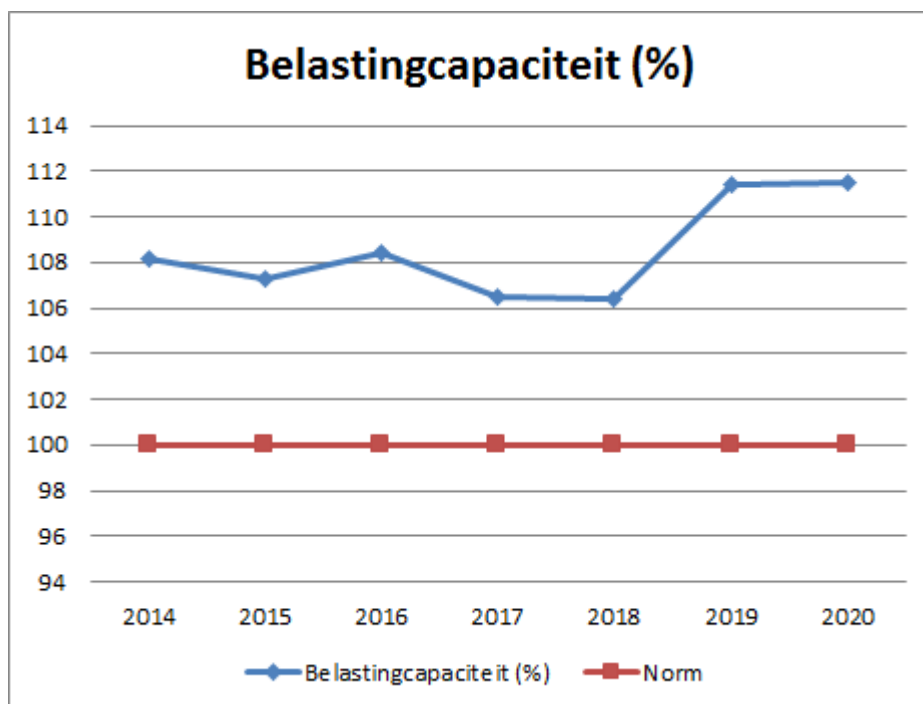


stijging van 2018 naar 2019 is met name veroorzaakt door verhoging OZB en de stijging van de rioolheffing boven de inflatiecorrectie.

Daarna is de ontwikkeling weer vlak.



4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Inleiding

De uitgangspunten voor onze risicobeheersingsaanpak en bepaling van het weerstandsvermogen zijn niet gewijzigd ten opzichte van de Programmabegroting 2019. De focus ligt 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. 15);
- de [nota weerstandsvermogen en risicomangement 2012](#).

De financiële verordening en de nota weerstandsvermogen, met de daarin opgenomen uitgangspunten en spelregels, zijn van belang voor de sturing op de financiële positie van de gemeente Enschede. Momenteel wordt gewerkt aan de actualisatie van de nota weerstandsvermogen. Dat kan mogelijk ook tot aanpassingen in de financiële verordening leiden.

Weerstandsvermogen

Berekening weerstandsvermogen

Als we de beschikbare weerstandscapaciteit afzetten tegen de benodigde weerstandscapaciteit, komen we eind 2019 uit op een ratio van afgerond 1,4.

$$\text{Ratio 1,4} = \frac{53,8 \text{ miljoen euro}}{37,6 \text{ miljoen euro}}$$

De ratio bevindt zich hiermee aan de bovengrens van de door de raad vastgestelde wenselijke bandbreedte van 1,0 - 1,4.

In deze berekening zijn de effecten van genomen raadsbesluiten verwerkt. Zo is het positieve rekeningresultaat over 2018 na bestemming van 15,4 miljoen euro in 2019 aan de algemene reserve toegevoegd. Dit bedrag wordt ingezet voor de financiële opgave 2020-2023. Ook is rekening gehouden met de afboeking van de vordering op FC Twente voor een bedrag van 5 miljoen euro. Daarnaast zijn in 2019 de lasten gepland, voortkomend uit het raadsbesluit 'Financiële effecten richting aan ruimte (RAR)' voor 14,3 miljoen euro. Het gaat dan om de lasten verband houdend met de aanpassing van de projecten Leuriks-Oost, Zuiderval en RBT. Ten slotte zijn de effecten meegenomen van het op 30 september 2019 genomen raadsbesluit 'Deprogrammeren 48 hectare bedrijventerreinen en Usseler Es'.

Beschikbare weerstandscapaciteit

De beschikbare weerstandscapaciteit bedraagt in totaal 53,8 miljoen euro en is onderverdeeld in een algemene reserve van 38,9 miljoen euro en stille reserves van in totaal 14,9 miljoen euro. De beschikbare weerstandscapaciteit is ten opzichte van de jaarrekening 2018 gedaald met 11,5 miljoen euro.

Algemene reserve

De algemene reserve van 38,9 miljoen euro bestaat uit de reserve weerstandsvermogen van 38,6 miljoen euro en de reserve grondbedrijf van 0,3 miljoen euro. De reserve grondbedrijf is bijgesteld conform de jaarlijkse actualisatie van de grondexploitaties in het Meerjaren Perspectief Grondbedrijf (MPG) 2019.

Stille reserves

In de nota weerstandsvermogen is vermeld dat stille reserves ook onderdeel uitmaken van de beschikbare weerstandscapaciteit. Stille reserves betreffen overwaardes op gronden en panden en Enschede telt deze mee voor zover deze op korte termijn liquide te maken zijn. De stille reserves van 14,9 miljoen euro hebben betrekking op de objecten van het Vastgoedbedrijf voor 4,5 miljoen euro en op de objecten van het grondbedrijf voor 10,4 miljoen euro. De eerstvolgende actualisatie van de stille reserves vindt plaats bij de jaarrekening 2019. Het aandeel van de stille reserves binnen de beschikbare weerstandscapaciteit is 28 %.

Aan de raad is toegezegd dat de nota weerstandsvermogen wordt geactualiseerd en aan de raad wordt voorgelegd. Als onderdeel hiervan wordt een evaluatie van de werking van het huidige financieel beleid uitgevoerd. Op basis van die evaluatie kunnen verbetervoorstellen worden geformuleerd, zoals het niet meer meenemen van de stille reserves in de berekening van de ratio weerstandsvermogen. Deze stille reserves zorgen namelijk voor een vertekend beeld van de gepresenteerde weerstandsratio en we constateren dat referentiegemeenten deze veelal niet meetellen bij het bepalen van de weerstandscapaciteit. De ratio lijkt met een

waarde van 1,4 positief en bevindt zich aan de bovengrens van de streefwaarden, maar de weerstandscapaciteit bestaat feitelijk voor een substantieel deel uit vastgoed en gronden. En die moeten zo nodig bij het voordoen van tegenvallers eerst nog liquide kunnen worden gemaakt. Als we de stille reserves van 14,9 miljoen euro per eind 2019 bijvoorbeeld niet in de ratio-berekening meetellen, dan zou de ratio uitkomen op 1,0 en daarmee aan de ondergrens van de streefwaarden.

Benodigde weerstandscapaciteit

De benodigde weerstandscapaciteit bedraagt in totaal 37,6 miljoen euro en is onderverdeeld in de risico's van het grondbedrijf van 9,5 miljoen euro en de overige risico's van in totaal 28,1 miljoen euro. De benodigde weerstandscapaciteit is ten opzichte van de jaarrekening 2018 gedaald met 21,5 miljoen euro. Hieronder wordt nader ingegaan op de belangrijkste wijzigingen.

Risico's grondbedrijf

De actualisatie van de risico's vindt eenmaal per jaar plaats als onderdeel van het jaarlijks op te stellen MPG, laatstelijk bij het MPG 2019 (25,9 miljoen euro). Daarbij zijn alle grondexploitaties grondig geanalyseerd en doorgerekend. Belangrijke wijzigingen in deze risico's als gevolg van recente raadsbesluiten zijn nu tussentijds in beeld gebracht. De risico's van het grondbedrijf zijn met 16,4 miljoen euro gedaald ten opzichte van de risico's volgens het MPG 2019.

Deze daling wordt vooral veroorzaakt door de afboeking en deprogrammering van 48 hectare bedrijventerreinen naar de bestemming landbouw en natuur. Dit is het gevolg van het hierboven vermelde raadsbesluit 'Deprogrammeren 48 hectare bedrijventerreinen en Usseler Es' van 30 september jl.

Overige risico's

De overige risico's zijn becijferd op 28,1 miljoen euro. Dat is een daling van 5,0 miljoen euro ten opzichte van de jaarrekening 2018. Hieronder volgt de tabel met de 10 belangrijkste overige risico's en een korte toelichting.

Onderwerp (bedragen x 1 miljoen euro)	Kans jaarrekening 2018	Financieel gevolg jaarrekening 2018	Kans begroting 2020	Financieel gevolg begroting 2020
FC Twente	50%	25,7	50%	21,4
Onvoorzien bijdragen aan de risico's van gemeenschappelijke regelingen (ADT / RBT) en overige verbonden partijen	90%	6,3	90%	5,9
Als gevolg van schommelingen in de conjunctuur, kunnen zowel aan de kosten- als de opbrengstenkant onvoorzien nadelig incidentele effecten optreden	50%	5,0	50%	5,0
GUB (BUIG, inkomensondersteuning)	90%	3,4	90%	2,3
Overige onvoorzien risico's, waaronder de projectrisico's op het gebied van aanbesteding, planning, bezwaarprocedures, prijsstijgingen en rente-effecten	50%	2,5	50%	2,5
Aan derden verstrekte geldleningen worden niet afgelost	10%	9,0	10%	8,8
Gewaarborgde geldleningen worden niet afgelost	10%	6,7	10%	6,3

Onderwerp (bedragen x 1 miljoen euro)	Kans jaarrekening 2018	Financieel gevolg jaarrekening 2018	Kans begroting 2020	Financieel gevolg begroting 2020
De risico's van Jeugdhulp en Wmo	diverse %	7,8	diverse %	12,2
Calamiteiten binnen de gemeente	10%	5,0	10%	5,0
Sociale werkvoorziening			40%	1,1

- Het risico van de verstrekte en gewaarborgde leningen FC Twente is gedaald door de afboeking van de vordering met 5 miljoen euro. Dit is in overeenstemming met het raadsbesluit van 8 april 2019 over het herstructureringsplan FC Twente;
- Het risico verbonden partijen is gedaald van 6,3 miljoen euro naar 5,9 miljoen euro. Dit betreft met name de verlaging van de risico's van de overige verbonden partijen;
- Het risico van de BUIG is gedaald van 3,4 miljoen euro naar 2,3 miljoen euro tegen 90%. Het gaat vooral om het risico van volumestijgingen;
- De risico's van de overige aan derden verstrekte leningen en gewaarborgde leningen zijn gedaald door jaarlijkse aflossingen;
- De risico's binnen het sociaal domein, jeugdhulp en Wmo, zijn in de top 10 een paar plaatsen gedaald. In absolute zin is het risicobedrag weliswaar gestegen van 7,8 miljoen euro naar 12,2 miljoen euro, echter met gedifferentieerde kansen per onderdeel. Het gaat om diverse risico's op het gebied van jeugdhulp en Wmo, zoals het open eind karakter, tariefstijgingen, continuïteitsproblemen aanbieders en het niet halen van taakstellingen. Daartegenover wordt een voordeel ingecalculeerd op beschermd wonen;
- Het risico Sociale werkvoorziening betreft het niet halen van taakstellingen en aanpassingen in het rijksbeleid.

Doorkijk prognose periode t/m 2023

In de tabel hieronder is een doorkijk gegeven hoe de ratio er uit ziet op basis van de nu bekende en verwachte mutaties die zich in de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit zullen voordoen over de periode tot en met 2023. Ter vergelijking zijn de cijfers opgenomen volgens de jaarrekening 2018. Op de laatste regel van de tabel is de ratio exclusief stille reserves opgenomen, om inzicht te geven in het effect van de stille reserves op de ratioberekening. Dan wordt zichtbaar dat de ratio weerstandsvermogen exclusief stille reserves vanaf 2020 beneden de ondergrens uitkomt.

Ratio	2019	2020	2021	2022	2023
Gemeentebegroting 2020	1,4	1,3	1,0	1,1	1,2
Jaarrekening 2018	1,0	1,2	1,4	1,8	
Gemeentebegroting 2020, exclusief stille reserves	1,0	0,9	0,7	0,8	0,9

De prognosecijfers bij de gemeentebegroting 2020 vallen uiteindelijk lager uit dan die bij de jaarrekening 2018 werden ingeschat. Dit komt vooral door de onttrekkingen aan de algemene reserve ten behoeve van het sluitend maken van het middelenkader 2020 – 2023. Daarnaast is bij de prognose van de ontwikkeling van het weerstandsvermogen, net als bij de Zomernota, rekening gehouden met de risico's die zich vanaf 2021 in het sociaal domein voordoen. In dat jaar wordt naar verwachting het nieuwe verdeelmodel sociaal domein geïmplementeerd (naast de herziening van de algemene uitkering). Een herijking van het verdeelmodel kan aanzienlijke financiële consequenties met zich meebrengen. Dit geldt ook voor het niet realiseren van bezuinigingen in het sociaal domein en andere risico's, zoals op

het gebied van de huishoudelijke hulp in combinatie met het abonnementstarief, de verschuiving van budgetten van Beschermd Wonen naar de Wet Langdurige Zorg (WLZ) en de budgetschommelingen in de BUIG in verband met statushouders.

Bij de Zomernota zijn deze risico's opgenomen in een aparte simulatie voor de jaren 2021, 2022 en 2023. De uitkomst van de simulatie was dat de benodigde weerstandscapaciteit in 2021 met 8,3 miljoen euro verhoogd moet worden. Voor het jaar 2022 met 11,4 miljoen euro en voor het jaar 2023 met 16,7 miljoen euro.

Het stijgende verloop van de ratio richting 2023 komt uiteindelijk door de jaarlijkse toevoegingen vanuit door de Raad ingestelde spaarprogramma's ter versterking van onze financiële positie. Toevoegingen waarbij al rekening is gehouden met het voorstel bij deze begroting om 2 miljoen euro van het oorspronkelijke spaarbedrag om te zetten naar een begrotingspost onvoorzien. Dit om de begroting weerbaarder en robuuster te maken voor de fluctuaties in de uitkering van het Rijk. De post onvoorzien mag alleen ingezet worden voor het opvangen van tegenvallers in de gemeentefondsuitkering in het lopende begrotingsjaar. Voor zover deze tegenvallers zich niet voordoen, wordt het bedrag aan het eind van het jaar aan de algemene reserve toegevoegd conform de oorspronkelijke intentie van het spaarprogramma. Dit geeft rust in het lopende jaar en ook blijft hiermee geborgd dat we werken aan een gezonde langjarige financiële positie. Zie ook de toelichting in paragraaf 2.4.

Scenario's

Ondanks een grondige aanpak blijft het inschatten van risico's en de waarde van (stille) reserves deels subjectief. Om een goed beeld te krijgen van de financiële weerbaarheid van de gemeente is het relevant te laten zien hoe de weerstandsratio zich ontwikkelt indien zich onverwachte grote tegenvallers zouden voordoen. Denk daarbij aan mogelijke tegenvallers in de algemene uitkering, de transformatie bij het sociale domein en grondverkoop of het niet realiseren van taakstellingen, maar ook nadelige ontwikkelingen bij verbonden partijen, een onverhoopt faillissement bij FC Twente waardoor de gemeente haar vordering geheel af moet schrijven of dalende prijzen van het vastgoed- en grondbezit. Dit soort tegenvallers hebben invloed op de eerder gepresenteerde doorkijk. De gevolgen voor de algemene reserve en de ratio weerstandsvermogen zijn in onderstaande tabellen opgenomen om een beeld te geven hoe volatiel de weerstandsratio is. Daarbij zijn een viertal scenario's doorgerkend:

1. Een incidentele tegenvaller van 10 miljoen euro in 2020
2. Een incidentele tegenvaller van 20 miljoen euro in 2020
3. Een structurele tegenvaller van 5 miljoen euro vanaf 2020
4. Een structurele tegenvaller van 10 miljoen euro vanaf 2020

Ratio weerstandsvermogen, inclusief stille reserves	2020	2021	2022	2023
Incidentele tegenvaller van 10 miljoen euro in 2020	1,0	0,8	0,9	1,0
Incidentele tegenvaller van 20 miljoen euro in 2020	0,8	0,6	0,7	0,8
Structurele tegenvaller van 5 miljoen euro vanaf 2020	1,2	0,8	0,8	0,8
Structurele tegenvaller van 10 miljoen euro vanaf 2020	1,0	0,6	0,5	0,5

Ratio weerstandsvermogen, exclusief stille reserves	2020	2021	2022	2023
Incidentele tegenvaller van 10 miljoen euro in 2020	0,6	0,5	0,6	0,7
Incidentele tegenvaller van 20 miljoen euro in 2020	0,4	0,3	0,4	0,6
Structurele tegenvaller van 5 miljoen euro vanaf 2020	0,8	0,5	0,5	0,6
Structurele tegenvaller van 10 miljoen euro vanaf 2020	0,6	0,3	0,2	0,2

Algemene reserve	2020	2021	2022	2023

Incidentele tegenvaller van 10 miljoen euro in 2020	24	23	30	40
Incidentele tegenvaller van 20 miljoen euro in 2020	14	13	20	30
Structurele tegenvaller van 5 miljoen euro vanaf 2020	29	23	25	30
Structurele tegenvaller van 10 miljoen euro vanaf 2020	24	13	10	10

Naar aanleiding van deze doorrekening kan geconcludeerd worden dat incidentele tegenvallers, zoals bijvoorbeeld een faillissement bij FC Twente nog adequaat op te vangen zijn, ook als deze tegenvallers fors zijn. Dit omdat in de begroting een spaarprogramma is verwerkt ter versterking van de algemene reserve, die deze incidentele tegenvallers binnen enkele jaren weer herstellen. Bij structurele tegenvallers, zoals bijvoorbeeld een forse daling van de algemene uitkering herstelt de weerstandsratio maar matig, zeker in het geval de structurele tegenvaller de omvang van het spaarprogramma benadert.

Financiële kengetallen

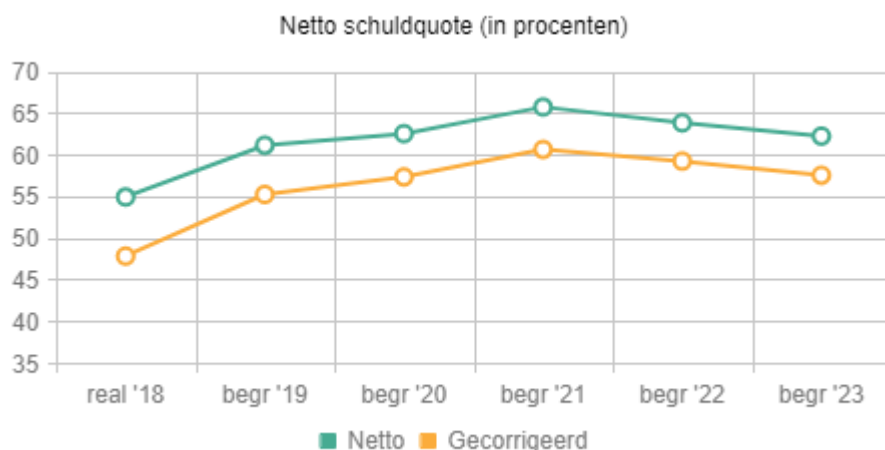
Het BBV schrijft voor dat in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing - in aanvulling op de ratio weerstandsvermogen - een verplichte set van vijf financiële kengetallen wordt opgenomen. Deze staan in de tabel hieronder. De kengetallen maken inzichtelijk(er) over hoeveel (financiële) ruimte de gemeente beschikt om structurele en incidentele lasten te kunnen dekken of opvangen.

		rek 2018	beg 2019	beg 2020	beg 2021	beg 2022	beg 2023
1A	netto schuldquote	55%	61%	63%	66%	64%	62%
1B	netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	48%	55%	57%	61%	59%	58%
2	solvabiliteitsratio	19%	15%	14%	14%	15%	16%
3	grondexploitatie	3%	6%	6%	6%	5%	5%
4	structurele exploitatieruimte	2%	1%	1%	1%	2%	2%
5	belastingcapaciteit	107%	111%	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.

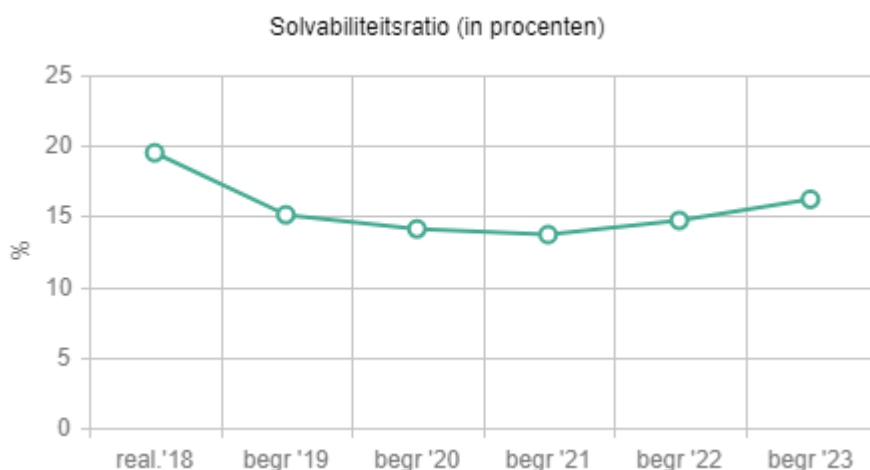
Netto schuldquote

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. De doorkijk van dit kengetal laat een redelijk stabiel beeld zien. De netto schuldquote in- en exclusief doorgeleende gelden bevindt zich alle jaren duidelijk beneden de door de VNG gehanteerde kritische waarde van 130%.



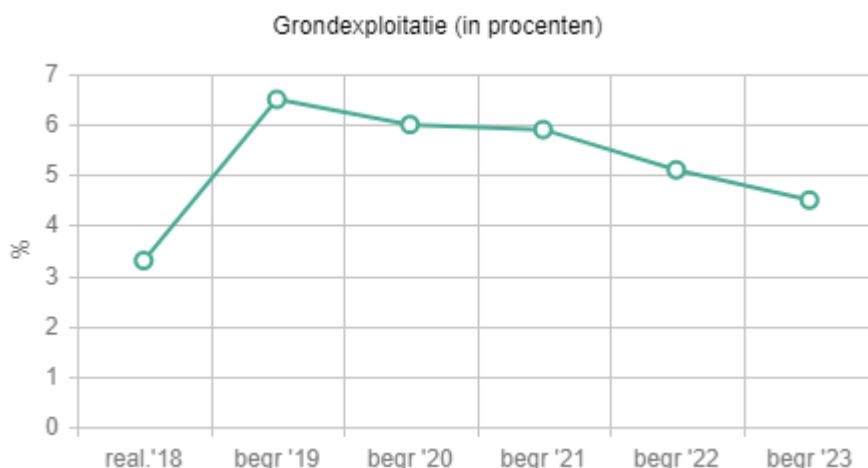
Solvabiliteitsratio

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 2021 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 bedrijventerreinen. Het spaarprogramma zorgt vervolgens weer voor een verbetering van het eigen vermogen.



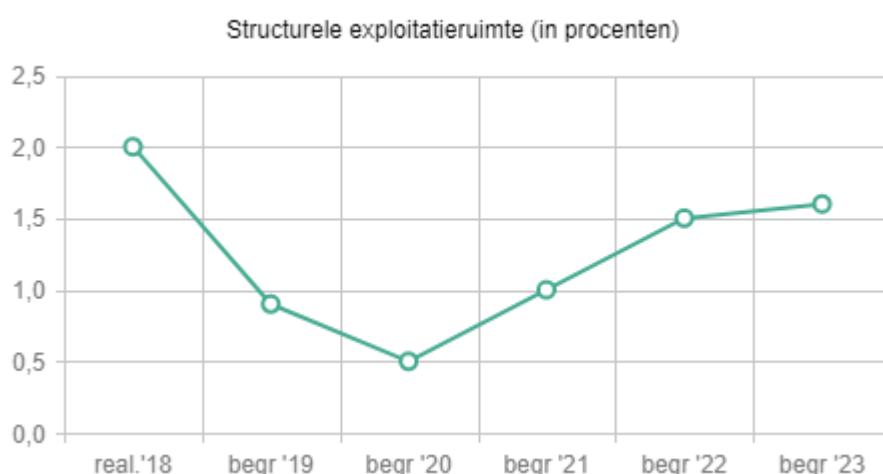
Kengetal grondexploitatie

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 5 a 6% op een relatief laag niveau.



Structurele exploitatieruimte

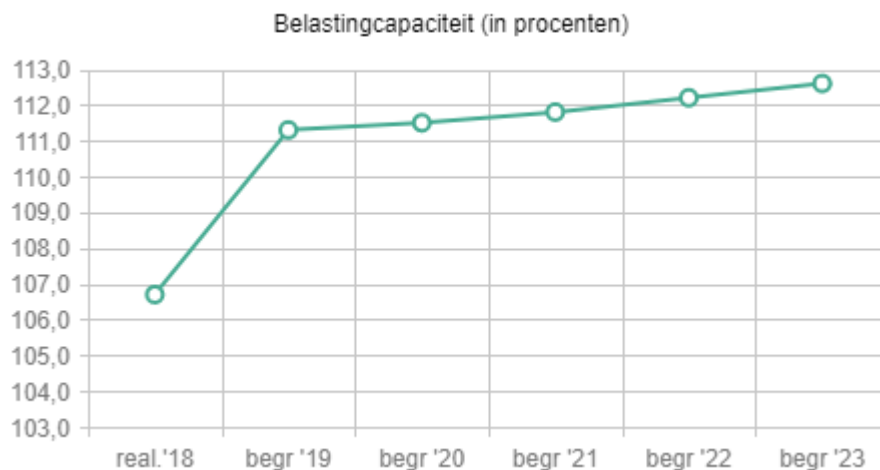
Dit kengetal hebben we nodig om te kunnen beoordelen welke structurele ruimte onze gemeente heeft om de eigen lasten te dragen, of welke structurele stijging van de baten of structurele daling van de lasten daarvoor nodig is. Wanneer dit kengetal negatief is, betekent het dat het structurele deel van 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 periode tot en met 2023 is er sprake van structurele ruimte (een positief saldo van structurele baten/lasten) en daarmee een meerjarig structureel sluitende begroting. Dat we in het middelenkader over de jaren 2020 - 2022 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. Bij deze begroting wordt voorgesteld om hiervan 2 miljoen euro om te zetten naar een begrotingspost onvoorzien. Dit om de begroting robuuster te maken voor fluctuaties in de uitkering van het Rijk, maar tegelijkertijd te blijven werken aan een gezonde langjarige financiële positie.



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 2020 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 riolheffing boven de inflatiecorrectie. Hierbij is er van uitgegaan dat de landelijke woonlasten 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 2020 - 2022 en de afboekingen in 2019 op de geldlening FC Twente en de bedrijventerreinen verbetert het weerstandsvermogen. Vanaf 2021 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 2020 t/m 2023 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