

6.2 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Het formuleren van ambities en beleid maken én de uitvoering hiervan gaan gepaard met het maken van keuzes en het bewust afwegen van risico's. De aandacht voor dit onderwerp is dan ook actueler dan ooit. De gemeente bevindt zich in een zeer dynamische omgeving. De regeldruk neemt toe, het takenpakket wordt uitgebreid en de verwachting van de burger wordt steeds duidelijker hoorbaar via openbare kanalen. Hierdoor bevindt de gemeente zich in een glazen huis en neemt de kans op imago- en financiële schade toe en kan de impact hiervan groot zijn. De gemeente moet daarom op gestructureerde en transparante wijze de risico's beheersen.

De gemeente Hengelo heeft een integraal risicomanagementbeleid. Integraal risicomanagement is een brede invulling van risicomanagement, waarbij niet alleen de (wettelijke) kaders worden gevolgd, maar het risicobewustzijn breed wordt gestimuleerd. Risicomanagement is immers geen afzonderlijke activiteit, maar maakt integraal deel uit van alle (management)processen.

Om vast te stellen dat wij voldoende in staat zijn risico's op te vangen, maken we een inschatting van het zogenaamde *benodigde weerstandsvermogen*.

Het weerstandsvermogen geeft inzicht in de gezondheid van de financiële positie op langere termijn van de gemeente.

Om het benodigde weerstandsvermogen te berekenen is een goede risico-inventarisatie nodig met een inschatting van het gevolg, de kans dat het risico zich voordoet en de financiële impact. Daarnaast is een kansberekening nodig, omdat het niet waarschijnlijk is dat meerdere risico's zich op eenzelfde moment én in volle omvang zullen voordoen. Deze kansberekening voeren we uit met de zogenaamde Monte Carlo-analyse.

Risico's kunnen zich incidenteel voordoen, zoals eenmalige negatieve exploitatieresultaten. Deze risico's worden gedekt uit de algemene reserve. De vrij aanwendbare reserves vormen daarmee de zogenaamde *incidentele weerstandscapaciteit*.

Wanneer de financiële impact van risico's een structureel karakter heeft, is de algemene reserve als dekkingsmiddel niet toegestaan. Dan zal de *structurele weerstandscapaciteit* moeten worden aangesproken. De structurele weerstandscapaciteit bestaat uit de onbenutte belastingcapaciteit uit hoofde van de overige heffingen.

6.2.1 Beleidsnotities

Titel	Raadsbesluit
Beleidsnota Integraal Risicomanagement Weerstandsvermogen 2018-2022	2271956

6.2.2 Doelen

Bereiken?	Doen?
We overzien de consequenties van onze keuzes en zetten daar gericht actie op, zodat we onze doelstellingen bereiken	<p>In het beleid risicomanagement dat in 2018 is vastgesteld is de omslag gemaakt naar integraal risicomanagement. Deze omslag heeft als gevolg dat niet alleen de (wettelijke) kaders worden gevolgd, maar het risicobewustzijn breed wordt gestimuleerd in alle lagen van de organisatie. Risicomanagement is geen afzonderlijke activiteit, maar maakt integraal deel uit van alle (management)processen. Om een integraal beeld te krijgen van de risico's, worden risico's tijdens de risico identificatie vanuit verschillende invalshoeken in kaart gebracht. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar risico's met financiële impact, maar ook risico's zonder direct financiële impact, zoals imago-, fraude-, juridisch,- en bestuurlijke risico's. Het uitgangspunt is dat de bewustwording van de risico's en het beheersen daarvan doorlopend de aandacht heeft.</p> <p>In 2020 werken we aan verdere bewustwording van de functie en meerwaarde van integraal risicomanagement. De risico's voor de hoofdthema's en grote projecten inventariseren we volgens deze methode. Concreet gaat het dan om de risico's op het gebied van:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Jeugd - Wmo - Participatiewet - Inkoop en aanbesteden - Omgevingswet - Grondexploitaties - Gegevensbescherming (AVG) - Duurzaamheid - Open bestuursstijl - Organisatie (juridisch, personeel, informatie, veiligheid) - Binnenstad - Hart van Zuid - Renovatie stadhuis & Nieuwbouw stadskantoor - Warmtenet <p>In 2020 zijn de risico's van bovenstaande 14 thema's in beeld gebracht. Deze 14 thema's worden periodiek geactualiseerd en waar nodig gewijzigd. De kans bestaat dat de invoering van integraal risicomanagement zorgt voor een significante wijziging van de benodigde weerstandscapaciteit. Een uitgebreide beschrijving van integraal risicomanagement en de gehanteerde methode is te lezen in het risicomanagementbeleid 2018-2022.</p>

6.2.3 Indicatoren

De indicatoren zijn opgesteld conform het risicomanagement beleid dat in 2018 is vastgesteld.

Indicator	Waarde
Begrotingssaldo (* € 1.000)	<p>De meerjarenbegroting is minimaal financieel sluitend in 2020.</p> <p><i>Stand van zaken</i> Het verloop van het meerjarenperspectief in de Beleidsbegroting 2020-2023 toont een begrotingssaldo van:</p> <p>2020: € 0 2021: € 0 2022: € 0 2023: € 0</p>
Incidentele weerstands-capaciteit (* € 1.000)	<p>Het vrij aanwendbare deel van de reservepositie beschouwen we als de incidentele weerstandscapaciteit. Dit zijn concreet de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - de vrij aanwendbare reserves (excl. onderwijshuisvesting en dekking kapitaallasten) en - de post onvoorzien <p><i>Stand van zaken</i> De incidentele weerstandscapaciteit is ultimo 2020:</p> <ul style="list-style-type: none"> - vrij aanwendbare reserves: € 42.242 - post onvoorzien: € 166
Structurele weerstands-capaciteit	<p>De structurele weerstandscapaciteit is de onbenutte belastingcapaciteit.</p> <p>Voorgescreven is dat de gemeentelijke tarieven, leges en heffingen voor maximaal 100% kostendekkend zijn. In Hengelo is dat ook het uitgangspunt voor de belangrijkste tarieven. Tenzij een risico zich manifesteert in deze tarieftaken, biedt dit geen ruimte aan structurele weerstandscapaciteit.</p>

Wanneer een structureel risico optreedt, is het niet altijd mogelijk de financiële impact op korte termijn in de begroting op te vangen. In dat geval kan een gemeente onder zeer strikte voorwaarden een beroep doen op extra financiering van het Rijk (artikel 12 Gemeentewet). Eén van de voorwaarden is dat de gemeente de belastingcapaciteit ten volle benut. Dat kan uiteraard niet oneindig. Daarom is door het Rijk een norm gesteld tot welk niveau het nog aanvaardbaar is lokale belastingen te verhogen, de zogenaamde artikel 12 norm.

Elke gemeente mag de ozb-tarieven overigens zo hoog maken als zij wil. Maar de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft met het Rijk een afspraak gemaakt over de maximale stijging van de landelijke ozb-opbrengst. Dit heet de *macronorm*.

Het verschil tussen de werkelijke hoogte van de lokale belastingen en de aanvaardbare hoogte van de artikel 12 norm noemen we de *onbenutte belastingcapaciteit* en betreft de *structurele weerstandscapaciteit*.

Stand van zaken

De gemiddelde woonlasten voor een gemiddeld gezin in de gemeente Hengelo bedragen in 2020 € 716. Het landelijk gemiddelde is € 740. Voor 2020 is de benutte belastingcapaciteit dus 96,8% van het landelijk gemiddelde. Als we de onbenutte belastingcapaciteit van 3,2%, zijnde € 24 vermenigvuldigen met het aantal huishoudens, circa 37.300, komen we uit op een onbenutte belastingcapaciteit van € 895.200.

Benodigde weerstands-
capaciteit (* € 1.000) Het benodigde weerstandsvermogen bepalen we door de geïdentificeerde risico's uit te drukken in euro's.

Omdat de kans dat alle risico's zich tegelijkertijd voordoen zeer beperkt is, passen we een zogenaamde Monte Carlo-analyse toe. Bij deze techniek wordt het optreden van de verschillende risico's in diverse scenario's vele malen gesimuleerd. Door deze methode hebben we een beeld van het benodigde weerstandsvermogen in vrijwel alle denkbare scenario's.

We streven ernaar dat de hoogte van de algemene reserve 50% van het benodigde weerstandsvermogen is.

Stand van zaken

Volgens de Monte Carlo-analyse (zekerheidspercentage 90%) is de benodigde weerstandscapaciteit € 18.278

Weerstands-vermogen
(* € 1.000) De weerstandscapaciteit zijn de middelen en mogelijkheden die de gemeente heeft om onverwachte, niet-begrote kosten of tegenvallende inkomsten te kunnen dekken.

De weerstandscapaciteit (weerstandsratio) berekenen we als volgt:

Beschikbare weerstandscapaciteit
----- = Ratio weerstandsvermogen
Benodigde weerstandscapaciteit

Uit deze berekening volgt een ratio. Om te bepalen of het weerstandsvermogen op het gewenste niveau is, bekijken we in welke waarderingscategorie de ratio valt. We hanteren de waarderingscategorieën zoals hieronder weergegeven:

Klasse - Ratio- Betekenis

- A - > 2,0 - Uitstekend
- B - 1,4 tot 2,0 - Ruim voldoende
- C - 1,0 tot 1,4 - Voldoende
- D - 0,8 tot 1,0 - Matig
- E - 0,6 tot 0,8 - Onvoldoende
- F - < 0,6 - Ruim onvoldoende

Stand van zaken

De beschikbare weerstandscapaciteit is € 43.303
De benodigde weerstandscapaciteit is € 18.278

De ratio die hieruit volgt is dan 2,4 en is daarmee ruim voldoende. In de jaarrekening 2018 (berekend 2019) was de ratio 2,1. De verwachte stand van de reserves is ruim € 2 miljoen hoger en de benodigde weerstandscapaciteit is circa € 1,5 miljoen lager.

Het beeld van de ratio is geflatteerd en eigenlijk te hoog. Op een deel van de beschikbare weerstandscapaciteit liggen al claims. Dit geldt bijvoorbeeld voor de bestemmingsreserves en de "geormerkte gelden sociaal domein" binnen de algemene reserve (de zgn. stroppenpot). Als we deze bedragen niet meenemen komen we op een gecorrigeerd weerstandsratio van 1,3 en is daarmee voldoende.

6.2.4 Overzicht belangrijkste risico's

Thema	Risicogebeurtenis	Mogelijk gevolg
Organisatierisico - Juridisch	Ten gevolge van een rechterlijke uitspraak is de Parkeergarage BP Hofstedestraat niet langer aangemerkt als een Dienst Algemeen Economisch Belang (DAEB).	De boekwaarde van de activa moet worden gewaardeerd tegen de waarde in het economisch verkeer en gegeven de exploitatie verliezen is die waarde nihil.
Inkoop en Aanbesteden	Producten/diensten of leveringen worden niet doelmatig en/of rechtmatig ingekocht.	Er wordt 'te duur' ingekocht en/of wordt niet voldaan aan wet- en regelgeving.
Sociaal Domein	De bezuinigingen die vanuit het inkooptraject zijn voorzien leveren niet het beoogde resultaat en de doelstelling wordt niet gerealiseerd.	Er moeten aanvullende maatregelen worden genomen.
Grondexploitatie	De in de grondexploitatie gehanteerde uitgangspunten (uitgiftetempo, grondprijzen, rente en inflatie) vallen in de praktijk negatiever uit dan begroot en de gevolgen daarvan kunnen financieel niet binnen de grondexploitaties worden opgevangen.	Extra verliesvoorziening voor grondexploitaties vormen.
Grondexploitatie	De gemeente heeft een convenant afgesloten met de provincie over de ladder van duurzame verstedelijking.	Projecten moeten worden afgewaardeerd en er is minder flexibiliteit.
Renovatie stadhuis en nieuwbouw stadskantoor	Vertraagde start van de bouw en uitlopende werkzaamheden.	Vertraagde oplevering van stadskantoor en stadhuis.

Ten aanzien van 2019 zijn er nauwelijks verschuivingen in het risicoprofiel. Binnen het sociaal domein is meer zekerheid gekomen over aanvullende middelen vanuit het Rijk, respectievelijk ruim € 2 miljoen in 2019, € 1,57 miljoen in 2020 en € 1,57 miljoen in 2021. Op korte termijn is daarmee het risico in optredingskans gedaald. Wel is er nog steeds sprake van een tekort binnen het sociaal domein. Onduidelijk hoe dit zich in de toekomst gaat ontwikkelen. We wachten het onderzoek uitkomst jeugdzorg af in hoeverre extra rijksmiddelen beschikbaar worden gesteld. Het risico ten aanzien van het inkooptraject is ongewijzigd. We blijven monitoren of het inkooptraject leidt tot de verwachte bezuinigingen.

Een risico wat op dit moment verhoogde aandacht heeft is het proces rondom inkoop en aanbesteden. Er zijn inmiddels meerdere stappen genomen om ervoor te zorgen dat het risico beheerst wordt.

Ten aanzien van Grondexploitaties zijn geen grote wijzigingen geconstateerd. De gehanteerde uitgangspunten en de huidige marktontwikkelingen geven geen aanleiding tot een wijziging van het risicoprofiel. Inherent aan de (economische) ontwikkelingen zien we op projectniveau wel verschuivingen van het risicoprofiel, dit zorgt overall niet voor significante wijzigingen.

Het risicoprofiel van de Parkeergarage BP Hofstedestraat is ongewijzigd gebleven. Binnen dit lopende dossier zijn wel ontwikkelingen, maar deze leiden op dit moment nog niet tot een ander risicoprofiel.

6.2.5 Kengetallen

1. Netto schuldquote en netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen

Kengetal	jaarverslag 2018	begroting 2019	begroting 2020	begroting 2021	begroting 2022	begroting 2023
Netto schuldquote	196,8%	224,8%	219,0%	183,5%	174,0%	164,9%
Netto schuldquote gecorrigeerd	71,3%	95,2%	104,4%	89,4%	84,0%	78,1%

De netto schuldquote geeft de verhouding aan tussen de vaste en vlottende financiering en de totale baten vóór reservemutaties en beoogt daarmee een indicatie te geven van de druk van de kapitaallasten op de exploitatie. Het tweede kengetal doet hetzelfde, maar dan gecorrigeerd voor de door de gemeente aan derden (woningbouw en instellingen) doorverstrekte leningen. Omdat wij al lang, maar wel in afnemende mate, de lokale woningbouwcorporatie Welbions financieren en hiervoor leningen in de markt hebben aangetrokken, is de ongecorrigeerde netto schuldquote zeer hoog. Met de gecorrigeerde netto schuldquote staan wij in de middenmoot. Door aflossing van schulden, zowel voor de eigen financiering als die van de woningcorporatie verbeteren beide quotes in de komende jaren.

2. Solvabiliteitsratio

Kengetal	jaarverslag 2018	begroting 2019	begroting 2020	begroting 2021	begroting 2022	begroting 2023
Solvabiliteitsratio	7,5%	4,9%	6,0%	6,4%	6,7%	7,2%

De solvabiliteitsratio geeft de verhouding aan tussen het eigen vermogen (de reserves) en het balanstotaal. Een groot aandeel eigen vermogen betekent veel mogelijkheden om risico's op te vangen, en meer mogelijkheden om toekomstige investeringen te financieren. De hoogte wordt negatief beïnvloed door de financiering van de woningbouwcorporatie. Hierdoor staat er naar verhouding meer vreemd vermogen op de balans en dus relatief (t.o.v. het totaal vermogen) minder eigen vermogen. Indien de woningbouwfinanciering buiten beschouwing wordt gelaten loopt deze ratio in 2020 op tot circa 9%.

Wij zorgen er voor, dat het eigen vermogen in balans blijft met de risico's die wij lopen. In dat kader is ons standpunt, dat het eigen vermogen voldoende buffer biedt voor de onderkende risico's. De provincie stelt geen norm, dat is aan gemeenten zelf. Maar ze hanteert de signaleringswaarden van de VNG, waarbij lager dan 20% reden is om alert te zijn op de ontwikkeling van het eigen vermogen. Het versterken van het eigen vermogen tot boven het niveau, dat vereist is als weerstandsvermogen (risico's afdekken) staat op gespannen voet met het willen besteden van middelen aan activiteiten, die de burger van ons verwacht.

3. Grondexploitatie

Kengetal	jaarverslag 2018	begroting 2019	begroting 2020	begroting 2021	begroting 2022	begroting 2023
Grondexploitatie	26,3%	26,1%	30,3%	19,9%	16,0%	12,5%

Het kengetal grondexploitatie geeft de verhouding tussen de boekwaarde van de grond en de totale baten vóór reservemutaties. Het is de vraag of dit kengetal veel inzicht geeft in de risico's van grondexploitaties. De jaarlijkse herzieningen en de paragraaf grondbeleid zijn daarvoor betere instrumenten. De komende jaren zullen de boekwaarden grondexploitaties afnemen, waardoor het kengetal eveneens lager wordt. We zakken daarmee onder de 20%, wat de VNG als "minst risicovol" duidt.

4. Structurele exploitatieruimte

Kengetal	jaarverslag 2018	begroting 2019	begroting 2020	begroting 2021	begroting 2022	begroting 2023
Structurele exploitatieruimte	6,7%	0,1%	0,05%	-0,03%	-0,01%	0,11%

In hoofdstuk 4 is het begrotingssaldo gepresenteerd als het verschil tussen de totale lasten en de totale baten. Hierbij is echter geen rekening gehouden met het onderscheid tussen structurele en incidentele baten en lasten. Om de structurele begrotingsruimte te bepalen worden de totale lasten en baten verminderd met de incidentele lasten en baten. De incidentele lasten en baten zijn in bijlage 8.4 weergegeven. In deze bijlage is te zien dat de totale incidentele lasten in 2020 en 2023 hoger zijn dan de totale incidentele baten, hetgeen voor deze jaren een gunstig/positief effect heeft op het structurele begrotingssaldo. Het structurele begrotingssaldo ziet er als volgt uit (bedragen * € 1.000):

	2020:	2021:	2022:	2023:
Saldo baten en lasten voor bestemming/resultaat voor bestemming (zie bijlage 7.1.2)	-1535	-1786	-54	986
Saldo toevoegingen en onttrekkingen aan reserves/mutaties reserves (zie bijlage 7.1.2)	1535	1786	54	-986
Begrotingssaldo 2020-2023/resultaat na bestemming (zie bijlage 7.1.2/paragraaf 4.2)	0	0	0	0
Waarvan saldo incidentele baten en lasten (zie bijlage 8.4)	151	-86	-24	322
Structureel begrotingssaldo 2020-2023	151	-86	-24	322

5. Belastingcapaciteit

Kengetal	jaarverslag 2018	begroting 2019	begroting 2020	begroting 2021	begroting 2022	begroting 2023
Belastingcapaciteit	98,5%	96,6%	96,8%	96,9%	96,3%	95,8%

Met dit kengetal wordt de hoogte van de lokale lastendruk vergeleken met het landelijk gemiddelde. Tussen de 95 en 105% wordt als "neutraal" geïud.

6.2.6 Geprognosticeerde balans

Een geprognosticeerde balans met meerjarig inzicht geeft een beeld van de ontwikkeling van onder meer investeringen, het aanwenden van reserves en voorzieningen, en in de financieringsbehoefte. In samenhang met de kengetallen in de vorige paragraaf geeft de geprognosticeerde balans een indruk van het effect van het beleid in deze meerjarenbegroting op de vermogenspositie van de gemeente.

In de investeringen is al rekening gehouden met de al besloten investeringen voor de komende 4 jaren. De vastlegging van vermogen in vaste activa neemt geleidelijk af. Daarom kan ook het aandeel geleend geld afnemen in deze periode. Het eigen vermogen biedt weinig mogelijkheid als financieringsbron voor nieuwe investeringen in de komende jaren. Daarom zullen nieuwe projecten vreemd gefinancierd moeten worden. Als we dat doen moeten we weer meer inkomsten vastleggen in de vorm van rentekosten en zullen een aantal kengetallen negatief beïnvloed worden. Financieel gezond blijven betekent vinger aan de pols houden voor het niveau van het eigen vermogen en kritisch zijn op het lenen van geld.

Geprognosticeerde balans

ACTIVA	jaarsverslag 2018	begroting 2019	begroting 2020	begroting 2021	begroting 2022	begroting 2023
(Im)materiële vaste activa	250.837	314.121	309.682	303.994	297.355	289.521
Financiële vaste activa: kapitaalverstrekkingen	761	761	761	761	761	761
Financiële vaste activa: leningen	396.220	373.718	335.201	287.218	270.495	258.763
Financiële vaste activa: uitzettingen > 1 jaar	1.953	1.954	1.954	1.954	1.954	1.954
Totaal Vaste activa	649.771	690.554	647.598	593.927	570.565	550.999
Voorraden: Onderhanden werk & Overige grond- en hulpstoffen	82.947	97.271	88.734	60.607	48.198	37.283
Voorraden: Gereed product en handelsgoederen & vooruitbetalingen	21	21	21	21	21	21
Uitzettingen < 1 jaar	37.042	37.042	37.042	37.042	37.042	37.042
Liquide middelen	277	277	277	277	277	277
Overlopende activa	24.079	24.079	23.799	23.799	23.799	23.799
Totaal vlottende activa	144.366	158.690	149.873	121.746	109.337	98.422
Totaal activa	794.137	849.244	797.471	715.673	679.902	649.421
PASSIVA	jaarsverslag 2018	begroting 2019	begroting 2020	begroting 2021	begroting 2022	begroting 2023
Eigen vermogen	60.003	49.155	47.620	45.834	45.780	46.766
Voorzieningen	49.699	46.085	46.254	46.496	47.940	48.145
Vaste schuld	607.729	641.666	584.463	514.289	495.292	471.282
Totaal vaste schulden	657.428	687.751	630.717	560.785	543.232	519.427
Vlottende schuld	44.814	80.446	87.242	77.161	58.999	51.337
Overlopende passiva	31.892	31.892	31.892	31.892	31.892	31.892
Totaal vlottende passiva	76.706	112.338	119.134	109.053	90.891	83.229
Totaal passiva	794.137	849.244	797.471	715.673	679.902	649.421