

4.2 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

4.2.1 Inleiding

In deze paragraaf gaat het om de vraag in welke mate de gemeente in staat is om de financiële gevolgen van risico's die materieel relevant zijn, op te kunnen vangen. Deze paragraaf geeft ook aanvullende informatie over een zestal financiële kengetallen: netto schuldquote, netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, solvabiliteitsratio, structurele exploitatieruimte, grondexploitatie en belastingcapaciteit.

4.2.2 Beleidskader

De kaders voor het risicomanagementbeleid zijn vastgelegd in de nota Risicomanagement en weerstandsvermogen.

Kern van het risicomanagementbeleid is dat:

- risico's tenminste twee keer per jaar in een open dialoog worden geïnventariseerd en herijkt;
- risico's in samenhang worden beschouwd, met inbegrip van beheersmaatregelen (de zogenoemde netto benadering);
- een onderscheid wordt aangebracht in bedrijfsvoeringsrisico's en risico's verbonden aan de grondexploitaties.

4.2.3 Beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit

De financiële omvang van risico's (benodigde weerstandscapaciteit) wordt afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit. Beschikbare weerstandscapaciteit houdt in dat er middelen zijn die de gemeente beschikbaar heeft of kan maken om de financiële gevolgen van risico's op te vangen (zoals bijvoorbeeld de algemene reserve).

De benodigde weerstandscapaciteit wordt bepaald door de verwachte risicokans en de impact van individuele risico's die materieel relevant zijn. Het gaat hierbij uitsluitend om risico's waarvoor geen voorziening is getroffen (zoals bijvoorbeeld een verzekering).

4.2.4 Overzicht risico's (top 10)

In onderstaand tabel is een overzicht opgenomen van risico's, gerangschikt naar de financiële impact.

Risico categorie	Sub aanduiding	Toelichting
Open eind sociaal	Buig	Het structurele tekort op het BUIG-budget is vanaf 2018 in de begroting verwerkt. Tevens komt er een plan van aanpak om de uitstroom te bevorderen. Hierdoor is het risico op budgetoverschrijding aanmerkelijk gedaald.
	Wmo en Jeugdzorg	De Wmo en Jeugdzorg zijn open einde regelingen. Naast het risico dat er een groter beroep op de regeling wordt gedaan, is de beheersbaarheid moeilijk. Dit komt omdat op voorhand niet vaststaat in welke mate gebruik gemaakt wordt van het voorzieningenpakket. Vooral bij de Jeugdzorg is het afgelopen jaar het beroep op de zorg inzichtelijker geworden. In de begroting is de meest realistische inschatting van de uitgaven aan WMO en Jeugdzorg verwerkt. Hiermee is het risico op budgetoverschrijding aanmerkelijk gedaald.
Bouwplannen en projecten	Westergouwe	De risico's in de grondexploitatie nemen geleidelijk af doordat er stap voor stap meer zekerheid komt over kosten en opbrengsten. Voor de eerste fase is een groot deel van de kosten en opbrengsten gerealiseerd. Voor de tweede fase worden de risico's aan de kostenkant lager doordat het contract over grondverbetering is gesloten.
	Middenwillens	Binnen het project zijn nog een paar bouw kavels beschikbaar voor particuliere bouwers. Vanwege de grootte van de kavels is hiervoor een beperkte doelgroep van belangstellenden. Dat kan effect hebben op het tempo van verkoop.
	Spoorzone	Het risico is beperkt. De kavel tussen de Rabobank en de Bioscoop is grotendeels bouwrijp en moet nog worden verkocht. Hierbij loopt de gemeente risico met betrekking tot grondwaarde, uitgeefbaar oppervlak en uitgiftedatum. De kosten en de daarmee de samenhangende risico's zijn gering.
	Materiële Vaste Activa Spoorzone	De marktwaarde van de grond bij de functie kantoren (huidige bestemming) is hoger dan de boekwaarde van de gronden. Op dit moment is het bestaande aanbod aan kantoorruimte echter groter dan de vraag. Het overschot aan kantoorruimte is van invloed op de belangstelling vanuit de markt voor het bouwen van kantoren in de Spoorzone, waardoor het risico bestaat dat de opbrengstpotentie van de kantoorfunctie niet in alle delen van de Spoorzone gerealiseerd wordt. De bestemming van de percelen wordt daarom verbreed, waarbij naast kantoren ook andere functies mogelijk worden. Bij de uiteindelijke kavelverkoop kan sprake zijn van een lagere opbrengst dan de actuele boekwaarde. De grondopbrengst is namelijk afhankelijk van de functie, de daarmee samenhangende grondwaarde en het gebouwoppervlak (bvo). Afhankelijk van de daadwerkelijk invulling kan het risico op daling van de waarde van de gronden aanmerkelijk zijn.
	Grondbank	Voor de Grondbank heeft de gemeente Gouda een voorziening getroffen. Het risico bestaat dat deze voorziening niet hoog genoeg is. De huidige waardering is gebaseerd op de in provinciale plannen vastgelegde perspectieven voor ontwikkeling van de Zuidplas. De komende jaren zullen de gronden opnieuw worden gewaardeerd op basis van de huidige BBV-regelgeving.

Risico categorie	Sub aanduiding	Toelichting
	Zuidelijk stationsgebied	Vanuit ProRail is een financiële bijdrage toegezegd voor de realisatie van de fietsenstalling. Het ontwerp kan nu verder worden uitgewerkt zodat gedetailleerde kostenramingen kunnen worden gemaakt. Door de meer gedetailleerde ramingen neemt de onzekerheid rond onvoorziene kosten af en wordt het risico verder verkleind.
Samenwerkingsverbanden	O.a. Promen, ICT E-HRM	De gemeente werkt met veel partijen samen (veelal in gemeenschappelijke regelingen) en op diverse terreinen. Bij deze samenwerking kunnen financiële en andere risico's zich voordoen waar de gemeenten geen directe invloed op kan uitoefenen.
Informatieveiligheid	Hacks en privacywet	Door onbevoegd toegang tot het netwerk van Gouda kan voor de gemeente schade tot gevolg hebben. Bovendien loopt de gemeente financiële risico's indien het niet voldoet aan de privacywet.
Juridisch	Algemeen	Algemene risico's zijn het niet of onvoldoende nakomen van contractuele of andere afspraken en toezeggingen, onzorgvuldig contractbeheer of faillissementen van contractpartners, het onrechtmatig uitvoeren van (Europese) aanbestedingen of verstrekken van geldleningen. De gemeente kan aansprakelijk worden gesteld voor schade ontstaan in het openbaar gebied (letselschade, materiële schade, gedeelde winst, verzakking bij bouwwerkzaamheden, achterstallig onderhoud). Te denken valt ook aan aansprakelijkstelling voor schade ontstaan bij evenementen, planschade, onzorgvuldige besluitvorming en verkeerde toepassing van regelgeving.
Overig	Vennootschapsbelasting	Sinds 1 januari 2016 is de Wet modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen van toepassing. Overheidsondernemingen worden Vpb-plichtig indien en voor zover zij een onderneming vormen. In 2016 is een uitgebreide inventarisatie uitgevoerd om de gemeentelijke activiteiten te beoordelen op de Vpb-plicht. Daaruit blijkt dat er op dit moment geen Vpb-plicht bestaat. Theoretisch bestaat altijd de mogelijkheid dat de omstandigheid, regelgeving of zienswijze van de inspecteur verandert waardoor alsnog Vpb-plicht ontstaat.

De benodigde weerstandscapaciteit voor 2018 bedraagt € 14.036.025. Dit is een forse daling ten opzichte van de jaarrekening 2016. Reden is dat het volume aan grondexploitaties afneemt en er meer zicht is op de risico's in het sociaal domein en bij de decentralisaties. Dit heeft er toe geleid dat er aanvullende maatregelen zijn genomen en dat de begroting op een aantal punten is herzien. Hierdoor is het risico in het sociaal domein afgenomen.

De gemeente Gouda hanteert voor het kwantificeren van de bedrijfsvoeringsrisico's een statistische methode en voor risico's verbonden aan de grondexploitatie, de IFLO-methode en een zekerheidspercentage van 90%. Bij een zekerheidspercentage van 90% is de weerstandscapaciteit voldoende om in 90% van de gevallen alle risico's op te vangen indien die zich tegelijkertijd voordoen.

4.2.5 Meerjarige ontwikkeling weerstandscapaciteit

De ontwikkeling van de weerstandscapaciteit fluctueert met de jaarlijkse inkomsten en uitgaven van de gemeente Gouda. Daarom wordt dit meerjarig beoordeeld.

In onderstaand tabel is de ontwikkeling meerjarig weergegeven.

Omschrijving (*1.000)	2018	2019	2020	2021
Algemene Reserve (31/12)	19.804	21.103	21.833	24.603
Reserve Sociaal domein (31/12)	5.346	3.246	346	346
Stand voor resultaatbestemming	25.150	24.349	22.179	24.949
Resultaatbestemming	549	230	2.269	410
Weerstandscapaciteit	25.699	24.579	24.449	25.359
Benodigde weerstandscapaciteit	14.036	14.036	14.036	14.036
Ratio	1,8	1,8	1,7	1,8

4.2.6 Beoordeling weerstandscapaciteit

Door de beschikbare weerstandscapaciteit te delen met de benodigde weerstandscapaciteit kan een kwalificatie worden gegeven over de toereikendheid van de weerstandscapaciteit.

Hiervoor wordt onderstaand tabel gehanteerd.

Waardering	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 weerstandscapaciteit verbeterd van 1,45 (jaarrekening 2016) naar 1,83 in 2018. Een ratio van 1,83 betekent dat de weerstandscapaciteit die de gemeente op dit moment heeft, ruim voldoende is om risico's in financiële zin op te vangen. De doelstelling is om de weerstandscapaciteit op een verantwoord niveau te houden, dat wil zeggen: tenminste van voldoende niveau (conform het coalitieakkoord 'Gouda daagt uit').

4.2.7 Financiële kengetallen

Het opnemen van financiële kengetallen in de begroting past in het streven naar meer transparantie. Ook geven de kengetallen meer inzicht in de ontwikkeling van de financiële positie en de baten en lasten van de gemeente. Het biedt ook de mogelijkheid om normen te stellen, net als bij de beoordeling van het weerstandsvermogen gebeurt. We relateren de normering zoveel mogelijk aan normen die door de VNG zijn voorgesteld.

In het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) is bepaald dat gemeenten een basisset van vijf financiële kengetallen moeten opnemen in de jaarrekening en begroting:

	Rekening 2016	Begroting 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	VNG normering
Netto schuldquote	114,7%	131,7%	125,2%	122,3%	121,2%	121,4%	< 90%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle leningen	111,3%	128,9%	121,2%	118,5%	117,0%	116,1%	< 90%
Solvabiliteitsratio	10,7%	9,5%	10,9%	11,6%	12,3%	13,0%	>20%
Structurele exploitatieruimte	3,2%	0,4%	1,0%	2,0%	0,8%	2,1%	>0%
Grondexploitatie	5,3%	4,1%	5,9%	2,7%	1,4%	1,9%	ad 1
Belastingcapaciteit	132,5%	139,7%	135,2%	135,2%	135,2%	135,2%	100%

Ad 1: geen normering, moet in relatie worden gezien met de netto 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). Hij geeft zodoende een indicatie in welke mate de rentelasten en aflossingen op de exploitatie drukken. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de quote inclusief en exclusief doorgeleende gelden. Dit maakt inzichtelijk wat het aandeel is van de verstrekte leningen in de exploitatie en daarnaast welke invloed de verstrekte leningen hebben op de schuldenlast.

Hoewel door de gemeenteraad geen kaders zijn vastgesteld, dienen de beide schuldratio's als hoog te worden gekwalificeerd. De VNG geeft als richtlijn dat een schuldratio van 90% of hoger financiële bijsturing behoeft. Een hoge schuldratio heeft een een-op-eenrelatie met een lage solvabiliteitsratio.

De solvabiliteitsratio drukt het eigen vermogen uit als een percentage van het totale vermogen. Zij 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.

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 in welke mate de gemeente 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 begroting 2018-2021 van de gemeente Gouda laat zien dat structurele lasten volledig en incidentele lasten deels worden gedekt door structurele baten.

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 grondverkoop. Hoe hoger het kengetal hoe hoger het risico voor de exploitatie indien het terugverdienen onverhoopt niet geheel lukt.

De accountant zal jaarlijks moeten beoordelen in hoeverre de boekwaarde van de bouwgronden in exploitatie kan worden terugverdiend. De boekwaarde van de bouwgronden in exploitatie is ook van invloed op beide schuldquotes en op de solvabiliteitsratio omdat de bouwgronden zijn gefinancierd met vreemd vermogen.

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, rioolheffing en reinigingsheffing voor een woning met een gemiddelde WOZ-waarde in die gemeente. Een percentage boven de 100% betekent dat de woonlasten per huishouden hoger zijn dan het landelijk gemiddelde. Binnen de gemeente Gouda worden de hoge woonlasten enerzijds veroorzaakt door het relatief hoge aanslagbedrag voor OZB op woningen. Anderzijds komt dit door de stijging van de rioolheffing, die nodig is om de financiering van de riolering toekomstbestendig te maken.

Conclusie op basis van de kengetallen

De gemeente Gouda heeft ten opzichte van de VNG-norm een relatief hoge schuldpositie die van invloed is op de omvang van de beide schuldquotes en op de solvabiliteitsratio. De financiering van de grondpositie met vreemd vermogen maakt een belangrijk onderdeel uit van deze schuldpositie. Overigens worden deze investeringen op termijn terugverdiend uit de verkoop van de gronden met als gevolg dat de schuldpositie verbeterd.

De schuldquotes en de solvabiliteitsratio ontwikkelen zich de komende jaren in positieve zin. De structurele exploitatieruimte laat zien dat de structurele lasten (waaronder die samenhangend zijn met de schuldenlast van de gemeente (rente en aflossing)), meerjarig volledig worden gedekt door structurele baten. De woonlasten zijn ten opzichte van het landelijk gemiddelde aan de hoge kant.