

14 Paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing

14.1 Frauderisicoanalyse

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) heeft het rapport "Uitkomst onderzoek kwaliteit wettelijke controles" uitgebracht. Eén van de effecten van het AFM rapport is dat gemeenten een Frauderisicoanalyse opstellen. Het college laat zien dat het belang hecht aan de verantwoordelijkheid fraude te vermijden en te ontdekken. Het gaat daarbij om 2 inschattingen:

1. Risico van onrechtmatige onttrekkingen van geld en goederen;
2. Risico van het misbruik van financiële verslaggeving om daar beter van te worden.

Frauderisico's en -beheersing zijn opgenomen in het systeem van risicomanagement. Daardoor krijgt het onderwerp de juiste periodieke aandacht en wordt het proces van governance door sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden geborgd.

De analyse 2018 (per januari 2019) op organisatiekenmerken van fraudegevoeligheid en fraude-indicatoren laat een positieve ontwikkeling zien: De scores op de 5 puntschaal zijn 2,1 gemiddeld met een enkele 4 score en geen 5 scores.

De frauderisico analyse is dit jaar uitgevoerd door middel van een digitale enquête onder een selectie van ruim 20 medewerkers, verdeeld over alle werkgebieden en programma's. Daarbij is gescoord op 20 frauderisico indicatoren en organisatiekenmerken. De resultaten van de frauderisicoanalyse 2018 zijn terug te lezen in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing van de jaarrekening 2018. In het voorjaar 2020 voeren we de volgende risicoanalyse uit.

Controlteam en risicobeheersing

We zijn als organisatie in beweging. We werken in programma's, er ontstaan andere rollen. Dit brengt met zich mee dat werkprocessen niet altijd helder in beeld zijn. Een belangrijke verandering is ook de nieuwe besturingsfilosofie: de verticale gelaagdheid is tot een minimum teruggebracht. Dat heeft gevolgen voor de structuur van verantwoording, risicobeheersing en décharge. De hiërarchische interne P&C processen zijn deels vervangen door het vertrouwen in de professionals, de eigenaren van de resultaten. Hoewel het uitgangspunt is dat deze professionals hun werk liever goed dan slecht doen, blijft dat we werken in een politiek bestuurlijke omgeving.

De Control uit de P&C blijft daarom essentieel in het risicomanagement en de publieke verantwoording van het college aan de raad, en zeker ook van de directie aan het college. Voor het control team Zundert betekent dat een balans zoeken tussen de administratieve organisatie met voldoende "checks ad balance" en risicobeheersing enerzijds en tegelijkertijd recht doen aan de gekozen besturingsfilosofie.

Niet alle risico's laten zich wegregelen en "dichtregelen" leidt tot verlamming in de organisatie. Dat heeft tot gevolg dat sommige risico's bewust worden geaccepteerd. Daarvoor is het wel noodzakelijk dat die risico's bekend zijn. De toezichthouders verlangen dat de gemeente "in control" is. Daar moet een professioneel risicomanagement aan bijdragen. Van een gemeente als overheidsinstantie wordt verwacht dat zij volkomen integer en onkreukbaar is. Dit komt voort uit het feit dat er met belastinggeld wordt gewerkt en vaak een monopolypositie is.

14.2 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Definitie van de begrippen

Weerstandsvermogen

Bij het weerstandsvermogen gaat het om de mate waarin de gemeente in staat is middelen vrij te maken om financiële tegenvallers op te vangen, zonder dat dit betekent dat het beleid moet worden omgegooid.

Een algemeen geldende norm voor de hoogte van het weerstandsvermogen is er niet. Dit is afhankelijk van het risicoprofiel van de gemeente.

Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:

- De weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te kunnen dekken en anderzijds;
- Alle risico's waarvoor nog geen voorzieningen zijn gevormd en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

Weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit is een verzamelterm van al de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet voorziene financiële tegenvallers, waarvoor geen verzekering of voorziening is getroffen, te bekostigen. Het gaat om de buffers in het eigen vermogen en in de exploitatie – de middelen achter de hand – die kunnen worden vrijgemaakt om niet begrote kosten die onverwachts en substantieel zijn te dekken, zonder dat het gevolgen heeft voor de uitvoering van het beleid. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de incidentele- en de structurele weerstandscapaciteit. Dit biedt inzicht in de mate waarin tegenvallers kunnen worden opgevangen.

Risico

Een risico is de kans op het optreden van een gebeurtenis met een positief of negatief gevolg (tijd, geld, kwaliteit) voor een betrokkene. Hieronder vallen drie componenten:

- De mogelijke gebeurtenissen worden risicofactoren genoemd (bijv. brand of overstroming);
- Wat door de gebeurtenissen getroffen wordt zijn risico-objecten;
- De derde risicocomponent is de schade of de impact.

De risico's relevant voor het weerstandsvermogen zijn die risico's die niet op een andere manier zijn ondervangen en die een financieel gevolg kunnen hebben. Doen deze risico's zich voor dan worden ze dus ondervangen via het weerstandsvermogen.

Risicomanagement

Het continu en systematisch doorlopen van de organisatie op risico's, met als doel de gevolgen ervan te voorkomen of te vermijden en de kans erop te verkleinen of op een andere manier beheersbaar te maken. (Met beheersmaatregelen worden activiteiten bedoeld waarmee de kans van optreden of de gevolgen van risico's worden beïnvloed).

Risicomanagement is een cyclisch proces dat bestaat uit de volgende stappen:

- Identificatie van risico's;
- Analyse van risico's;
- Beoordeling van risico's;
- Beheersing van risico's;
- Evalueren en rapporteren.

Risicoprofiel

Een risicoprofiel is een verzameling van gekwantificeerde risico's van de organisatie, minimaal bestaande uit risicodefinities met de bijbehorende inschatting van de kansen en gevolgen.

Gemeentelijk beleid

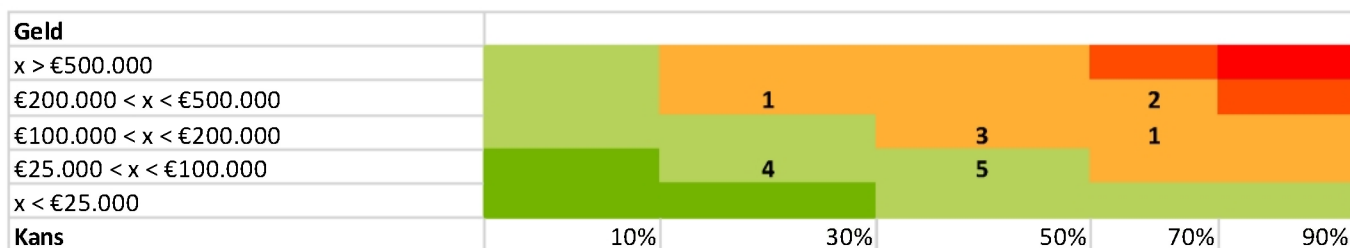
De hoogte van het noodzakelijke weerstandsvermogen wordt bepaald door het risicoprofiel van de gemeente en door de kaders die uw raad stelt ten aanzien van de gewenste mate van zekerheid tot afdekken van de risico's. Deze kaders zijn in de raadsvergadering van 28 augustus 2007 bepaald. Besloten is een weerstandsvermogen na te streven met een ratio tussen de 1,0 en 1,4 (= voldoende). De minimale weerstandsreserve is ten behoeve van de begroting 2020 niet gewijzigd ten opzichte van de jaarrekening 2018 (laatst bekende informatie) en is bepaald op € 2.315.000. Om risicomanagement in de organisatie te borgen is er in 2015 een nieuwe nota risicomanagement door het college vastgesteld.

De doelstellingen van risicomanagement zijn:

- Het inzicht krijgen in de risico's die de gemeente Zundert loopt en actueel houden ervan;
- Het beheersen van processen in de organisatie;
- Het risicobewustzijn van de organisatie stimuleren en vergroten, zodat het optreden van risico's zo weinig mogelijk effect heeft op de uitvoering van bestaand beleid en voorzieningen;
- Het weerstandsvermogen binnen de vastgestelde bandbreedtes houden.

Om de risico's van Gemeente Zundert in kaart te brengen is in samenwerking met de stafdiensten een risicoprofiel opgesteld met behulp van het softwareprogramma NARIS® (NAR Risicomanagement Informatie Systeem) waarmee risico's systematisch in kaart kunnen worden gebracht en beoordeeld. Risico's met de hoogste risicocategorie (>90% kans op voorkomen) worden geacht niet ten laste van het weerstandsvermogen te komen maar dienen in de reguliere exploitatie te worden geraamd. In het onderstaande overzicht worden echter alleen de bekende tien risico's gepresenteerd die de hoogste bijdrage hebben aan de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit.

Ten behoeve van de begroting 2020 zijn de risico's beoordeeld. In totaal zijn 16 risico's in beeld gebracht (begroting 2019: 13; jaarrekening 2018: 15). De tabel geeft een inschatting van de kans dat een risico zich voordoet, afgezet tegen het (netto) geldelijk gevolg:



In het onderstaande overzicht worden de tien risico's gepresenteerd die de hoogste bijdrage hebben aan de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit. Hierbij geeft het invloedspercentage de invloed van een risico op het totale risicoprofiel weer.

Risico's					Begroting 2020	
	Risico	Begr 2020	Jrk 2018	Begr 2019	Kans	Invloed
Attero houdt gemeenten aan contractafspraken m.b.t. afvalstromen (2015-2017)	1	3	4	70%	24,53%	
De rijksbijdrage voor het inkomensdeel (BUIG) is bepaald o.b.v. t-2	2	2	2	70%	12,21%	
Noodzakelijke en urgente uitgaven inzake Fort Oranje	3	1	1	30%	10,48%	
De tekorten die ontstaan komen uiteindelijk voor rekening van de bij de GR (WVS) aangesloten gemeenten. Uitstroom blijft achter bij prognose	4	4	3	70%	9,81%	
Aanzuigende werking beroep op WMO voorzieningen	5	-	-	50%	7,01%	
Er wordt een stijgend beroep gedaan op de jeugdzorg	6	-	-	50%	6,99%	

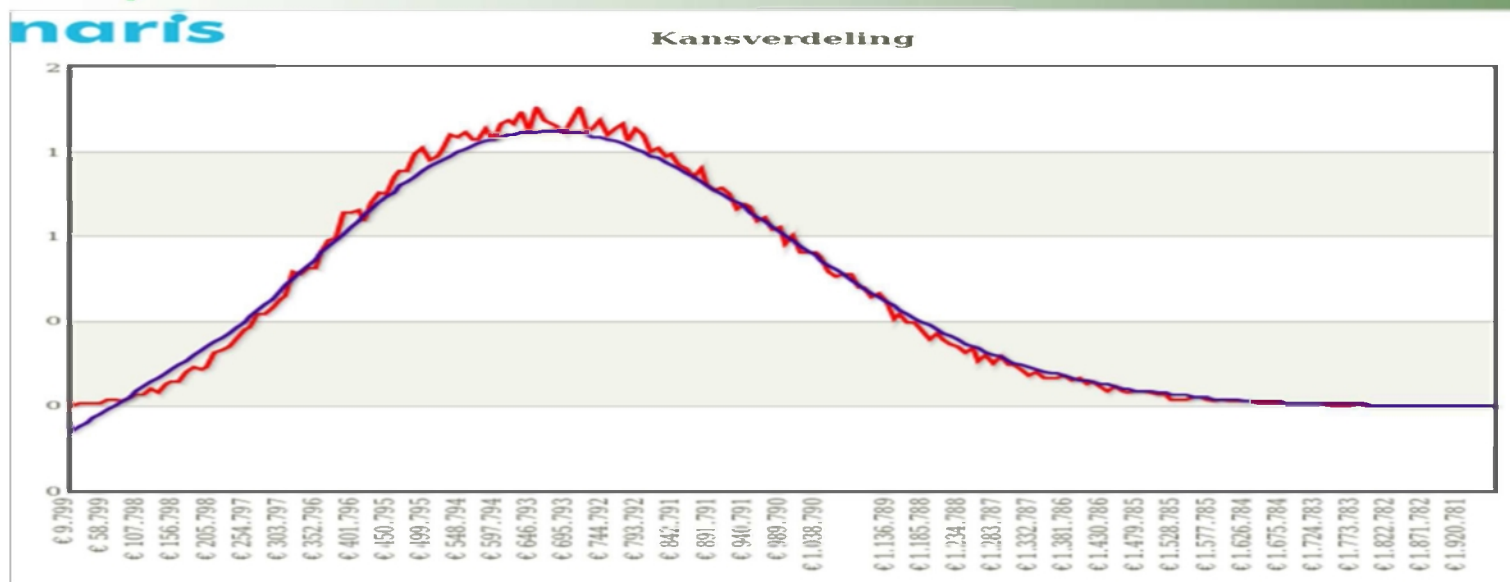
Risico's				Begroting 2020	
	Begr 2020	Jrk 2018	Begr 2019	Kans	Invloed
Ontwikkeling van de algemene uitkering i.r.t. decentralisatie van taken; taakuitbreiding waarbij bijbehorende budgetten onder inhouding van efficiencykorting niet toereikend zijn	7	5	5	50%	6,96%
In werking treden verruiming BTW vrijstelling sport per 2019	8	8	7	50%	3,51%
Nieuwe privacywetgeving onvoldoende ingebed in organisatie	9	6	6	50%	3,50%
Voorfinanciering door de gemeente op de ontwikkelingskosten BCT blijven onbetaald	10	9	-	50%	3,50%

	Begr 2020	Jrk 2018	Begr 2019
Totaal grote risico's	€ 2.350.000	€ 2.350.000	€ 2.350.000
Overige risico's	€ 450.000	€ 300.000	€ 200.000
Totaal alle risico's	€ 2.800.000	€ 2.650.000	€ 2.550.000

Uit de tabel blijkt dat de mutatie van het maximale risico ten opzichte van de vorige actualisatie (bij de jaarrekening 2018) € 150.000 hoger is. Dit wordt veroorzaakt door:

1. De lagere kansinschatting en de lagere inschatting van het financiële gevolg inzake de noodzakelijke en urgente uitgaven Fort Oranje.
2. De hogere inschatting van het financiële gevolg inzake Attero. De financiële consequenties zijn afhankelijk van de regionale verdeelsystematiek.
3. De hogere kansinschatting en hogere inschatting van het financiële gevolg inzake de aanzuigende werking van het abonnementstarief bij WMO voorzieningen. Ook is voor de lange termijn compensatie vanuit de maatstaven van de algemene uitkering onzeker.
4. Het risico "Er wordt een stijgend beroep gedaan op de jeugdzorg" betreft een nieuw risico. Ook hier is de structurele compensatie vanuit het Rijk onzeker.

Op basis van de ingevoerde risico's is een risicosimulatie uitgevoerd. De risicosimulatie wordt toegepast omdat het reserveren van het maximale bedrag (€ 2.800.000 - zie tabel 1) ongewenst is. De risico's zullen immers niet allemaal tegelijk en in hun maximale omvang optreden. Onderstaande grafiek en de bijhorende tabel tonen de resultaten van de risicosimulatie.



In onderstaande tabel wordt de benodigde weerstandscapaciteit bij verschillende zekerheidspercentages weergegeven:

Tabel 2: Benodigde weerstandscapaciteit bij verschillende zekerheidspercentages

Percentage	Bedrag
5%	€ 292.427
10%	€ 366.801
15%	€ 421.090
20%	€ 467.219
25%	€ 509.379
30%	€ 548.487
35%	€ 585.431
40%	€ 622.055
45%	€ 658.776

Tabel 2: Benodigde weerstandscapaciteit bij verschillende zekerheidspercentages

Percentage	Bedrag
50%	€ 695.769
55%	€ 732.890
60%	€ 771.042
65%	€ 810.335
70%	€ 851.668
75%	€ 897.321
80%	€ 947.747
85%	€ 1.009.115
90%	€ 1.087.122
95%	€ 1.202.182

Uit de grafiek en de bijbehorende tabel volgt dat 90% zeker is dat alle risico's kunnen worden afgedekt met een bedrag van € 1.087.122 (benodigde weerstandscapaciteit).

Beschikbare weerstandscapaciteit

De beschikbare weerstandscapaciteit van Gemeente Zundert bestaat uit het geheel aan middelen dat de organisatie daadwerkelijk beschikbaar heeft om de risico's in financiële zin af te dekken.

Tabel 3: beschikbare weerstandscapaciteit

Weerstand	Startcapaciteit
incidenteel: weerstandsreserve	€ 2.315.000
structureel: onbenutte belastingcapaciteit	€ -
structureel: post onvoorziene uitgaven	€ 100.000
totale weerstandscapaciteit	€ 2.415.000

Onbenutte belastingcapaciteit

Vanaf 2015 komt de onbenutte belastingcapaciteit tot stand door de geraamde OZB opbrengst te vergelijken met de door het Rijk gehanteerde rekkentarieven, vermeerderd met 20%. Hierdoor sluit het rekkentarief aan bij de zogenaamde tarieven "landelijk redelijk peil". Dit is het tariefniveau dat het Rijk hanteert in de circulaire. Voor 2019 bedraagt de onbenutte belastingcapaciteit nihil. Dit is het gevolg van de uitruil van OZB verhoging met de verlaging van de rioolheffing. Deze laatste valt niet in de berekening van de onbenutte belastingcapaciteit.

Relatie benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit

Om te bepalen of het weerstandsvermogen toereikend is, dient de relatie te worden gelegd tussen de financieel gekwantificeerde risico's en de daarbij gewenste weerstandscapaciteit en de beschikbare weerstandscapaciteit. De relatie tussen beide componenten wordt in onderstaande figuur weergegeven.



De benodigde weerstandscapaciteit die uit de risicosimulatie voortvloeit kan worden afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit. De uitkomst van die berekening vormt het weerstandsvermogen

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit} \text{ € } 2.415.000}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit} \text{ € } 1.087.122} = 2,22$$

(Begroting 2019: 2,19; Jaarrekening 2018: 1,83)

Deze ratio is hoger ten opzichte van de jaarrekening 2018, dit is vooral veroorzaakt door de lagere kansinschatting en de lagere inschatting van het financiële gevolg inzake de noodzakelijke en urgente uitgaven Fort Oranje.

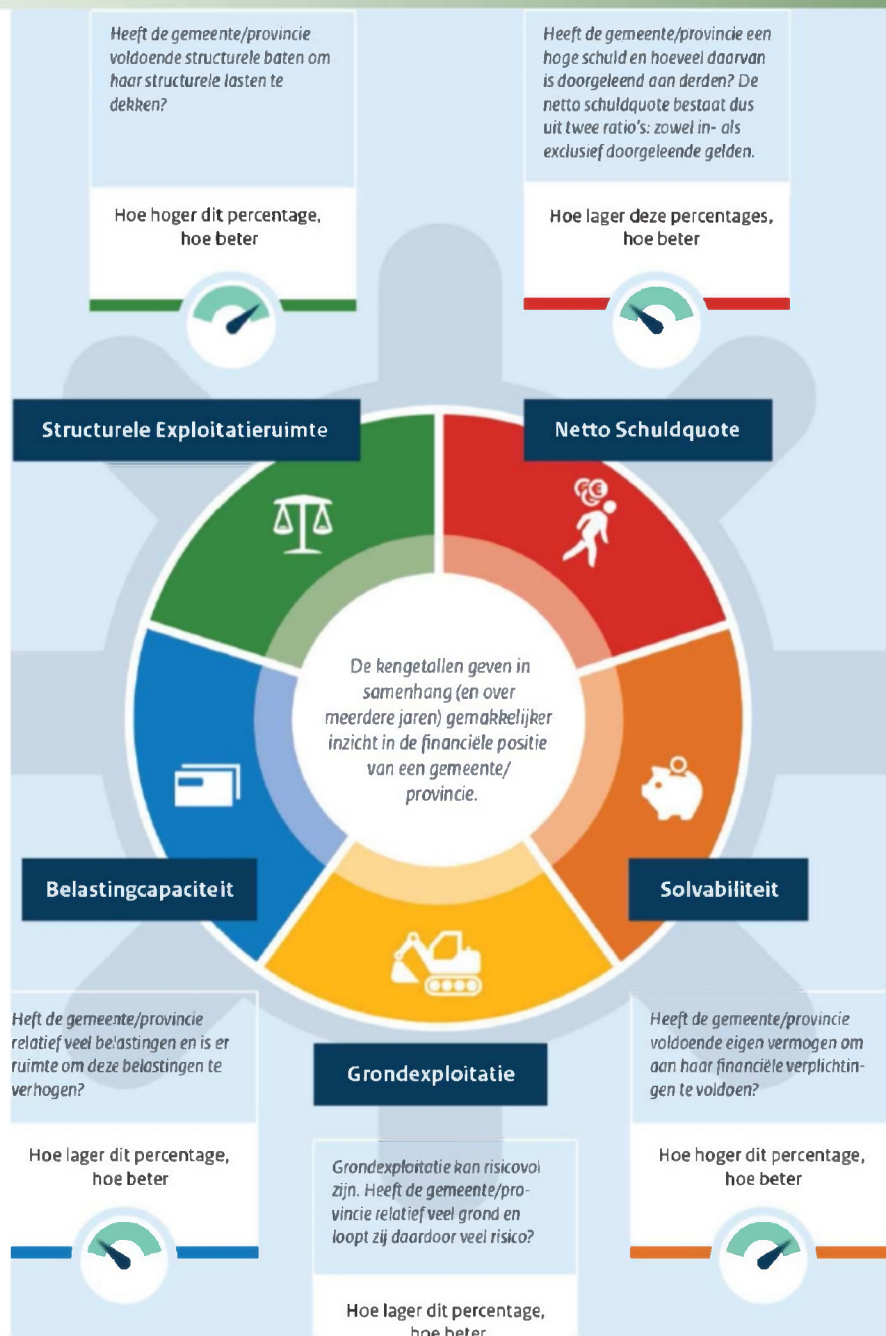
De normtabel is ontwikkeld in samenwerking met de Universiteit Twente. Het biedt een waardering van de berekende ratio.

Tabel 4: weerstandsnorm		
Waarderingcijfer	Ratio	Betekenis
A	> 2.0	uitstekend
B	1.4-2.0	ruim voldoende
C	1.0-1.4	voldoende
D	0.8-1.0	matig
E	0.6-0.8	onvoldoende
F	< 0.6	ruim onvoldoende

De ratio van de organisatie valt in klasse A. Dit duidt op een uitstekend weerstandsvermogen. Bij de jaarrekening 2017 was het ratio 2,49, bij de begroting 2019 2,19 en bij de jaarrekening 2018 1,83. In de Nota Risicomanagementbeleid 2015 is vastgelegd dat het ratio minstens 4 keer achter elkaar boven de 1,4 uit moet komen voordat de afweging kan worden gemaakt om de weerstandsreserve of een deel daarvan vrij te laten vallen ten gunste van de algemene reserve. Met andere woorden 2 kalenderjaren achter elkaar in zowel de begroting als de jaarstukken. Dit om uit te sluiten dat het een incidentele gebeurtenis betreft. Gegeven de grote schommelingen van de algemene uitkering en in afwachting van een nieuw verdeelmodel (voorjaar 2020) van de budgetten voor het Sociaal Domein laten we de weerstandsreserve voorlopig ongewijzigd.

14.3 Financiële kengetallen

Het BBV heeft voorgeschreven dat er 6 financiële kengetallen moeten worden opgenomen. Deze kengetallen geven gezamenlijk inzicht in de financiële positie van onze gemeente. Per kengetal is een toelichting aangegeven en waar de mogelijkheden zijn om te muteren. Wel moet worden opgemerkt dat de kengetallen in gezamenlijkheid bezien moeten worden.



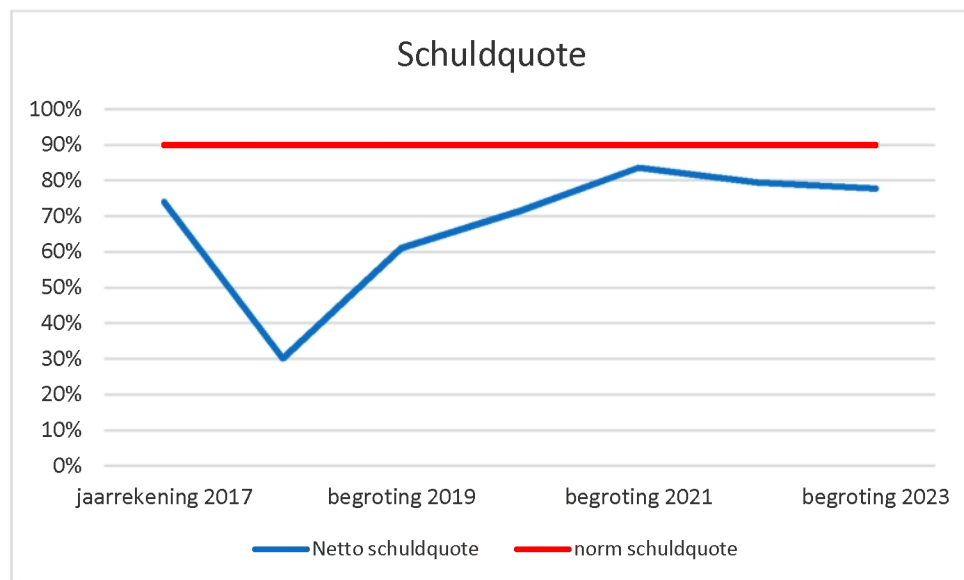
Schuldquote

De netto schuldquote geeft inzicht in de ontwikkeling van het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen (schuld / baten begroting). Het geeft zodoende een indicatie in welke mate de rentelasten en aflossingen op de exploitatie drukken. Door hogere investeringen stijgt deze ratio. De maximale waarde is 130%, maar bij een waarde van 90% wordt aanbevolen om kritisch te kijken naar investeringen en aanvullende maatregelen te nemen. Met het oog op de komende investeringen zal de schuldenlast bij gelijkblijvende eigen middelen gaan stijgen. De schuldquote zal daarom ook stijgen, maar blijft nog voldoende onder de norm.

De netto schuldquote (ongecorrigeerd) geeft het risico voor de gemeente weer als derden niet aan hun verplichtingen kunnen voldoen. Denk bijvoorbeeld aan een woningcorporatie, die geld heeft geleend bij de gemeente. Momenteel gebruiken wij de gecorrigeerde vorm van de netto schuldquote. Dit houdt in dat financiële activa niet in mindering wordt gebracht bij het berekenen van de schuldquote. Daarmee wordt berekend wat het effect is met risico van oninbaarheid op uitgezette leningen.

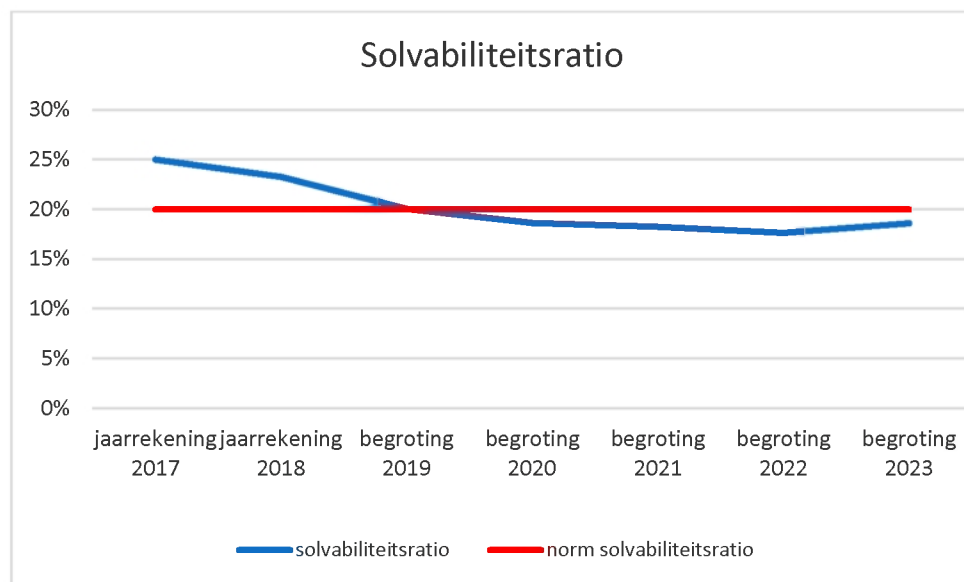
De ongecorrigeerde netto schuldquote houdt geen rekening met deze financiële activa waardoor er vanuit wordt gegaan dat er geen risico is op deze leningen in de schuldquote. Bij het berekenen van deze ongecorrigeerde netto schuldquote daalt deze met ongeveer 5% ten opzichte van de gecorrigeerde netto schuldquote. Dit wil zeggen dat er een klein risico rust op de financiële vast activa van de gemeente

Van zo'n 5%.



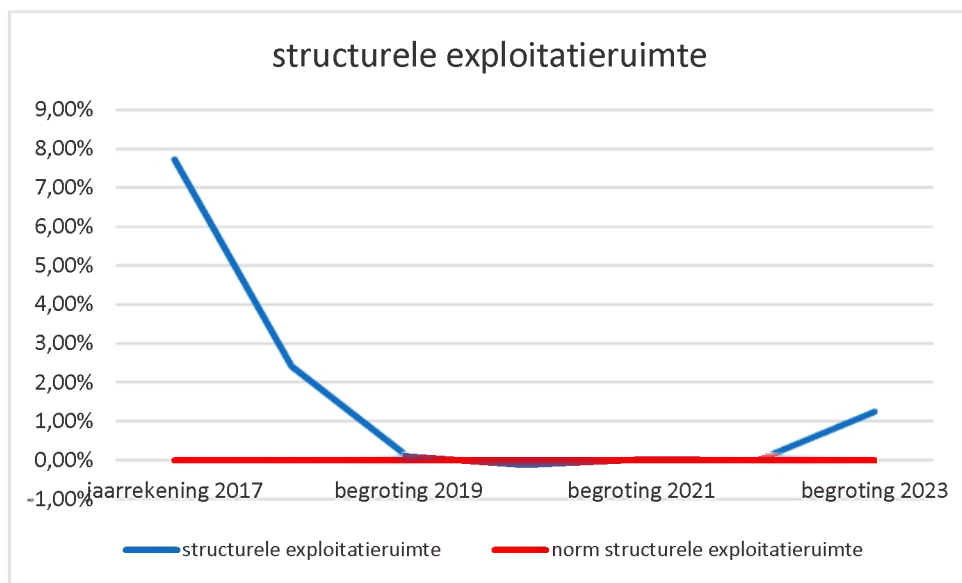
Solvabiliteitsratio

De solvabiliteitsratio drukt het eigen vermogen uit als een percentage van het totale vermogen. Het geeft daarmee inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. De VNG hanteert als richtlijn een minimum omvang van 20% als norm. De ratio is tijdelijk onder de norm, maar op de langere termijn stabiliseert dit. Door de stijging van de investeringen in activa, die gefinancierd worden door middel van vreemd vermogen, is deze ratio onder de norm gekomen. Dat wil zeggen dat volgens de norm er te weinig eigen vermogen in de organisatie aanwezig is ten opzichte van vreemd vermogen. Dit heeft een tijdelijk karakter aangezien de investeringen in de komende jaren afnemen. In deze begroting is uitgegaan van de traditionele manier van financieren. Wanneer investeringen op een andere manier worden gefinancierd heeft dit een positieve invloed op de solvabiliteitsratio.



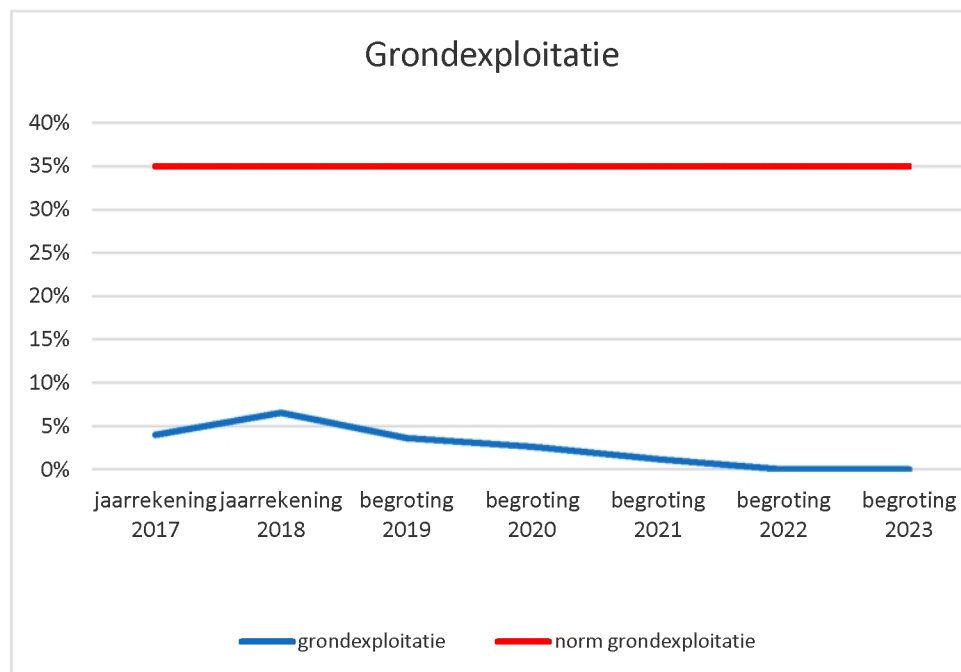
Structurele exploitatieruimte

Het kengetal structurele exploitatieruimte geeft inzicht in welke mate de structurele lasten van de gemeente gedekt zijn door structurele baten. Dit is van belang om te beoordelen welke structurele ruimte de gemeente heeft om de eigen lasten te dragen, of welke structurele stijging van de baten of structurele daling van de lasten daarvoor nodig is. Een positief percentage betekent dat incidentele lasten deels uit structurele middelen worden gedekt. Een negatief percentage betekent dat structurele lasten deels uit incidentele baten worden gedekt. De structurele exploitatieruimte stijgt de komende jaren weer, waardoor de incidentele lasten gedeeltelijk uit de structurele baten worden gedekt. Hoe groter het percentage, hoe beter financiële risico's op incidentele lasten gedekt kunnen worden.



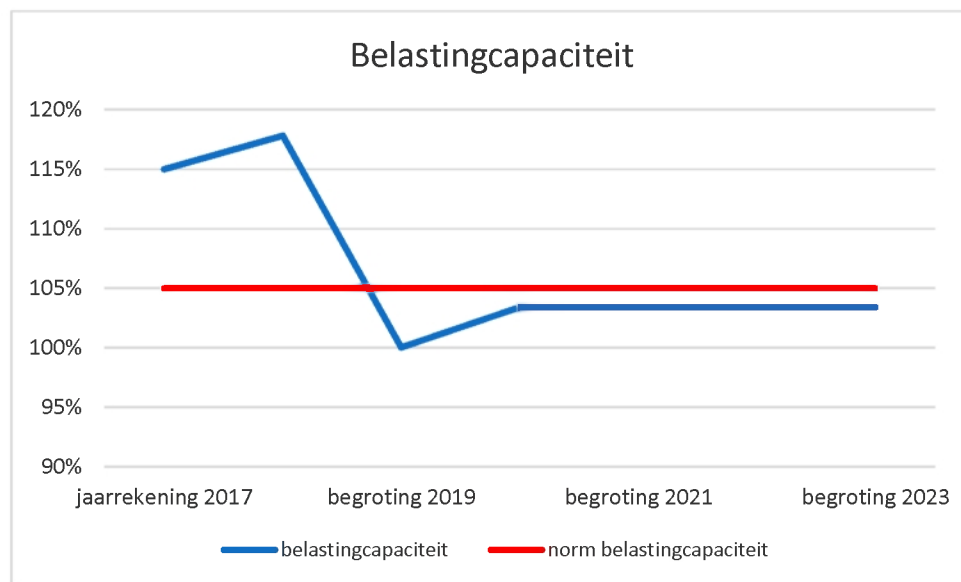
Grondexploitatie

Het kengetal grondexploitatie geeft aan hoe de waarde van de bouwgronden in exploitatie zich verhoudt tot de geraamde baten. De boekwaarde van de gronden is van belang omdat de waarde moet worden terugverdiend uit de grondverkopen. Hoe hoger het kengetal hoe hoger het risico voor de exploitatie indien het terugverdienen onverhoopt niet geheel lukt. De VNG geeft overigens geen richtlijn voor een acceptabele omvang van dit kengetal. De accountant zal jaarlijks moeten beoordelen in hoeverre de boekwaarde van de bouwgronden in exploitatie kan worden terugverdiend. Gemeente Zundert kent nog maar een paar grondexploitaties, die een aflopend karakter hebben. Het grondbeleid richt zich nu op het faciliteren ervan en niet meer op het zelf ontwikkelen. Het aflopende karakter van de grondexploitaties neemt een risico binnen de organisatie op uitblijvende inkomsten weg. Het gevolg is echter wel dat deze inkomsten niet meer bestaan.



Belastingcapaciteit

Het kengetal belastingcapaciteit geeft weer hoe de belastingdruk zich verhoudt ten opzichte van het landelijk gemiddelde van alle gemeenten. De ruimte die een gemeente heeft om belastingen te verhogen wordt vaak gerelateerd aan de totale woonlasten voor de burger. Een belastingcapaciteit van 100% betekent dat de woonlasten op het landelijk gemiddelde liggen. Onder de woonlasten worden verstaan de OZB en de rioolheffing en reinigingsheffing voor een woning met gemiddelde WOZ-waarde in die gemeente. Met de daling van deze belastingdruk binnen de gemeente zijn er meer sturingsmogelijkheden ontstaan om financiële tegenvallers te dekken.



Conclusies en onderlinge verhoudingen

De huidige financiële situatie is gezond. De reserves zijn voldoende en ten aanzien van de grondexploitaties worden nagenoeg geen risico's meer gelopen. Daarnaast verbeteren de structurele exploitatieruimte en de belastingcapaciteit waardoor financiële tegenvallers beter opgevangen kunnen worden. De vreemd vermogen positie van de organisatie is nog steeds er groot en zakt tijdelijk onder de norm. Dit is risicovol voor een onderneming, maar door de vergrote ruimte in de belastingcapaciteit en de structurele exploitatieruimte is dit nog te overzien. Daarnaast zal de solvabiliteit in de komende jaren stabiliseren, waardoor meer risico weggenomen wordt.