

§2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing



Algemeen

Het weerstandsvermogen geeft kort gezegd aan de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om onverwachte (niet begrote) kosten en risico's af te dekken. Achtereenvolgens wordt ingegaan op het beleidskader rondom weerstandsvermogen en risico's en een inventarisatie van het weerstandsvermogen en risico's. Daarbij komt ook het gewenste risicoprofiel aan bod.

Momenteel vindt een herijking plaats van deze paragraaf voor wat betreft weerstandsvermogen en risico's.

a. Beleidskader weerstandsvermogen, risico's en risicoprofiel

In de "Financiële verordening gemeente Kerkrade 2019" (raad maart 2019) is het financiële kader uiteengezet. Hierin zijn o.a. vastgelegd de tussentijdse rapportagemomenten waarbij de begrotingscijfers worden geactualiseerd en een actuele financiële tussenstand kan worden gegeven (Voorjaarsnota, Najaarsnota) en de vorming en aanwending van reserves en voorzieningen. De reserves en voorzieningen in het algemeen en de algemene reserve in het bijzonder functioneren als buffer voor het opvangen van financiële risico's en incidentele tegenvallers.

Het vastleggen van een (gewenst) risicoprofiel is wenselijk, aldus de Provincie. Een gewenst risicoprofiel kan uiteenlopen van een zeer grote risicobereidheid tot zeer voorzichtig (zgn. "risk appetite"). Hier is echter geen uniforme beschrijving en werkwijze voor. De gemeente Kerkrade neemt op die schaal als (gewenst) risicoprofiel een middenpositie in: enerzijds worden risico's waar mogelijk vermeden of afgedekt, anderzijds moet een ondernemende gemeente ook soms risico's nemen. Als die risico's in beeld worden gebracht en voldoende beheersmaatregelen worden getroffen, is dit een verantwoorde werkwijze.

Er kunnen zich in de dagelijkse bedrijfsvoering allerlei "reguliere" financiële risico's voordoen. Het betreft dan bijvoorbeeld risico's die voortvloeien uit (wijzigingen in) wettelijke voorschriften, uit genomen besluiten of uit lopende procedures of onderhandelingen. Dit soort risico's zijn niet altijd via verzekeringen af te dekken, maar worden ondervangen in de reguliere werkprocessen van de organisatie. Een adequaat risicomangement is daarmee een sectorale lijnverantwoordelijkheid. Enerzijds door op mogelijke risico's te anticiperen, adequaat te reageren en deze af te dekken binnen budgetten of investeringskredieten. Zo

worden bijvoorbeeld in principe geen onomkeerbare projecten gestart waarvoor geen dekking is; er zal dan waar relevant bijvoorbeeld gewerkt kunnen worden met een fasering met daarbij go/no-go momenten. Anderzijds door het vormen van voorzieningen (bijvoorbeeld voor oninbare debiteuren) of reserves als extra buffervermogen (bijvoorbeeld reserve parkeerfonds exploitatie, reserve grondexploitatie obk). In de daarvoor bestemde ambtelijke gremia wordt periodiek aandacht besteed aan de wijze van monitoring van de risico's van het dagelijks handelen.

Verder dient de zogenaamde risicoparagraaf inzicht te geven in bekende bestaande (financiële) risico's die nog niet of ten dele zijn afgedekt omdat deze nog niet redelijkerwijs in te schatten of voldoende "hard" zijn, maar die wel het beeld van de financiële positie van de gemeente kunnen nuanceren. Deze risicoparagraaf wordt doorlopend geactualiseerd en waar mogelijk gekwantificeerd. Dit betreft dan de majeure risico's. In relatie tot de (gedeeltelijke) afdekking van de risico's hanteert de gemeente Kerkrade voornamelijk als richtlijn de normen uit het oude toezichtkader van de Provincie. In het najaar 2019 zal (de systematiek rondom) het weerstandsvermogen worden geactualiseerd conform de aanbevelingen van de accountant, waarbij tevens rekening wordt gehouden met het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2020 van de Provincie.

b. Inventarisatie weerstandsvermogen/capaciteit

De weerstandscapaciteit (peil VJN 2019) bestaat met name uit de volgende componenten:

Reserves met een bufferfunctie (incidenteel, circa € 8,539 mln)

De hoogte van de "algemene reserve" (€ 5,215 mln) is in overeenstemming met de opvattingen van de Provincie. Als additionele buffer is beschikbaar de "vrije ruimte" van de "reserve parkeerfonds exploitatie" (€ 3,054). De "algemene reserve OBK" (€ 0,270 mln) fungeert als buffer voor het opvangen van eventuele niet reeds voorziene risico's in de grondexploitaties. Deze is echter in 2015 tijdelijk volledig ingezet t.b.v. het centrumplan. Vanaf 2018 groeit deze met circa € 0,135 mln per jaar. Op termijn zal deze weer € 1,25 mln bedragen en daarmee het bedrag van de bufferfunctie weer verhogen.

Vrije ruimte bestemmingsreserves en voorzieningen (incidenteel, PM)

In principe is elke bestemmingsreserve vrij besteedbaar, aangezien de raad er altijd een andere bestemming aan kan geven. Na aftrek van de hierboven genoemde buffer-reserves en reeds geraamde verplichtingen op de overige bestemmingsreserves (zoals bijvoorbeeld afval, onderwijs, grondexploitatie) resteert naar huidige inzichten ultimo 2023 een "vrije ruimte" van circa € 1,8 mln aan bestemmingsreserves die volgens het provinciaal toezichtkader bij de weerstandscapaciteit mogen worden betrokken. Een andere aanwending kan evenwel beleidsmatige gevolgen hebben.

Voorzieningen worden gevormd voor verplichtingen, verliezen en risico's die redelijkerwijs te schatten zijn en die hun oorsprong vinden in het huidige of eerdere begrotingsjaren. Een voorziening moet groot genoeg zijn om het risico of de verplichting te dekken, dus niet te laag, maar ook niet te hoog. Derhalve worden voorzieningen in beginsel niet gerekend tot het weerstandsvermogen.

Stille reserves (incidenteel, PM)

Van stille reserves is sprake indien de reële marktwaarde van de activa (bezittingen) de boekwaarde daarvan overstijgt. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als het bezit al geheel of gedeeltelijk afgeschreven is, maar nog wel bruikbaar voor een geïnteresseerde koper. Vaak worden als stille reserves genoemd gronden, gebouwen en aandelen. Praktisch gezien moeten deze bezittingen ook verkoopbaar zijn, willen zij dienen als weerstandsvermogen. Als dat zo is, doet zich tot slot nog het probleem voor van waardebepaling.

De gemeente Kerkrade heeft nog diverse gronden, gebouwen en aandelen in bezit waarvan de marktwaarde de boekwaarde zou kunnen overstijgen. De meeste daarvan zijn echter niet verkoopbaar, bijvoorbeeld de gronden in een groengebied, het raadhuis, het stadskantoor of de onderwijsgebouwen. In het verleden zijn verkoopbare stukken groen en gebouwen die als niet-strategisch werden beschouwd reeds gedeeltelijk afgestoten. Deze beleidslijn wordt voortgezet. Verder zijn er, na de afronding van de verkoop van de aandelen Essent in 2009 en Attero in 2014, voor het huidige aandelenbezit geen concrete plannen om deze met boekwinst af te (kunnen) stoten. Wel heeft in 2014 de Provincie vrijblijvend gepolst bij de Limburgse gemeenten in hoeverre interesse bestond om aandelen Enexis aan de Provincie te verkopen. Daarmee zou toch voldaan kunnen worden aan de wettelijke eis dat Enexis in overheidshanden dient te blijven. Mede gegeven de bijzonder grote gebleken interesse is de Provincie, alles afwegende, tot de eindafweging

gekomen dat het niet opportuun is dat de Provincie overgaat tot een significante uitbreiding van haar aandelenbelang in Enexis.

Vrije begrotingssaldo (incidenteel per jaarschijf)

Uit de Voorjaarsnota 2019 bleek dat er in meerjarig perspectief sprake is van een sluitende begroting. Onderstaande tabel toont de saldo's begroting en buffer opkomende problematieken.

bedragen x € 1.000

Saldo	2020	2021	2022	2023
Begroting	0	0	0	0
Buffer opkomende problematieken	310	182	568	555

De resultaten van de meicirculaire 2019, aflopend van -/- € 638 duizend in 2019 tot -/- € 131 duizend in 2023, alsmede de geschatte effecten van het basis principe akkoord cao (d.d. 28 juni 2019) en de gevolgen van besluiten ná de Voorjaarsnota 2019 (o.a. zienswijze begroting GGD en de accountantsaanbesteding; beiden raad juni 2019) stellen dit beeld negatief bij. Een actuele stand van zaken wordt weergegeven in de Najaarsnota 2019.

Onvoorzien en onvermijdbaar (structureel, € 228.000 exploitatie en € 58.000 investeringen)

In de begroting is in de exploitatie opgenomen de jaarlijkse post "onvoorzien". Dit betreft een structurele post van in totaliteit € 228.000. In het Financieel Verdiepingsonderzoek 2016 van de Provincie zijn over het risicoprofiel en de risicobeheersing geen bijzondere opmerkingen gemaakt, behoudens het goed (blijven) volgen van de risico's. Zie in dit verband ook de paragraaf "weerstandsvormen en risicobeheersing". Daarnaast is in het investeringsprogramma een jaarlijkse post "onvermijdbaar" opgenomen van € 58.000. Dit vergroot de beschikbare middelen voor onvoorziene omstandigheden. Deze posten kunnen slechts eenmalig worden ingezet ten behoeve van de dekking van de in de loop van het jaar opkomende incidentele niet voorziene uitgaven resp. investeringen.

Onbenutte belastingcapaciteit (structureel, € pm)

Indien er ruimte bestaat om belastingen en heffingen te verhogen, betekent dit een mogelijkheid om tegenvallers op te vangen. Voor rioolrechten en afvalstoffenheffing wordt 100% kostendekkendheid gehanteerd. Ook de meeste leges en overige rechten, zoals opgenomen in de tarievennota, zijn zoveel mogelijk kostendekkend. Dan blijft alleen nog de OZB als materiële inkomstenbron over.

Gerelateerd aan de onbenutte belastingcapaciteit is de macronorm OZB. Deze gold tot 2020. De macronorm bepaalde de maximale jaarlijkse stijging van de ozb-opbrengsten van alle gemeenten samen en stamde uit 2007. Vanaf 2020 wordt een benchmark woonlasten ingevoerd om jaarlijks de ontwikkeling van de lokale lasten inzichtelijker te maken. Daarmee komt een einde aan het monitoren met de macronorm OZB. Naast de OZB worden ook de riool- en afvalstoffenheffing vergeleken. Door een vergelijking van de gemeentelijke woonlasten en de tariefontwikkeling met landelijke en provinciale gemiddelden, moeten de onderlinge verschillen tussen gemeenten nog inzichtelijker worden.

In de paragraaf lokale lasten wordt meer inzicht gegeven in de lokale lastendruk, waaronder de OZB- lasten. Hieruit blijkt dat Kerkrade nog relatief gunstig scoort.

c. Risicoparagraaf (inventarisatie belangrijke risico's)

In het bijzonder vallen de volgende risico's te onderkennen.

Rijksmaatregelen en decentralisaties

De gevolgen van de circulaire worden vertaald naar de (meer)jarenbegroting. Afhankelijk van de ontwikkelingen op rijksniveau betekent dit tegenvallers dan wel meevallers. Dit kan gepaard gaan met, soms grote, fluctuaties. Voor de algemene uitkering sec zijn over de periode VJN15 - VJN19 de historische fluctuaties over de verschillende jaarschijven gezien circa -/- € 1,2 tot + € 1,5 miljoen, met daarbij enkele (positieve en negatieve) uitschieters die nog extremer zijn.

Soms aanzienlijke fluctuaties hebben zich ook voorgedaan bij de integratie-uitkering sociaal domein en de doeluitkering BUIG. Het Rijk heeft op voorhand efficiencykortingen ingeboekt. De VNG pleit al geruime tijd voor meer stabiliteit. De decentralisaties vormen nog steeds een punt van zorg in het sociaal domein, met name de Jeugdzorg. In de meicirculaire 2019 gold voor het sociaal domein dat het budget meerjarig

toenam, met name als gevolg van loon- en prijscompensatie en het extra budget Jeugd 2019-2021. Met de periodieke managementinformatie wordt steeds de kwantitatieve omvang van de risico's sociaal domein aan de raadscommissie Burgers en Samenleving gepresenteerd.

WSW

De GR WOZL laat een stijgend tekort zien (2019: € 3.220.000; 2020: € 3.465.000). De belangrijkste reden hiervan is een daling van de rijkssubsidie per Wsw arbeidsjaar die trapsgewijs wordt doorgevoerd tot en met 2020 met als gevolg een toename van het subsidietekort. Een ander risico ligt in de frictie- en transitiekosten. Door de komst van de Participatiewet vindt er geen nieuwe instroom in de Wsw meer plaats. De organisatie zal in de komende jaren krimpen. De frictie- en transitiekosten die hierdoor ontstaan kunnen maar ten dele worden opgevangen binnen de Participatiewet. Met de uitvoering van de werkgeversdienstverlening door het WSP en de verbinding die daarbij met de GR WOZL en de verbonden partijen wordt gemaakt, worden de risico's in relatie tot verschuiving van opbrengsten en frictiekosten zoveel als mogelijk gemitigeerd.

Daarnaast bestaan er nog enkele niet nader te kwantificeren risico's bij WOZL. Denk hierbij aan het ziekteverzuim met effect op de omzet, economische risico's zowel de detacheringstarieven, als de plaatsingsmogelijkheden van Wsw-medewerkers staan onder druk en de dekkingsgraad van het pensioenfonds (de betaalbaarheid komt in het gedrang vanwege het feit dat er geen jonge deelnemers meer bijkomen).

Jeugdzorg en Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

Er zijn, zoals bij elke open einde regeling, onzekerheden omtrent het daadwerkelijk beroep dat burgers gaan doen op de verschillende voorzieningen. Wat betreft Jeugdzorg staat de gemeente voor een grote uitdaging. De budgetten zijn de afgelopen jaren aanzienlijk gekort door het Rijk. Tegelijk groeit de vraag naar ondersteuning van met name Zorg in Natura arrangementen. Om te voorkomen, dat een onhoudbare situatie ontstaat, zal een uiterste inspanning moeten worden gedaan om grip te krijgen op de uitgaven voor jeugdhulp. De afgelopen jaren zijn al diverse maatregelen/bezuinigingen doorgevoerd. Aanvullende acties zijn onontkoombaar. Hiervoor wordt een taskforce in het leven geroepen.

Grondexploitatie (OBK)

Er ligt een taakstelling om in de periode 2019-2023 een bedrag van circa € 0,7 mln. aan inkomsten te realiseren. Een nadere toelichting op de (risico's van de) grondexploitatie treft u aan in de paragraaf grondbeleid (§7).

De Campus

Een bijzonder onderdeel van de Vastgoedvoorraad van onze gemeente vormt het voormalig onderwijsgebouw de Campus. Eind 2012 is de Campus ontruimd. Extra financiële inzet in verband met instandhoudingskosten blijft momenteel noodzakelijk. Het betreft een bedrag van circa € 0,1 mln jaarlijks, afdekking vindt vooralsnog plaats via de reserve gebouwen. Definitieve besluitvorming omtrent herstel van het gebouw heeft inmiddels plaatsgevonden. Parallel aan het technisch herstel wordt onderzoek verricht naar een verantwoorde toekomstige invulling en de daarmee gemoeide exploitatielasten. De boekwaarde bedraagt ultimo 2019 € nog 5,8 mln, plus investeringskrediet € 1,0 mln herstel, is in totaal € 6,8 mln. De kapitaallasten hiervan zijn meerjarig voorzien in de begroting.

Stadion / Roda JC

Gemeente Kerkrade heeft nog een langdurige vordering van € 19,004 mln (peil medio 2019) op het Stadion. Inning daarvan is sterk afhankelijk van het betalen van de huur van het PLS door Roda JC. Over dit onderwerp heeft de raad laatst in december 2018 een besluit genomen. Medio oktober worden vanuit de KNVB de gelden uit de cessie verwacht.

Beheer kapitaalgoederen

Ten aanzien van (de risico's van) het beheer van wegen, vastgoed en civieltechnische kunstwerken wordt verwezen naar de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen (§3).

d. Diverse kengetallen

Op landelijk niveau zijn 5 kengetallen benoemd om de financiële positie van gemeenten beter weer te geven en te kunnen vergelijken. Deze worden hierna uitgewerkt.

Kengetallen				
	Bij jaarrekening ultimo jaar	Rek 2018	Begr 2019 peil vjn19	Begr 2020
1a	Netto schuldquote	77,55 %	86,94 %	90,48 %
1b	Netto schuldquote gecorr. voor alle verstrekte leningen	62,09 %	71,05 %	74,74 %
2	Solvabiliteit	15,37 %	11,11 %	9,02 %
3	Grondexploitatie	- 0,27 %	-0,26 %	0,05 %
4	Structurele exploitatieruimte	0,22 %	0,02 %	0,32 %
5	Belastingcapaciteit: woonlasten meerpersoonshuishouden	99,45 %	98,58 %	*

* Nog niet bekend, in de raad van december 2019 worden alle tarieven 2020 vastgesteld op basis van de dan bekende ontwikkelingen.

Nadere toelichting op de financiële kengetallen:

Kengetal 1a en 1b weerspiegelen het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen.

Kengetal 2 geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is (ineens) aan haar financiële verplichtingen te voldoen.

Kengetal 3 geeft inzicht in de boekwaarde van de voorraden grond die nog moet worden terugverdiend door toekomstige verkopen.

Kengetal 4 geeft inzicht in de verhouding van de structurele baten versus de structurele lasten. Een begroting waarvan de structurele baten hoger zijn dan de structurele lasten is meer flexibel.

Kengetal 5 beoogt inzicht te geven in de ruimte die een gemeente heeft om zijn belastingen te verhogen, gerelateerd aan de totale woonlasten t.o.v. landelijk gemiddelde van het jaar ervoor. (NB: verschillen in tariefssystemen, m.n. bij afval en riool, verstoren dit beeld enigszins).

Er zijn landelijk per kengetal 3 categorieën benoemd, namelijk A, B en C en zgn. signaleringswaarden benoemd. Hieraan is geen absolute betekenis toegekend. In het algemeen kan worden gesteld dat categorie A het minst risicovol is en categorie C het meest. In onderstaande tabel worden deze categorieën en signaleringswaarden nader weergegeven.

Kengetal	Cat. A	Cat. B	Cat. C
1a netto schuldquote	< 90%	90 - 130%	> 130%
1b netto schuldquote met corr. doorgeleende gelden	< 90%	90 - 130%	> 130%
2 solvabiliteitsratio	> 50%	20 - 50%	< 20%
3 grondexploitatie	< 20%	20 - 35%	> 35%
4 structurele exploitatieruimte	begroting		
	positief > 0%	neutraal 0%	negatief < 0%
5 belastingcapaciteit: woonlasten meerpersoonshuishouden	< 95%	95 - 105%	> 105%

e. Confrontatie weerstandsvermogen en risicoparagraaf

Rekening houdend met de ontwikkelingen ná de Voorjaarsnota 2019 (o.a. meicirculaire, CAO) moet worden geconstateerd dat er nauwelijks ruimte is om (nieuwe) structurele tegenvallers op te vangen. Tevens blijft sprake van druk op het sociaal domein, ondanks de extra gelden voor het sociaal domein uit de meicirculaire. De verdere ontwikkelingen worden nauwgezet gevolgd. In de Najaarsnota 2019 zal de actuele stand van zaken wederom in beeld worden gebracht. Voor mogelijke (incidentele) tegenvallers en risico's is de totale reservepositie beschikbaar. De financiële positie zal doorlopend worden gevolgd zodat er, indien noodzakelijk, beleidskeuzes gemaakt kunnen worden omtrent exploitatie en investeringen. Overigens is het niet waarschijnlijk dat alle risico's en onzekerheden gelijktijdig zullen optreden. In het najaar 2019 zal (de systematiek rondom) het weerstandsvermogen worden geactualiseerd.