

## 4.2 Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen geeft aan of de gemeente grote tegenvallers kan opvangen. Iedere gemeente houdt hiervoor een algemene reserve aan. Naast de algemene reserve behoren in Den Haag ook de reserve grondbedrijf, de programmareserves, de centrale bedrijfsvoeringsreserve en de centrale onderhoudsreserves tot het incidentele weerstandsvermogen. Het structurele weerstandsvermogen bestaat uit de begrotingspost onvoorzien.

### *Inleiding*

Een sluitende begroting zonder weerstandsvermogen zou betekenen dat iedere tegenvaller een probleem gaat opleveren als er geen even grote meevallers tegenover staan. In dat geval staan de begrotingsprogramma's en daarmee het beleid van de gemeente permanent onder druk. Een weerstandsvermogen als financiële buffer is daarom noodzakelijk. Hoe groot die buffer moet zijn hangt vooral af van de risico's die de gemeente loopt. In de algemene reserve lopen risico's mee, die voldoen aan meerdere van deze criteria:

- dusdanig onzeker vanwege lopende landelijke ontwikkelingen (herverdeeldiscussies danwel compensaties) op betreffende geldstromen;
- die met wetgeving te maken hebben (niet-zijnde gesloten systemen met tarieven);
- van dusdanig groot omvang kunnen zijn dat een programma het effect financieel niet in het 1e jaar kan dragen;
- expliciet wordt besloten door het college.

Behalve het aanhouden van een financieel weerstandsvermogen zijn er andere manieren om de financiële gevolgen van risico's op te vangen:

- Veel gebeurtenissen zijn weliswaar onverwacht, maar doen zich zo regelmatig voor dat over meerdere jaren bekeken vrij goed is aan te geven wat de financiële gevolgen daarvan kunnen zijn. Hiervoor reserveert de gemeente bedragen in de begroting of in voorzieningen;
- Bij investeringsprojecten is het gebruikelijk dat in de kostenraming (en het investeringskrediet) een post voor onvoorziene tegenvallers wordt meegenomen;
- Risico's kunnen beperkt worden door het afsluiten van verzekeringen, bijvoorbeeld tegen brandschade aan gemeentelijke gebouwen;
- Een aantal risico's kan voor een gedeelte worden opgevangen uit specifieke bestemmingsreserves. Mocht de omvang van die reserve niet toereikend zijn, dan komt de Algemene reserve weer in beeld als risicoafdekking.

De relevante risico's voor het weerstandsvermogen zijn de risico's die niet of onvoldoende op een andere manier zijn ondervangen. Het risicoprofiel van de gemeente is voortdurend in beweging. Sommige risico's worden kleiner of verdwijnen, andere risico's manifesteren zich juist. Ook komen er nieuwe risico's bij. De risicoparagraaf wordt bij voorjaarsnota, begroting en de programmarekening opgesteld. Om gestructureerd en transparant inzicht te bieden in de risico's die de gemeente loopt en de bedragen die daarbij horen, maakt de gemeente Den Haag gebruik van een risico-cumulatiemodel. Dit model is de basis voor het bepalen van de wenselijke hoogte van de algemene reserve. Als een gebeurtenis zich zeker voordoet met negatieve financiële gevolgen (de kans is 100 procent) dan is geen sprake van een risico maar van een financieel tekort. Tekorten moeten in de eerstvolgende begroting worden opgelost. Evenzo geldt dat indien uit de omvang van de kosten duidelijk is dat de gebeurtenis volgens de normale boekhoudkundige afspraken met behulp van een voorziening financieel wordt afgedekt het risico-cumulatiemodel evenmin van toepassing is. Een risico heeft dus financiële gevolgen waarvan de precieze hoogte nog onduidelijk is en waarvan ook onzeker is of de gebeurtenis zich daadwerkelijk zal voordoen. Opname in de risicoparagraaf betekent geen automatische verrekening met de weerstandscapaciteit als het risico zich voordoet. In principe worden nadelen binnen een programma opgevangen.

### Weerstandvermogen

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen het structurele en het incidentele weerstandsvermogen.

Het structurele weerstandsvermogen bestaat uit de begrotingspost onvoorzien. De post onvoorzien moet een soepele uitvoering van de begroting vergemakkelijken. Het zorgt zodoende voor een beetje flexibiliteit. De post onvoorzien bedraagt, net als voorgaande jaren, € 0,8 mln.

Het incidentele weerstandsvermogen bestaat uit de algemene reserve, de programmareserves, de centrale bedrijfsvoeringsreserve en de reserve grondbedrijf. De standen van deze reserves zijn per einde 2018 als volgt:

Verwachte stand 31/12/2018	Hoogte in euro's
1. Algemene reserve	€ 54,7mln.
2. Reserve Grondbedrijf	€ 60,0 mln.
3. Programmareserves	€ 0,1 mln.
4. Centrale bedrijfsvoeringsreserve	€ 0,0 mln.
5. Centrale reserves onderhoud	€ 7,4 mln.
<b>Totaal</b>	<b>€ 122,2 mln.</b>

#### *Algemene reserve*

De algemene reserve dient voor het afdekken van tekorten in de gemeentelijke jaarrekening. Hiermee wordt voorkomen dat elke financiële tegenvaller dwingt tot onmiddellijk bezuinigen. Niet alle gemeenten lopen dezelfde risico's. Het is daardoor niet mogelijk een algemene norm te stellen voor een eenduidige relatie tussen de algemene reserve en de risico's. Iedere gemeente moet op basis van de eigen specifieke situatie een beleidslijn formuleren over het noodzakelijk geachte weerstandsvermogen. Inherent aan risico's is dat de precieze omvang van de mogelijke schade of kosten niet vaststaat. Dat komt natuurlijk vooral omdat het altijd gaat om een onzekere gebeurtenis, met navenant onzekere kosten. De gemeente Den Haag maakt gebruik van een risico-cumulatiemodel.

Als alle risico's worden opgeteld, wordt er uitgekomen op een benodigde algemene reserve van ca. € 178 mln. Dit bedrag is afgenomen doordat de risico's inzake de ontsluiting zuidelijk havengebied Scheveningen, stathouders en veilig thuis zijn komen te vervallen. De algemene reserve hoeft echter geen omvang van € 178 mln. te hebben. Het is zeer onwaarschijnlijk dat al deze tegenspoed tegelijkertijd optreedt. Er zijn allerlei scenario's mogelijk. Het onderzoeken van alle verschillende scenario's is gebeurd met het risico-cumulatiemodel. Dit werkt als volgt. In een simulatie is aan de hand van een kansberekening een verdeling van de risico's gemaakt die laat zien dat het zeer onwaarschijnlijk is dat alle risico's tegelijkertijd zullen optreden. Om het weerstandsvermogen te baseren op een zekerheidspercentage van 100 procent is dus iets té voorzichtig. Er blijft dan onnodig geld gereserveerd voor een statistisch erg onwaarschijnlijk scenario. In plaats van 100 procent wordt daarom gekozen voor een zekerheidspercentage van 95 procent. Daarnaast wordt er rekening mee gehouden of een risico zich incidenteel of structureel voordoet. Wanneer een potentieel risico zich incidenteel voordoet, krijgt dit risico een wegingsfactor van 1. Wanneer een risico zich potentieel structureel voordoet krijgt dit risico een wegingsfactor van 1,5. Dit betekent dat het college dan 1,5 jaar de tijd heeft om een oplossing te vinden voor het voorgedane risico. Uit de berekening volgt dat de hoogte van het weerstandsvermogen € 55,5 mln. moet zijn. Dit bestaat uit de hoogte van de algemene reserve van € 54,7 mln. en de post onvoorzien van € 0,8 mln.

Een belangrijk voordeel van het opnemen van deze risico's in dit model is dan ook dat rekening gehouden wordt met deze combinatie van kansen. Als voor ieder risico een afzonderlijke reserve zou

worden gevormd, zou in totaal een hoger bedrag opzij gezet moeten worden, omdat dan per afzonderlijk risico wordt gerekend. Rekenen met de combinatie van kansen leidt per saldo tot een lager benodigd weerstandsvermogen.

#### *Reserve Grondbedrijf*

De reserve Grondbedrijf is de financiële buffer voor het Grondbedrijf. De reserve is nodig om te verhinderen dat tekorten van het grondbedrijf de totale gemeentelijke financiële huishouding verstoren. Opbrengsten uit grondexploitaties worden aan deze reserve toegevoegd, verliezen uit grondexploitaties worden hiermee verrekend. Voor het bepalen van het benodigde weerstandsvermogen worden periodiek risicoanalyses uitgevoerd. Van alle grondexploitaties worden de algemene risico's van de marktontwikkelingen in beeld gebracht. Van de 40 grootste grondexploitaties worden bovendien specifiek naar de projectrisico's en projectkansen gekeken. Het benodigde weerstandsvermogen wordt uitgedrukt in een bandbreedte. Het minimaal benodigde weerstandsvermogen wordt bepaald door de risico's op alle projecten te verminderen met het totaal aan kansen en de verwachte voordelen uit winstgevendende projecten. De verwachte stand van de reserve Grondbedrijf per 31 december 2018 is € 60,0 mln. Zie de paragraaf Grondbedrijf voor een gedetailleerde onderbouwing van de actuele hoogte van de reserve Grondbedrijf.

#### *Programmareserves*

Elk beleidsprogramma kent een eigen programmareserve om resultaat te verrekenen en risico's binnen het programma op te vangen. In de verordening Financieel Beheer en Beleid staat de werking van deze reserves beschreven. Omdat op basis van het coalitieakkoord een nieuwe programma-indeling ontstaat, zijn de programmareserves aan het begin van deze coalitieraadperiode opnieuw ingesteld. Conform de verordening zijn alle oude positieve programmareserves vrijgevallen en ingezet voor de doelstellingen van het nieuwe coalitieakkoord. De restantsaldi van de oude negatieve programmareserves zijn overgeheveld naar deze nieuwe programmareserves, waaronder de aangevulde programmareserve jeugd. Hierdoor is de verwachte stand van de programmareserves lager dan voorgaande jaren, namelijk per 31 december 2018 € 0,1 mln. De reserve van programma 8 (zorg, welzijn, jeugd en volksgezondheid) is door de uit het coalitieakkoord voortvloeiende aanvulling € 0,6 mln. positief. De reserves van programma's 5 (cultuur en bibliotheek), 10 (sport) en 12 (stadsontwikkeling en wonen) zijn negatief met afgerond respectievelijk € 0,01 mln., € 0,2 mln. en € 0,2 mln. Conform de verordening Financieel Beheer en Beleid komen burgemeester en wethouders met een voorstel om de programmareserve binnen maximaal twee begrotingsjaren (vanaf het begrotingsjaar waarin het tekort is gerealiseerd) ten minste op nihil te krijgen.

#### *Centrale bedrijfsvoeringsreserve*

De centrale bedrijfsvoeringsreserve is bedoeld ter verrekening van het jaarrekeningresultaat van het overzicht overhead (materiële en personele lasten ondersteuning primair proces), dekking van incidentele maatregelen ter verbetering van de gemeentebrede bedrijfsvoering, innovatie van de bedrijfsvoering en het opvangen van frictiekosten. Zie de paragraaf Bedrijfsvoering voor een gedetailleerde onderbouwing van de actuele hoogte en de werking van de centrale bedrijfsvoeringsreserve.

#### *Centrale reserves onderhoud*

De centrale reserves onderhoud zijn bedoeld voor het opvangen van eventuele tegenvallers bij onderhoudskosten en of pieken in de onderhoudsopgaven. De verwachte stand van de beide reserves (reserve onderhoud vastgoed en reserve onderhoud sportaccomodaties) tezamen per 31 december 2018 bedraagt € 7,4 mln.

### *Risico's ter berekening van de hoogte van de algemene reserve*

In de onderstaande tabel zijn de grote risico's, de kans dat deze zich voordoen en kosten die daar mee zijn gemoeid, opgenomen, ter berekening van de wenselijke hoogte van de algemene reserve. Deze risico's zijn geactualiseerd op basis van het coalitieakkoord 2018-2022 "Den Haag, Stad van Kansen en Ambities" en hieronder nader toegelicht. Om de wenselijke hoogte van het weerstandsvermogen te berekenen, hebben we de grootste risico's die de gemeente loopt in beeld gebracht.

Risico's met een incidenteel karakter		Domein	Kans	Bedrag	Weging	Max. bedrag
1	Rampen en zware ongevallen	Bestuur	1%	63.500	1	63.500
2	Eigen risico verzekeringen	Bestuur	10%	5.400	1	5.400
3	Grote Projecten	Fysiek	25%	25.000	1	25.000
Risico's met een structureel karakter						
4	Stijging marktrente	Bestuur	10%	5.000	1,5	7.500
5	Risico jeugdhulp Open-einde-regeling en VT	Sociaal	70%	10.000	1,5	15.000
6	BTW-compensatiefonds	Bestuur	35%	10.000	1,5	15.000
7	BTW sport	Bestuur	50%	3.700	1,5	5.550
8	Afname WSW i.r.t. rijksbijdrage	Sociaal	50%	2.000	1,5	3.000
9	Transitievergoeding SW	Sociaal	60%	600	1,5	900
10	WMO Open-einde-regeling	Sociaal	60%	25.000	1,5	37.500
Totaal * € 1.000						178.350

#### *Rampen en zware ongevallen*

De gemeente spaart niet voor risico's van (natuur)rampen (of ander groot onheil) die Den Haag kunnen treffen (watersnood, extreme weersomstandigheden, epidemieën, etc.). Hoewel de kans hierop klein is, is de schade die het gevolg kan zijn van een dergelijke gebeurtenis aanzienlijk, zo hebben we bijvoorbeeld gezien bij de vuurwerkramp in Enschede. Doordat de kans op een dergelijke ramp klein is, is het effect op het benodigde weerstandsvermogen beperkt.

Kans: 1%

Bedrag: € 63,5 mln.

#### *Eigen risico verzekeringen*

De gemeente heeft een hoog eigen risico op verzekeringspolissen afgesloten, omdat dit per saldo financieel voordeliger is. Deze keuze bevat desalniettemin een risico. Wanneer zich verschillende calamiteiten tegelijk voordoen is de totale eigen bijdrage van de gemeente hoger dan in de reguliere begroting kan worden opgevangen. Bovendien heeft de gemeente ervoor gekozen de fraude- en berovingsverzekering in eigen beheer te nemen omdat de premie hiervan niet opweegt tegen het risico. Het maximale risico dat de gemeente loopt is € 5,4 mln. De kans dat zich dit risico voordoet is klein.

Kans: 10%

Bedrag: € 5,4 mln.

#### *Grote projecten*

De gemeente loopt bij omvangrijke (ruimtelijke) fysieke projecten en ict-projecten risico's. We proberen deze risico's allereerst te minimaliseren door erop te sturen dat de risico's niet optreden in projecten. Ook wordt in het projectbudget extra geld beschikbaar gesteld om risico's te kunnen dekken als deze zich voordoen. De raad kan kiezen een project aan te wijzen GRIP project. Voor deze projecten wordt ieder halfjaar een voortgangsrapportage aangeboden.

We illustreren de geschetste werkwijze aan de hand van twee grote projecten:

Spuikwartier. In november 2014 heeft de gemeenteraad besloten tot ontwikkeling van het Spuikwartier. In het raadsbesluit is de strategie opgenomen hoe risico's voor deze gebiedsontwikkeling worden beheerst. Voor risico's die desondanks optreden is bij dit besluit € 23,5 mln. weerstandsvermogen

beschikbaar gesteld. De raad wordt o.a. via de GRIP-rapportages op de hoogte gesteld van het verloop van de uitgaven, de risico's en de reserves.

Rotterdamse Baan. Bij vaststelling van het project is een budget onvoorzien opgenomen voor verwervingskosten, bouw- en overige kosten. Tevens is € 19 mln. beschikbaar gesteld binnen het projectbudget als reductie van de kans op eventuele overschrijdingen. De raad wordt o.a. via de GRIP-rapportages op de hoogte gesteld van het verloop van de uitgaven, de risico's en de reserves.

Den Haag stuurt met deze toegelichte methodiek op het tot een goed einde brengen van grote projecten. Dit biedt geen absolute zekerheid, er is altijd een mogelijkheid dat meer tegenvallers (of meevallers) ontstaan op individuele grote projecten. Dat kunnen bouwkosten betreffen, maar ook de gevolgen voor de exploitatie van nieuwe voorzieningen. Als extra maatregel nemen we daarom een risico op voor grote projecten in het weerstandsvermogen van de gemeente Den Haag.

De investeringsportefeuille bedraagt na de jaarrekening 2017 ongeveer € 950 mln. (hiervan wordt ongeveer € 675 mln. met gemeentelijke middelen gefinancierd en ongeveer € 275 mln. met bijdragen van derden).

De kans op optreden van dit risico is gewaardeerd op 25%. De omvang van het risico bij optreden wordt gewaardeerd op € 25 mln. Een aantal grote fysiek ruimtelijke projecten nadert zijn voltooiing. Deze projecten kennen een verhoogd risicoprofiel in combinatie met een geringe risicobuffer binnen de projecten zelf. De verwachting is dat deze projecten binnen het bestaande budget kunnen worden afgerond. Desalniettemin dient de gemeente rekening te houden met een mogelijke tegenvaller op deze projecten. Door met dit risico rekening te houden blijft de gemeente financieel deugdelijk, terwijl tegelijkertijd op voorhand geen onnodig beslag op de schaarse beschikbare middelen hoeft te worden gelegd.

Kans: 25%

Bedrag: € 25 mln.

#### *Stijging marktrente*

De gemeente sluit langlopende leningen af ter financiering van investeringen. Ultimo 2017 had de gemeente ruim € 1 miljard aan langlopende leningen afgesloten. Momenteel is de rente waartegen de gemeente leent historisch gezien relatief laag. Als de rente stijgt, moet de gemeente meer rente betalen. Dit risico wordt beperkt doordat de gemeente meerdere lang lopende lineaire leningen heeft afgesloten, waardoor bij een rentestijging het effect daarvan vertraagd wordt. Op basis van de huidige verwachtingen blijft de rente tot medio 2019 laag. Daarnaast drukt de voorgenomen verkoop van Eneco in de eerste jaren de gemeentelijke financieringsbehoefte. Ondanks deze risico beperkende maatregelen en omstandigheden, dient de gemeente rekening te houden met een resterend risico op een stijgende rente. Gegeven de Haagse situatie houdt de gemeente rekening met een risico van een stijging van de rente over de gemeentelijke leningenportefeuille van 0,5 procentpunt.

Kans: 10%

Bedrag: € 5 mln. structureel

#### *Risico jeugdhulp Open-einde-regeling en Veilig Thuis*

Per 1 januari 2015 heeft de gemeente de verantwoordelijkheid van de jeugdhulp overgenomen van het Rijk. Dit is gepaard gegaan met een budgettaire korting. Het macrobudget voor jeugdhulp blijkt sinds 2017 te weinig voor Den Haag te zijn. Meerdere gemeenten hebben te maken met tekorten op de jeugdhulp en dit is onderwerp van gesprek tussen gemeenten, de VNG en het Rijk. Daarnaast voert het Rijk momenteel onderzoek uit naar de werking van het verdeelmodel waarmee het budget over de gemeenten wordt verdeeld. Dit verdeelmodel pakt voor veel gemeenten nadelig uit.

De gemeente ziet het gebruik van jeugdhulp groeien. Het gebruik van gespecialiseerde jeugdhulp is gegroeid van € 84 mln. in 2016 naar € 93 mln. in 2017. Dit heeft in 2017 o.a. geleid tot een nadeel van € 14 mln. Dit nadeel is door de nieuwe coalitie opgelost door de gemeente financiën voor €14 mln. te compenseren en daarmee de balans op nul te krijgen voor 2017.

Daarnaast is voor de komende jaren € 16 mln. uitgetrokken voor 3 jaren (2018-2020) om tekorten in de toekomst te voorkomen door met name te investeren in preventieve maatregelen.

Voor 2018 wordt een verdere groei van jeugdhulpgebruik verwacht naar maximaal € 109 mln. De groei is deels (circa € 5 mln.) een onvoorzien gevolg van de harmonisatie van regionale tarieven in 2018. De harmonisatie houdt in dat het aantal producten en bijbehorende tarieven aanzienlijk is beperkt en een overzichtelijk productenaanbod is ontstaan. De jeugdhulp is een opneemde regeling; we hebben als gemeente de plicht om jeugdhulp en -ondersteuning te bieden.

De prognoses van het inkoopbureau H10 zijn verbeterd t.o.v. voorgaande jaren, maar blijven onzeker. Er is geen actueel zicht in bijvoorbeeld de achterstallige declaraties van jeugdhulpaanbieders; voor Den Haag zijn dat er 200. De gemeente heeft in 2018 een taskforce Jeugd en Wmo opgericht om grip te krijgen op de declaraties, de kosten, de groei van de aantallen etc. tussentijds, en om daarmee de informatievoorziening gedurende het jaar te verbeteren. Sturing op kosten is het ultieme doel.

De jeugdhulp blijft in beweging. Zo wordt er in de komende jaren gewerkt aan nieuwe meerjarencontracten voor jeugdhulpaanbieders, waarbij de focus ligt op kwaliteit, het verlagen van bureaucratie en resultaatsturing. Ook wordt de samenwerking met de aanpalende terreinen, waaronder Wmo en onderwijs, versterkt, waardoor er ontschot gewerkt kan worden en een soepele overgang naar volwassenheid mogelijk wordt gemaakt. Op rijksniveau vinden ook nog ontwikkelingen plaats.

Daarnaast is in het coalitieakkoord € 1 mln. beschikbaar gesteld voor de toegenomen meldingen van jeugdigen in het kader van Veilig Thuis in 2018. Met de aanscherping van de Wet Meldcode en de radarfunctie Veilig thuis wordt de taak van Veilig thuis verder geïntensiveerd. Omdat de precieze gevolgen van de aangescherpte meldcode - die in 2019 ingaat - nog onduidelijk zijn, blijft een risico overeind vanwege het open-einde-karakter van de taakuitvoering. De gemeente Den Haag voorspelt een verdere toename van het aantal meldingen van huiselijk geweld en kindermishandeling bij Veilig thuis. Veilig Thuis is voor de afhandeling van de meldingen gebonden aan wettelijke termijnen. Door de toename van de meldingen komt het halen van de wettelijke termijnen onder druk te staan. De grote toestroom van meldingen en het toegenomen aantal "terugmeldingen" - vanwege krapte en te weinig expertise - zorgt in de keten ook voor het verder oplopen van wachttijden voordat onderzoek en overdracht naar derden start (bijvoorbeeld het CJG). Verder geldt dat, na afsluiting door Veilig Thuis, er een wachtlijst is in de rest van de keten. Dit zorgt voor extra activiteit bij Veilig Thuis en ook meer "terugmeldingen". Ook de bijdrage van het Rijk aan de regio is naar verwachting te gering voor de impact van de aangescherpte wet. Indien het risico zich voordoet, zal dit in 2019 aan de orde komen.

Kans: 70%

Bedrag: € 10 mln. structureel

#### *Btw-compensatiefonds*

Het Rijk heeft een maximum gezet op het btw-compensatiefonds. Bij een aantrekkende economie, bij meer uitbestedingen of bij grote investeringen van gemeenten, is de kans reëel dat de gemeenten meer btw bij het Rijk declareren dan er in het btw-compensatiefonds zit. Het Rijk dekt dat tekort op het btw-compensatiefonds dan met een uitname uit het gemeentefonds. Het maximale risico voor alle gemeenten samen schatten we op 10% van het btw-compensatiefonds van € 2,3 miljard. Het Haagse aandeel daarvan is 4,5%. Waarmee het Haagse aandeel op afgerond € 10 mln. komt.

Kans: 35%

Bedrag: € 10 mln. structureel

#### *Btw Sport*

Den Haag is een stad die relatief veel investeert in sportvoorzieningen. Momenteel valt het ter beschikkingstellen van sportaccommodaties door gemeenten onder het lage Btw-tarief van 6% als sprake is van het gelegenheid geven tot sportbeoefening. Hierdoor hebben gemeenten op dit moment nog recht op aftrek van voorbelasting voor de kosten die toerekenbaar zijn aan het ter beschikkingstellen van sportaccommodaties. Dit recht op aftrek vervalt per 1 januari 2019 omdat het nieuwe kabinet heeft besloten als gevolg van het arrest van het Europese Hof van Justitie (Bridport and West Dorset Golf

Club) de Europese Btw-sportvrijstelling te implementeren in de Nederlandse wetgeving. Het gevolg hiervan is dat door de gemeente betaalde BTW op haar inkopen gerelateerd aan sport een kostenpost vormt. De Btw-maatregel in de gemeentelijke sport-begroting leidt tot een kostenpost van € 3,7 mln. Momenteel bestudeert de wetgever de gevolgen. Daarnaast is ook nog niet duidelijk of Den Haag mogelijk aanspraak maakt op compensatie.

Kans: 50%

Bedrag: € 3,7 mln. structureel

#### *Afname WSW in relatie tot rijksbijdrage*

De Wet op de Sociale Werkvoorziening is in 2015 opgegaan in de Participatiewet. Hierdoor komen er geen nieuwe instroom WSW-ers meer en daalt het aantal WSW-ers als gevolg van overlijden, pensionering en overige uitstroom geleidelijk. Hiermee samenhangend daalt ook de rijksbijdrage. Het risico bestaat dat deze daling van de rijksbijdrage sneller verloopt dan de afname van het aantal WSW-ers. Met de intensivering uit het coalitieakkoord 2018-2022 schatten we het financiële effect van dit risico in op € 2 mln. structureel.

Kans: 50%

Bedrag: € 2 mln. structureel

#### *Transitievergoeding SW*

Transitiekostenvergoeding betreft een aanpassing van het ontslagrecht in de private wet- en regelgeving. Dit houdt in dat na twee jaar ziekteverzuim, een sw-medewerker nu recht heeft op een transitiekostenvergoeding om de mogelijkheden op de arbeidsmarkt te vergroten. Berekening van 1 jaar laat een relatief “oude” populatie (62-64 jaar) zien, en laat zien welke werknemers straks recht hebben op een ontslagvergoeding van ongeveer € 53.000, zonder nog uitzicht te hebben op een nieuwe arbeidsplek. Er is nog geen zicht op aangepast beleid om deze situatie te kunnen beperken, maar het betreft wel een wettelijke maatregel. De jaarlijkse kosten worden geschat op € 0,6 mln. Momenteel ligt bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel om werkgevers met terugwerkende kracht te compenseren voor uitbetaalde transitievergoeding.

Kans: 60%

Bedrag: € 0,6 mln. structureel

#### *Wmo Open-einde-regeling*

In het regeerakkoord staat het voornemen om de eigen bijdrage van de Wmo te beperken tot € 17,50 per 4 weken. Dit ongeacht het inkomen van de aanvrager. Dat is een wezenlijke verlaging van de huidige eigen bijdrage. De huidige eigen bijdrage vormt geen belemmering om Wmo aan te vragen bij degenen die daaraan behoefte hebben. Het gevolg van deze verlaging is dat ook een beroep op de Wmo gedaan zal worden door mensen die soortgelijke zorg uitstekend zelf kunnen regelen en betalen. Het risico van een aanzuigende werking is groot.

De verlaging van de eigen bijdrage kan daarom niet alleen leiden tot minder inkomsten – waarvan de gemeenten maar de helft gecompenseerd krijgen – maar ook tot een forse stijging van de Wmo-uitgaven, zeker wanneer de bekendheid hiermee toeneemt als landelijk de eigen bijdrage zo sterk wordt verlaagd. Goede berekeningen voor de gevolgen bestaan nog niet. Tot heden is niet bekend hoe het Rijk wil garanderen dat de verlaagde eigen bijdrage van € 17,50 per maand van de Wmo geen aanzuigende werking zal hebben. Er zou op 24 mei afgesproken worden welke vorm die verlaagde eigen bijdrage van € 17,50 per maand zal krijgen. VNG en Minister zijn het echter niet eens geworden over de vormgeving van de verlaagde eigen bijdrage.

In het Interbestuurlijk Programma heeft het Rijk weliswaar toegezegd dat er ‘geen open einde’ zou komen voor de gemeente. Die toezegging is echter niet te vinden in de conceptregeling voor de eigen bijdrage. Zodra er meer duidelijkheid is over het Rijksbeleid rond de eigen bijdrage zal het geheel moeten worden gezien, inclusief de financiële consequenties. Als de verlaagde eigen bijdrage

bijvoorbeeld € 1 miljard landelijk gaat kosten door een aanzuigende werking dan betekent dat voor Den Haag grofweg € 25 mln..

Kans: 60%

Bedrag: € 25 mln. structureel

### *Financiële kengetallen*

De gemeente dient te beschikken over een structureel sluitende begroting. Dat is de enige wettelijke norm. De begroting is dan materieel en reëel in evenwicht. De gemeente kan dan aan de bekende financiële verplichtingen voldoen, zonder aanvullende maatregelen te treffen. De gemeente Den Haag voldoet aan deze verplichting. Daarnaast worden door het BBV nog meerdere kengetallen voorgeschreven om op te nemen in de begroting om een zo volledig mogelijk beeld te geven van de financiële “gezondheid” van de gemeente. Deze financiële kengetallen zullen altijd in samenhang moeten worden gezien. De kengetallen zijn daarom gezamenlijk opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen. Deze kengetallen zijn in de eerste plaats bedoeld om inzicht te geven aan de gemeenteraad in de financiële positie. Er bestaan geen wettelijke normen. In de onderstaande tabel zijn de voorgeschreven financiële kengetallen opgenomen. De meerjarige kengetallen zijn ontleend aan een geprognosticeerde balans, welke extracomptabel tot stand is gekomen.

	jaarrekening 2017	begroting 2018	begroting 2019	begroting 2020	begroting 2021	begroting 2022
Netto schuldquote	45,92%	58,46%	62,26%	65,72%	68,48%	68,73%
Netto schuldquote (gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen)	37,27%	49,92%	54,09%	58,68%	61,58%	61,97%
Solvabiliteitsratio	27,36%	23,23%	21,37%	20,85%	20,94%	20,33%
Structurele exploitatieruimte	-0,11%	1,70%	-4,80%	0,20%	-0,10%	0,10%
Grondexploitatie	2,67%	3,05%	3,08%	3,05%	3,06%	3,07%
Belastingcapaciteit	81,09%	76,35%	76,84%	76,48%	76,35%	76,35%
EMU-saldo (in dzd. Euro's)	-213.969	-194.753	-210.000	-124.000	-65.000	-2.000

### *Netto Schuldquote*

De netto schuldquote geeft inzicht in het niveau van de schuldenlast ten opzichte van de eigen middelen. De komende jaren neemt de netto schuldquote van de gemeente toe. Dit komt omdat de gemeente geld aantrekt voor de uitvoering van investeringsprojecten en door verstrekte leningen aan enkele verbonden partijen/derden. Om deze leningen te kunnen verstrekken heeft de gemeente geld op de kapitaalmarkt geleend. Deze leningen zijn één op één door verstrekt aan de verbonden partij. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de paragraaf Financiering.

### *Netto Schuldquote (gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen aan derden)*

De gemeente leent geld voor de financiering van de eigen activiteiten. Om een goed beeld te krijgen van de omvang daarvan, wordt de totale financiering gecorrigeerd voor de leningen die de gemeente aan derden verstrekt. De gemeente leent de komende jaren meer voor de financiering van de eigen investeringen. De Haagse bevolking groeit elk jaar verder, en de gemeente wil de dienstverlening aan haar burgers, ook de nieuwe, op z'n minst op hetzelfde niveau handhaven. Hierbij horen grote investeringen die deels met geleend geld worden betaald. Daarnaast nemen door de uitvoering van het voorgenomen beleid de bestemmingsreserves af. Het betekent dat het voorgenomen beleid wordt uitgevoerd, maar ook dat de behoefte aan externe financiering toeneemt. Omdat tegenover de leningen voorzieningen staan waar de stad meerdere jaren profijt van heeft en de bijbehorende financieringslast adequaat gedekt is, vindt de gemeente de toename van de netto schuldquote aanvaardbaar.

### *Solvabiliteitsratio*



De solvabiliteitsratio geeft inzicht in de mate waarin het bezit op de balans gefinancierd is door het eigen vermogen. Solvabiliteit is een term uit de bankwereld. De solvabiliteit geeft aan in welke mate een bedrijf zijn langlopende schulden kan terugbetalen. Dat is voor een bank belangrijk bij zijn beslissing om een bedrijf al dan niet een langlopende lening te verstrekken. Hoe meer eigen vermogen een bedrijf heeft, hoe hoger de solvabiliteit. Als dat bedrijf dan verlies maakt, komt de terugbetaling van de langlopende lening niet in gevaar omdat dat verlies ten koste gaat van het eigen vermogen van het bedrijf. Als dat bedrijf verlies blijft maken, is er een bepaalde solvabiliteit nodig om dat bedrijf te kunnen liquideren zonder de terugbetaling van de lening in gevaar te brengen.

Bij de gemeente heeft de solvabiliteit als losstaand getal een beperkte betekenis. De kredietwaardigheid van de gemeente wordt niet bepaald door de solvabiliteit en de gemeente kan niet worden geliquideerd. Illustratief is dat het Rijk nooit zijn eigen solvabiliteit berekent. De minister van Financiën bevestigde dat nog op 2 juli jl. (Kamerstuk 31.865; nr. 117, blz. 27): *“In principe kunnen de gebruikelijke financiële kengetallen van balansen zoals liquiditeit en solvabiliteit afgeleid worden uit de overheidsbalans. Hierbij zij aangetekend dat de betekenis van financiële kengetallen bij overheden anders kan zijn dan bij bedrijven. Zo hebben overheden de mogelijkheid om bijvoorbeeld in de toekomst de belastingen te verhogen (een post die niet geactiveerd wordt op de overheidsbalans).”* En (idem, blz. 53): *“Voor de overheid is het wenselijk om inzicht te hebben in de mate waarin zij zowel op lange termijn als op korte termijn aan haar verplichtingen kan voldoen. Op dit moment wordt de solvabiliteit gewaarborgd door de houdbaarheidssommen van het Centraal Planbureau. Deze bieden inzicht in de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën zodat de politiek daar op kan sturen.”* Wat de ‘houdbaarheidssommen van het CPB’ voor het Rijk zijn, is een structureel sluitende begroting in combinatie met een onderbouwd weerstandsvermogen voor gemeenten. Den Haag beschikt over een structureel sluitende begroting en een middels een risicocumulatiemodel onderbouwd weerstandsvermogen. Dat biedt het beste inzicht in de lange termijnhoudbaarheid van de gemeentelijke financiën, zodat de gemeente het beste daarop kan sturen.

De gemeentelijke solvabiliteit vertoont de afgelopen jaren een dalende tendens. Dit is het gevolg van bewust beleid. Een deel van het gemeentelijk vermogen bestaat uit bestemmingsreserves. Deze reserves zijn gevormd om het onderliggende beleid uit te voeren. Als dit beleid vervolgens wordt uitgevoerd, nemen deze reserves af. Uit de reserves worden incidentele impulsen gedekt. Hierdoor ontstaan geen tekorten op het moment dat de betrokken reserves zijn uitgeput. Anderzijds neemt de schuld van de stad toe doordat geïnvesteerd wordt in de fysieke infrastructuur (wegen, fietspaden, scholen en overige voorzieningen) van de stad. Deze voorzieningen worden op de balans geactiveerd en vervolgens af geschreven over de gebruiksduur. Om deze investeringen te kunnen betalen worden leningen afgesloten. Natuurlijk zijn de daaraan verbonden rente- en afschrijvingslasten van een adequate dekking voorzien, waardoor de begroting sluitend blijft.

Door het uitputten van de reserves neemt de solvabiliteit van de gemeente af. Een hoge reservepositie aanhouden zonder dat deze onderbouwd kan worden door onderliggende risico's of toekomstige verplichtingen impliceert dat teveel geld op de plank blijft liggen. Ter illustratie het volgende voorbeeld. Het balanstotaal van de gemeente bedroeg per 31 december 2017 € 2,7 miljard. Stel dat er een solvabiliteitseis van 30 procent aan gemeenten werd gesteld. Dan zou het gevolg zijn dat de gemeente € 810 mln. aan reserves moet aanhouden en dat deze niet beleidsmatig ingezet mogen worden. Met andere woorden: het geld blijft op de plank liggen. Dat is onwenselijk. Kortom, daarom werkt solvabiliteit bij gemeenten, en de overheid in het algemeen, anders dan bij het bedrijfsleven. Wel schrijft het VNG een signaalwaarde voor van een gewenste solvabiliteit van 20 procent. Hier voldoet de gemeente de komende jaren aan. Wel loopt, zoals gezegd, de solvabiliteit meerjarig iets terug. Vanwege een aantal nuancering is dit te billijken. De mogelijke opbrengsten van een verkoop van Eneco zijn niet meegenomen in de prognose, maar zullen wanneer de verkoop plaats vindt wel een grote invloed hebben op de gemeentelijke solvabiliteit. Daarnaast moet, zoals bovenbeschreven, in oenschouw

worden genomen dat het uitputten van de reserves als gevolg van bewust beleid de dalende trend veroorzaakt en dat de solvabiliteit altijd in relatie met de andere kengetallen bezien moet worden.

#### *Structurele exploitatieruimte*

Het kengetal “structurele exploitatieruimte” geeft inzicht in welke mate de structurele lasten van de gemeente gedekt zijn door structurele baten. 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. Den Haag heeft voor de komende jaren een structureel sluitende begroting. Met ingang van 2023 is zelfs sprake van een bescheiden begrotingsoverschot. De structurele baten zijn daarmee voldoende om de structurele lasten te dekken.

#### *Grondexploitatie*

De gemeente ziet grondexploitaties als een waardevol instrument om er voor te zorgen dat de stad zich blijft ontwikkelen in de gewenste vorm. Aan grondexploitaties zitten risico's. Den Haag beperkt deze risico's zoveel mogelijk door voorziene verliezen aan de voorkant af te dekken en eventuele winsten pas te verantwoorden als het voldoende zeker is dat deze zich voordoen. Deze systematiek is uitgebreid toegelicht in de paragraaf grondbeleid. Desalniettemin blijft er een restant risico. Daarbij kan als vuistregel gehanteerd worden dat hoe groter het aandeel van de grondexploitaties is ten opzichte van de totale gemeentelijke begroting hoe groter de impact is als het risico zich voordoet. Uit het kengetal blijkt dat de waarde van de grondexploitaties bij de gemeente Den Haag relatief een gering deel van de totale baten vormen. De inzichten uit de nieuwe meerjarenprognose grondexploitaties zijn te vinden in de paragraaf grondbeleid van deze begrotingen.

#### *Belastingcapaciteit*

Het kengetal belastingcapaciteit geeft weer hoe de belastingdruk in de gemeente zich verhoudt ten opzichte van het landelijk gemiddelde van alle gemeenten. Een belastingcapaciteit van 100% betekent dat de woonlasten exact het landelijk gemiddelde zijn. Een lager percentage dan 100% betekent dat de woonlasten per huishouden lager zijn dan het landelijke gemiddelde. Den Haag heeft met een percentage van 76% lage woonlasten ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Dit past binnen het streven van de gemeente om de woonlasten zo laag mogelijk te houden.

#### *EMU-saldo*

Het EMU-saldo is het geraamde saldo van de ontvangsten en uitgaven van een gemeente, berekend op transactiebasis en overeenkomstig de voorschriften van het Europese systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie. Het opnemen van het EMU-saldo is een verplichting die wordt voorgeschreven door het BBV. Tot en met 2019 verwacht de gemeente een hoger EMU-tekort dan over de afgelopen jaren. Hieraan liggen verschillende oorzaken ten grondslag. Dit hangt onder meer samen met de realisatie van het Spuikwartier en de Rotterdamsebaan. Daarnaast is de uitvoering van het incidentele beleid uit het coalitieakkoord voor deze jaren voorzien. Beide ontwikkelingen zorgen ervoor dat het tekort in deze jaren toeneemt. Het landelijke beeld is dat in de realisatie het EMU-saldo doorgaans lager is dan het begrote saldo. Na 2021 lijkt het EMU-saldo af te nemen. Voor een belangrijk deel komt dit doordat de (vervangings)investeringen voor die jaren nog niet volledig in te schatten zijn.

#### *Geprognosticeerde balans*

De geprognosticeerde balans biedt inzicht in de hoofdlijnen van de effecten van de verwachte financiële ontwikkeling van de gemeente in de komende jaren op de balans.

De investeringen worden deels met langlopende leningen (schulden) betaald. De langlopende schulden blijven onder de in de literatuur genoemde bovengrens van 130 procent van de exploitatie. Met andere woorden: de financiële positie van de gemeente blijft gezond.

## Geprognostiseerde balans

(bedragen in € 1.000)

	jaarrekening 2017	begroting 2018	begroting 2019	begroting 2020	begroting 2021	begroting 2022
<b>Vaste activa</b>						
Immateriële vaste activa	428	0	0	0	0	0
Materiële vaste activa	1.574.932	1.683.000	1.857.000	1.990.000	2.100.000	2.107.000
Financiële vaste activa	440.908	436.000	421.000	385.000	370.000	355.000
	<b>2.016.268</b>	<b>2.119.000</b>	<b>2.278.000</b>	<b>2.375.000</b>	<b>2.470.000</b>	<b>2.462.000</b>
<b>Vlottende activa</b>						
Voorraden	64.615	70.000	72.000	72.000	72.000	72.000
Uitzettingen/Vorderingen	322.917	309.000	282.000	274.000	272.000	273.000
Overlopende activa	257.829	274.000	263.000	265.000	267.000	265.000
Liquide middelen	2.290	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
	<b>647.651</b>	<b>655.000</b>	<b>619.000</b>	<b>613.000</b>	<b>613.000</b>	<b>612.000</b>
<b>Totaal Activa</b>	<b>2.663.919</b>	<b>2.774.000</b>	<b>2.897.000</b>	<b>2.988.000</b>	<b>3.083.000</b>	<b>3.074.000</b>
<b>Vaste passiva</b>						
Eigen Vermogen	728.936	644.000	618.000	617.000	632.000	615.000
Voorzieningen	149.792	153.000	138.000	128.000	120.000	109.000
Langlopende schulden	1.236.559	1.409.000	1.622.000	1.794.000	1.932.000	1.939.000
	<b>2.115.287</b>	<b>2.206.000</b>	<b>2.378.000</b>	<b>2.539.000</b>	<b>2.684.000</b>	<b>2.663.000</b>
<b>Vlottende passiva</b>						
Vlottende schulden	505.135	516.000	469.000	400.000	349.000	361.000
Overlopende passiva	43.497	52.000	50.000	49.000	50.000	50.000
	<b>548.632</b>	<b>568.000</b>	<b>519.000</b>	<b>449.000</b>	<b>399.000</b>	<b>411.000</b>
<b>Totaal Passiva</b>	<b>2.663.919</b>	<b>2.774.000</b>	<b>2.897.000</b>	<b>2.988.000</b>	<b>3.083.000</b>	<b>3.074.000</b>

## Conclusie

De gemeente kent een sluitende begroting en de uitvoeringsrisico's zijn met het beschikbare weerstandsvermogen in voldoende mate afgedekt. De financieringslast van de gemeente is structureel draagbaar. Daarnaast kent Den Haag ten opzichte van het landelijk gemiddelde een gematigde lokale lastendruk. De solvabiliteit neemt iets af, maar is in deze context nog steeds toereikend. Er wordt dan ook geconcludeerd dat de financiële positie van Den Haag goed is.