

5.1 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Inleiding

Risico nemen hoort bij publiek bestuur. Besturen vraagt om bestuurlijke en ambtelijke keuzes waarbij er altijd onzekerheden zijn die risico's met zich mee brengen. Daarbij mag je verwachten, dat de gemeente risico's tijdig onderkent en zo goed mogelijk beheerst. Risicobeheersing is niet hetzelfde als risicovermijding. Soms is het verstandig om een risico te accepteren en zo goed mogelijk te beheersen. Belangrijke uitgangspunten van het gemeentelijk risicobeleid zijn vastgelegd in de Nota Risicomanagement. De gemeente Amsterdam gebruikt de ISO 31000 richtlijn, de standaard voor de organisatie van het risicomanagement en voor het proces waarmee risico's worden vastgelegd en voor een gedegen en gestructureerde beheersing van die risico's.

De gemeente Amsterdam initieert en geeft uitvoering aan projecten en programma's die risicovol kunnen zijn. Grote projecten toetsen we aan de vereisten van de Regeling Risicovolle Projecten (RRP, de regeling) en brengen we zo nodig onder de regeling. De regeling stelt eisen aan het project- en risicomanagement, de bestuurlijke informatievoorziening en het omgevingsmanagement. De regeling verplicht het organiseren van een programma van tegenspraak binnen de projecten. Het programma LetOp (Leren en Tegenspraak Organiseren bij Projecten) is gericht op betere besluitvorming en aandacht voor het risico van tunnelvisie en blinde vlekken voordat we in de trechter van een project of programma stappen. Dit programma zorgt voor verschillende vormen van tegenspraak, met inzet van zowel interne als externe experts.

Opbouw van de paragraaf

De gevolgen van risico's kunnen beleidsmatig en/of financieel zijn. In deze paragraaf ligt de nadruk op de financiële gevolgen van risico's. Risico's die vooral invloed hebben op het waarmaken van beleidsdoelstellingen lichten we toe in de programmabladen.

We starten met een korte beschrijving van het wettelijk kader van het weerstandsvermogen. Vervolgens geven we een actueel beeld van de hoogte van de benodigde weerstandscapaciteit en een prognose voor het weerstandsvermogen. Daarna volgt een toelichting op de belangrijkste financiële risico's per beleidsprogramma. Wij sluiten de paragraaf af met de bespreking van de financiële kengetallen.

Weerstandsvermogen

Wettelijk kader en gemeentelijk beleid

Artikel 11 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) verplicht overheden tot het opstellen van een risicomanagementbeleid. Daarin zijn weerstandsvermogen, beschikbare en de benodigde weerstandscapaciteit opgenomen.

Weerstandsvermogen is de verhouding tussen:

- de beschikbare weerstandscapaciteit en
- de benodigde weerstandscapaciteit.

De *beschikbare weerstandscapaciteit* bestaat uit alle niet-bestemde middelen waarmee we onvoorziene gebeurtenissen opvangen die kunnen leiden tot een negatief jaarrekeningresultaat.

De belangrijkste bron voor de beschikbare weerstandscapaciteit is de Algemene Reserve. Vanuit het risicomanagementbeleid moet de Algemene Reserve voldoende zijn om *negatieve jaarrekeningresultaten door resterend risico* te dekken.

De *benodigde weerstandscapaciteit* bepalen we met het *resterend risico*. Dat is het risico met financieel gevolg dat we:

- na treffen van beheersmaatregelen nog lopen en
- niet binnen de programmabegroting kunnen opvangen.

Voor het resterend risico moet binnen de gemeentebegroting dekking zijn. Voor de hoogte van de dekking heeft de gemeenteraad normen gesteld met de Nota Risicomanagement. De gemeenteraad heeft het volgende besloten.

- Te sturen op een niveau van het weerstandsvermogen aan de bovenkant van de bandbreedte 1,0 - 1,4.
- Het renteresultaat toe te voegen aan de Algemene Reserve, totdat het weerstandsvermogen de 1,4 heeft bereikt. Dit zorgt voor een systematische aanvulling van het weerstandsvermogen zolang deze de bovenkant van de bandbreedte nog niet heeft bereikt.

Actualisatie van de beschikbare weerstandscapaciteit

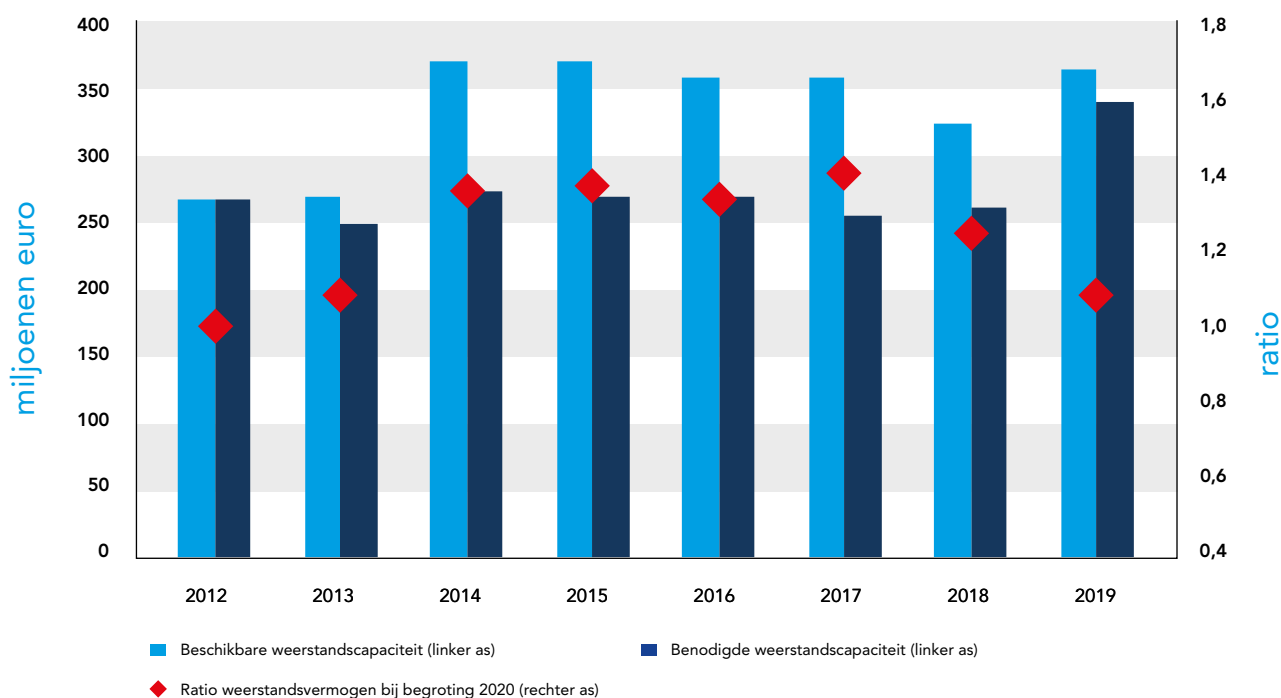
De beschikbare weerstandscapaciteit is € 365 miljoen bij Begroting 2020 en is opgebouwd uit:

- Algemene Reserve € 330 miljoen.
- Niet-benutte belasting capaciteit € 15 miljoen.
- Prognose toevoeging rente resultaat € 20 miljoen.

De Algemene Reserve wordt deze begroting in verband met het verhoogde risicoprofiel opgehoogd met overdrachten uit de reserve schuld aflossing en stelpost kapitaallasten.

Actualisatie van de benodigde weerstandscapaciteit

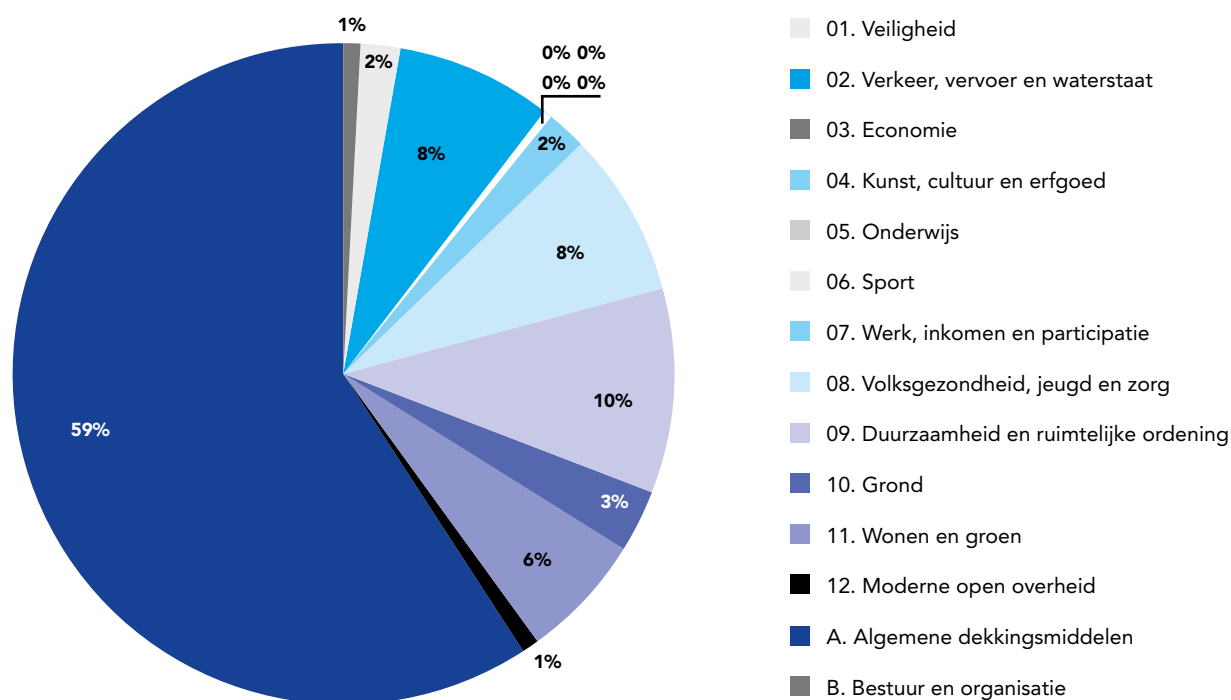
Vooral de actualiteiten rondom het Afval Energie Bedrijf (AEB) leiden bij deze begroting tot een bijstelling van de kans van optreden van het resterend risico. Deze heeft betrekking op mogelijk verlies van boekwaarde van het aandelenbelang en de achtergestelde lening aan AEB. De benodigde weerstandscapaciteit zal daardoor toenemen tot € 341 miljoen.



Door toevoeging van het renteresultaat zal het weerstandsvermogen uit komen op 1,07 waarmee deze binnen de door de gemeenteraad vastgestelde bandbreedte van 1,0 tot 1,4 ligt. Deze prognose van het weerstandsvermogen kan wijzigen naar gelang de omstandigheden - in het bijzonder die rond AEB - zich ontwikkelen. Wanneer bij Jaarverslag 2019 blijkt dat het weerstandsvermogen onder de bandbreedte uitkomt, zal het college besluitvorming voorleggen voor het op niveau brengen van de beschikbare weerstandscapaciteit.

Ontwikkeling van de risico's per beleidsprogramma

De benodigde weerstandscapaciteit is hieronder uitgesplitst naar de beleidsprogramma's. Het diagram toont het aandeel per beleidsprogramma. In deze sub-paragraaf benoemen we per beleidsprogramma de belangrijkste resterende risico's.



Programma 1 Veiligheid draagt voor 2% bij aan de resterende risico's. We lopen risico met het beheersen en afhandelen van een eventuele crisis door een ramp of een veiligheidsprobleem.

Programma 2 Verkeer, vervoer en waterstaat draagt voor 8% bij. We lopen risico door restposten van de oplevering van het Noord/Zuidlijnproject, zoals het verkeersbeveiligingssysteem van de metro, en het op niveau houden van de railinfrastructuur. Dit jaar is de gemeenteraad het programma bruggen en kades gestart wat onder meer gericht is op het terugdringen van de risico's bij de constructieve veiligheid van bruggen en kades. Dit heeft geleid tot verlaging van het resterend risico dat hiermee samenhangt.

Programma 3 Economie heeft een aandeel van minder dan 1%.

Programma 4 Kunst, cultuur en erfgoed heeft een aandeel van minder dan 1%.

Programma 5 Onderwijs heeft een aandeel van minder dan 1%.

Programma 6 Sport heeft een aandeel van minder dan 1%.

Programma 7 Werk, inkomen en participatie draagt voor 2% bij aan de resterende risico's. De risico's zijn onzekerheid over de hoogte van het macrobudget in het Inkomen-deel van de Wet werk en bijstand.

Programma 8 Volksgezondheid, jeugd en zorg draagt voor 8% bij. In dit programma spelen vooral risico's rond:

- kosten voor de specialistische jeugdhulp.
- toenemende vraag naar producten binnen de Wet maatschappelijke ondersteuning, waaronder Hulp bij het Huishouden en opvang van dak- en thuislozen.

Programma 9 Duurzaamheid en ruimtelijke ordening draagt voor 10% bij. In dit programma lopen we risico op plan- en claimschade door planologische wijzigingen. Het risico op claimschades hangt vooral samen met het winkeldiversiteitsbeleid Centrum, bestemmingsplan De Pijp en het programma Varen.

Programma 10 Grond draagt voor 3% bij. In dit programma lopen we risico's bij het uitvoeren van de overstapregeling naar eeuwigdurende erfpacht en op plan- en claimschade bij projecten. We lopen risico in de ict-ondersteuning bij de invoering van de overstapregeling naar het nieuwe erfpachtstelsel.

Voor de risico's bij grondexploitaties – met uitzondering van de Zuidas - is een eigen risicoreserve aanwezig in het Vereveningsfonds. Zuidas heeft bij de Begroting 2020 geen bijdrage in de benodigde weerstandscapaciteit omdat we verwachten de risico's op te kunnen vangen binnen het financieel perspectief van de Zuidas.

Zie voor meer informatie de paragraaf Grondbeleid over:

- de actuele prognoses van de grondexploitaties
- de risicobeheersing en het beschikbare weerstandsvermogen in het Vereveningsfonds
- de reserve Zuidas

Programma 11 Wonen en groen draagt voor 6% bij. De risico's betreffen:

- de garanties Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW). Het grootste deel van het garantievolume heeft een laag risicoprofiel en is gerelateerd aan de achtervangpositie voor het WSW en het WEW. We kunnen aangesproken worden om met het Rijk renteloze leningen te verstrekken aan de waarborgfondsen. Dat gebeurt als hun fondsvermogen ontoereikend is om hun garantieverplichtingen na te komen. Een toelichting op deze garanties staat in de Financieringsparagraaf.
- kosten voor bezwaren over leges.

Het aandeel van **Programma 12 Moderne open overheid** is 1%. De risico's in dit programma zijn de eventuele kosten bij verstoring van de dienstverlening door:

- falende ICT
- gebruik van data in strijd met de privacywetgeving

De bijdrage van de risico's voor de **Algemene dekkingsmiddelen** aan de benodigde weerstandscapaciteit is 59%. De risico's zijn vooral onderstaande thema's.

■ **Deelnemingen.**

Het gemeentelijk aandelenbezit wordt op basis van de historische verkrijgingprijs gewaardeerd, tenzij de marktwaarde langdurig onder die prijs ligt. In dat geval moet worden afgewaardeerd. Bij de meeste deelnemingen is de kans dat een afwaardering plaatsvindt gering. Een eventuele afwaardering kan bij de meeste deelnemingen leiden tot een significante impact, aangezien de totale boekwaarde van de deelnemingenportefeuille ultimo 2018 net onder de € 700 miljoen ligt. Een ander risico is dat dividenden lager uitvallen dan begroot. De gemeente heeft als gedragslijn om realistisch te begroten. Het gevolg van deze realistische ramingsmethode is dat er een gereede kans is dat er zowel mee- als tegenvallers kunnen ontstaan. Tegenvallers kunnen ontstaan bij deelnemingen die door tegenvallende prestaties minder dividend uitkeren. Waar er geen afspraken zijn met een deelneming of de prognose niet gestoeld is op een meerjarige prognose, passen we een onzekerheidskorting toe van 20% om structurele tegenvallers te voorkomen. Dit is momenteel het geval bij twee van de twaalf deelnemingen die dividend uitkeren.

De in de financiële hoofdlijnen (hoofdstuk 2) toegelichte actualiteiten rondom het AEB leiden tot een bijstelling naar boven van het resterend risico. Deze heeft betrekking op mogelijk verlies van boekwaarde van het aandelenbelang en de achtergestelde lening aan AEB.

■ **Overige partijen waarbij de gemeente belanghebbende is.**

De gemeente werkt met een groot aantal private organisaties in diverse andere vormen samen om haar doelstellingen te realiseren. Denk aan samenwerkingsverbanden met publieke instellingen (gemeenschappelijke regelingen), woningcorporaties, scholen en zorginstellingen. Ervaringen in de laatste jaren leren dat deze organisaties soms een beroep doen op gemeentelijke financiële steun als ze in de problemen komen. Hoewel dat wettelijk niet altijd is af te dwingen, ziet de gemeente zich soms gedwongen bij te springen om een ongestoorde voortgang van de dienstverlening te waarborgen.

■ **Rijksbeleid Gemeentefonds.**

De ontwikkeling van het Gemeentefonds is gekoppeld aan de ontwikkeling van de rijksuitgaven. Dat maakt de raming van het Gemeentefonds onzeker en er blijft een risico dat het Rijk minder middelen beschikbaar stelt.

■ **Leningen en garanties.**

Per jaareinde 2018 heeft de gemeente € 257 miljoen aan leningen en € 10,5 miljard aan garanties uitstaan. 76% van de totale hoofdsom aan leningen die de gemeente in 2019 had uitstaan, heeft een verhoogd risicoprofiel. Dit betreft voornamelijk leningen aan AEB, Westpoort Warmte, NEMO, Algemeen Investeringsfonds en Schuldsaneringsleningen. Het aandeel van de leningen aan AEB in de totale hoofdsom van de leningenportefeuille van de gemeente is 44%.

De uitstaande garanties hebben een laag tot gemiddeld risicoprofiel. In de Financieringsparagraaf staat een toelichting op leningen en garanties met een gemiddeld en verhoogd risicoprofiel. Er is een resterend risico opgenomen op eventuele financiële gevolgen van de garantie van de gemeente voor het leveren van warmte door AEB aan Westpoort Warmte.

■ **Renterisico.**

Het renterisico treedt op over de omvang van de nog aan te trekken schuld. Dit is het verschil tussen de externe financieringsbehoefte en de al aangegane schulden. Het risico is dat de uiteindelijk te betalen rente hoger is dan begroot. De rente is de afgelopen jaren gedaald en vormde in 2018 geen risico voor de algemene middelen.

De bijdrage van Programma **Bestuur en organisatie** aan het resterende risico is 1%. Het zijn vooral risico's door:

- de gevoeligheid voor cybercrime.
- ontwikkelingen in de fiscale wetgeving.

De aandacht voor risico's door cybercrime is toegenomen. Maar ook de risico's voor de privacy, die nu strenger gereguleerd is door de ingevoerde Europese regelgeving, de AVG. Naast de nodige technische maatregelen voeren we de Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten in.

Definitie en toelichting kengetallen

Vanaf begrotingsjaar 2017 vereist het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) dat gemeentes naast het weerstandsvermogen nog zes financiële kengetallen opnemen in de begroting en de jaarstukken. Deze kengetallen geven globaal inzicht in onze financiële positie. De kengetallen zijn vooral in onderlinge samenhang informatief. Het is belangrijk om te kijken naar ontwikkelingen en trends over een langere periode en naar het onderliggende risicoprofiel. De kengetallen zetten we af tegen de signaleringswaarden aangegeven door de Provincie Noord-Holland.

Tabel 5.1.3 Kengetallen

Kengetallen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Signalerings- waarde voldoende	Signalerings- waarde voldoende	Signalerings- waarde onvoldoende
Netto schuldquote	80%	108%	113%	117%	125%	129%	< 90%	90% < X < 130%	> 130%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	75%	102%	108%	113%	121%	124%	< 90%	90% < X < 130%	> 130%
Solvabiliteit	58%	53%	50%	48%	48%	47%	> 50%	20% < X < 50%	< 20%
Structurele Exploitatieruimte	1,4%	0,9%	3,7%	3,0%	2,6%	1,6%	Begroting > 0%		Begroting < 0%
Grondexploitatie	-8,6%	-8,3%	-6,5%	-5,6%	-5,3%	-6,2%	< 20%		> 35%
Belastingcapaciteit	81%	87%	pm	pm	pm	pm	< 95%		> 105%

Netto schuldquote

De netto schuldquote wordt berekend door de netto schuld te delen door het begrotingstotaal. Om te zien in hoeverre het gaat om doorlenen geven we de netto schuldquote weer zonder en met correctie voor verstrekte leningen. De signaleringswaarde van de Provincie Noord-Holland duidt een schuld lager dan 90% van het begrotingstotaal 'voldoende'. Een schuld hoger dan 130% van het begrotingstotaal is 'onvoldoende'. Onze geschatte netto schuldquote voor 2019 is met 108% voldoende.

Solvabiliteitsratio

De solvabiliteitsratio wordt berekend door het eigen vermogen te delen door het balanstotaal. De solvabiliteitsratio is een maatstaf voor kredietwaardigheid. De mogelijke effecten van de ontwikkelingen rond AEB op de solvabiliteit van de gemeente worden verwerkt bij de Jaarrekening 2019. De signaleringswaarde van de Provincie Noord-Holland duidt een solvabiliteitsratio hoger dan 50% 'voldoende' en lager dan 20% 'onvoldoende'. Onze solvabiliteitsratio voor 2019 is met 53% volgens deze norm voldoende.

Structurele exploitatieruimte

De structurele exploitatieruimte is een maatstaf voor het verschil tussen structurele baten en lasten waarbij we rekening moeten houden met beperkingen en verruiming door toevoeging en onttrekking aan reserves¹. De maatstaf geeft aan hoeveel ruimte de gemeente heeft om haar lasten te dragen. Het percentage geeft aan hoeveel de lasten nog kunnen stijgen of de baten kunnen dalen, voordat de gemeente de lasten niet meer volledig kan dragen. De signaalwaarde van de Provincie Noord Holland is >0%, een negatief percentage zou aangeven dat de begroting of jaarrekening niet sluit. Voor Amsterdam is de structurele exploitatieruimte in 2019 0,9% positief en is de prognose dat deze meerjarig positief blijft.

Grondexploitatie

Dit percentage geeft informatie over de boekwaarde van Niet in exploitatie genomen gronden en Bouwgronden in exploitatie in verhouding tot onze totale baten. Hoe lager de ratio des te minder investeringen in grondexploitaties we hoeven terug te verdienen. En daarmee hoe lager ons financiële risico. De signaalwaarde van de Provincie Noord Holland is <20%. We hebben zelfs een negatief percentage, omdat er in de lopende grondexploitaties meer opbrengsten dan kosten zijn geboekt. Hierdoor is de stand van de balanspost Bouwgronden in exploitatie negatief en daarmee dit kengetal ook. De verdere daling van het percentage de komende jaren komt door:

- verwachte positieve jaarlijkse kasstromen in de grondexploitaties.
- meer voorzieningen die worden gevormd om grote voorinvesteringen te dekken.

¹ Het saldo van de geraamde structurele baten en lasten minus het saldo van structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves. De structurele exploitatieruimte is de som van deze saldi gedeeld door de totale geraamde baten.

Belastingcapaciteit

De belastingcapaciteit wordt bepaald aan de hand van de hoogte van de gemiddelde lasten per meerpersoonshuishouden voor:

- onroerendezaakbelasting
- rioolheffing
- reinigingsheffing

De gemiddelde lasten per meerpersoonshuishouden met eigen woning in Amsterdam zijn in 2019 € 645.

De belastingcapaciteit verslechtert naar 87%. Afgezet tegen de signaleringswaarde van de Provincie Noord-Holland (105%) blijft deze nog voldoende.



5.2 Financiering