

4.2 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

4.2.1 Inleiding

De paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing geeft inzicht in de ontwikkeling van risico's en daarmee inzicht in de financiële weerbaarheid van de gemeente. In de kern gaat het om de vraag in welke mate de gemeente in staat is om financiële gevolgen van risico's op te vangen. Deze paragraaf geeft aanvullend de stand van zaken van een zestal financiële kengetallen: netto schuldquote, netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, solvabiliteitsratio, structurele exploitatieruimte, grondexploitatie en belastingcapaciteit.

De paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing is opgesteld volgens het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), de nota risicomangement en weerstandsvermogen en de nota reserves en voorzieningen.

4.2.2 Belangrijkste conclusies

De ratio van de weerstandscapaciteit bedraagt 2,2. Dit betekent dat het weerstandsvermogen de kwalificatie uitstekend krijgt om de gevolgen van het optreden van risico's financieel op te vangen.

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 de solvabiliteitsratio. De schuldquotes ontwikkelen zich de komende jaren in positieve zin.

De structurele exploitatieruimte laat zien dat de structurele lasten meerjarig volledig worden gedekt door structurele baten.

De woonlasten zijn ten opzichte van het landelijk gemiddelde aan de hoge kant. Er komt een plan van aanpak om Gouda binnen de top 25 van de duurste gemeenten te laten zakken.

4.2.3 Weerstandsvermogen

Weerstandsvermogen is het vermogen van de gemeente om financiële tegenvallers op te kunnen vangen zonder dat dit invloed heeft op het uitvoeren van de programma's.

Ratio weerstandsvermogen = Beschikbare weerstandscapaciteit : Benodigde weerstandscapaciteit

4.2.3.1 Benodigde weerstandscapaciteit

De benodigde weerstandscapaciteit is een optelsom van alle risico's waarvoor geen beheersmaatregelen zijn getroffen. Voor het berekenen van de benodigde weerstandscapaciteit maakt de gemeente Gouda een onderscheid tussen bedrijfsvoeringsrisico's en risico's verbonden aan grondexploitaties.

Voor bedrijfsvoeringsrisico's wordt een statische methode gehanteerd. Hierbij wordt voor elk risico nagegaan wat de kans is dat het risico optreedt en de bijbehorende impact. Voor risico's verbonden aan grondexploitaties hanteert de gemeente Gouda de IFLO-methode met boekwaarden als uitgangspunt.

4.2.3.2 Algemene risicogebieden

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

Risico categorie	Sub aanduiding	Toelichting
Open eind sociaal	Buig	De te verwachten tekorten op de BUIG zijn meerjarig in de begroting verwerkt. De verwachting is dat er door de ingezette maatregelen in 2022 geen tekorten meer zijn. Het risico op nadeel op de BUIG is daarmee op termijn geminimaliseerd.
Bouwplannen en projecten	Westergouwe	In september heeft de raad fase drie toegevoegd aan fase een en twee. De risico's in de grondexploitatie voor fasen een en twee nemen geleidelijk af doordat er stap voor stap meer zekerheid komt over kosten en opbrengsten. Voor de eerste en tweede fase is een groot deel van de kosten en opbrengsten gerealiseerd. Voor fase drie bestaat meer onzekerheid over kosten en opbrengsten.
	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. ProRail past geluidschermen langs het spoor aan vanwege spoorveiligheid en bereikbaarheid hulpverleners. De gemeente betaalt de kosten van deze aanpassingen. De kosten stijgen als gevolg van sterke prijsstijging in de bouw en de beperkte beschikbaarheid van spoorvrije werkdagen.

Risico categorie	Sub aanduiding	Toelichting
	Spoorzone	<p>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.</p> <p>Voor de grondverkoop wordt een tender georganiseerd. De locatie kent beperkingen door de ligging aan het spoor (geluid), de beperkte kaveldomvang in relatie tot de noodzakelijke ruimte voor een bouwplaats. Hiermee is het een relatief complex project met hoger risicoprofiel. Dat beperkt de belangstelling bij partijen. Bouwaannemers hebben door de beperkte bouwcapaciteit de luxe positie om tussen projecten te kiezen. Dit vergroot het afzetrisico voor de gemeente.</p>
	Materiële Vaste Activa Spoorzone	<p>Gouda bezit een voorraad potentiële bouwgronden langs de spoorzone en rondom Westergouwe fase 1 die in de toekomst geschikt zijn voor bebouwing. Deze gronden worden gefaseerd in exploitatie genomen. De omvang van de ontwikkellocatie en daadwerkelijke bestemming volgt de actuele markt vraag.</p> <p>De percelen langs de spoorzone hebben een kantoorbestemming. De vraag naar bouwkavels voor kantoren is klein. Het aanbod aan beschikbare bestaande kantoorgebouwen is groot. Voor de kavels langs de spoorzone wordt een bestemmingsverbreding voorbereid. Hiermee wordt het afzetrisico van deze percelen verkleind. Wel blijft het risico rond lagere grondwaardes bestaan: de daadwerkelijke waarde hangt samen met de gekozen functie, het uit te geven bouwoppervlak en de fasering.</p> <p>De vraag naar nieuwbouwwoningen in Westergouwe is momenteel groot. De VON prijzen van woningen stijgen – helaas stijgen ook de bouwkosten. Dit kan in combinatie met de beperkte bouwcapaciteit de grondwaardes onder druk zetten. De waarde van toekomstige bouwgronden hangt samen met het gekozen bouwprogramma.</p> <p>Ambities en aanvullende eisen bepalen de daadwerkelijke grondprijs. Dergelijke eisen zijn grotendeels gemeentelijke keuzes. Marktrisico's zijn moeilijker te beïnvloeden – wel kan door de gekozen fasering en kleinschalige deelgebieden snel worden ingespeeld op veranderingen in de vraag.</p>
	Grondbank	<p>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. Eind 2019 kan worden beoordeeld of de voorziening toereikend is gebleken.</p>
Samenwerkingsverbanden	O.a. Promen, ICT E-HRM	<p>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. Te denken valt aan uittredingen van deelnemers, veranderende wetgeving.</p>
Informatieveiligheid		<p>Informatieveiligheid gaat over de beschikbaarheid, vertrouwelijkheid en integriteit van de informatievoorziening. Door het uitvoeren van de Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten wordt via 303 beveiligingsmaatregelen de gemeentelijke informatievoorziening beschermt. Of en hoe een maatregel wordt ingezet hangt af van risicoanalyse en kosten/baten-analyse.</p> <p>Ten aanzien van beschikbaarheid kan het voorkomen dat een kritieke enkelvoudige glasvezel verbinding wordt verbroken waardoor ICT voorzieningen niet of beperkt beschikbaar zijn totdat de verbinding is hersteld.</p> <p>Ten aanzien van vertrouwelijkheid kan door phishing mails informatie ontfutselt worden.</p> <p>Ten aanzien van integriteit kan door ransomware productie- en back-up data versleuteld worden en daarmee verloren gaan.</p>
Privacy		<p>Gemeenten verwerken voor de uitvoering van hun taken persoonsgegevens. Op grond van de op 25 mei 2018 in werking getreden Europese Algemene Verordening Persoonsgegevens zijn gemeenten ertoe gehouden om zorgvuldige verwerking van deze gegevens aantoonbaar te waarborgen. De nieuwe wetgeving is stevig, onder andere door het stellen van hoge boetes die kunnen oplopen tot 20.000.000 of 4% van de jaaromzet als die hoger is.</p> <p>Daarnaast zijn de inhoudelijke eisen streng, zoals het aanstellen van een data protection officer, het uitvoeren van risicoanalyses, zogenoemde privacy impact assessments (PIA's) en het hebben van een actueel verwerkingenregister. Het risico blijft altijd aanwezig dat persoonsgegevens onzorgvuldig worden verwerkt, waaruit datalekken kunnen ontstaan. Dit kan leiden tot financiële schade, in een uiterst geval tot een boete van 20 mln. Ook kunnen datalekken of incidenten betrokkenen ernstig schaden en kan imago schade ontstaan voor de organisatie als een lek of incident bijvoorbeeld in de media veel aandacht krijgt.</p>

Risico categorie	Sub aanduiding	Toelichting
Juridisch	Algemeen	<p>Niet of onvoldoende nakomen van contractuele afspraken en toezeggingen, onzorgvuldig handelen of onjuiste toepassing van regelgeving kan ertoe leiden dat de gemeente aansprakelijk wordt gesteld voor schade. Deze schade kan ontstaan in het openbaar gebied (letselschade, materiële schade, evenementen etc.) of door handelen/nalaten gemeente (onterecht weigeren/verlenen vergunning, werken in de openbare ruimte) hetzij door ontbreken van verzekeringsdekking(contractuele aansprakelijkheid) alsook door ontoereikende dekking.</p> <p>De kans gerelateerd aan ervaringscijfers is laag. Wel kan de impact groot zijn. Bij aansprakelijkheid geldt een eigen risico van € 50.000,00 voor zaak-, letselschade en vermogensschadeclaims. Dit betekent dat in veel gevallen de schade beperkt (kan) blijven tot maximaal € 50.000. Schaden ten gevolge van werkzaamheden worden gedekt door een (doorlopende) CAR-verzekering. Deze verzekering heeft een eigen risico van € 5.000,00. Er blijven situaties denkbaar dat schades niet worden 'gedekt' door een verzekering.</p> <p>De gemeente kan ook aansprakelijk worden gesteld voor schade als gevolg van op zichzelf rechtmatig handelen, bv. door werkzaamheden in het openbaar gebied doordat winkels en of bedrijven moeilijk bereikbaar zijn (gederfde winst).</p>

De benodigde weerstandscapaciteit voor 2019 bedraagt € 14.171.000. Dit is een lichte toename ten opzichte van de jaarrekening 2017.

4.2.3.3 Meerjarige ontwikkeling weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten op te vangen. Dit is een optelsom van de algemene reserve, de reserve sociaal domein en het saldo van mutaties in de exploitatiesfeer.

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)	2019	2020	2021	2022
Algemene Reserve (31/12)	24.964	27.569	27.758	28.778
Reserve Sociaal domein (31/12)	4.165	365	0	0
Stand voor resultaatbestemming	29.129	27.934	27.758	28.778
Resultaatbestemming	1.614	2.500	689	520
Weerstandscapaciteit	30.743	30.434	28.447	29.298
Benodigde weerstandscapaciteit	14.171	14.171	14.171	14.171
Ratio	2,2	2,1	2,0	2,1

4.2.3.4 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 onderstaande 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 beschikbare weerstandscapaciteit moet minimaal gelijk zijn aan de benodigde weerstandscapaciteit om voldoende weerstand te kunnen bieden als de risico's zich voordoen. Deze verhouding wordt bepaald door de ratio weerstandsvermogen:

Ratio weerstandsvermogen = Beschikbare weerstandscapaciteit : Benodigde weerstandscapaciteit

Ratio weerstandsvermogen = € 30.743.000 : € 14.171.000 = 2,2

De ratio van de weerstandscapaciteit verbetert van 2,0 (jaarrekening 2017) naar 2,2 in 2019. Een ratio van 2,2 betekent dat de weerstandscapaciteit de kwalificatie van uitstekend heeft, 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 Nieuwe Energie).

4.2.4 Kengetallen

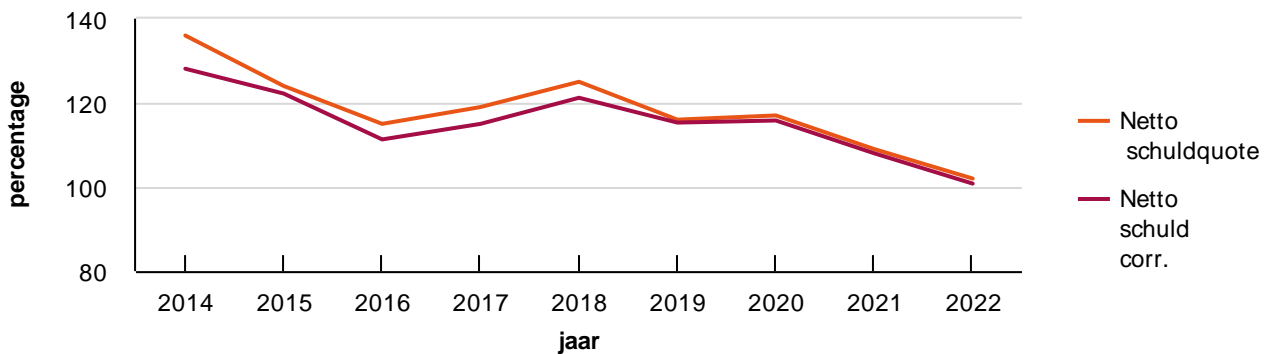
Het opnemen van financiële kengetallen in de begroting past in het streven naar meer transparantie. Ook geven de kengetallen meer inzicht in de ontwikkeling van de financiële positie en de baten en lasten van de gemeente. Het biedt ook de mogelijkheid om normen te stellen, net als bij de beoordeling 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:

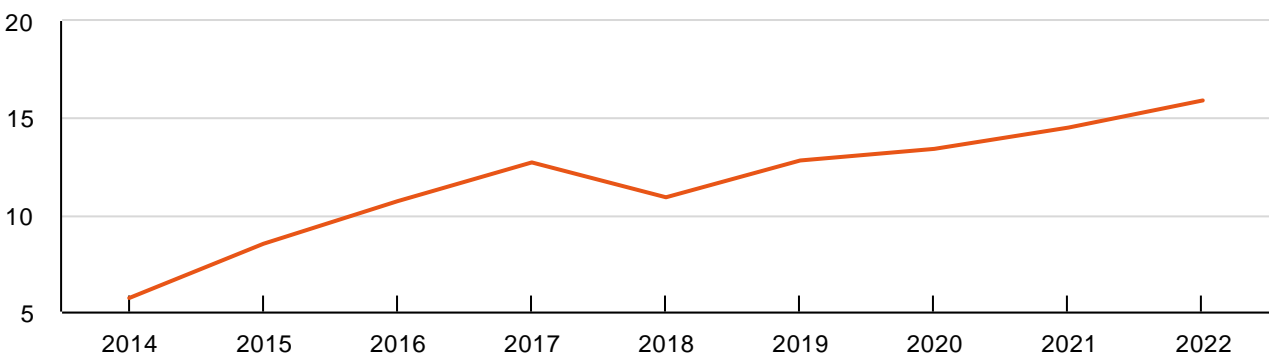
	Rekening 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022	VNG normering
Netto schuldquote	119,1%	125,2%	116,2%	116,7%	108,9%	101,7%	< 90%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle leningen	115,0%	121,2%	115,3%	115,8%	108,0%	100,8%	< 90%
Solvabiliteitsratio	12,7%	10,9%	12,8%	13,4%	14,5%	15,9%	>20%
Structurele exploitatieruimte	>0%	>0%	>0%	>0%	>0%	>0%	>0%
Grondexploitatie	5,6%	5,9%	6,2%	6,0%	4,3%	2,1%	ad 1
Belastingcapaciteit	138,9%	135,5%	137,4%	137,4%	137,4%	137,4%	100%

Ad 1: geen normering, moet in relatie worden gezien met de netto schuldquote

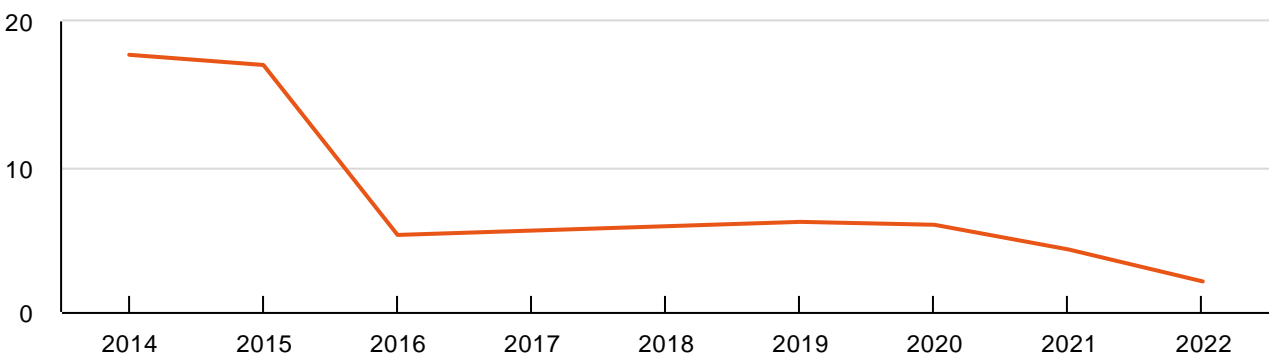
Netto schuldquote



Solvabiliteitsratio



Grondexploitatie



4.2.4.1 Toelichting

Netto schuldquote en netto schuldquote gecorrigeerd voor alle leningen

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.

Solvabiliteitsrisico

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.

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 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 2019-2022 van de gemeente Gouda laat zien dat structurele lasten volledig en incidentele lasten deels worden gedekt door structurele baten.

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 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.

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, 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.

4.2.4.2 Conclusie

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 met de aantekening dat als gevolg van de hogere ramingen van de exploitatiebaten vanaf 2019 deze quotes (extra) in positieve zin worden beïnvloed. 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. De woonlasten zijn ten opzichte van het landelijk gemiddelde aan de hoge kant. Er komt een plan van aanpak om Gouda binnen de top 25 van de duurste gemeenten te laten zakken.