

B Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Algemeen

Bij het begrip weerstandsvermogen gaat het om de mate waarin de gemeente in staat is middelen vrij te maken om substantiële tegenvallers (niet-begrote uitgaven) op te vangen zonder dat dit gevolgen heeft voor het beleid en de bedrijfsvoering. Het weerstandsvermogen geeft de relatie weer tussen enerzijds de weerstandscapaciteit (middelen) en anderzijds de risico's die de gemeente loopt en waarvoor geen voorziening is getroffen of verzekering is afgesloten. Het weerstandsvermogen is van belang bij het bepalen van de financiële positie voor de korte (begrotingsjaar) en middellange (meerjarenraming) termijn. Onderscheid kan worden gemaakt tussen structurele en incidentele weerstandscapaciteit.

Op grond van artikel 11 Bbv bevat de paragraaf Weerstandsvermogen tenminste:

1. Een inventarisatie van de weerstandscapaciteit.
2. Een inventarisatie van de risico's, waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.
3. Het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.
4. De financiële kengetallen.
5. Een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

In de nota Reserves en voorzieningen 2018 is het weerstandsvermogen nader toegelicht.

1. Inventarisatie weerstandscapaciteit

Tabel: Weerstandscapaciteit

Bedragen x € 1.000								
Weerstandscapaciteit	2020	2020	2021	2021	2022	2022	2023	2023
	S	I	S	I	S	I	S	I
Vermogen:								
Algemene reserve en Bestemmingsreserve Volkshuisvesting		18.141		16.945		15.310		14.523
Stille reserves		p.m.		p.m.		p.m.		p.m.
Exploitatie:								
Onvoorzien	50		50		50		50	
Onbenutte belastingcapaciteit	4.333		4.333		4.333		4.333	
Totaal	4.383	18.141	4.383	16.945	4.383	15.310	4.383	14.523

S = Structureel, I = Incidenteel

Weerstandscapaciteit vermogen

Algemene reserve

De Algemene reserve (inclusief Volkshuisvestingsfonds) is het deel van het eigen vermogen waaraan geen specifieke bestemming is gegeven. Zoals de naam reeds doet vermoeden heeft deze reserve een algemeen karakter en is dan ook bestemd voor het opvangen van substantiële tegenvallers (bufferfunctie). De Algemene reserve is tevens een intern financieringsmiddel en aanwending kan rentenadelen tot gevolg hebben (zie paragraaf Financieringen). Als mogelijke dekkingsmiddelen kunnen worden genoemd: de onbenutte belastingcapaciteit, ombuigingen en eventueel beschikbare ruimte in de begroting.

Stille reserves

Stille reserves zijn de meerwaarde van activa met een economisch nut die te laag of op nul zijn gewaardeerd maar direct verkoopbaar als dat gewenst is. De hoogte van deze reserves is moeilijk of niet te bepalen en verkoop van dergelijke activa is vooralsnog niet mogelijk of aan de orde. Om deze redenen zijn de stille reserves als p.m. post opgenomen.

Weerstandscapaciteit exploitatie

Onvoorzien uitgaven

De post voor onvoorzien uitgaven is een budget dat jaarlijks in de begroting wordt opgenomen om onverwachte uitgaven te kunnen dekken. De financiële gevolgen van risico's die zich voordoen zijn onderdeel van deze onverwachte kosten. Deze post wordt daarom tot de weerstandscapaciteit gerekend.

Onbenutte belastingcapaciteit

De onbenutte belastingcapaciteit kan worden gedefinieerd als het bedrag dat nog aan extra inkomsten kan worden gegenereerd voor het geval zich tegenvallers voordoen. Daarbij wordt uitsluitend rekening gehouden met de onroerendezaakbelastingen, aangezien de meeste andere belastingen en heffingen kostendekkend of substantieel van geringe betekenis zijn. Voor de berekening van de omvang van de onbenutte belastingcapaciteit wordt de ruimte in aanmerking genomen tussen de eigen tarieven (volgens deze begroting) en het normtarief voor de zgn. artikel 12-gemeenten van 0,1853% (Meicirculaire 2019, in plaats van 0,1905%).

2. Gemeentelijke risico's en risicoprofiel

Onder risico kan worden verstaan 'de kans op/het gevaar van schade of verlies als gevolg van interne en externe omstandigheden' c.q. een kans van het optreden van een onzekere gebeurtenis met een effect op het behalen van doelstellingen. Van belang is verder dat het bij dit onderwerp moet gaan om 'alle voorzienbare risico's waarvoor geen voorzieningen zijn

gevormd of die niet tot afwaardering van activa hebben geleid en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot het balanstotaal of de financiële positie’.

Voor de risico's die hieronder zijn opgenomen, geldt in zijn algemeenheid dat deze voorzienbaar, niet kwantificeerbaar en van substantiële betekenis zijn.

Het niet treffen van een voorziening kan zijn gebaseerd op twee argumenten:

1. Het is niet of nauwelijks mogelijk een realistische schatting te maken van de financiële consequenties.
2. In het verleden is van enig feitelijk risico niet gebleken; het risico heeft in het verleden niet of nauwelijks geleid tot financieel nadeel.

De risico's zijn geïnventariseerd, waarbij per risico de volgende punten zijn benoemd:

- De kans dat het risico zich voordoet.
- Het met het risico gemoeide bedrag.
- De termijn waarbinnen het risico kan optreden.
- Welke maatregelen er zijn genomen om het risico te beheersen (zie ook de programmabegroting).

Door het regelmatig actualiseren van deze inventarisatie en het daadwerkelijk toezien op de toepassing van de beheersmaatregelen worden de risico's beheersbaar gemaakt. Riscomanagement is een integraal onderdeel van de bedrijfsvoering en is onderdeel van de rapportages in de P&C cyclus.

Hierna is onder beleid de sturing op verbonden partijen over financiële risico's en voldoende weerstandscapaciteit vermeld.

Om inzicht in de risico's van de gemeente te krijgen is een risicoprofiel opgesteld. Dit risicoprofiel is tot stand gekomen met behulp van het Riscomanagement Informatie Systeem NARIS® van het Nederlands Adviesbureau voor Riscomanagement (NARIS).

Totaal risico's

Op het moment van het samenstellen van deze begroting zijn in totaal 107 risico's in kaart gebracht met een totaal geraamd risicobedrag van € 42,8 miljoen. Hiervan zijn er 62 gekwantificeerd met mogelijke **geld**gevolgen. In onderstaand overzicht zijn de belangrijkste risico's vermeld, de zogenaamde top 10. Deze risico's leveren de hoogste bijdrage aan de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit (77%). Daarnaast zijn 42 **imago**risico's geïnventariseerd. Het **volume** is iets afgenomen ten opzichte van de Begroting 2019 (-0,7%) en toegenomen ten opzichte van het Jaarverslag 2018 (+2,3%).

In onderstaande tabel is de top 10 van risico's opgenomen met het verschil tussen de Begroting

2020 en 2019. In de programmabegroting is per onderdeel een overzicht van de belangrijkste of gewijzigde risico's opgenomen.

Top 10 risico's

Bij het bepalen van het risicoprofiel van de gemeente is de focus in belangrijke mate gelegd op de financiële risico's rond het beleid en de bedrijfsvoering. In onderstaand overzicht worden van het totaal aantal geïnventariseerde risico's de tien belangrijkste gepresenteerd. Dit zijn de risico's die de hoogste bijdrage leveren aan de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit.

Tabel: Top 10 risico's

Nr.	Risico	Kans ¹	Maximaal gevolg	Invloed ²	Vershil 2019/2020 ³
1.	Borgstelling geldlening Heliomare Kinder- en Jeugdcentrum	10%	14.307.000	16,7	0
2.	Garantstelling geldlening N.V. Huisvuilcentrale Alkmaar (HVC)	10%	14.142.000	16,4	0
3.	Tegenvallende ontwikkeling Algemene uitkering	70%	700.000	6,1	N
4.	Open-einde karakter van de WMO	70%	500.000	5,6	0
5.	BTW verrekening MFT De Velst	50%	500.000	4,0	N
6.	Open-einde karakter van de regeling jeugdhulp inclusief het risico dat de transformatie van maatwerk naar algemene voorzieningen onvoldoende gerealiseerd kan worden	50%	500.000	4,0	+1
7.	Gevolgen en maatregelen energietransitie	30%	1.000.000	3,5	N
8.	Gevolgen klimaatveranderingen	30%	1.000.000	3,4	0
9.	Toenemende druk op algemene (welzijns- en zorg) voorzieningen als gevolg van de transformatie, met als risico dat problemen van burgers verergeren en alsnog een duurdere maatwerkvoorziening ingezet moet worden	70%	200.000	3,2	-3
10.	Hogere tarieven na aanbestedingen voor maatwerkvoorzieningen	70%	200.000	3,2	-5
Totaal grote risico's (top 10)			33.049.000		
Overige risico's			9.785.917		
Totaal alle risico's			42.834.917		

¹ In de kolom **Kans** wordt weergegeven hoe groot de kans is dat het risico zich voordoet. Daarbij wordt de volgende indeling gehanteerd:

- < 1 keer per 10 jaar: 10%.
- 1 keer per 5-10 jaar: 30%.
- 1 keer per 2-5 jaar: 50%.
- 1 keer per 1-2 jaar: 70%.
- > 1 keer per jaar: 90%.

² De kolom **Invloed** geeft, rekening houdend met het kanspercentage, het relatieve aandeel weer van het betreffende risico ten opzichte van het totaal van de risico's bij de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit.

³ De kolom **Vershil** geeft het verschil met de Begroting 2019. N = nieuw of gewijzigd; 0 = ongewijzigd, + = gestegen en - = gedaald.

Risicokaart

Tabel: risicokaart (spreiding naar kans en financieel gevolg)

De risicokaart geeft inzicht in de spreiding van de risico's naar kans en gevolg. De nummers in de risicokaart corresponderen met het aantal risico's dat zich in het desbetreffende vak van de risicokaart bevindt. Een risicoscore in het onderste groene gebied, vormt geen direct gevaar voor de continuïteit van de organisatie. Risico's vanaf € 500.000 en in oranje/rood vragen aandacht bijvoorbeeld in de vorm van beheermaatregelen. Zie de top 10, met nadere info.

Geld	Netto				
x > €1.000.000	3				
€ 500.000 < x < € 1.000.000	1	2	0	1	
€ 200.000 < x < € 500.000	3	1	4	1	
€ 50.000 < x < € 200.000	5	7	5	5	0
x < € 50.000	9	9	1	2	3
Geen geldgevolgen	32	5	5	2	1
Kans	10%	30%	50%	70%	90%

3. Benodigde weerstandscapaciteit

Op basis van de geïnventariseerde risico's is een risicosimulatie uitgevoerd. Deze risicosimulatie wordt toegepast omdat het reserveren van het maximale bedrag (€ 42,8 miljoen) niet zinvol is. De risico's zullen immers niet allemaal tegelijk en in hun maximale omvang optreden. De benodigde weerstandscapaciteit die uit de risicosimulatie voortvloeit is afhankelijk van het zekerheidspercentage dat in aanmerking wordt genomen voor het kunnen afdekken van alle risico's.

Onderstaande tabel toont de resultaten van de risicosimulatie

Bedragen x € 1.000			
Percentage	Bedrag	Percentage	Bedrag
70%	3.695.007	85%	6.107.045
75%	3.949.074	90%	10.003.674
80%	4.377.596	95%	13.810.838

Als beleidskader is voor de komende jaren het zekerheidspercentage bepaald op 80%, in plaats van op 90%. In de Voorjaarsnota 2017 is bevestigd om dit percentage te handhaven. De daarbij behorende benodigde weerstandscapaciteit bedraagt volgens bovenstaande tabel € 4,4 miljoen. Bij deze weerstandscapaciteit bestaat dus voor 80% zekerheid dat alle risico's kunnen worden afgedekt.

4. Beleid betreffende weerstandscapaciteit en risico's

Het risicobeleid en -beheer is gericht op het verschaffen van een redelijke mate van zekerheid ten aanzien van

- De realiseerbaarheid van de gemeentelijke doelstellingen.
- De beheersing van risico's in bedrijfsprocessen.
- De betrouwbaarheid van de financiële verslaglegging en de
- De naleving van relevante wet- en regelgeving.

Bij het nemen van belangrijke beslissingen met een onzekere uitkomst worden vooraf de risico's overwogen, waarbij dus expliciet de mate van risicoacceptatie wordt bepaald. In de beleidsprogramma's is ook de informatie van de risico's in relatie tot de te behalen doelen opgenomen. Op basis van het risicoprofiel worden verdere keuzen gemaakt bijvoorbeeld de mate van te treffen beheersmaatregelen. De risico inventarisatie wordt via de P&C cyclus geactualiseerd.

Beleid rond sturing op financiële risico's op gemeenschappelijke regelingen en overige verbonden partijen

De controle en toezicht krijgt vorm via deelname aan het bestuur van een gemeenschappelijke regeling en vervolgens via de geboden informatie via de P&C-cyclus en periodiek in de raadscommissies. In de paragraaf verbonden partijen is per samenwerkingsverband info over risico's opgenomen. Vooral bij de grote gemeenschappelijke regelingen qua deelnemersbijdrage e.d. krijgt de risicoparagraaf en het hebben van voldoende weerstandscapaciteit in de P&C-stukken van de verbonden partij extra aandacht bij de beoordeling (zoals VRK, ODIJ en IJmond Werkt! en daarnaast ook het RAUM).

Bepaling ratio

Om te kunnen bepalen of het weerstandsvermogen toereikend is dient een relatie te worden gelegd tussen enerzijds de benodigde weerstandscapaciteit (de financieel gekwantificeerde risico's) en anderzijds de beschikbare weerstandscapaciteit. Voor de oordeelsvorming wordt de volgende normtabel gebruikt:

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

Het bepalen van de **ratio** vindt plaats met behulp van de volgende formule:

$$\frac{\text{beschikbaar}}{\text{benodigd}} = \frac{22,5}{4,4} = 5,2 \quad (\text{2019} : 5,6)$$

De berekende ratio valt in klasse A, hetgeen duidt op een uitstekend weerstandsvermogen, in relatie tot het risicoprofiel. De streefwaarde C wordt derhalve ruimschoots gerealiseerd.

Begroting 2020/2019

Ten opzichte van de Begroting 2019 is sprake van een lichte daling van de weerstandsratio. Deze daalt van 5,6 naar 5,0. Dit wordt vooral veroorzaakt door een daling van de beschikbare weerstandscapaciteit (van € 25,0 naar € 22,0 miljoen in 2020) ter dekking van het begrotings-saldo. De benodigde weerstandscapaciteit volgens het risicoprofiel is licht gedaald (van € 4,5 naar € 4,4 miljoen in 2020 bij een zekerheidspercentage van 80%).

Ratio weerstandsvermogen 2020 - 2023

	2020	2021	2022	2023
Beschikbaar	22.524.000	21.328.000	16.693.000	18.906.000
Benodigd	4.377.596	4.377.596	4.377.596	4.377.596
Ratio	5,15	4,87	4,50	4,32
Waardering	A	A	A	A

Opgemerkt wordt dat zowel de beschikbare als de benodigde weerstandscapaciteit een momentopname betreft. Wijzigingen in het risicoprofiel en mutaties in het eigen vermogen zullen leiden tot een andere uitkomst van de ratio.

5. Financiële kengetallen

Kengetallen zijn getallen die de verhouding uitdrukken tussen bepaalde onderdelen van de begroting of de balans en kunnen helpen bij de beoordeling van de financiële positie van de gemeente. Om dit te bereiken is voorgeschreven dat de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing de volgende kengetallen bevat: netto schuldquote en de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, solvabiliteitsratio, grondexploitatie, structurele exploitatieruimte en belastingcapaciteit. Deze kengetallen maken inzichtelijk over hoeveel (financiële) ruimte de gemeente beschikt om structurele en incidentele lasten te kunnen dekken of opvangen. Ze geven zodoende inzicht in de financiële weerbaar- en wendbaarheid.

Tabel: Financiële kengetallen

	Werkelijk	Begroot	Begroot	Begroot	Begroot	Begroot
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Netto schuldquote	31%	36%	26%	29%	31%	30%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	31%	39%	26%	29%	31%	30%
Solvabiliteitsratio	54%	52%	52%	51%	51%	50%
Structurele exploitatieruimte	1,0%	-2,1%	2%	2,8%	2,7%	2,4%
Grondexploitatie	-2%	1%	-8%	-11%	-11%	-10%
Belastingcapaciteit	94%	105%	104%	NB	NB	NB

Netto schuldquote

De netto-schuldquote geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossing op de exploitatie. Voor de berekening van dit kengetal wordt de netto schuld gedeeld door het totaal aan inkomsten binnen de exploitatie. Indien de uitkomst lager is dan 100% dan kan dit als voldoende worden beschouwd, tussen de 100% en 130% is matig, en hoger dan 130% is onvoldoende.

De lage (gunstige) ratio in 2020 is een gevolg van de afname van de schulden enerzijds en een hogere inschatting van het saldo bij 's Rijks schatkist anderzijds.

Solvabiliteitsratio

De solvabiliteitsratio geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Ofwel; het aandeel van het eigen vermogen in het totale vermogen. Hoe hoger de verhouding eigen vermogen ten opzichte van het totale vermogen, hoe gezonder de gemeente. Indien de uitkomst 50% en hoger bedraagt dan wordt dit als voldoende beschouwd, tussen de 30% en 50% als matig en kleiner dan 30% als onvoldoende.

Structurele exploitatieruimte

De structurele exploitatieruimte geeft aan hoe groot de ruimte is tussen de structurele baten en structurele lasten in de begroting. Dit kengetal is van belang om te kunnen beoordelen of er voldoende structurele ruimte is om de eigen lasten te dragen, of dat een structurele stijging van de baten of structurele daling van de lasten noodzakelijk is. Dit kengetal dient daarbij in samenhang te worden gezien met de andere kengetallen. Wanneer bijvoorbeeld de grondexploitatie er niet toe bijdraagt om de schuldpositie te verminderen en de structurele exploitatie ruimte negatief is, geeft het kengetal belastingcapaciteit inzicht in de mogelijkheid tot hogere baten.