMO en Jeugd.

De ontwikkeling van de uitgaven betekent ook dat de gemeente Alkmaar aanvullende maatregelen moet treffen om de hoogte van de uitgaven en de eventuele verder groei van het aantal verstrekkingen te beperken. Hiertoe is recent onderzoek gedaan en hierop zal nadrukkelijk worden ingezet. Voorbeelden van aanvullende maatregelen zijn: contractmanagement versterken en het intensiveren van het overleg met (grote) aanbieders, verminderen van de toekenning voor maatwerkvoorzieningen en het eerder afschalen naar algemene voorzieningen, het opnieuw beoordelen van lopende beschikkingen, beleidskader aanscherpen, verbeteren van het inzicht in data en trends, enz.

Alkmaar heeft in 2015 een bestemmingsreserve Sociaal Domein gevormd. In deze reserve wordt de jaarlijkse afrekening voor WMO en Jeugd gedoteerd of onttrokken. Tevens dient deze bestemmingsreserve als extra buffer om de risico's die gelopen worden binnen het programma Vitaliteit, thema Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd op te vangen zodat ze niet drukken op de beschikbare weerstandscapaciteit van de algemene reserve.

In deze meerjarenbegroting 2020 -2023 stelt het college aan de gemeenteraad voor om begrotingstechnisch een aanvullende storting van € 6.2 miljoen te doen in de reserve Sociaal Domein voor 2020 tot en met 2023 en geen begrotingsoverschot te presenteren. Het bodembedrag in de reserve is € 2 miljoen. Begrotingstechnisch is er nu een buffer tot 2023 van € 8,2 miljoen.

### Precariobelasting voor nutsnetwerken

De Tweede Kamer heeft in 2017 besloten om de overgangstermijn voor gemeenten voor de afschaffing van de precariobelasting voor nutsnetwerken te beperken tot vijf jaar (tot uiterlijk tot 1 januari 2022). In de lopende meerjarenbegroting 2020-2023 is volledig rekening gehouden met dit effect.

### 2.3 Overige gekwantificeerde risico's en benodigde weerstandscapaciteit

In het onderstaande overzicht staat zonder rangorde een selectie van de risico's. Het geeft een beeld van de diversiteit van de risico's die vastliggen in Naris (het risico-inventarisatiesysteem). In Naris wordt ook de statistische berekening voor de benodigde weerstandscapaciteit gemaakt.

Risico	Kans in %	Maximaal financieel gevolg X € 1 miljoen
Investerings Overstad. Index Grond, Wegen en Werken (GWW index) stijgt fors in 2018 en 2019. Het investeringsbudget voor werken in Overstad wordt niet automatisch geïndexeerd.	50	€ 0,5
Implementatie Omgevingswet: Het voorbereiden van de komst van de Omgevingswet (invoering naar verwachting per 1-1-2021) is een complex en intensief traject. Daarbij worden de diverse risico's onderkend waaronder het tijdig operationeel krijgen van (landelijke) automatiseringssystemen en procedures.	50	€ 0,5
Prijscapaciteit van de inkoopcontracten van WMO en Jeugdzorg stijgen sneller dan het budget. Om binnen budget te blijven zijn aanvullende maatregelen nodig.	70	€ 0,6 per jaar
We ondersteunen de bedrijfsvoering van de uitgevlochten bedrijven en belasten kosten hiervan door. Het is geen verplichting dat de ontvangende partijen de geoffreerde dienstverlening afnemen en de bijbehorende kostenontwikkelingen betalen.	50	€ 0,5 per jaar
Het Rijk heeft in 2018 en waarschijnlijk ook in 2019 een onderbestedingen op de begrotingen van diverse ministeries. Onderbestedingen bij het Rijk geeft vervolgens een lagere afrekening van het gemeentefonds in 2020 en dus lagere inkomsten voor de gemeenten in Nederland.	70	€ 1,0 per jaar
De belastingdienst zet landelijk stappen om de reclame-inkomsten die gemeente innen belast te krijgen binnen de Wet Vennootschapsbelasting (VPB). De gemeente is van mening dat deze opbrengsten buiten de VPB heffing vallen.	30	€ 0,1 per jaar

## 2.4. Niet gekwantificeerd risico's

De rente is historisch laag, waardoor de rekenomslag (rekenrente) ook laag is. Een lagere rente geeft begrotingsruimte. Deze begrotingsruimte wordt ingevuld. Op de middellange en lange termijn kan de rente gaan stijgen. Als de rente stijgt, dan zal bij een gelijkblijvend voorzieningenniveau begrotingsruimte moeten worden vrijgemaakt. Dit gaat heel geleidelijk. In de begroting 2020 is een omslagrente van 1,7% aangehouden. Een stijging van de renteomslag met 1 % kost € 4 miljoen.

## 2.5 Onbenutte belastingcapaciteit ten opzichte van het landelijk gemiddelde.

De onbenutte belastingcapaciteit is het verschil tussen de werkelijk opgelegde belastingen en de maximaal te heffen belastingen. Het gaat om de belastingsoorten: OZB, rioolheffing, afvalstoffenheffing en leges.

De onbenutte belastingcapaciteit ten opzichte van het landelijk gemiddelde van woonlasten is circa € 7 miljoen. Het landelijk gemiddelde van woonlasten voor een gezin bij gemiddelde WOZ-waarde is € 726. Voor een gezin in Alkmaar is dat dit jaar € 595. Alkmaar voegt de onbenutte belastingcapaciteit niet toe aan het bedrag beschikbare weerstandscapaciteit.

## 3. Berekening beschikbare weerstandscapaciteit

De incidenteel beschikbare weerstandscapaciteit wordt gevormd door de algemene reserve. De structureel beschikbare weerstandscapaciteit bestaat uit de componenten onbenutte belastingcapaciteit en onvoorzien. In deze begroting is de onbenutte belastingcapaciteit niet meegenomen in het weerstandsvermogen. Voor de post onvoorzien wordt per jaar in de begroting een bedrag geraamd van € 50.000.

## 4. Ratio weerstandsvermogen

Om de ratio van het weerstandsvermogen te bepalen, moet de relatie worden gelegd tussen de gekwantificeerde risico's met de daarbij benodigde weerstandscapaciteit (90% zekerheid als uitgangspunt) en de beschikbare weerstandscapaciteit. De uitkomst van die berekening is de ratio van het weerstandsvermogen.

De vastgestelde norm voor de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit moet minimaal voldoende zijn. Dit betekent dat de ratio zich tussen de 1,0 en 1,4 moet bevinden.

	<u>Beschikbare weerstandscapaciteit</u>	<u>€ 43 miljoen</u>	
Ratio weerstandsvermogen	<u>Benodigde weerstandscapaciteit</u>	<u>€ 17 miljoen</u>	= 2,5

De ratio daalt van 2.6 naar 2.5. Benodigde weerstandscapaciteit stijgt door de grotere onzekerheid in op WMO en Jeugd zoals beschreven onder 2.2.

De beschikbare weerstandscapaciteit groeit ten opzichte van de jaarrekening 2018.

De ratio weerstandsvermogen is de laatste jaren stabiel tussen de 2,4 en 2,6. (in de begroting 2019 was de weerstandscapaciteit 2,6 en in de laatst vastgestelde jaarrekening 2018 was de ratio weerstandscapaciteit ook 2,6).

De benodigde weerstandscapaciteit bij de jaarrekening 2018 was € 43,3 miljoen en in deze begroting € 43,0 miljoen. De benodigde weerstandscapaciteit bij de jaarrekening was € 16,6 miljoen en is nu berekend op € 17 miljoen.

De ratio is stabiel omdat de grootste risico's voor WMO en Jeugd worden afgedekt in de reserve sociaal domein. Het college voegt begrotingstechnisch in 4 jaar € 6,2 miljoen toe aan de reserve sociaal domein die als eerste wordt aangesproken bij hogere afrekeningen WMO en Jeugd. Bij de jaarrekening en de begroting wordt de stand van de bestemmingsreserve opnieuw beoordeeld.

## 5. Kengetallen financiële positie

Gemeenten zijn verplicht een aantal kengetallen op te nemen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing voor de beoordeling van de financiële positie.

### Overzicht financiële kengetallen

	Rekening 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022	Begroting 2023	Norm
Netto schuldquote	108,6%	103,8%	90,6%	91,9%	99,0%	98,2%	< 100% is voldoende > 130% is onvoldoende
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	105,4%	100,6%	88,2%	89,7%	96,9%	96,3%	Geen VNG norm
De solvabiliteitsratio:	21,8%	21,0%	22,8%	22,4%	21,6%	21,4%	> 30% is voldoende < 20% is onvoldoende
Kengetal grondexploitatie	13,7%	8,0%	3,0%	2,7%	2,8%	2,5%	Geen VNG norm
Structurele exploitatieruimte	-0,5%	0,2%	-0,4%	-0,2%	0,1%	0,5%	Structurele baten en lasten zijn in evenwicht
Belastingcapaciteit: Woonlasten meerpersoonshuishouden	80,2%	82,0%	82,0%	82,0%	82,0%	82,0%	Geen norm - Ranglijst Coelo

### Beoordeling kengetallen in relatie tot de financiële positie

De verbetering van netto schuldquote en netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen in het jaar 2020 ten opzichte van de begroting is het effect van het beleidsvoornemen om in 2020 een start te maken om gemeentelijke vastgoed te verduurzamen in een aparte stichting (balansverkortings). Verder blijft Alkmaar investeren. In de begroting 2020 tot en met 2023 is ruim € 91 miljoen aan investeringen opgenomen. De afschrijvingen zijn in vier jaar circa € 75 miljoen. Per saldo groeit de schuldpositie in vier jaar weer.

Het kengetal verbetert aanzienlijk omdat Alkmaar geen Niet In Exploitatie Genomen Gronden (NIEGG) meer op de balans heeft staan en de boekwaarde van In Exploitatie Genomen Gronden naar verwachting daalt naar circa € 11 miljoen op basis van het huidige grondbeleid (begroting 2019 € 24 miljoen).

De begroting 2020 t/m 2023 is niet helemaal in evenwicht. Dat komt door: a) Het structureel opnemen van de gelden jeugd uit het gemeentefonds. Dit heeft de instemming van de Provincie Noord Holland. Het bedrag is € 2 miljoen. b) Het incidenteel opnemen van inkomsten verkopen vastgoed om de meerjarenbegroting sluitend te houden. c) Na 2021 ontvangt de gemeente geen incidentele inkomsten uit precario kabels en leidingen meer. Het bedrag is € 4,4 miljoen. d) In 2020 en 2021 is voor WMO en Jeugd voor € 4 miljoen per jaar aan incidentele lasten opgenomen voor WMO en Jeugd.

### Toelichting

#### Kengetal 1: Netto schuldquote

De netto schuldquote geeft inzicht in het niveau van de schuldenlast ten opzichte van de eigen middelen. Het is een indicatie in welke mate de rentelasten en aflossingen op de exploitatie drukken. Het kengetal dat in de BBV wordt gehanteerd, is gebaseerd op de VNG-norm die we eerder al hanteerden in de begroting. Daarvoor zijn door de VNG ook normen opgesteld. Tussen de 100% en 130% moet de gemeente "opletten", bij meer dan 130% geeft de VNG-norm aan dat ingrijpen wens is.

#### Kengetal 2: Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen

Het betreft hier de netto schuldquote, gecorrigeerd voor de verstrekte leningen. Deze worden niet meegerekend in het kengetal Netto schuldquote. Dit wordt gedaan omdat er bij verstrekte leningen een onzekerheid bestaat over het terugbetalen van deze leningen. Op die manier wordt duidelijk wat het aandeel van de verstrekte leningen in de exploitatie is en ook wat dat betekent voor de schuldenlast.

**Kengetal 3: Solvabiliteitsratio**

De solvabiliteitsratio geeft inzicht in de mate waarin we in staat zijn aan onze financiële verplichtingen te voldoen. Dit is gebaseerd op het eigen vermogen (reserves en begrotingsresultaat) als percentage van de totale balans. Hoe hoger de ratio, hoe groter de weerbaarheid. De ontwikkeling van dit kengetal is de afgelopen jaren stabiel.

**Kengetal 4: Grondexploitatie**

Het kengetal grondexploitatie geeft aan hoe groot de grondpositie (de waarde van de grond) ten opzichte van de totale (geraamde) baten. Als grond tegen de prijs van landbouwgrond is aangekocht, loopt een gemeente relatief gering risico. Hoe lager dit percentage is, hoe lager het risico.

**Kengetal 5: Structurele exploitatieruimte**

Een positief percentage betekent dat de structurele baten in de begroting toereikend zijn om de structurele lasten te dekken. Een negatief getal geeft aan dat structurele lasten gedekt worden door incidentele baten. Dit is bijvoorbeeld het geval als structurele lasten worden gedekt door de verkoop van vastgoed.

**Kengetal 6: Belastingcapaciteit:** Alkmaar heeft lage lokale lasten. Het kengetal is kleiner dan 100. Dat wil zeggen dat de woonlasten lager zijn dan het gemiddelde in Nederland. De onbenutte belastingcapaciteit kan eventueel ingezet worden om toekomstige nadelen op te vangen.