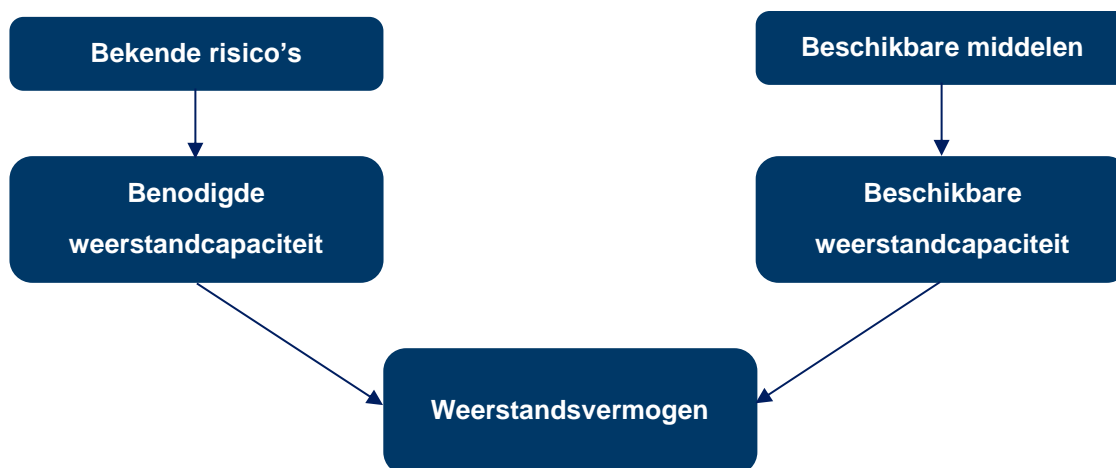


2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Het weerstandsvermogen is een maatstaf voor de mate waarin de gemeente in staat is om de gevolgen van risico's op te vangen zonder dat het beleid of de uitvoering daarvan in gevaar komt. Om te bepalen of het weerstandsvermogen toereikend is, leggen we de relatie tussen de beschikbare weerstandscapaciteit enerzijds en de financieel gekwantificeerde risico's en de daarbij gewenste weerstandscapaciteit anderzijds.



De ratio van het weerstandsvermogen wordt berekend door de beschikbare weerstandscapaciteit te delen door de gewenste weerstandscapaciteit. Een nadere detaillering van het beleid ten aanzien van risicomanagement en weerstandsvermogen volgt in de nota risicomanagement en weerstandsvermogen die ten tijde van het opstellen van deze paragraaf in voorbereiding is en naar verwachting in oktober aangeboden wordt aan uw raad.

Leeswijzer

In deze paragraaf worden de risico's geïnventariseerd en afgezet tegen de beschikbare reserves. Er worden drie soorten risico's onderscheiden:

- Niet-financiële risico's of nog niet te kwantificeren risico's; dit zijn risico's die óf vooral imagoschade opleveren en niet zo zeer financiële schade. Of risico's die boven de markt hangen maar waarvan het nu nog niet in te schatten is wat de eventuele schade zou zijn.
- Acute risico's: risico's die op korte termijn spelen en waar maar weinig tijd is om bij te sturen. Deze worden afgezet tegen de hoogte van de algemene reserve.
- Niet-acute risico's: risico's waarbij we doorgaans wel de tijd hebben om bij te sturen, of die pas op termijn spelen. Ook zijn dit de risico's die altijd wel van toepassing zijn; bijv. zolang we garantstellingen en leningen verstrekken zullen we hier ook altijd een mogelijk risico lopen. De niet-acute risico's worden afgezet tegen de bestemmingsreserves.

Goed is nog om op te merken dat we alleen kijken naar de hoogte van de risico's versus de hoogte van de reserves en we constateren of dat voldoende is of niet. Er wordt niet daadwerkelijk geld gereserveerd of geormerkt uit die reserves. De afspraak met de raad is dat voor risico's met een kans van 75% of hoger een voorziening wordt getroffen. Omdat voor een voorziening dekking nodig is zal dan daar voor een voorstel worden ingediend.

Paragraaf 2.1 start met een inventarisatie van de risico's. In paragraaf 2.2 wordt vervolgens de gewenste weerstandscapaciteit in beeld gebracht en in paragraaf 2.3 wordt de beschikbare weerstandscapaciteit weergegeven. Wanneer de gewenste weerstandscapaciteit wordt afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit kan het weerstandsvermogen van de gemeente worden bepaald in paragraaf 2.4.

2.1 Inventarisatie risico's

In deze paragraaf wordt de organisatiebrede inventarisatie van de risico's weergegeven. Dit zijn de risico's waarvan we als organisatie op dit moment kunnen inschatten dat ze zich wellicht gaan voordoen. Risico's lopen in de uitvoering van ons werk is niet altijd te voorkomen. Wel zorgen we voor een goede administratieve organisatie. Dit is de basis voor het voorkomen van risico's en bestaat uit de volgende onderdelen:

Interne controle

Met de interne controle wordt gecontroleerd of de processen binnen gemeente Lelystad lopen zoals ze behoren te lopen, dus of de processen worden uitgevoerd zoals ze zijn bedoeld. Zo wordt niet alleen voldaan aan de toetsing op rechtmatigheid maar wordt ook inzicht verkregen in de beheersing van de interne processen. Bij de interne controle worden tevens de frauderisico's in kaart gebracht. Periodiek wordt dit besproken met de commissie van de rekening.

Integriteit

Vaak wordt integriteit gezien als het tegenovergestelde van fraude. Integriteit is echter veel meer dan dat: het omvat ook rechtschapenheid, betrouwbaarheid, onpartijdigheid, onkreukbaarheid en rechtvaardigheid. Het is voor een overheidsinstelling verplicht om een integriteitsbeleid in te voeren. In Lelystad is dit onder andere vormgegeven door het instellen van integriteitscoaches die gesprekken voeren in de organisatie over integriteit en is er een gedragscode integriteit.

Informatiebeveiliging

De gemeente Lelystad heeft een informatiebeveiligingsbeleid dat mede tot doel heeft dat vertrouwelijke informatie ook vertrouwelijk blijft en niet (moedwillig) openbaar wordt. Er worden regelmatig audits uitgevoerd om het niveau van informatiebeveiliging te controleren.

Accountantscontrole

Bij de gemeente Lelystad vindt twee keer per jaar een accountantscontrole plaats. De kwaliteit van het systeem en de betrouwbaarheid van de informatie wordt door de accountant beoordeeld. Daarnaast toetst de accountant op rechtmatigheid.

Hierna gaan we in op financiële en niet-financiële risico's. Bij niet-financiële risico's gaat het om mogelijke gebeurtenissen die weliswaar geen direct financieel gevolg hebben maar die bijvoorbeeld wel de reputatie van de gemeente schaden. Of risico's die wel een financieel gevolg hebben, maar waarvan het risicobedrag nog niet in te schatten is. Deze niet-financiële risico's zijn hieronder weergegeven. Daarna volgt het overzicht van financiële risico's onderverdeeld in acute risico's en langere termijn risico's. Bij ieder risico is gekeken naar het mogelijke schadebedrag en de kans dat het risico zich voordoet. Het gaat hier om risico's die niet anders te ondervangen zijn dan door het aanwenden van weerstandscapaciteit. Risico's die binnen de exploitatie worden opgevangen, waar een risicovoorziening voor is ingesteld of (reguliere) risico's waarvoor verzekeringen zijn afgesloten, hebben geen financiële consequenties en maken daarom geen deel uit van deze paragraaf. Voor risico's met een kans groter dan 75% zal een voorziening getroffen worden.

Tot slot is nog goed om op te merken dat de inventarisatie van de risico's een momentopname betreft. Het is een statisch overzicht van risico's die tijdens het opstellen van deze paragraaf in beeld waren. Een meer dynamisch overzicht van risico's gedurende het lopende jaar is terug te vinden in de begrotingsmonitor waarbij risico's op overschrijding van een aantal majeure budgetten wordt weergegeven in bandbreedtes.

Risico-inventarisatie algemeen

Wmo

Met betrekking tot de Wmo worden de volgende risico's onderkend:

Abonnementstarief

Vanaf 1-1-2019 betalen alle gebruikers, ongeacht inkomen, een eigen bijdrage van maximaal € 17,50 per persoon per vier weken (abonnementstarief). Deze wijziging leidt enerzijds tot aanzienlijk minder inkomsten voor de gemeente en anderzijds is er een forse toename zichtbaar van het beroep op de Wmo. Met name bij de huishoudelijke hulp en het gebruik van hulpmiddelen was deze stijging waar te nemen in 2019. Hierdoor staat de betaalbaarheid van de Wmo onder druk.

Vergrijzing

Lelystad krijgt te maken met een aanzienlijke vergrijzing. Hierdoor zullen meer inwoners een beroep doen op ondersteuning vanuit de Wmo. Ook hierbij geldt dat de betaalbaarheid van de Wmo hierdoor onder druk kan komen te staan.

Doordecentralisatie regionale Wmo taken

Per 2022 wordt de nu nog regionale Wmo taak beschermd wonen een lokale verantwoordelijkheid. Vooralsnog is de doordecentralisatie van de overige Regionale Wmo taken (maatschappelijke opvang, verslavingszorg e.d.) met 4 jaar uitgesteld. Het nieuwe verdeelmodel voor beschermd wonen wordt naar verwachting in de meicirculaire 2020 bekend. Daarnaast volgt er nog een WLZ-uitname (cliënten en budget), het is nog onduidelijk wat hiervan de (financiële) consequenties zijn.

Wijzigingen Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz)

De focus op de voorstellen voor wijzigingen Bbz ligt op verschuiven van de financiële verantwoordelijkheid en de financiële risico's van het Rijk naar gemeenten. Die lijn ondersteunen we niet en de VNG heeft dit op 18 februari schriftelijk aan de staatssecretaris van ministerie SZW kenbaar gemaakt. In plaats van een declaratiesystematiek tussen gemeenten en Rijk worden er middelen voor de uitgaven leningen levensonderhoud voor gevestigde ondernemers Bbz toegevoegd aan de BUIG gelden. Voor de uitgaven van de onderzoekskosten naar de levensvatbaarheid en voortgang van het bedrijf worden er middelen (verdeelsleutel) toegevoegd aan het gemeentefonds. De bedrijfskredieten kunnen voor 100% bij het Rijk gedeclareerd worden, maar met een terugvorderingspercentage van 75% in 5 jaar terug te betalen door gemeenten. Vanuit de VNG is de twijfel aangegeven of het terugvorderingspercentage realistisch is.

Door deze wijzigingen zijn de Bbz middelen niet meer traceerbaar en worden de financiële risico's hoger. Het is de vraag in hoeverre gemeenten bereid zijn om de uitvoering van het Bbz dan nog in een regionale samenwerking te willen onderbrengen. Doel van de wijzigingen lijkt het Bbz in hoge mate gelijk te trekken met andere uitkeringsvoorzieningen. Daarmee verliest het Bbz juist aan zelfstandige kracht om het vangnet voor ondernemerschap actief uit te voeren.

Gesubsidieerde culturele instellingen

Geconstateerd wordt dat de grote gesubsidieerde culturele instellingen veel moeite hebben om de reeks taakstellingen op de subsidies volledig te realiseren. Ondanks alle door de instellingen getroffen maatregelen, nadert de bedrijfsvoering van deze instellingen een kritische grens. De kans bestaat dat instellingen bij tegenvallers óf de maatschappelijke output moeten beperken óf een beroep doen op de gemeente voor extra financiële middelen indien beperking van activiteiten niet wenselijk is. Sinds 2016 heeft de gemeente diverse subsidiemaatregelen genomen waardoor het risico kleiner geworden is.

Omgevingswet

De geplande invoeringsdatum voor de omgevingswet is 1 jan. 2021. Dit vraagt van de organisatie aanpassingen o.a. op het gebied van beleidskaders/-regels, processen, informatievoorziening en personeel. Het grootste deel van de bijbehorende kosten is incidenteel, een beperkt deel heeft structurele doorwerking. Voor het incidentele deel is reeds budget beschikbaar gesteld door de gemeenteraad. Voor het structurele deel nog niet. Evenals de andere Flevolandse gemeenten werken we nu aan de concretisering van de structurele impact op de begroting en aan de actualisatie van het bestaande incidentele budget. Planning is de uitkomsten hiervan te betrekken bij de begroting 2021.

Informatiebeveiliging en privacy

Veel overheidsinformatie is openbaar. Maar de gemeente heeft ook gegevens die beslist niet openbaar mogen worden zoals persoonlijke gegevens van burgers. Met de komst van de decentralisaties is de hoeveelheid privacygevoelige gegevens alleen maar groter geworden. Om de beveiliging van informatie

te waarborgen heeft de gemeente informatiebeveiligingsbeleid en is er een functionaris belast met het controleren van de naleving ervan. Bij de organisatiebrede risico-inventarisatie komt informatiebeveiliging naar boven als hoog risico. Daarnaast dient de gemeente alert te zijn op cyber-aanvallen. Naast eigen (ICT) beheersmaatregelen, worden vanuit de InformatieBeveiligingsDienst factsheets aangereikt die de kans op incidenten verkleinen. In het kader van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) is het stappenplan AVG van de VNG de leidraad. De kans op incidenten wordt als uitvloeisel van beleid en bijbehorende maatregelen verkleind. Desalniettemin, als een incident toch plaats zou vinden, kan de impact daarvan hoog zijn; het kan leiden tot imagoschade of er kan zelfs een boete opgelegd worden. Hoewel de kans op dat laatste als klein wordt beschouwd. Daarnaast kost het oplossen van beveiligingslekken in systemen steeds meer capaciteit en daarmee bestaat het risico dat dit ten koste gaat van andere geplande ICT-activiteiten.

Systeemwijzigingen

De afgelopen jaren zijn er in hoog tempo wijzigingen of uitbreidingen op ons afgekomen vanuit wet- en regelgeving. Deze wijzigingen kunnen zowel administratieve als mogelijk financiële gevolgen hebben. Zo als bijvoorbeeld bij de Vpb: per 1 januari 2016 zijn gemeenten belastingplichtig voor activiteiten waarmee de gemeente deelneemt aan het economische verkeer en in concurrentie treedt met de private sector. De invoering van deze vennootschapsbelastingplicht leidt tot een verplichte afdracht over winstgevende activiteiten, zoals grondexploitatie, in de toekomst. Als de verwachte resultaten van het grondbedrijf in de komende jaren gehaald worden zoals nu voorzien, zal het grondbedrijf, door de opbouw van compensabele verliezen in de aanvangsjaren, pas rond 2027 (gebaseerd op de cijfers tot en met 2017 en huidige verwachtingen) feitelijk vennootschapsbelasting gaan betalen. Omdat deze belastingplicht nieuw is voor overheidslichamen bestaat er op een groot aantal terreinen nog geen duidelijkheid over de uitleg van de wet. De gehanteerde methodiek van Lelystad is besproken met de Belastingdienst en in hoofdlijnen akkoord. Bij een aantal kleinere posten is er nog wat discussie / afwijkend standpunt. Het gevolg is dat Lelystad (net als alle gemeenten) in de komende jaren zal moeten leven met onzekerheid over de uiteindelijk verschuldigde belastingen. We verwachten dat we in 2019 de vaststellingsovereenkomst met de Belastingdienst afsluiten waarin de kaders rondom de belastingwetgeving zijn vastgelegd.

Het is de verwachting dat de trend van nieuwe en gewijzigde regelgeving zich in het huidige hoge tempo blijft voordoen. Te denken valt aan het beter in control moeten zijn bij diverse fiscale onderwerpen of de toenemende druk die vanuit de verslagleggingsregels ons wordt opgelegd. Het is de vraag in hoeverre de trend wat betreft wet en regelgeving zich doorzet en in hoeverre dit intern opgelost kan worden. Het is mogelijk dat hiervoor in de toekomst meer specialistische capaciteit nodig is om het risico op negatieve financiële gevolgen te voorkomen.

Juridische geschillen bij vergunningen

Momenteel lopen er geschillen tussen de gemeente en ondernemers m.b.t. de nieuwe wijze van verlenen van aanwezigheids- en exploitatievergunningen. Mocht de gemeente in het ongelijk worden gesteld in deze procedures, dan loopt de gemeente het risico - wanneer de ondernemer tevens een schadeclaim heeft ingediend – dat deze claim zal slagen.

Juridische geschillen bij uitvoering van werken

Momenteel lopen er geschillen tussen de gemeente en ondernemers met betrekking tot de kosten van uitvoering van meerwerk. Hoewel wij verwachten sterk te staan in eventuele rechtszaken, is het niet uit te sluiten dat eventuele claims zullen slagen.

Uitspraak Raad van State over Programmatische Aanpak van Stikstof

De Raad van State (RvS) heeft in mei 2019 een uitspraak gedaan over de Programmatische Aanpak van Stikstof (PAS) waarbij besloten is dat de PAS niet mag worden gebruikt als basis om toestemming te verlenen voor activiteiten die leiden tot een stikstoftoename ter plaatse van stikstofgevoelige natuurgebieden. Deze uitspraak heeft verstrekking gevolgen voor heel bouwend Nederland. Ondanks het feit dat Lelystad in vergelijking tot veel andere gemeenten gunstig is gelegen ten opzichte van deze natuurgebieden, krijgen ook wij te maken met de gevolgen van de uitspraak en dan met name ten aanzien van:

- de vergunningverlening (zowel in behandeling als verleend en nog niet gerealiseerd),
- de bestemmingsplanprocedure en
- de grondverkoop.

De komende periode zal duidelijk moeten worden wat de gevolgen zijn voor Lelystad. Door de uitspraak moet meer onderzoek worden gedaan naar de effecten van stikstofuitstoot van diverse projecten op stikstofgevoelige natuurgebieden. Voor Lelystad zijn de dichtstbijzijnde natuurgebieden die stikstofgevoelig zijn de Weerribben-Wieden en de Veluwe. Het Markermeer en de Oostvaardersplassen vallen daar namelijk niet onder. In het meest ongunstige geval zou een en ander kunnen betekenen dat bepaalde projecten/plannen geen doorgang kunnen vinden of aangepast moeten worden. Door de uitspraak is voor veel projecten in den lande nu al sprake van vertraging vanwege onderzoeken, aanpassingen etc. Voor een aantal projecten in Lelystad wordt momenteel al nader onderzoek uitgevoerd naar de stikstofeffecten. De uitkomsten daarvan zijn nog niet bekend.

Risico-inventarisatie financieel

Hierna worden de risico's genoemd die een mogelijk concreet financieel effect kunnen hebben. Deze worden meegenomen in de berekening van de gewenste weerstandscapaciteit. De risico's zijn ingedeeld in acute en lange termijn risico's om zo inzichtelijk te maken met welke risico's rekening moet worden gehouden bij het bepalen van de omvang van de Algemene Reserve. De risico inventarisatie van het Grondbedrijf is hierin integraal meegenomen.

Acute risico's				
Naam Risico	Omschrijving risico	Schade bedrag	Kans	Omvang risico
Voormalig personeel	De gemeente Lelystad is eigenrisicodragers (ERD) in het kader van de WG (Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten) en draagt gedurende 10 de kosten van de WGA uitkering van haar (ex) medewerkers. Naast de financiële verplichting (WGA uitkering) is de werkgever ook 10 jaar verantwoordelijk voor de begeleiding en re-integratie van de medewerker betreft alle (ex) medewerkers die een WGA uitkering ontvangen, die tussen 35-80% arbeidsongeschikt zijn of als tijdelijk volledig arbeidsongeschikt (100%) worden beschouwd. Ook al zijn deze medewerkers niet meer bij de gemeente Lelystad in dienst, dan nog heeft de gemeente deze verplichting draagt de gemeente maximaal 10 jaar de kosten. Gezien de verhoging van pensioenleeftijd is het de verwachting dat de toekomstige instroom eerder als af zal nemen, met hogere kosten voor de gemeente als gevolg.			
	Beheersmaatregel Naast een professionele en effectieve uitvoering van de taken inzake het ERD voor (ex) medewerkers met een WGA status wordt de instroom gemonitord. Op het moment dat bijstelling van de budgetten noodzakelijk blijkt wordt dit betrokken bij het opstellen van toekomstige begrotingen.	130	50%	65
Effect BTW-vrijstelling sportbesluit	Per 1 januari 2019 is een nieuw belastingplan door het rijk vastgesteld. Dit houdt ondermeer in dat sport op grond van een uitspraak van het Europees hof vanaf 2019 niet meer een BTW-belast prestatie is en onder de BTW-vrijstelling valt. Deze aanpassing heeft vergaande gevolgen voor het Sportbedrijf Lelystad. Omdat door de vrijstelling de betaalde btw op opdrachten en inkoop niet meer kan worden teruggevorderd, leidt dit tot een aanzienlijke kostenstijging en een nadelig effect op de exploitatie van ongeveer € 500.000,--. Het rijk heeft twee compensatieregelingen ingesteld met een maximaal budget. De aanvragen voor de regeling Specifieke uitkomst sport overschrijden ruimschoots het beschikbare bedrag. Het risico is aan dat ook na compensatie het Sportbedrijf nog een aanzienlijk tekort op de exploitatie 2019 heeft. Met het oog op de continuïteit van het Sportbedrijf Lelystad is het een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gemeente Lelystad (in rol van subsidie en enig aandeelhouder) en het Sportbedrijf Lelystad om te bekijken op welke wijze dit negatieve financiële verschil kan worden opgelost.			
	Beheersmaatregel Zeer beperkt. Het gaat om gevolgen van wetgeving van het rijk waar weinig invloed op uitgeoefend kan worden. Daarnaast heeft het sportbedrijf zelf als gevolg van de bezuiniging de afgelopen jaren maar beperkte capaciteit om de negatieve effecten zelf op te vangen.	500	70%	35
Eindtotaal				415