

## 2.2.2 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

In deze paragraaf staat in welke mate de gemeente in staat is om onverwachte gebeurtenissen (risico's) met een financiële impact op te vangen, zonder ingrijpende beleidswijzigingen: het weerstandsvermogen.

### 2.2.2a Aanleiding en achtergrond

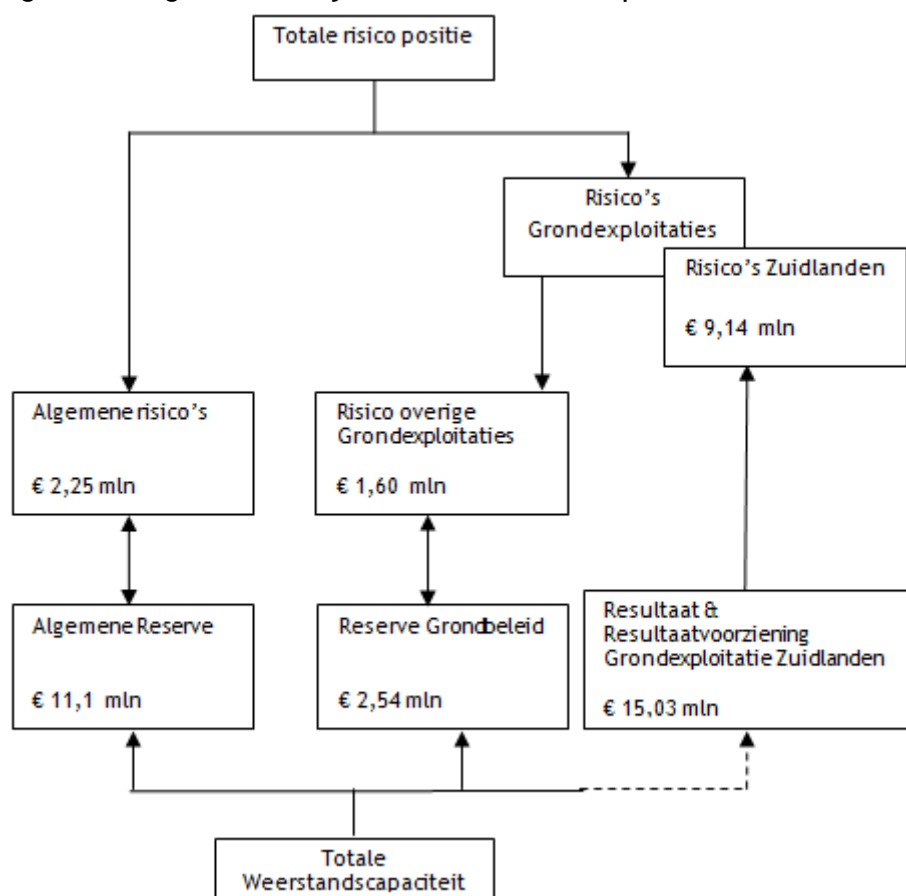
Net als in de afgelopen jaren is ook in deze begroting het risicoprofiel weer opnieuw bekeken. Ten opzichte van de laatste actualisatie van het risicoprofiel (jaarstukken 2018) is er sprake van een aantal wijzigingen dat verderop in deze paragraaf wordt toegelicht. Voor alle te onderscheiden risicogebieden geldt dat de benodigde weerstandscapaciteit beschikbaar is.

In deze paragraaf komen de risico's t.a.v. de weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen van de grondexploitaties verder niet aan de orde; deze worden toegelicht in paragraaf 2.2.7 Grondbeleid.

### 2.2.2b Resultaten risicoanalyse

In de volgende figuur staan de risicogebieden en de bijbehorende weerstandscapaciteit weergegeven alsmede de bedragen die uit de risicosimulatie zijn gerold.

Figuur 4 Risicogebieden en bijbehorende weerstandscapaciteit



### Algemene risico's

De actuele positie m.b.t. de algemene risico's is ten opzichte van de jaarstukken 2018 gedaald naar € 1,5 mln. Ten opzichte van de jaarrekening is aantal risico's afgevoerd maar er zijn ook twee risico's toegevoegd aan deze inventarisatie. Afgevoerd is het risico dat een hoger beroep op het BTW-compensatiefonds tot een lagere Algemene Uitkering uit het Gemeentefonds kan leiden. Dit risico is realiteit geworden en in de begroting verwerkt; van een risico is daarmee geen sprake meer. Omdat er nu een inschatting van gemaakt kan worden, is het risico dat de uitvoering van

Koersdocument Sociaal Domein vertraging oploopt in deze inventarisatie meegenomen. Dat was bij de vorige risicoinventarisatie bij de jaarstukken 2018 nog niet mogelijk. Dit heeft als gevolg dat er twee nieuwe risico's zijn toegevoegd: Koersdocument Sociaal Domein - Jeugd en Koersdocument Sociaal Domein - Wmo.

In de volgende tabel staan de algemene risico's die zijn geïnventariseerd en zijn ingevoerd in de risicosimulatie NARIS.

Tabel 50 Overzicht algemene risico's

Nr.	Gebeurtenis	Kans	Max €	Opmerking	Invloed	Maatregel
1 (-)	Koersdocument Sociaal Domein - Jeugd	50%	€ 1.000.000	In het koersdocument is voor Jeugd een taakstelling opgenomen van in totaal € 4 mln structureel. De fasering is € 1 mln in 2019, en twee maal € 1,5 mln in 2020 en 2021. Risico is dat de taakstelling tot en met 2020 voor € 1 mln niet gerealiseerd wordt.	35,83%	Realisatie van het Koersdocument Sociaal Domein wordt doorlopend gemonitord waardoor tijdig kan worden bijgestuurd.
2 (-)	Koersdocument Sociaal Domein - Wmo	30%	€ 1.250.000	In het koersdocument is voor Wmo een taakstelling opgenomen van € 3,6 mln structureel per 2020. Op 10 juli 2019 heeft de raad het 'Uitvoeringsplan herijking ondersteuning Wmo' vastgesteld. Daarin staat dat in 2020 de taakstelling incidenteel wordt gehaald en vanaf 2021 structureel. In 2020 wordt € 2,55 mln gerealiseerd. De resterende € 1,05 mln wordt gedekt uit een verwacht budgettair voordeel van € 1,25 mln in 2019. Risico is dat de maatregelen tot afschaling in 2019 en 2020 op dagbesteding en thuisondersteuning nog onvoldoende effect hebben. Dit betekent een risico van 30% dat een bedrag van € 1,25 mln niet wordt gerealiseerd.	26,89%	Realisatie van het Koersdocument Sociaal Domein wordt doorlopend gemonitord waardoor tijdig kan worden bijgestuurd.
3 (2)	Garantstellingen	15%	€ 3.03.596	De gemeente heeft voornamelijk in het kader van economisch beleid een aantal garantstellingen verstrekt aan privaatrechtelijke rechtspersonen. Indien deze personen niet aan de verplichtingen voldoen, dan loopt de gemeente risico.	21,62%	Het risico ontstaat zodra een privaatrechtelijke rechtspersoon niet meer kan bijsturen en dientengevolge ook niet meer aan de verplichtingen tegenover de gemeente kan voldoen. Bij tijdig bericht kan de gemeente over het algemeen nog meesturen en nader onheil voorkomen. Als tegenmaatregel bezoeken accounthouders nu frequenter de rechtspersonen aan wie de garantstelling is verstrekt met als doel de meest actuele informatie te krijgen.

Nr.	Gebeurtenis	Kans	Max €	Opmerking	Invloed	Maatregel
4 (3)	Leningen	40%	€ 386.300	De gemeente heeft voornamelijk in het kader van economisch beleid een aantal leningen verstrekt aan privaatrechtelijke rechtspersonen. Indien deze partijen niet aan de verplichtingen voldoen, dan bestaat de kans dat de betreffende leningen afgewaardeerd moeten worden.	11,30%	Het risico ontstaat zodra een privaatrechtelijke rechtspersoon niet meer kan bijsturen en dientengevolge ook niet meer aan de verplichtingen tegenover de gemeente kan voldoen. Bij tijdig bericht kan de gemeente over het algemeen nog meesturen en nader onheil voorkomen. Als tegenmaatregel bezoeken accounthouders nu frequenter de rechtspersonen aan wie de lening is verstrekt met als doel de meest actuele informatie te krijgen.
5 (4)	Niet realiseren geraamde inkomsten OZB	5%	€ 632.000	Er wordt een uitgebreid en verfijnd calculatiemiddel gehanteerd t.b.v. de raming van de OZB-inkomsten. Toch zijn er altijd verschillen tussen de raming en de OZB-opbrengsten.	2,27%	De raming wordt op basis van nacalculaties 2 keer in het jaar, bij de Turap en jaarstukken bijgesteld.
6 (5)	Misbruik, diefstal, vernietiging en vernieling van apparatuur, informatie en documenten	5%	€ 500.000	Ondanks alle beveiligingsmaatregelen bestaat er een kleine kans op misbruik, diefstal, vernietiging en vernieling van apparatuur, informatie en documenten waardoor financiële schade kan ontstaan.	1,87%	Generieke IT <i>controls</i> waaronder de <i>back-up &amp; recovery</i> procedures, uitwijkprocedures en fysieke beveiliging ( <i>pasreaders</i> en beveiligingspersoneel in de hal van het Gemeentehuis). In 2012 zijn extra maatregelen getroffen waaronder een nieuw camerasysteem (preventief) en extra <i>pasreaders</i> in de hal ter verscherping van de beveiliging (de rest van de ruimte is al afgesloten). Bij diefstal wordt direct een melding gemaakt waarna onderzoek volgt. Verder zijn <i>user-controls</i> aanwezig, bijvoorbeeld inloggen met gebruikersnaam en wachtwoord dat periodiek gewijzigd wordt. Ondanks al deze beheersmaatregelen bestaan er restrisico's.
7 (6)	Juridische procedures en schadeclaims	30%	€ 100.000	Met een ICT-leverancier een conflict waar mogelijke juridische kosten uit voort kunnen vloeien. Tot aan het moment van de rechterlijke uitspraak worden voor deze zaken voorzichtigheidshalve bedragen meegenomen.	0,48%	

### 2.2.2c Weerstandsvermogen

De actuele positie m.b.t. de algemene risico's is in totaal € 1,5 mln. Die risico's moeten opgevangen kunnen worden door de aanwezige weerstandscapaciteit, voornamelijk in de vorm van de Algemene Reserve (AR).

Alvorens in te gaan op de gewenste omvang van de AR in relatie tot de risicopositie, noemen we alle functies van de AR nog een keer:

- a. De AR is bedoeld voor het afdekken van algemene risico's. Door het aanhouden van een reserve voor dit doel wordt voorkomen dat het beleid (drastisch) moet worden aangepast als één of meer risico's zich in de werkelijkheid voordoen. Aldus wordt de stabiliteit en rust in het uitvoeren van beleid gecreëerd. De AR is dus een risicoreserve.
- b. De AR is bedoeld voor het verwerken van de jaarlijkse begrotingsresultaten. De gemeente Leeuwarden is gehouden om een structureel sluitende meerjarenbegroting vast te stellen. Dit betekent dat de structurele uitgaven en inkomsten in de laatste jaarschijf van de meerjarenraming minimaal aan elkaar gelijk moeten zijn. Begrotingstekorten en overschotten in de jaarschijven daaraan voorafgaand worden verrekend met de AR. Ook dit zorgt voor rust en stabiliteit omdat hierdoor geen bezuinigingen hoeven te worden doorgevoerd mocht in enige jaarschijf voorafgaand aan de laatste een begrotingstekort ontstaan. De AR is dus ook een egalisatiereserve.
- c. De AR dient bovendien als buffer voor het opvangen van diverse onvoorziene kosten die niet als een risico kunnen worden bestempeld of simpelweg niet als zodanig zijn herkend. Als er bijvoorbeeld iets voorgefinancierd moet worden of een bepaalde uitgave in tijd naar voren of naar achteren schuift. De AR fungeert dan in een begrotingsjaar als smeermiddel.

Als beleidsuitgangspunt geldt dat de verhouding tussen de risico's en de weerstandscapaciteit 1,5 zou moeten zijn. Ofwel dat de AR 1,5 keer zo groot moet zijn als de uitkomst van de risicosimulatie. Toepassing van deze norm betekent, dat de weerstandscapaciteit 1,5 x € 1,5 mln moet bedragen. Het werken met een 'overdekking', moet gezien worden als een extra veiligheidsklep. Hierdoor daalt het weerstandsvermogen, ook wanneer daar een fors beroep op wordt gedaan, minder snel c.q. in mindere mate onder het absolute minimum. Daardoor ontstaat wat meer rust en ruimte om het weerstandsvermogen weer op het gewenste niveau te krijgen. Met absoluut minimum wordt bedoeld het berekende minimaal benodigde weerstandsvermogen voor het eerstvolgende jaar, afgezien van de overdekking. Het werken met een norm voor het weerstandsvermogen die hoger ligt dan de uitkomst van de risicoanalyse, werkt dus in zekere zin stabiliserend. In de praktijk van het risicomanagement wordt de volgende classificatie gebruikt als het gaat om de beoordeling van de ratio tussen de aanwezige weerstandscapaciteit (beschikbare reserves) en de uitkomst risicoanalyse:

<u>Ratio</u>	<u>Betekenis</u>
>2.0	Uitstekend
1.4-2.0	ruim voldoende
1.0-1.4	Voldoende
0.8-1.0	Matig
0.6-0.8	onvoldoende
<0.6	ruim onvoldoende

De ratio van 1,5 bevindt zich dus aan de onderkant van de klasse die als ruim voldoende wordt aangemerkt en lijkt daarmee een evenwichtige norm (niet te krap, niet te ruim).

De gewenste weerstandscapaciteit van € 2,25 mln moet dus om te beginnen worden afgezet tegen de meest actuele prognose van de AR. Die prognose is € 16,6 mln in de primitieve begroting en € 11,0 mln na doorvoering van de 1e begrotingswijziging die gelijktijdig met de begroting wordt vastgesteld. Die laatste is de meest actuele prognose en hanteren we hier verder. In de begroting is nog een post Onvoorzien opgenomen van € 0,1 mln die ook aangemerkt kan worden als weerstandscapaciteit. Het totaal van deze twee (AR € 11,0 mln + post Onvoorzien € 0,1 mln)

bedraagt € 11,1 mln. Dit zit dus boven het streefniveau dat voor het weerstandsvermogen is gedefinieerd.

Hierbij moeten de volgende twee kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste dat in de meerjarenraming vanaf 2019 substantiële taakstellingen zijn ingeboekt op het beleidsterrein BUIG (bijstandsuitkeringen). Het is niet uitgesloten dat deze taakstellingen niet of niet volledig worden gerealiseerd, waardoor tegenvallers ontstaan. Het is echter niet mogelijk om een zinvolle inschatting van dit risico te maken. De tweede kanttekening betreft de stelpost Jeugd die in de begroting is opgenomen van € 2,7 mln. Het daadwerkelijk ontvangen van deze extra middelen voor de Jeugdzorg is volledig afhankelijk van het huidige of een volgend kabinet.

Met deze twee kanttekeningen, kan de beschikbare weerstandscapaciteit als ruim voldoende worden gekwalificeerd.

### 2.2.2d Financiële kengetallen

Met ingang van 2016 maken de kengetallen deel uit van de van de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheer. Doel is inzicht te geven in de ontwikkeling van de schuldpositie van de gemeente Leeuwarden. De volgens het BBV verplichte balans (Zie 3.2.4) is de basis voor de kengetallen m.b.t. de schuldpositie. Het betreft de volgende kengetallen:

1. Netto Schuldquote
2. Solvabiliteit
3. Kengetal Grondexploitatie
4. Structurele exploitatieruimte
5. Belastingcapaciteit

Tabel 51 Schematische toelichting op de kengetallen

kengetal:	duidt op:	relevantie:
Netto Schuldquote	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beslag van de rentekosten op de baten en de grondexploitaties.</li> <li>• Risico van onhoudbare schuld.</li> </ul>	De schuldquote is het kengetal waarmee de ontwikkeling van de schuldpositie wordt gevolgd en het beslag van de rentekosten op de totale baten en de grondexploitaties. Indien nodig kan op basis hiervan worden bijgestuurd.
Solvabiliteit	Vermogen om aan de langlopende verplichtingen te voldoen.	Dit kengetal is niet of nauwelijks relevant voor het financieel beleid.
Grondexploitatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Omvang van het deel van de schuld dat samenhangt met de financiering van de grondpositie en afgelost kan worden uit de opbrengsten van de grondverkoop.</li> <li>• Omvang van de rentekosten die <i>niet</i> ten laste van de reguliere exploitatie komen maar van de grondexploitaties.</li> </ul>	Het is een correctie op de berekende Netto Schuldquote omdat een deel van de schuld uit grondverkoop kan worden afgelost en de rentekosten voor rekening van de grondexploitaties komen.
Structurele exploitatieruimte	Mate waarin structurele lasten gedekt worden door structurele baten.	Niet relevant, gelet op ons begrotingsbeleid.
Belastingcapaciteit	Verschil tussen de gemiddelde lokale lasten en het landelijk gemiddelde.	Met name relevant voor de politieke afweging over de hoogte van de lokale lasten.

### **De kengetallen**

In de tabel hieronder staan de kengetallen. De kengetallen realisatie 2018 zijn gebaseerd op werkelijke cijfers.

**Tabel 52 Financiële kengetallen**

		(%)		
		realisatie	begroting	begroting
		31-12-2018	31-12-2019	31-12-2020
1	Netto schuldquote	88,9	86,1	88,2
2	Solvabiliteit	9,0	7,3	5,8
3	Grondexploitatie	25,4	23,3	23,9
4	Structurele exploitatieruimte	0,6	-0,4	0,3
5	Belastingcapaciteit	88,1	94,0	96,1

Zie bijlage E voor de achterliggende berekening van de financiële kengetallen.

De kengetallen Begroting 2019 1 t/m 3 zijn aangepast aan de jongste balansprognose 2019 en wijken daardoor af van de kengetallen die in het begrotingsboekwerk 2019 zijn opgenomen. Immers: de begroting 2019 wordt in 2018 gemaakt en dan is rekening over 2018 nog niet beschikbaar. De rekening 2018 is bij het opstellen van de begroting 2020 wel beschikbaar en daar kan een nieuwe balansprognose 2019 op gebaseerd worden. Die prognose is dan vervolgens weer basis voor de balansprognose 2020.

De netto-schuldquote zal in 2020 naar verwachting op een iets hoger niveau uitkomen als wat nu verwacht wordt voor 2019. De bruto-schuld neemt toe doordat naar verwachting de langlopende schuld zal toenemen ten opzichte van de prognose 2019. Deze groei is het gevolg van het inzetten van reserves en van de groei van de grondvoorraad. De ontwikkeling van de schuld is in belangrijke mate het resultaat van investeringsbeslissingen waarbij andere overwegingen dan de ontwikkeling van de schuld een hoofdrol spelen. Het sturen op de omvang van de baten met als doel het realiseren van een bepaalde schuldquote vindt ook niet plaats: de omvang daarvan wordt, voor zover daar invloed op uitgeoefend kan worden, bepaald binnen de kaders van het begrotingsbeleid. Met betrekking tot de solvabiliteit is in de begroting aangegeven dat deze voor ons financieel beleid niet relevant is. De daling ten opzichte van de prognose 2019 komt door de benutting van reserves; afgezien van de AR is het aanhouden van reserves geen eigenstandig doel; ze worden aangehouden om uiteindelijk te worden benut. De ontwikkeling van het eigen vermogen (met name de AR) wordt door het periodiek vaststellen van de financiële positie bewaakt. Dit geldt ook voor de kengetallen Grondexploitatie en Structurele exploitatieruimte; ook deze zijn niet of nauwelijks van belang voor het financieel beleid van de gemeente Leeuwarden. De ontwikkeling van die kengetallen is daarmee ook niet van groot belang. Het kengetal Belastingcapaciteit geeft de verhouding weer tussen de totale woonlasten in Leeuwarden (bij een gemiddelde WOZ-waarde) en het landelijke gemiddelde. In 2020 stijgt deze doordat de stijging van de WOZ-waarde sneller gaat dan de stijging van de woonlasten zoals die voor dit kengetal worden berekend.