

## 4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

### Inleiding

De theorie achter deze paragraaf is niet gewijzigd ten opzichte van de [Programmabegroting 2018](#). De focus ligt nu op het actualiseren van het weerstandsvermogen en de financiële kengetallen. Deze geven inzicht in de financiële positie van de gemeente en maken duidelijk over hoeveel (financiële) ruimte de gemeente beschikt om structurele en incidentele lasten te kunnen dekken of op te vangen.

### Beleid

De wetgeving en het gemeentelijk beleid voor het weerstandsvermogen zijn vastgelegd in:

- het [besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten 2003](#) (BBV art. 9, 11 en 26);
- de [financiële verordening gemeente Enschede 2017](#) (art. 16);
- de [nota weerstandsvermogen en risicomangement 2012](#).

### Weerstandsvermogen

Berekening weerstandsvermogen Als we de beschikbare weerstandscapaciteit afzetten tegen de benodigde weerstandscapaciteit, komen we eind 2018 uit op een ratio van afgerond 0,8. De ratio bevindt zich hiermee beneden de eerder door de raad vastgestelde wenselijke bandbreedte van 1,0 - 1,4.

43,9 miljoen euro

Ratio 0,8 = -----

55,5 miljoen euro

De daling van de ratio van 1,1 in 2017 naar 0,8 in 2018 is vooral het gevolg van het raadsbesluit 'Financiële effecten richting aan ruimte (RAR) en veranderende regelgeving BBV' uit 2016. De financiële effecten van deze kwalitatieve bijsturing in de projecten en de wijzigingen in de wet- en regelgeving doen zich in de jaren 2016 t/m 2018 voor. Het grootste deel hiervan landt in 2018 (aanpassing projecten Eschmarke Leuriks, Zuiderval en RBT). Hier tegenover staat het terug sparen aan de algemene reserve van jaarlijks 2 miljoen euro. Dit was al opgenomen in de [Programmabegroting 2017](#).

In de volgende tabel wordt een geactualiseerd verloop van het weerstandsvermogen voor de komende jaren gepresenteerd. Hierbij wordt opgemerkt dat de ontwikkeling van de risico's en stille reserves moeilijk voorspelbaar en beïnvloedbaar is. De ratioberekening is geen exacte wetenschap. Tegenvallers in de algemene uitkering, het sociale domein of grondverkoop, maar ook nadelige ontwikkelingen bij verbonden partijen, uitstaande geldleningen of dalende prijzen van het vastgoed- en grondbezit kunnen een belangrijke impact hebben op de financiële positie van onze gemeente. Ter vergelijking zijn de twee reeksen uit de [Programmabegroting 2018](#) in de tabel opgenomen (exclusief en inclusief uitname bedrijventerreinen).

	2018	2019	2020	2021	2022
Ratio PB 2019	0,8	0,8	1,0	1,3	1,7
Ratio PB 2018	0,8	1,0	1,3	1,5	-
Ratio PB 2018 (BT)*	0,8	0,6-0,8	1,0-1,2	1,3-1,5	-

\*verloop ratio met bandbreedte inschatting effect bedrijventerreinen

De cijfers 2019 wijken niet sterk af van die uit de begroting 2018. Door het geprognosticeerde jaarresultaat 2018 en de begrote saldi op het middelenkader 2019-2022 is het iets ongunstiger. Het stijgende verloop over de periode 2019 - 2022 blijft onveranderd door de jaarlijkse toevoegingen aan de algemene reserve vanuit door de Raad ingestelde spaarprogramma's bij vorige programmabegrotingen.

In de cijfers PB 2019 wordt al rekening gehouden met de effecten van de uitkomsten van de verwachte besluitvorming over de regionale programmering van bedrijventerreinen. Voor de gemeente Enschede gaat het hierbij om het uit de markt halen van ongeveer 42 hectares aan vastgestelde regionale overcapaciteit. Als gevolg van de in 2016 gewijzigde verslaggevingsregels voor grondexploitaties moet het nadelige effect van deze uitname uiterlijk in 2019 financieel worden verwerkt.

#### Beschikbare weerstandscapaciteit

De beschikbare weerstandscapaciteit bedraagt in totaal 43,9 miljoen euro en is onderverdeeld in een algemene reserve van 25,3 miljoen euro en stille reserves van in totaal 18,6 miljoen euro. De beschikbare weerstandscapaciteit is ten opzichte van de jaarrekening 2017 gedaald met 15,3 miljoen euro.

#### *Algemene reserve*

De algemene reserve bestaat uit de reserve weerstandsvermogen van 29,2 miljoen euro en de reserve grondbedrijf van negatief 3,9 miljoen euro. De stand van de reserve grondbedrijf volgt uit de jaarlijkse actualisatie van de grondexploitaties in het *Meerjaren Perspectief Grondbedrijf* (MPG).

#### *Stille reserves*

De stille reserves van 18,6 miljoen euro hebben betrekking op de objecten van het vastgoedbedrijf (4,7 miljoen euro) en op de objecten van het grondbedrijf (13,9 miljoen euro). De omvang van de stille reserves is licht gedaald ten opzichte van de jaarrekening 2017. De eerstvolgende actualisatie van de objecten van het grondbedrijf vindt plaats bij het MPG 2019 (jaarrekening 2018).

Eind	2018	2019	2020	2021	2022
Aandeel stille reserve	42%	61%	47%	39%	30%

Het aandeel van de stille reserves binnen de weerstandscapaciteit laat een dalende trend zien van 42% in 2018 naar 30% in 2022. In 2019 zien we een piek van 61%. Dit wordt verklaard door de daling van de algemene reserve als gevolg van het uit de markt halen van de hectares bedrijventerreinen. Met de verbetering van de algemene reserve vanaf 2020 vermindert het aandeel van de stille reserves weer.

#### Benodigde weerstandscapaciteit

De benodigde weerstandscapaciteit bedraagt in totaal 55,5 miljoen euro en is onderverdeeld in de risico's van het grondbedrijf van 22,7 miljoen euro en de overige risico's van in totaal 32,8 miljoen euro. De benodigde weerstandscapaciteit is ten opzichte van de jaarrekening 2017 gedaald met 0,8 miljoen euro.

#### *Risico's grondbedrijf*

De risico's van het grondbedrijf zijn niet bijgesteld en dus gelijk aan het [MPG 2018](#).

Voor het grondbedrijf maakt de actualisatie van de risico's onderdeel uit van het jaarlijks op te stellen MPG. Daarbij worden alle grondexploitaties grondig geanalyseerd en de risico's van alle individuele grondcomplexen geactualiseerd en samengebracht in één grote

risicosimulatie. Deze risicoanalyse kan niet los worden gezien van de actualisatie van de begrotingen van de grondcomplexen. De risico's van het grondbedrijf zijn per 31 december 2017 becijferd op 22,7 miljoen euro. De eerstvolgende actualisatie vindt plaats bij het MPG 2019 (jaarrekening 2018).

#### Overige risico's

De overige risico's zijn becijferd op 32,8 miljoen euro. Dat is een lichte daling ten opzichte van de 33,6 miljoen euro volgens de jaarrekening 2017. Hieronder volgt een overzicht met de tien grootste risico's en een korte toelichting.

- Het risico FC Twente is gestegen doordat de vordering uit hoofde van de geldlening is toegenomen met de uitgestelde rentevergoedingen. Op 24 juli 2018 heeft het college definitief ingestemd met het gevraagde uitstel van betaling van rente, aflossing en risicopremie gedurende de seizoenen 2018/2019 en 2019/2020. In het najaar van 2018 wordt een herstructurering van de schulden van de club onderzocht. Dit is gericht op een structureel gezonde club en daarmee op risicoreductie voor de gemeente. Zie paragraaf 4.4 Financiering.
- Bij het risico van de BUIG is het bedrag in 2019 verhoogd naar 4,0 miljoen en de kans verlaagd naar 70%. Dit is het gevolg van een lager aandeel van de gemeente Enschede in het rijksbudget vanaf 2019. Daarnaast blijft Enschede wat betreft het bijstandsvolume iets achter bij de landelijke trend. Op basis van huidige inzichten prognosticeren we een positief saldo van 1 miljoen euro. Het rijksbudget blijft een onzekere factor zeker gelet op landelijk dalende aantallen.
- Het risico van de decentralisaties is gedaald van 5,8 miljoen euro naar 5,2 miljoen euro, doordat zoveel mogelijk verliesfinanciering in het middenkader is opgenomen. Maar er resteert nog steeds een risico op het niet halen van de taakstellingen.
- De risico's van de aan derden verstrekte leningen en gewaarborgde leningen zijn gedaald door jaarlijkse aflossingen.

Tabel met 10 grootste overige risico's

Onderwerp (bedragen x 1 miljoen euro)	Kans GB2019	Financieel gevolg GB2019	Kans jaarrekening 2017	Financieel gevolg jaarrekening 2017
FC Twente	50%	25,7	50%	25,4
Bijstandsbudget (BUIG)	70%	4,0	90%	2,2
Als gevolg van schommelingen in de conjunctuur, kunnen zowel aan de kosten- als de opbrengstenkant onvoorziene nadelig incidentele effecten optreden	50%	5,0	50%	5,0
Onvoorziene bijdragen aan de risico's van gemeenschappelijke regelingen (ADT/RBT) en overige verbonden partijen	90%	6,9	90%	7,4
Overige onvoorziene risico's, waaronder de projectrisico's op het gebied van aanbesteding, planning, bezwaarprocedures, prijsstijgingen en rente-effecten	50%	2,5	50%	2,5
Het risico van de 3 decentralisaties: Jeugdhulp, Wmo en participatie	gediff. %	5,2	gediff. %	5,8
Budget bijzondere bijstand	90%	0,6	50%	0,3

Onderwerp (bedragen x 1 miljoen euro)	Kans GB2019	Financieel gevolg GB2019	Kans jaarrekening 2017	Financieel gevolg jaarrekening 2017
Aan derden verstrekte geldleningen worden niet afgelost	10%	9,0	10%	9,2
Gewaarborgde geldleningen worden niet afgelost	10%	6,5	10%	6,9
Calamiteiten binnen de gemeente	10%	5,0	10%	5,0

Legenda bij tabel met 10 grootste overige risico's	
10%	1 maal in de laatste 10 jaar of minder
30%	1 maal voorgekomen per 5 tot 10 jaar
50%	1 maal per 2-5 jaar
70%	1 maal per 1-2 jaar
90%	1 maal per jaar of groter

### Financiële kengetallen

Het BBV schrijft voor dat in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing - in aanvulling op de ratio weerstandsvermogen - een verplichte set van vijf financiële kengetallen wordt opgenomen. Vanaf de [Programmabegroting 2017](#) is deze tabel uitgebreid met de financiële kengetallen voor de meerjarenraming. Deze staan in de tabel hieronder. De kengetallen maken inzichtelijk over hoeveel (financiële) ruimte de gemeente beschikt om structurele en incidentele lasten te kunnen dekken of op te vangen.

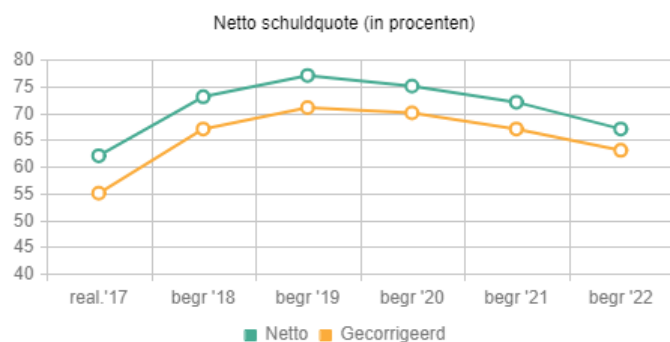
		rek 2017	beg 2018	beg 2019	beg 2020	beg 2021	beg 2022
1A	netto schuldquote	62%	73%	77%	75%	73%	67%
1B	netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	55%	67%	71%	70%	67%	63%
2	solvabiliteitsratio	15%	10%	9%	10%	12%	14%
3	grondexploitatie	3%	6%	5%	6%	5%	5%
4	structurele exploitatieruimte	0%	1%	1%	2%	2%	2%
5	belastingcapaciteit	104%	106%	111%	112%	112%	113%

We bekijken de kengetallen in hun onderlinge relatie en voorzien ze van een adequate toelichting om meer inzicht in de financiële positie te bieden. Bij de beoordeling ervan gaat het vooral om het volgen van de trendmatige ontwikkeling. Een verklaring van de verschillen in de jaarlijkse mutatie is minder van belang.

#### *Netto schuldquote*

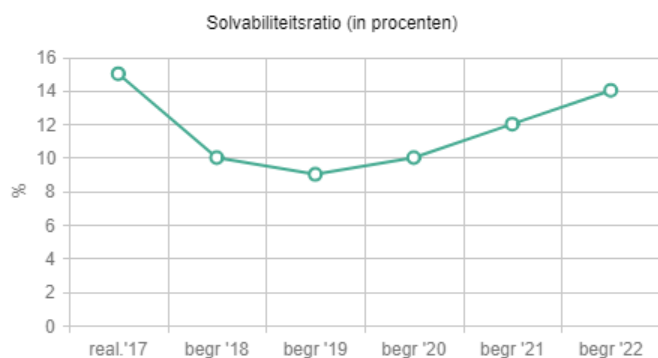
De netto schuldquote laat het niveau van de schulden zien, ten opzichte van de totale baten. Het geeft een indicatie van de mate waarin de rentelasten op de exploitatie drukken. Omdat het onzeker is of alle leningen terug zullen worden betaald, berekenen we de netto schuldquote zowel in- als exclusief doorgeleende gelden. Zo wordt duidelijk welk aandeel de verstrekte leningen in het geheel hebben en wat dat betekent voor de schuldenlast. Dit kengetal laat een redelijk stabiel beeld zien. Over de periode 2017 – 2019 is een licht

stijgende trend van de netto schuldquote zichtbaar. Dit wordt veroorzaakt door een stijging van de vaste activa welke gefinancierd moeten worden. Dit gebeurt vooral met kortlopende financiering. Over de periode 2020 – 2022 is sprake van een daling van de schulden in verband met aflopende leningen in combinatie met niet altijd benodigde herfinanciering. De netto schuldquote in- en exclusief doorgeleende gelden bevindt zich alle jaren duidelijk beneden de door de VNG gehanteerde kritische waarde van 130%.



### Solvabiliteitsratio

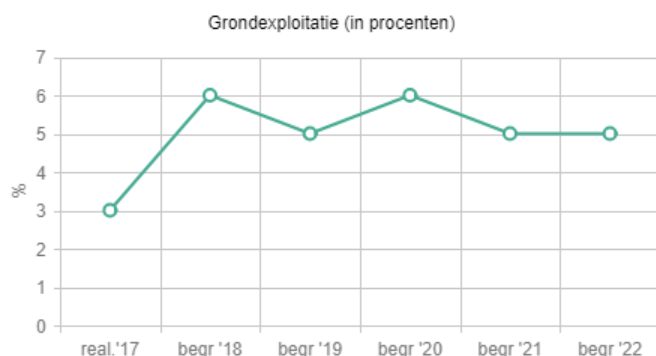
De solvabiliteitsratio is de verhouding eigen vermogen/balanstotaal en geeft inzicht in de mate waarin onze gemeente in staat is op de langere termijn aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Bij een hoge solvabiliteit staat er veel eigen vermogen tegenover de schulden en is de kans groot dat de schulden worden afbetaald. Dit betekent tegelijkertijd dat veel eigen vermogen (reserves) wordt aangehouden dat niet wordt besteed. Enschede heeft bestemmingsreserves gevormd om in de stad te blijven investeren. Wordt het eigen vermogen te klein, dan verslechtert de solvabiliteit. Over de periode tot 2019 is een dalende trend zichtbaar, maar op de langere termijn stijgt dit kengetal weer. De daling houdt met name verband met de aanwending van bestemmingsreserves en de uitname uit de algemene reserve voor de gebiedsontwikkeling. Het spaarprogramma zorgt vervolgens weer voor een verbetering van het eigen vermogen.



### Kengetal grondexploitatie

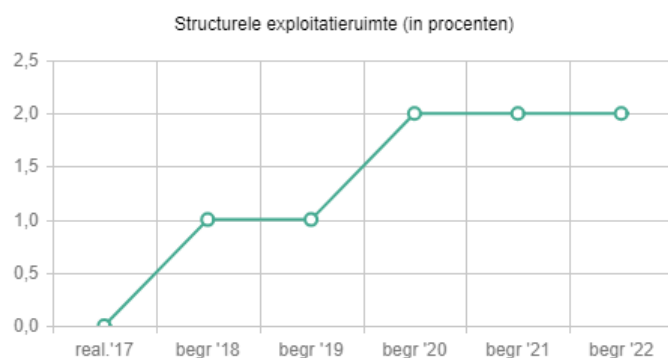
Dit kengetal geeft aan hoe de waarde van de grond zich verhoudt tot de totale geraamde gemeentelijke baten. De boekwaarde van de voorraden grond is van belang, omdat deze waarde moet worden terugverdiend bij de verkoop. De relatief lage waarden vanaf 2016 worden veroorzaakt doordat de Usseler Es in 2016 niet langer als actieve grondexploitatie is aangemerkt. Daarmee weegt de Usseler Es niet meer mee in dit kengetal. Overigens moeten voor actieve grondexploitaties de komende jaren nog veel kosten en opbrengsten

gerealiseerd worden waaraan risico's zijn verbonden. Hoewel er sprake is van een lichte stijging bevindt dit kengetal zich met ongeveer 5% op een relatief laag niveau. Met de uitwerking van het traject *Richting aan ruimte* in 2018 zetten we verder in op het verkleinen van die risico's en het verbeteren van de financiële positie.



### *Structurele exploitatieruimte*

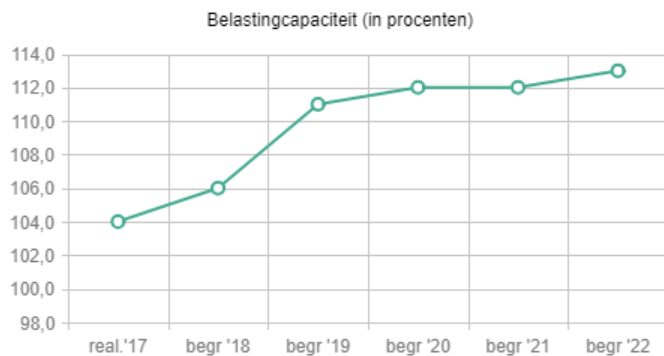
Dit kengetal hebben we nodig om te kunnen beoordelen welke structurele ruimte onze gemeente heeft om de eigen lasten te dragen, of welke structurele stijging van de baten of structurele daling van de lasten daarvoor nodig is. Wanneer dit kengetal negatief is, betekent het dat het structurele deel van de begroting onvoldoende ruimte biedt om de lasten te blijven dragen. Voor de beoordeling van het structurele en reële evenwicht van de begroting, maken we onderscheid tussen structurele en incidentele lasten. Voor de jaren 2018 tot en met 2022 is er sprake van structurele ruimte en daarmee een meerjarig structureel sluitende begroting. Dat we in het middelenkader over de jaren 2019 -2021 toch een tekort zien, wordt mede veroorzaakt doordat enkele jaren terug een spaarprogramma is ingesteld, oplopend tot jaarlijks 11 miljoen euro, om een verbetering van de algemene reserve positie te realiseren. Ook om te kunnen anticiperen op het toegenomen risicobeeld als gevolg van decentralisatie van taken in het sociaal domein en economische ontwikkelingen. Het is goed te beseffen dat bij een negatief jaarresultaat we hierdoor uiteindelijk toch onze algemene reservepositie kunnen verbeteren.



### *Belastingcapaciteit*

De belastingcapaciteit geeft inzicht in hoe de belastingdruk in onze gemeente zich verhoudt tot het landelijke gemiddelde (=100%). De ruimte die een gemeente heeft om zijn belastingen te verhogen, wordt vaak gerelateerd aan de totale woonlasten. Bij een percentage boven de 100 heb je gemiddeld gezien minder ruimte om de belastingen te verhogen dan bij een percentage beneden de 100. Onder de woonlasten verstaan we de OZB, de rioolheffing en afvalstoffenheffing voor een woning met gemiddelde waarde in die gemeente. De

belastingcapaciteit stijgt in 2019 naar een niveau van 111% en daarmee boven het landelijk gemiddelde. Deze stijging wordt vooral veroorzaakt door verhoging van de OZB en de stijging van de rioolheffing boven de inflatiecorrectie. Hierbij is er van uitgegaan dat de landelijke woonlasten vanaf 2019 met de jaarlijkse inflatie stijgen. In vergelijking met de Twentse gemeenten is Enschede overigens geen uitschieter (zie paragraaf lokale heffingen).



Als we de ontwikkeling van de ratio weerstandsvermogen en de bovenstaande kengetallen in samenhang beschouwen, dan constateren we uiteindelijk een stabiel beeld van de financiële positie in de komende jaren. Ondanks tekorten in ons financieel middelenkader over de periode 2019 - 2021 en de afboeking op projecten in 2018 en 2019 verbetert het weerstandsvermogen. Vanaf 2020 neemt de ratio weer toe, onder meer als gevolg van de stortingen in de algemene reserve door het spaarprogramma. Ook blijft de netto schuldquote ruim beneden de daarvoor gestelde kritische grenswaarde. Als we naar de exploitatie kijken, dan is het van belang dat we de structurele lasten kunnen blijven dekken met structurele middelen. Zoals aangegeven is er over de gehele begrotingsperiode 2019 t/m 2022 sprake van een positief structureel saldo en daarmee een meerjarig sluitende begroting. Ook bij wijzigingen in het middelenkader zullen we de komende jaren blijven inzetten op een structureel sluitende begroting en een verdere verbetering van de financiële positie.

### 4.3. Onderhoud kapitaalgoederen

In deze paragraaf gaan we in op de onderhoudstoestand en de kosten van kapitaalgoederen. Het onderhoud van de gemeentelijke kapitaalgoederen beslaat een substantieel deel van onze begroting. Om de financiële positie van onze gemeente te kunnen beoordelen, is een goed overzicht dan ook van groot belang.

Wat betreft het beheer van de openbare ruimte is er een aantal kapitaalgoederen-categorieën waarop onderhoud van toepassing is:

- wegen en infrastructurele kunstwerken
- havens
- riolering en water
- groen
- openbare verlichting
- parkeervoorzieningen
- vastgoed