

Paragraaf Weerstandsvermogen & Risicobeheersing

Inleiding

In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing ligt de focus op het actualiseren van het weerstandsvermogen. Om dit te realiseren worden de risico's in beeld gebracht en vertaald in de benodigde weerstandscapaciteit. De financiële kengetallen in deze paragraaf geven naast het weerstandsvermogen ook op een andere wijze inzicht in de financiële positie van gemeente Goes.

Beleid

Om ook in de toekomst een financieel gezonde organisatie te blijven, gaat de gemeente Goes verstandig en verantwoord om met risico's. Risico's zijn onlosmakelijk verbonden met de uitvoering van bedrijfsprocessen en kunnen nooit helemaal worden uitgesloten. Als gemeente willen we bewust zijn van de risico's die we lopen en van de beheersingsmaatregelen die we kunnen nemen. Bij de beheersing van de risico's hanteren wij als beleidslijn dat er sprake moet zijn van een evenwicht tussen praktische uitvoerbaarheid en effectiviteit en kosten (efficiency) van een maatregel.

Daarom wordt uitgegaan van een voorzichtig financieel beleid als fundament voor de weerstandscapaciteit. In de uitvoering worden hierbij de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- een in meerjarig perspectief sluitende begroting;
- onderhoudsvoorzieningen van voldoende omvang;
- beheerste ontwikkeling van de lokale lasten;
- de begroting heeft jaarlijks ruimte voor onvoorziene kosten (eenmalig en structureel);
- een weerstandscapaciteit van voldoende omvang om de risico's op te kunnen vangen.

De wetgeving voor het weerstandsvermogen zijn vastgelegd in het besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV artikel 9, 11 en 26). Het gemeentelijk beleid is vastgelegd in de financiële verordening gemeente Goes 2017 (artikel 15) en in de nota Reserves en voorzieningen 2017 (paragraaf 2.5 en 3.1).

Structureel systeem van risicomangement

De gemeente Goes hanteert organisatie breed een structureel systeem van risicomangement. Periodiek inventariseren we binnen de organisatie de risico's, koppelen we beheersingsmaatregelen aan de risico's, vindt evaluatie plaats van bestaande, actuele risico's en beheersingsmaatregelen en rapporteren we hierover. Door herhaling van deze stappen in het proces van risicomangement is er blijvende aandacht voor risico's en de beheersing ervan. Het proces van risicomangement maakt onderdeel uit van de jaarlijkse budgetcyclus. Wij beschouwen risicomangement hierbij niet als een doel op zich. Doordat wij een beter inzicht hebben in de risico's in onze gemeentelijke processen is risicomangement voor ons een hulpmiddel bij het bereiken van gemeentelijke doelen.



Risicomethodiek

De ambtelijke organisatie inventariseert en beoordeelt de risico's. Om te waarborgen dat de risico's binnen de organisatie op uniforme en objectieve wijze worden beoordeeld, wordt gebruik gemaakt van onderstaande tabel om de kans en het gevolg van een risico in te schatten.

Kans op optreden risico		Impact risico (financieel en politiek/imago)			
Klasse	Score	Klasse	Gevolg financieel	Gevolg politiek/imago	Score
Zeer laag	1	Zeer laag	< € 10.000	zeer laag	1
Laag	2	Laag	€ 10.000 - € 50.000	laag	2
Gemiddeld	3	Gemiddeld	€ 50.000 - € 100.000	gemiddeld	3
Hoog	4	Hoog	€ 100.000 - € 250.000	hoog	4
Zeer hoog	5	Zeer hoog	> € 250.000	zeer hoog	5

De risicoscore van een bepaald risico wordt bepaald door kans en impact met elkaar te vermenigvuldigen (risicoscore = score kans x score impact). Maximaal kan een risico 25 punten scoren wanneer sprake is van een zeer hoge kans van optreden in combinatie met zeer hoge gevolgen (financieel of politiek/imago). Voor de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen wordt vervolgens een objectieve methodiek toegepast. Als norm voor de berekening van het weerstandsvermogen wordt de volgende tabel gehanteerd.

Risicoscore	Risicoprofiel	Indicatie voor benodigd weerstandsvermogen
1-4	Zeer laag	5,0% van de uitgavenbegroting van het organisatiegebied
5-6	Laag	7,5% van de uitgavenbegroting van het organisatiegebied
8-9	Gemiddeld	10,0% van de uitgavenbegroting van het organisatiegebied
10-12	Hoog	12,5% van de uitgavenbegroting van het organisatiegebied
>15	Zeer hoog	15,0% van de uitgavenbegroting van het organisatiegebied

Daar waar geen directe uitgavenposten zijn gerelateerd aan de risico's (bijvoorbeeld de inkomstenstroom van de gemeente of garantstellingen) wordt als uitgangspunt voor de benoemde risico's een materialiteitsgrens van 1, 2 of 3% (laag-gemiddeld-hoog) gehanteerd. Omdat niet alle risico's zich tegelijkertijd zullen voordoen, wordt in de systematiek voor de berekening van het benodigde weerstandsvermogen een bandbreedte aangehouden van 75% - 125%. In de begroting 2020 hanteren we een norm voor de weerstandscapaciteit van 100% van het benodigde weerstandsvermogen.

Ontwikkelingen

De basis van het risicomanagement is een methodiek gehanteerd waarmee systematisch, cyclisch en continu risico's worden geïdentificeerd, geanalyseerd en beoordeeld, op basis waarvan maatregelen worden genomen en de risico's worden geëvalueerd. Het proces van risicomanagement maakt onderdeel uit van de jaarlijkse begrotingscyclus. Met de herijking van het financieel instrumentarium voor 2017 zijn in de methodiek twee wijzigingen doorgevoerd die ook in begroting 2020 zijn toegepast:

- Instellen van een risicoreserve sociaal domein
De decentralisaties in het sociaal domein hebben ervoor gezorgd dat het begrotingssaldo substantieel is gestegen en de risico's voor de gemeente fors zijn toegenomen. De kans dat de risico's zich voordoen en de hoogte ervan zijn aanleiding om een adequate risicoreserve sociaal domein te vormen zodat er voldoende tijd is om maatregelen te nemen waarmee de uitgaven binnen de begroting kunnen worden gebracht. Dit heeft ertoe geleid dat er een aparte risicoreserve sociaal domein is ingesteld.
- Risiconorm naar 100%
Omdat niet alle risico's zich tegelijk zullen voordoen, wordt in de methodiek rekening gehouden met een bandbreedte (75%-125%). De norm voor de weerstandscapaciteit was in eerdere begrotingen 125%. Omdat de risico's in het sociaal domein in een aparte risicoreserve worden opgenomen, daalt het risicoprofiel van de resterende risico's. De extra voorzichtigheid van 125% kan daarom worden verlaagd naar 100%. Daarmee voert Goes nog steeds een voorzichtig risicobeleid.

Voor 2019 worden de decentralisatie uitkeringen van het sociaal domein voor het grootste deel overgeheveld naar de algemene uitkering van het gemeentefonds. Dit betekent dat deze uitkeringen niet meer als aparte uitkering inzichtelijk zijn maar vertaald worden in de verschillende maatstaven van de algemene uitkering. De in deze paragraaf weergegeven berekening van de norm van de reserve sociaal domein zal in de komende jaren op een andere manier moeten gaan plaatsvinden.

Inventarisatie weerstandscapaciteit

Bij de inventarisatie van de weerstandscapaciteit wordt onderscheid gemaakt in de weerstandscapaciteit in de vermogens- en in de exploitatiesfeer. De weerstandscapaciteit in de vermogenssfeer wordt gevormd door:

- de beschikbare algemene reserve;
- het vrij beschikbaar deel van de bestemmingsreserves
- eventuele stille reserves.

Het vrij beschikbare deel van de algemene reserve bestaat uit het saldo van de algemene reserve waarbij de claims in mindering op het saldo zijn gebracht. Ditzelfde geldt voor het vrij beschikbare gedeelte van de bestemmingsreserves. Er is sprake van stille reserves indien activa een hogere waarde vertegenwoordigen dan de boekwaarde op de balans. Zolang de desbetreffende eigendommen echter niet voor verkoop in aanmerking komen, kunnen de stille reserves niet te gelde worden gemaakt. In het overzicht van de weerstandscapaciteit zijn de stille reserves daarom als PM post opgenomen.

De weerstandscapaciteit in de exploitatiesfeer wordt gevormd door:

- de onbenutte belastingcapaciteit;
- de begrotingsruimte.

Onbenutte belastingcapaciteit

Als minimumbedrag voor een maatschappelijk aanvaardbare hoogte van de onroerende zaakbelastingen, afvalstoffenheffing en rioolrechten wordt het zogenaamde redelijk peil gehanteerd. Gemeenten moeten een bepaald redelijk peil hebben om in aanmerking te komen voor een aanvullende uitkering op basis van artikel 12 FvW (Financiële verhoudingswet). Het bedrag dat de gemeente minder dan het redelijk peil ontvangt aan belastingopbrengsten, wordt aangemerkt als onbenutte belastingcapaciteit.

Weerstandscapaciteit

Zoals aangegeven bij de ontwikkelingen is er bij de herijking van het financieel instrumentarium voor gekozen om een norm voor de weerstandscapaciteit van 100% van het benodigde weerstandsvermogen te hanteren. Op basis van de geïdentificeerde risico's voor de begroting 2020 betekent dit een norm van minimaal € 9.053.000. Met een positief verschil, de vrije ruimte, van € 8.085.000 voldoet de gemeente Goes op dit moment aan deze norm. De begrote weerstandscapaciteit is daarmee voldoende om als dekking te kunnen fungeren voor de geïdentificeerde risico's.

Naast de bovenstaande risico's kennen we nog risico's in de bouwgrondexploitaties en in het sociaal domein. Voor deze risico's bestaan aparte risicoreserves. Dit betekent dat de risico's én de reserves geen onderdeel uitmaken van de bovenstaande beoordeling van de vrije ruimte binnen de weerstandscapaciteit. De functie en uitgangspunten van de reserves (ook de nieuwe reserve sociaal domein) worden toegelicht in de nota "Reserves en voorzieningen 2017".

Norm weerstandscapaciteit

Zoals aangegeven hanteren we een structureel systeem van risicomanagement. Hiermee inventariseren we periodiek de risico's van de organisatie. Met de vastgestelde risicomethodiek beoordelen we de risico's op uniforme en objectieve wijze en schatten we de kans en het gevolg van een risico in.

Voor begroting 2020 leidt de inventarisatie ertoe dat we ongeveer 125 risico's zien voor onze organisatie. Op basis van de hierboven toegelichte risicomethodiek betekent dit dat we uitgaan van € 9.053.000 als norm voor de weerstandscapaciteit. De norm voor weerstandscapaciteit kent de volgende opbouw:

Omschrijving	Norm
Reguliere onderdelen:	
- ondersteunende activiteiten	€ 359.000
- beleidsactiviteiten	€ 2.906.000
- organisatiebreed	€ 2.555.000
Bijzonder onderdelen	
- grondexploitatie	n.v.t.
- sociaal domein	n.v.t.
- verbonden partijen (GR-en)	€ 1.540.000
- garantstellingen	€ 1.321.000
- projecten	€ 372.000
Totaal	€ 9.053.000

Norm weerstandscapaciteit sociaal domein

Voor de risico's van het sociaal domein is een aparte risicoreserve gevormd. Daardoor maken de risico's van het sociaal domein geen onderdeel meer uit van de inventarisatie van de risico's als onderdeel van het risicomangement. Zoals is toegelicht in de nota reserves en voorzieningen 2017, worden voor de reserve sociaal domein de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De minimale omvang van de reserve wordt minstens eens in de vier jaar vastgesteld op 10% van de uitkering verdeelfonds sociaal domein en het rijksbudget BUIG indien en voor zover het eigen risico voor BUIG niet is begroot in de meerjarenraming. Het (risico)bedrag wordt vermenigvuldigd met de factor 1, zodat de reserve voldoende is om de risico's nog 1 jaar op te vangen.
- De maximale omvang van de reserve wordt minstens eens in de vier jaar vastgesteld op 10% van de uitkering verdeelfonds sociaal domein en het rijksbudget BUIG indien en voor zover het eigen risico voor BUIG niet is begroot in de meerjarenraming. Het (risico) bedrag wordt vermenigvuldigd met de factor 2,5 zodat de reserve voldoende is om de risico's 2,5 jaar op te vangen.

De voeding van de reserve sociaal domein komt uit de overschotten in de exploitatie van het sociaal domein, totdat het maximum is bereikt. Als de reserve onder het minimum komt, wordt deze direct aangevuld vanuit de algemene reserve.

Zoals aangegeven bij de ontwikkelingen in deze paragraaf worden de decentralisatie uitkeringen van het sociaal domein voor het grootste deel overgeheveld naar de algemene uitkering van het gemeentefonds. Daarmee worden de decentralisatie uitkeringen van het sociaal domein niet meer apart inzichtelijk. Dit zorgt ervoor dat we onderstaande berekening van de norm van de reserve sociaal domein moeten herzien. We gaan onderzoeken hoe we de berekening van de norm van de reserve sociaal domein in de toekomst vorm kunnen geven. In onderstaande tabel wordt de berekening van de reserve sociaal domein weergegeven. De tabel laat zien dat de reserve tot de maximale omvang gevuld is.

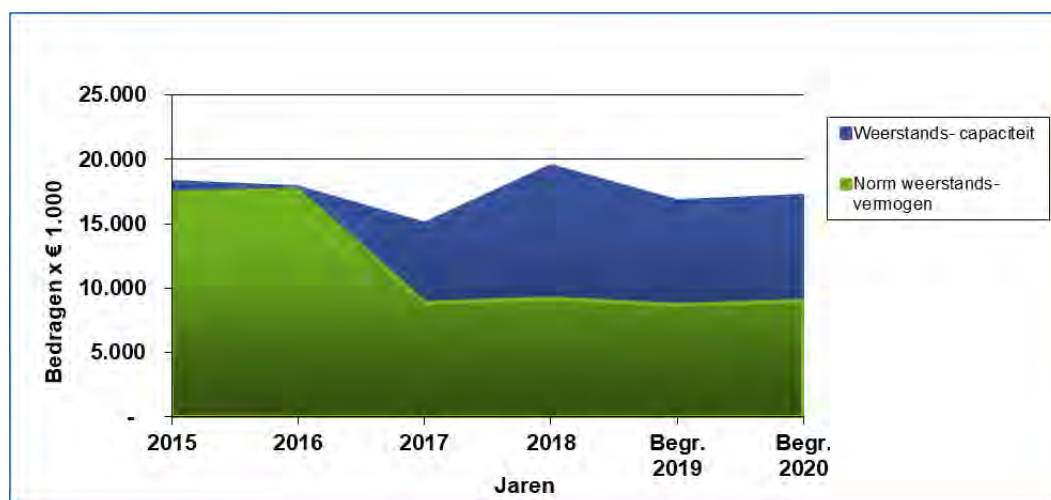
Berekening reserve sociaal domein		(bedragen x 1.000)	
		Minimaal	Maximaal
Uitkering verdeelfonds sociaal domein			
Deelfonds sociaal domein AWBZ	6.566		
Deelfonds sociaal domein Jeugdzorg	8.399		
Deelfonds sociaal domein Participatiewet	7.053		
Totaal uitkering verdeelfondssociaal domein	22.018		
Omvang reserve sociaal domein (10% verdeelfonds, minimaal factor, maximaal factor 2,5)		2.202	5.504
Rijksbudget BUIG			
Totaal rijksbudget BUIG en eigen bijdrage	11.567		
Maximaal eigen risico 10% (conform nota reserves en voorzieningen)	1.157		
Minus: begroot eigen risico in 2020	0		
	1.157		
Omvang reserve sociaal domein (10% verdeelfonds, minimaal factor, maximaal factor 2,5)		0	1.157
Totaal berekening reserve sociaal domein		2.202	6.661
Reserve sociaal domein begroting 2020			6.315

Norm weerstandscapaciteit bouwgrond

De risico's van de bouwgrond maken geen onderdeel uit van de risico-inventarisatie die uitgevoerd wordt om de norm van het weerstandsvermogen te bepalen. Daar staat tegenover dat ook de reserve bouwgrond niet wordt meegenomen in het bepalen van de weerstandscapaciteit. De risico's van de bouwgrond worden op een andere wijze bepaald. De risico's en het weerstandsvermogen van de bouwgrond worden beschreven in de paragraaf grondbeleid. De reserve bouwgrond wordt voor begroting 2020 geraamd op een omvang van € 7.878.000. Zoals de risico's geen onderdeel uitmaken van de risico-inventarisatie maakt ook de reserve bouwgrond geen deel uit van het weerstandsvermogen.

Verloop weerstandscapaciteit

In onderstaande grafiek is het verloop van het weerstandsvermogen en de norm van de weerstands-capaciteit weergegeven.



Overzicht weerstandscapaciteit begroting 2020

Berekening weerstandscapaciteit		(bedragen x 1.000)
Jaarlijkse exploitatie		
<i>Onbenutte belastingcapaciteit in 2020:</i>		
Belastingen en heffingen	99	
Totale ruimte in belastingcapaciteit	99	99
<i>Resultaat 2019:</i>		
Resultaat jaarrekening 2019	n.t.b.	
Weerstandscapaciteit exploitatie		99
Vermogenssfeer (na verwerking claims)		
Beschikbare algemene reserve	19.423	
- minus claims algemene reserve	-4.768	14.655
Beschikbare bestemmingsreserve majeure projecten	21.617	
- minus claims reserve majeure projecten	-19.581	2.036
Beschikbare bestemmingsreserves	348	
- minus claims bestemmingsreserve	0	348
Stille reserves		p.m.
Weerstandscapaciteit vermogen		17.039
Totaal weerstandscapaciteit		17.138
Norm weerstandsvermogen		
Op basis van risico inventarisatie geldt een norm van		9.053
Vrije ruimte t.o.v. de norm		8.085

Kengetallen

Het Besluit begroting en verantwoording (BBV) verplicht het opnemen van een set financiële kengetallen in de gemeentebegrotingen en jaarrekeningen. Het gaat om de kengetallen voor netto schuldquote en netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, solvabiliteitsratio, structurele exploitatieruimte, belastingcapaciteit en grondexploitatie. De kengetallen moeten zicht geven op de financiële positie van de gemeente en de mogelijkheid bieden om gemeenten onderling te vergelijken.

Kengetal	Kengetallen begroting 2020					
	Jaarrekening 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022	Begroting 2023
Netto schuldquote (excl. correctie verstrekte leningen)	92%	110%	101%	106%	106%	105%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	84%	97%	89%	99%	99%	98%
Solvabiliteitsratio	28%	30%	30%	28%	28%	26%
Grondexploitatie	7%	5%	7%	8%	8%	8%
Structurele exploitatieruimte	5%	1%	2%	1%	2%	4%
Belastingcapaciteit	96%	97%	94%	94%	94%	94%

Beoordeling kengetallen

In de tabel kengetallen begroting 2020 laat het kengetal netto schuldquote net als in jaarrekening 2018 een verlaging zien ten opzichte van eerdere begrotingen. De baten die van het kengetal schuldquote de "noemer" vormt, worden voor 2020 hoger ingeschat dan waar in vorige begrotingen was uitgegaan. Daarnaast zien we dat de kortlopende schulden lager worden ingeschat dan waar de in de vorige begrotingen zijn uitgegaan. Dit heeft effect op de "teller" van het kengetal schuldquote.

De wijze van berekenen van de netto schuldquote van 101% voor begroting 2020 sluit aan bij de berekening van de VNG stresstest. Wij zitten met een percentage van 101% nog net in de door de VNG bepaalde hoge zone (oranje). Ook voor de komende jaren blijft de schuldquote en daarmee de schuldpositie onze aandacht vragen.

Nu we ten opzichte van de eerder prognoses van een schuldquote van ruim boven de 100%, geeft de nieuwe berekening vertrouwen dat we ruim onder de door de VNG benoemde bovengrens van 130% blijven.

De solvabiliteitsratio geeft inzicht in de mate waarin we in staat zijn om aan onze verplichtingen te voldoen. We kunnen in hoofdlijn stellen dat hoe hoger de solvabiliteitsratio, hoe groter de financiële weerbaarheid van onze gemeenten. De solvabiliteitsratio voor begroting 2020 wordt geraamd op 30% en voor de latere jaren iets lager. Gezien de omvang van de schuldpositie is dit een logisch gevolg.

De belastingcapaciteit laat met een waarde van 94% voor begroting 2020 zien dat we onder het landelijke gemiddelde zitten met onze tarieven. Het betreft hier de tarieven OZB, rioolheffing en afvalstoffenheffing.

Het kengetal structurele exploitatie ruimte geeft aan of we na eliminatie van de incidentele baten en lasten ook nog een sluitende begroting hebben. Hiervoor moet dit kengetal een positieve waarde hebben. Het kengetal in de bovenstaande tabel laat zien dat dit het geval is. Met een Zeeuws gemiddelde percentage van ongeveer 2,3% wijkt het begrote kengetal van Goes niet veel af.

We kunnen concluderen dat op basis van de kengetallen van begroting 2020 nog altijd voorzichtigheid geboden is. Het zoeken naar vermindering ofwel afbouw van de gemeentelijke schulden kan de financiële houdbaarheid verbeteren. Op basis van eerder meerjarenramingen werd voorzien dat we de, door de VNG benoemde, kritische grens van 130% zouden aantikken. De huidige meerjarenraming en de realisatie in de jaarrekening 2018 geeft vertrouwen dat we hier ver vandaan gaan blijven.