

WEERSTANDSVERMOGEN EN RISICOBEBEERSING

INLEIDING

Beleid maken en uitvoeren is risico nemen. Er zijn veel maatschappelijke uitdagingen die vragen om nieuwe, oplossingen. Hiervan is de uitkomst onzeker. Ook veranderen de omstandigheden waaronder de beleidsplannen worden uitgevoerd. Hierdoor kan het ingezette beleid andere uitkomsten opleveren dan verwacht.

Daarom is risico-intelligentie nodig. Met risico-intelligentie bedoelen we risico's (positieve en negatieve, kansen en bedreigingen) nauwkeurig inschatten. Dit is belangrijk omdat de risico's ook groter kunnen zijn dan de gemeente aan kan. Een belangrijke indicator hiervoor is het weerstandsvermogen. Een positief weerstandsvermogen betekent dat de gemeente voldoende geld heeft om financiële tegenvallers en schade op te vangen.

Het weerstandsvermogen berekenen we als volgt:

Vrij besteedbaar bedrag min het bedrag dat nodig is om risico's op te vangen (risicoprofiel) = het weerstandsvermogen.

Het weerstandsvermogen is dus het vrij besteedbaar vermogen verminderd met het bedrag van de berekende risico's.

WEERSTANDSCAPACITEIT

Dit zijn de beschikbare middelen om de risico's op te vangen. 2 keer per jaar, bij de jaarrekening en de begroting, presenteren we het weerstandsvermogen. Eerst gaan we in op de huidige stand. Daarna beschrijven we het beleid, het risicoprofiel en de weerstandscapaciteit.

WEERSTANDSVERMOGEN

Risico's zijn obstakels in het bereiken van onze doelen. Het is daarom nodig de risico's in beeld te hebben en zo goed als mogelijk te kwantificeren. Voor een stabiel financieel beleid reserveren we een deel van ons eigen vermogen (reserves) als buffer om financiële risico's op te vangen voor het geval ze zich voordoen.

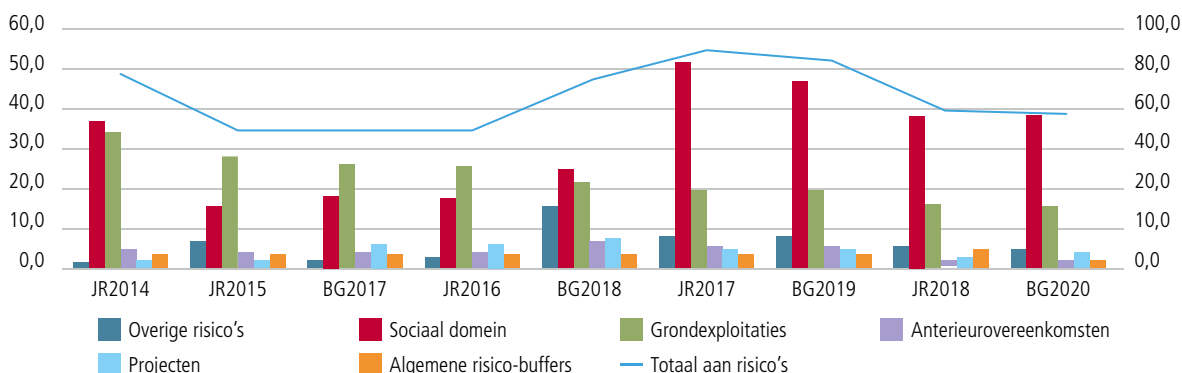
De gemeente loopt op dit moment € 64,7 miljoen aan risico's. Dit noemen we het risicoprofiel. Ten opzichte van de jaarrekening 2018 is dit bedrag gelijk gebleven. Bij de begroting 2019 bedroeg het risicoprofiel nog € 86,3 miljoen. Hoewel de risico's ten opzichte van de jaarrekening in totaliteit gelijk zijn gebleven, zijn er wel verschillen. Het risico sociaal domein daalt opnieuw iets. Tevens is het risico op verbonden partijen gedaald, doordat dit bedrag exacter bepaald kon worden. Het risico op projecten is toegenomen vanwege risico's op subsidierealizatie. Nieuwkomers zijn de financiële onzekerheden rondom implementatie- en structurele kosten van de invoering van de Omgevingswet. Ook is een eerste verkenning gemaakt van de klimaatrisico's.

Om de risico's af te dekken heeft de gemeente eind 2019 € 76,0 miljoen beschikbaar en verwacht eind 2023 € 92,4 miljoen. Hieruit moeten bovengenoemde risico's ad. € 64,7 miljoen gedekt worden. Doordat verschillende risico's, o.a. sociaal domein en grondexploitaties, een meerjarig karakter hebben, is het totale bedrag van de risico's voor de berekening van het weerstandsvermogen afgezet tegen het meerjarig geprognosticeerde vermogen (2019-2023). Het weerstandsvermogen bedraagt volgens die berekening € 27,7 miljoen.

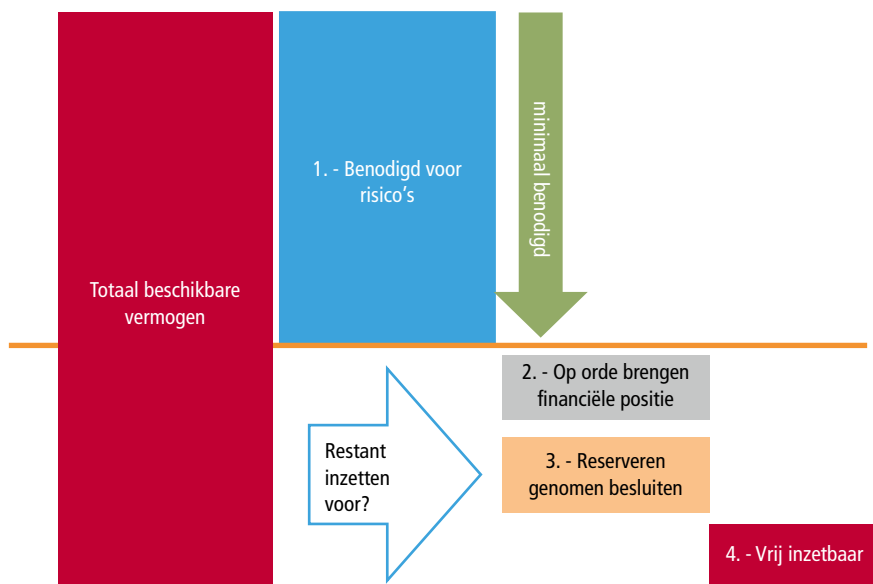
Bij de jaarrekening 2018 bedroeg het weerstandsvermogen € 37,9 miljoen en bij de Begroting 2019 was het € 21,5 miljoen (eigen vermogen € 107,8 miljoen - € 86,3 miljoen aan risico's).

De ontwikkeling van het risicoprofiel vanaf 2014 toont het volgende beeld. Hierin geeft de blauwe lijn het totaal aan risico's aan afgezet tegen de rechter as (0,0 – 100,0). De linker as (0,0 – 60,0) geeft de bedragen per risicogroep weer.

Ontwikkeling risicoprofiel JR2014-BG2020



Hoe we omgaan met het weerstandsvermogen is hier grafisch weergegeven:

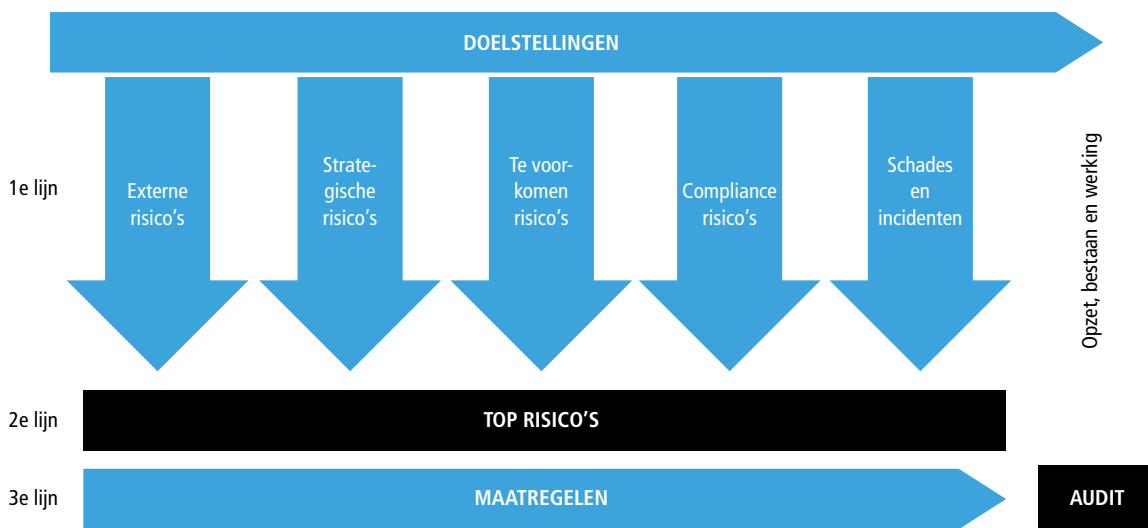


De rode streep is het minimale bedrag dat we aan buffers nodig hebben. Als er meer vermogen is dan dit bedrag, bepalen we vervolgens hoeveel geld we nodig hebben om de financiële positie op orde te krijgen of te houden (grijze vakje). Dit meten we aan de hand van financiële kengetallen (zie hieronder), zoals de netto schuldquote, solvabiliteit, grondexploitatie, belastingcapaciteit en structurele exploitatieruimte. Het kan dus betekenen dat inzet van de algemene reserve ervoor zorgt dat de kengetallen onder de vereiste waarde komen.

Vervolgens bepalen we hoeveel geld er nodig is voor de uitvoering van eerdere besluiten, bijvoorbeeld uitgaven die volgen uit de structuur/omgevingsvisie. Als dat allemaal gedekt is, zijn de middelen vrij in te zetten.

BELEID: UITGANGSPUNTEN EN PROCES

Risicomanagementbeleid is als volgt weer te geven:



Onze doelen realiseren met zo min mogelijk tegenslagen willen bereiken. In elke lijn gaat het primair om het gesprek, de bewustwording.

1e lijn: risico's

We hebben te maken met risico's en kansen die ontstaan door niet te beïnvloeden externe ontwikkelingen. De gemeente neemt risico's om het maximale uit haar beleid te halen. Deze strategische risico's zijn dus niet ongewenst, integendeel. Verder zijn er te voorkomen risico's, het directe gevolg van min of meer regulier werk. Hieronder vallen ook de zogenaamde compliance risico's als we niet voldoen aan wet- en regelgeving. Ook zijn er schades en incidenten (bijvoorbeeld fraude) die bij de dagelijkse gang van zaken kunnen optreden.

2e lijn: prioritering risico's: TOP RISICO's

De verzamelde risico's in de 1e lijn zijn er teveel om optimaal te beheersen. Halfjaarlijks maken de wethouder Financiën, gemeentesecretaris, directeuren en concerncontroller een selectie van maximaal 30 risico's met de grootste impact. Dat noemen we TOP risico's, de 2e lijn.

3e lijn: nemen van MAATREGELEN

Om de geselecteerde risico's te beheersen maken we een strategie voor het treffen van maatregelen. Dat is de 3e lijn.

4e lijn: AUDIT

Om de werking van het proces vast te stellen voert Concerncontrol jaarlijks gesprekken met de ketenmanagers en afdelingshoofden. Dit kan ertoe leiden dat we het proces aanscherpen of het systeem aanpassen.

Benodigde weerstandscapaciteit

(bedragen x € 1 miljoen)

Nr.	Risico's	Begroting 2020	Jaarstukken 2018	Begroting 2019	Jaarstukken 2017
Grondexploitaties					
1	vastgoedontwikkeling	15,4	15,9	19,2	19,2
2	antérieure overeenkomsten	1,3	1,3	5,2	5,2
Sociaal Domein					
3	Sociaal Domein (totaal)	37,7	39,1	46,5	51,5
Derden					
4	Huurinkomsten gemeentelijk vastgoed	4,3	4,3	2,5	2,5
5	Verbonden partijen (GR'en)	1,9	4,2	3,0	3,0
Projecten					
6	Projecten	4,1	1,9	1,9	1,9
Overige risico's					
7	Panden voldoen niet aan te stellen eisen	4,0	4,0	4,0	4,0
8	Implementatie omgevingswet	2,8	-	-	-
9	Klimaatrisico's	1,2	-	-	-
10	Cyberisico's (imago)	p.m.	p.m.	-	-
11	Fiscale risico's	0,6	0,6	-	-
12	Garantiestellingen	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.

De risico-inventarisatie levert honderden risico's op. De raad wil alleen een toelichting op de belangrijkste risico's.

Voor het berekenen van het totale weerstandsvermogen voeren we een Monte Carlo-simulatie uit. Deze geautomatiseerde simulatie is een veel gebruikte statistische techniek die verschillende scenario's doorrekent.

De bedragen van Vastgoedontwikkeling en het Sociaal Domein berekenden we ook met de Monte Carlo simulatie. De andere risicobedragen berekenden we door de kans te vermenigvuldigen met het gevolg.

Een voorbeeld: Stel dat het gevolg van een risico € 20 miljoen is en de kans dat het risico voorkomt is geschat op 50%. Dan is in bovenstaande tabel € 10 miljoen opgenomen (€ 20 miljoen x 50%). Hierdoor zijn de gepresenteerde bedragen hoger dan het aandeel in de benodigde weerstandscapaciteit.

Toprisico's

1. Vastgoedontwikkeling (€ 15,4 miljoen, was € 15,9 miljoen)

De kansen en bedreigingen van de grondexploitaties brachten we per grondexploitatie in kaart. Aanvullend op de projectrisico's brengen we projectoverstijgende risico's in beeld. Hierbij worden scenario's doorgerekend met een verslechterde economische ontwikkeling. De grootste risico's zijn markt- en projectoverstijgende risico's. De risico's voor de Programma Aanpak Stikstof-problematiek zijn niet meegenomen. Deze problematiek speelt op gemeentelijk, provinciaal en landelijk niveau. De gevolgen van de PAS zijn nu nog onvoldoende in beeld te brengen.

De berekeningsmethode is sinds de jaarrekening 2018 gewijzigd in een realistischer risicobepaling. Voorheen bepaalden we de risico's volgens 2 methoden, risicokaart en IFLO, en namen de hoogste van beide bedragen op. Nu houden we de risicokaart aan. Dit resulteerde in een daling van het risicobedrag. Meer informatie hierover leest u in de paragraaf grondbeleid.

2. Anterieure overeenkomsten (faciliterend grondbeleid blijft € 1,3 miljoen)
Dit zijn risico's die te maken hebben met de verhaalbaarheid van kosten en eventuele claims.
3. Sociaal Domein (€ 37,7 miljoen, was € 39,1 miljoen)
Dit risico is de optelsom van afzonderlijke risico's. De risico's Sociaal Domein (benodigde weerstandscapaciteit) zijn met ongeveer € 1,4 miljoen afgenomen. Dit is de resultante van bijgestelde prognoses, genomen maatregelen en een schatting van de kans dat deze daadwerkelijk gerealiseerd gaan worden. Meer specifiek kan het volgende beeld worden geschetst. Het risico BUIG is iets afgenomen. Maatregelen blijken effectief en leiden, zo het zich nu laat aanzien, tot het beoogde resultaat. Wel zijn er nog enige risico's. De doelgroep zal vanwege afnemende geschiktheid voor de arbeidsmarkt minder eenvoudig te plaatsen zijn. Tevens lijken er signalen te zijn van een aankomende recessie en blijken andere gemeenten werkzoekenden steeds minder makkelijk te kunnen plaatsen. Een positieve ontwikkeling zijn de extra Rijks-gelden voor de Jeudzorg. Hiermee is meer tijd ontstaan om de maatregelen goed in te voeren. Rondom de WMO blijft er onzekerheid ontstaan over aanzuigende werking van abonnementstarief en kan de toenemende vergrijzing zorgen voor kostentoesnames. Ook liggen er nog risico's voor wat betreft de indexering van de tarieven voor instellingen die beschermd wonen bieden. De invoering van de wet Verplichte GGZ, waardoor taken vanuit de gemeente naar andere instellingen overgaan, zal leiden tot een daling van de gemeentefondsuitkering. Het is de vraag in hoeverre dit zal leiden tot een evenredige afname van de kosten. De prognoses van de sociale werkvoorziening zijn dankzij de genomen maatregelen minder somber. Tot slot is de financiële positie van JUZT dermate nijpend dat het opgenomen risico hiervoor is gehandhaafd.
4. Huurinkomsten gemeentelijk vastgoed (blijft € 4,3 miljoen)
Er is onzekerheid over de continuïteit huurinkomsten van het gemeentelijke vastgoed. De huurder van het Rat Verlegh-stadion kan mogelijk de afgesproken huur niet betalen.
5. Verbonden Partijen (buffer) (€ 1,9 miljoen, was € 4,2 miljoen)
Voor gemeenschappelijke regelingen (GR'en) reserveren we vermogen. Dit doen we omdat een aantal GR'en geen eigen vermogen mag aanleggen en bij tegenvallers direct terugvallen op het vermogen van de deelnemende gemeenten, waaronder Breda. Inmiddels steunen we op het risicomanagement van GR'en. Uit de geïnventariseerde risico's bleek dat het bufferbedrag dat Breda reserveerde te hoog was. De reservering is dan ook verlaagd.
6. Diverse projecten (€ 4,1 miljoen, was € 1,9 miljoen)
Projecten zoals: riolering IJpelaar, infrastructurele werken rondom station, claims oude wijkontwikkelingsprojecten en de brede school Viandenlaan. Het gaat hier om claims, vertragingsrisico's en mogelijke budgetoverschrijdingen door meerwerk.
7. Panden voldoen niet de brandveiligheidseisen (blijft € 4,0 miljoen)
We onderzochten de noodzakelijke maatregelen voor het brandveilig maken van panden. Dit leverde een steeds beter beeld op van de verwachte totaalkosten. Deze schatten we nu in op € 4,4 miljoen met een kans van 90%.
8. Implementatie Omgevingswet (nieuw € 2,8 miljoen)
De invoering van de Omgevingswet brengt voor Breda eenmalige invoeringskosten met zich mee en structurele lasten en baten. Op basis van het VNG Financieel dialoog model maakten we een schatting van de te verwachten kosten. Dit leidt tot 2024 tot een extra investering van € 4,1 miljoen. Het gaat vooralsnog om globale bedragen, die steeds verder verfijnen. Het is ook afhankelijk van bestuurlijke keuzes. Daarnaast letten we bij het vormgeven van processen en digitalisering op het verminderen van structurele kosten. De Omgevingswet start in 2021. Dan moet een aantal zaken geregeld zijn. Daarna geldt een overgangstermijn tot 2029. Hoe langer de implementatie duurt, hoe minder snel we positieve effecten realiseren. Vooralsnog houden we rekening met een kans van 70%.
9. Klimaatrisico's (nieuw € 1,2 miljoen)
We berekenden de fluctuaties in de extra kosten in de afgelopen vijf jaar door weersextremen (sneeuw- en regenval, hitte, droogte). Denk hierbij aan het herplanten van groen, boomvervanging, dierplaagbestrijding, gladbestrijding en wateroverlast. Deze leiden tot een jaarlijks risico van € 0,485 miljoen. Over een periode van 4 jaar komt dit risico dan uit op € 1,2 miljoen (factor 2,5).
10. Cyberrisico's (vooral imago, p.m.)
Het dreigingsbeeld Informatiebeveiliging Nederlandse Gemeenten (IBD) is hét handvat voor de Gemeente Breda om haar informatiebeveiliging up-to-date te houden. Het geeft inzicht in de belangrijkste bedreigingen en ontwikkelingen en adviseert over prioriteiten. In het dreigingsbeeld 2019-2020 concludeert de IBD onder andere dat beveiliging van

informatie nog onvoldoende op de (politieke) agenda's staat en het inzicht in risico's nog onvoldoende integraal is. Cyber-risico's hebben een behoorlijke impact op de organisatie en kunnen leiden tot reputatie- en imagoschade. Ook de Gemeente Breda heeft waardevolle informatie te verliezen of kan ernstige schade lijden als informatie niet meer beschikbaar is. De Cyberrisicoanalyses integreren we in een intern controlesysteem. Het cyberrisicoplan vraagt om veel afwegingen. We verwachten het in het eerste kwartaal van 2020 aan de gemeenteraad aan te bieden. Het cyberrisicoplan vormt het fundament van de cyberrisicostراتيجية van de Gemeente Breda.

11. Fiscale risico's (blijft 0,6 miljoen)

De risico's op btw-gebied zijn inmiddels opgelost, behalve voor de vergoedingen die we van Nedvang krijgen voor afvalverwerking. Mogelijk volgt een naheffing.

De vennootschapsbelastinglast is tot en met 2018 nog niet zeker. We verwachten dat deze op € 0 uitkomt.

Er lopen met de belastingdienst nog enkele discussies over parkeeractiviteiten en de opbrengsten uit reclamecontracten. Dit kan leiden tot een aanvullende belastinglast van € 2,0 miljoen over de periode 2016 - 2020. Voor beide risico's schatten we de kans op 30%. In 2018 maakten we stappen in het verbeteren van fiscale beheersing binnen onze organisatie. We hebben de capaciteit van het fiscaal team uitgebreid met goed opgeleide financieel en fiscale adviseurs. In 2019 bouwen we een tax control framework waarin we de werkzaamheden op het gebied van fiscale beheersing uitwerken.

12. Garantstellingen (p.m)

Het verlenen van garanties aan derden en het innemen van achtervangposities bij waarborgfondsen is niet zonder risico's. Bij het niet nakomen van verplichtingen op gegarandeerde leningen wordt de gemeente aangesproken. Bij een achtervangpositie in een waarborgfonds wordt de gemeente pas aangesproken als het garantievermogen van de waarborgfondsen niet toereikend is. We schatten het risico tot aanspraken bij verleende garanties laag in. Bij een eventuele aanspraak zorgen de gestelde hypothecaire zekerheden ten gunste van de gemeente Breda ervoor dat het financieel verlies gering dan wel nihil zal zijn.

De gemeente Breda heeft bij 2 waarborgfondsen een achtervangpositie:

- het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)
- het Waarborgfonds Eigen Woningen, het waarborgfonds dat de Nationale Hypotheek Garantie (NHG) verstrekt.

Bij beide waarborgfondsen verwachten we dat de achtervangpositie de komende jaren niet wordt aangesproken.

Bij het waarborgfonds WSW twijfelde de autoriteit woningcorporaties (per 1 juli 2016 toezichthouder op het WSW) of het risicokapitaal van het fonds toereikend is. Dit heeft onder andere te maken met de mogelijke aanspraken bij 2 (sanerings)corporaties WSG en Vestia waarbij het WSW wel een voorziening heeft opgenomen voor de WSG en niet voor Vestia. Dit komt doordat Vestia nu en de komende jaren voldoet aan de operationele kasstroom. Vestia kan de rente- en aflosverplichtingen nakomen. (jaarverslag 2018 WSW). Een ratingbureau heeft de triple A rating van het WSW in overweging (negatieve outlook) hetgeen als gevolg kan hebben dat de rating wordt verlaagd. Het gevolg daarvan zal zijn dat de leenkosten van alle corporaties wat hoger zullen komen te liggen. De achtervangers Rijk en gemeenten worden op basis van de jongste 5-jaren liquiditeitsprognose van het WSW niet aangesproken als achtervanger.

Beschikbare weerstandscapaciteit

(bedragen x € 1 miljoen)

Onderdeel weerstandscapaciteit	2019	2020	2021	2022	2023
Algemene reserve (per 1-1)	75,0	73,9	77,7	81,5	91,4
Onvoorzien	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Vermogen om bezuinigingen door te voeren	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Totaal beschikbare weerstandscapaciteit	76,0	74,9	78,7	82,5	92,4

Met een risicopositie van € 64,7 miljoen, zoals eerder toegelicht, is de beschikbare weerstandscapaciteit voldoende om de risico's af te kunnen dekken.

Onderdelen weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit geeft aan welk vermogen beschikbaar is om de risico's af te dekken. Dit bestaat uit de algemene reserve, de post onvoorzien en het vermogen om bezuinigingen door te voeren.

Algemene reserve

De gemeentebrede algemene reserve behoort tot de weerstandscapaciteit, voor zover deze vrij beschikbaar is. Dat betekent dat in de berekening geen rekening is gehouden met de volledige algemene reserve. De reserve sociaal domein is in de

bepaling van de beschikbare weerstandscapaciteit niet opgenomen. Deze is namelijk in deze begroting ingezet voor de lasten binnen het sociaal domein en daarmee niet meer vrij beschikbaar.

Onvoorzien

De post onvoorzien bedraagt € 1.000.000.

Vermogen om bezuinigingen door te voeren

In de Bredase begroting is de beschikbare ruimte in de meerjarenbegroting bestemd voor nieuw beleid en toekomstige investeringen. Om deze reden rekenen we deze niet toe aan de beschikbare weerstandscapaciteit.

Bovenstaande posten leiden samen tot de volgende beschikbare weerstandscapaciteit:

FINANCIËLE KENGETALLEN

Algeheel beeld financiële kengetallen

De belangrijkste kengetallen zijn de netto-schuldquota, de structurele exploitatieruimte en de solvabiliteit. Deze zijn toegelicht in de managementsamenvatting.

De financiële kengetallen

	Rekening 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022	Begroting 2023
Door BBV voorgeschreven:						
Netto schuldquote	68,86%	80,16%	79,66%	83,75%	82,47%	81,44%
Gecorrigeerde netto schuldquote	42,96%	54,26%	55,50%	60,09%	59,65%	59,79%
Solvabiliteitsratio	18,35%	15,90%	15,50%	14,94%	16,03%	16,74%
Grondexploitaties	5,95%	6,87%	4,50%	3,02%	2,26%	1,48%
Structurele exploitatieruimte	-3,88%	-0,98%	-0,27%	0,05%	0,79%	0,75%
Belastingcapaciteit	102,73%	101,53%	99,05%	nb	nb	nb
Gemeentelijke aanvulling:						
Uitleenquote	27,79%	27,84%	26,06%	25,59%	24,75%	23,56%
Solvabiliteitsratio exclusief doorleningen	24,06%	20,60%	19,81%	18,84%	20,04%	20,74%
Ratio weerstandsvermogen	1,7	1,0	1,5	nb	nb	nb
Onbenutte belastingcapaciteit	19,48%	23,67%	32,04%	nb	nb	nb

Netto schuldquote: bevind zich in de waarde Uitstekend (0% tot 90%)

De netto schuldquote geeft inzicht in het niveau van de schuldenlast ten opzichte van de eigen middelen. Het geeft een indicatie van in hoeverre de rentelasten en aflossingen op de exploitatie drukken. Bovenstaand percentage valt in de referentiewaarde 'uitstekend'. In tegenstelling tot bij het solvabiliteitspercentage wordt bij de berekening van de netto schuldquote rekening gehouden met de doorgeleende gelden. In samenhang bezien bevindt het solvabiliteitspercentage zich onder de grens van de signaleringswaarde, echter de netto schuldquote laat zien dat we in staat zijn om aan onze financiële verplichtingen vanuit de leningen te voldoen.

Solvabiliteitsratio: bevind zich in de signaleringswaarde (kleiner dan 20%)

Solvabiliteit wordt uitgedrukt in een percentage van eigen vermogen ten opzichte van totaal vermogen wat inzicht geeft in de mate waarin we in staat zijn om aan onze verplichtingen te voldoen. Het solvabiliteitspercentage bevindt zich de komende periode onder de signaleringswaarde van 20%. Dit kengetal wordt gedempt als gevolg van het feit dat we grote geldleningen hebben verstrekt aan woningcorporaties en aan BreedSaam als gevolg van de doordecentralisatie onderwijshuisvesting. Zonder deze doorleningen is het kengetal solvabiliteit vanaf 2022 20% en daarmee op de Streefwaarde. In het kopje gemeentelijke aanvulling laten we zien hoe de solvabiliteitsratio exclusief doorleningen zich ontwikkelt.

Grondexploitaties: bevind zich in waarde uitstekend (kleiner dan 20%)

Uit de kengetallen blijkt dat we qua waarde in de categorie 'uitstekend' vallen. De boekwaarde van de grondexploitaties moet worden terugverdiend bij verkoop van gronden. Het kengetal laat zien dat we voor de totale baten van de organisatie niet in belangrijke mate afhankelijk zijn van de opbrengsten uit grondverkoop. In het verleden hebben forse afboekingen plaatsgevonden op de grondposities, het risico op een herhaling van een dergelijke omvang wordt als gering beschouwd.

Structurele exploitatieruimte: bevind zich in signaleringswaarde in 2020 (kleiner dan 0%)

In 2020 is het kengetal nog licht negatief, vanaf 2021 is het kengetal positief. Dit wil zeggen dat we structurele lasten ook met structurele middelen kunnen afdekken.

Belastingcapaciteit: bevind zich in de waarde goed (kleiner dan 100%)

Dit kengetal geeft inzicht of de gemeente veel belasting heft of dat er mogelijkheden zijn om de belastingen te verhogen. De ontwikkeling gedurende de jaren laat zien dat de belastingdruk afneemt, dit past bij de afspraken uit het coalitieakkoord.