

### 3.3 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;
- waartoe expliciet wordt besloten.

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 onvoorzien 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.

#### Berekening van het weerstandsvermogen

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 en 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 verwachte standen van deze reserves zijn per einde 2020 als volgt:

Verwachte stand 31/12/2020	bedragen x € 1 mln.
	Bedrag
1. Algemene reserve	59,0
2. Reserve Grondbedrijf	41,1
3. Programmareserves	1,1
4. Centrale bedrijfsvoeringsreserve	0
5. Centrale reserves onderhoud	1,3
<b>Totaal</b>	<b>102,5</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.

#### *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. De verwachte stand van de reserve Grondbedrijf per 1 januari 2020 is € 41,1 mln. Zie de paragraaf Grondbeleid voor een gedetailleerde onderbouwing van de actuele hoogte van de reserve Grondbedrijf.

#### *Programmareserves*

De programmareserves zijn bedoeld om tussentijdse risico's en tegenvallers op te vangen. Jaarlijks wordt bij de begrotingsvoorbereiding bezien welk deel van deze programmareserves ingezet kunnen worden voor nieuw beleid en welk deel noodzakelijk is om doorlopende harde verplichtingen af te dekken. Per 31 december 2020 is de verwachte stand voor de programmareserves € 1,1 mln.

#### *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 - sportaccommodaties) tezamen per 31 december 2020 bedraagt € 1,3 mln.

#### **Gemeentelijke risico's**

##### *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. Om de wenselijke hoogte van het weerstandsvermogen te berekenen, hebben we de grootste risico's die de gemeente loopt in beeld gebracht.

#### *REMU-claim*

Het risico wat buiten deze inventarisatie valt, heeft te maken met het verkoopproces van Eneco. Bij de verkoop van de aandelen in Eneco Groep N.V. (hierna Eneco) in 2020 is de koper gevrijwaard van de claim van de oud-aandeelhouders van REMU N.V. (hierna REMU). Samenvattend stelt REMU dat Eneco door het juridisch verzet tegen de Splittingswet verhinderd heeft dat Eneco vóór 31 december 2010 geprivatiseerd is

en dat REMU daardoor een contractueel afgesproken privatiseringsvergoeding niet ontvangen heeft. Eneco betoogt op hoofdlijnen dat Eneco, inclusief REMU, niet vóór 31 december 2010 verkocht is en dat de aandeelhouders daartoe ook geen plan hadden. De hoogte van claim bedraagt nominaal EUR 133 miljoen. De totale claim bedraagt het nominale bedrag vermeerderd met de wettelijke handelsrente vanaf 1 juli 2009. De rechtbank heeft alle vorderingen afgewezen, vervolgens is er wel hoger beroep aangetekend door de eisers. Het is de juridische inschatting dat het gerechtshof niet anders zal oordelen, waarmee de kans zeer klein is op dit risico. Omdat de verkoopopbrengst van Eneco nog niet meegenomen is in de begroting, wordt dit risico ook nog niet gekwantificeerd.

bedragen x € 1

mln.

Risico's met een incidenteel karakter	Domein	Kans	Bedrag	Weging	Max. bedrag
Rampen en zware ongevallen	Bestuur	1%	63,5	1	63,5
Eigen risico verzekeringen	Bestuur	10%	5,4	1	5,4
Grote projecten	Fysiek	25%	25	1	25
Risico's met een structureel karakter					
Stijging marktrente	Bestuur	10%	5	1,5	7,5
Jeugdhulp openeinderegeling en VT	Sociaal	60%	10	1,5	15
BTW-compensatiefonds	Bestuur	35%	10	1,5	15
BTW sport	Bestuur	75%	2,5	1,5	3,75
Afname WSW i.r.t. rijksbijdrage	Sociaal	80%	2	1,5	3
WMO open-einde regeling	Sociaal	60%	10	1,5	15
Herverdeling gemeentefonds	Bestuur	80%	8	1,5	12
Accres gemeentefonds	Bestuur	65%	18,0	1,5	24
Loon- en prijsbijstelling	Bestuur	70%	6,0	1,5	9
Totaal					<b>198,15</b>

Als alle risico's worden opgeteld, wordt er uitgekomen op een benodigde algemene reserve van ca. € 198 mln. De algemene reserve hoeft echter geen omvang van € 198 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% is dus iets té voorzichtig. Er blijft dan onnodig geld gereserveerd voor een statistisch erg onwaarschijnlijk scenario. In plaats van 100% wordt daarom gekozen voor een zekerheidspercentage van 95%. 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 anderhalf jaar de tijd heeft om een oplossing te vinden voor het voorgedane risico.

Uit de berekening volgt dat de hoogte van het weerstandsvermogen € 59,8 mln. moet zijn. Dit bestaat uit de hoogte van de algemene reserve van € 59,0 mln. en de post onvoorzien van € 0,8 mln. Bij de Voorjaarsnota was het beschikbare weerstandsvermogen € 71,4 mln. (1-1-2019), zijnde de stand van de algemene reserve. Toen heeft er een herijking van het weerstandsvermogen plaats gevonden, waarbij € 4,6 mln. onttrokken is aan de algemene reserve. Op basis van de laatste inschatting van het benodigde weerstandsvermogen, kon er nogmaals € 7,8 mln. vrijvallen voor het algemeen kader. Deze € 7,8 mln. is ingezet als onderdeel van deze begroting.

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.

De opgenomen risico's zijn:

*Rampen en zware ongevallen (kans 1%, impact € 63,5 mln.)*

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.

*Eigen risico verzekeringen (kans 10%, impact 5,4 mln.)*

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.

*Grote projecten (kans 25%, impact 25 mln.)*

De gemeente voert projecten om de gestelde beleidsdoelen te behalen. Dit komt altijd tegen een zeker financieel risico dat vooral zichtbaar is bij grote ruimtelijke- en ICT-projecten. In de komende jaren zal de gemeente voor € 1,19 mld. aan investeringen doen (voor ca. 3/4e deel met gemeentelijke middelen gefinancierd) in infrastructuur, scholen, vastgoed, ICT, etc. Binnen projecten vindt risicomangement plaats. Dit betekent dat risico's periodiek worden herijkt en dat wordt gestuurd om te voorkomen dat risico's optreden. Voor onafwendbare risico's kan aanspraak worden gedaan op het budget onvoorzien dat bij elk project beschikbaar wordt gesteld. In de P&C documenten wordt gerapporteerd over de ontwikkelingen. De raad heeft de mogelijkheid om grote projecten aan te wijzen als GRIP project. Voor deze projecten wordt ieder halfjaar een voortgangsrapportage aangeboden met het verloop van uitgaven, risico's en 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 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 omvang van het risico bij optreden wordt gewaardeerd op € 25 mln. (dit betreft ca. 2,5% van de investeringsportefeuille) en de kans van optreden wordt ingeschat op 25%.

Er is geen verwachting dat projecten niet binnen budget kunnen worden afgerond, maar als dit toch optreedt, kan de gemeente tegenvallers van grote projecten opvangen. 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.

*Stijging marktrente (kans 10%, impact 5 mln.)*

De gemeente sluit langlopende leningen af ter financiering van investeringen. Ultimo 2019 had de gemeente ruim € 1,413 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 2020 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.

*Risico jeugdhulp Openeinderegeling en Veilig Thuis (kans 60%, impact 10 mln.)*

Per 1 januari 2015 heeft de gemeente de verantwoordelijkheid van de jeugdhulp overgenomen van het Rijk. Dit is gepaard gegaan met een budgetkorting. Het Rijk beziet in de komende jaren de verdelingsmethodiek van de budgetten over de gemeenten. Ook is de hoogte van het macrobudget voor jeugdzorg onderwerp van gesprek tussen gemeenten en het Rijk. Verder is sprake van een open-einde-regeling; geen budgetplafond en de gemeente biedt indien noodzakelijk jeugdhulp.

De gemeente Den Haag verzorgt circa 25% van de verwijzingen naar jeugdhulp. De rest van de verwijzingen wordt – zoals wettelijk toegestaan – gedaan door huisartsen, gecertificeerde instellingen (GI's), rechters en medisch specialisten. De inkoop van de gespecialiseerde jeugdhulp wordt regionaal, via het Inkoopbureau

H10, geregisseerd. Het voorgaande beperkt de mogelijkheid om te sturen op lasten. De afgelopen jaren laten grote schommelingen zien in het lastenpatroon van de gemeente.

Bij de jeugdhulp zijn de kosten circa € 20 mln. hoger in 2018, o.a. verklaard door zwaardere hulp en door hogere tarieven in 2018 t.o.v. 2017 vanwege de harmonisering van tarieven. Naar verwachting werken deze effecten in ieder geval in 2019 door. Het tekort in 2018 is voor € 11 mln. gedempt door de inzet van incidentele middelen zoals die voor preventie jeugdhulp in het coalitieakkoord. Om het inzicht in de financiële- en de resultaat-effecten te vergroten heeft de gemeente eind 2017 een Taskforce ingericht. In 2018 is onder meer bereikt dat declaraties eerder worden ingediend.

Met behulp van deze taskforce heeft het nieuwe college in deze meerjarenbegroting een pakket van maatregelen opgenomen waarmee de begroting op een realistisch niveau is gebracht. Dit neemt niet weg dat het een open-einde-regeling blijft en de effectiviteit van de maatregelen zich in de praktijk nog moeten bewijzen. Het risico kan echter wel significant neerwaarts worden bijgesteld; zowel voor het bedrag als voor de kans van optreden.

#### *Btw-compensatiefonds (kans 35%, impact 10 mln.)*

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 mld.. Het Haagse aandeel daarvan is 4,5%. Waarmee het Haagse aandeel op afgerond € 10 mln. komt.

#### *Btw Sport (kans 75%, impact 2,5 mln.)*

Per 1 januari 2019 heeft het nieuwe kabinet besloten de Nederlandse BTW-sportvrijstelling te verruimen als gevolg van het arrest van het Europese Hof van Justitie (Bridport and West Dorset Golf Club). Door deze wetwijziging vervalt het recht op aftrek van btw voor gemeenten en niet-winstbeogende exploitanten van sportaccommodaties. Het gevolg hiervan is voor de gemeente dat betaald BTW op haar inkopen gerelateerd aan Sport een kostenpost vormt. Voor de Rijksoverheid betekent de verruiming van de BTW-sportvrijstelling een structurele extra belastingopbrengst. Omdat de wetwijziging direct voortvloeit uit Europese regelgeving en het (dus) geen bezuinigingsmaatregel is, heeft het huidige kabinet eerder al aangegeven dat de opbrengst van deze extra belastingmaatregel terug dient te vloeien naar de gedupeerden. De gemeenten kunnen gebruik maken van een compensatieregeling (Regeling specifieke uitkering sport, SPUK) waarbij een landelijk plafond van € 153 mln. is vastgesteld. Afhankelijk van de landelijk ingediende compensatieverzoeken en de werkelijke lasten die worden verantwoord in de SISA-verantwoording vindt wellicht nog een herziening van het ingediende compensatieverzoek van het BTW nadeel plaats van de gemeente.

#### *Afname WSW in relatie tot rijksbijdrage (kans 80%, impact 2 mln.)*

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. Het financiële effect van dit risico is ingeschat op € 2 mln. structureel.

#### *Wmo Open-einde-regeling (kans 60%, impact 10 mln.)*

Allereerst is er bij de Wmo sprake van een open-einde-regeling. Aan burgers die ondersteuning nodig hebben moet zorg worden verstrekt. Als gemeente hebben we een zorgplicht (Wmo). We moeten passende hulp verlenen aan Hagenaars die dit nodig hebben. Op het onderdeel Wmo voorzieningen is het tekort in 2018 circa € 17 mln. Vooral bij maatwerkarrangementen (zorg in natura) wordt het effect van de vormvrije melding (conform de bedoeling van de wetgever) en afschaffing eigen bijdrage dagbesteding en begeleiding zichtbaar. Hierdoor wordt aanzienlijk meer gebruik gemaakt van voorzieningen. Gedurende het jaar 2018 is een grote toename te zien in het toewijzen van voorzieningen, vooral voor begeleiding en dagbesteding (van circa 4.700 gemiddeld in 2017 tot circa 5.700 gemiddeld in 2018). De komende jaren is (de uitwerking van) Rijksbeleid een onzekere factor. Het gaat dan om zaken als eventuele compensatie vanuit het Rijk voor tekorten in het sociaal domein, uitwerking van nieuwe verdeelmodellen van Rijksmiddelen en de uitwerking van nieuw beleid. Specifiek is de landelijke invoering van het abonnementstarief een risico. Daardoor betalen alle huishoudens een vaste (niet inkomensafhankelijke) eigen bijdrage voor Wmo voorzieningen. Huishoudens met hogere inkomens die tot voor kort voorzieningen op eigen kracht regelden, krijgen hierdoor een prikkel om van Wmo voorzieningen gebruik te gaan maken, waar een aanzuigende werking vanuit kan gaan.

Om het inzicht in de financiële- en de resultaat-effecten te vergroten heeft de gemeente eind 2017 een Taskforce ingericht. Met behulp van deze taskforce heeft het nieuwe college in deze meerjarenbegroting een

pakket van maatregelen opgenomen waarmee de begroting op een realistisch niveau is gebracht. Dit neemt niet weg dat het een open-einde-regeling blijft, de effectiviteit van de maatregelen zich in de praktijk nog moeten bewijzen en onzekerheden vanuit het Rijksbeleid aanwezig blijven.

#### *Herverdeling Gemeentefonds (kans 80%, impact 8 mln.)*

Het gemeentefonds is één van de belangrijkste inkomsten voor de gemeente Den Haag. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is voornemens per 2021 de verdeling van het gemeentefonds volledig te herzien. De omvang van de vaste bedragen voor de G4-gemeenten wordt daarbij ter discussie gesteld. Het is iets waarschijnlijker dat Den Haag er bij deze herverdeling als nadeelgemeente uit zal komen dan dat het een voordeelgemeente zal zijn. Als verwacht risicobedrag is € 8 mln. structureel opgenomen, met kans van 80%.

#### *Accres Gemeentefonds (kans 65%, impact 18 mln.)*

In de Voorjaarsnota 2019 is de raming voor het gemeentefonds ongeveer € 20 mln. verlaagd. Het risico verandert daarbij niet, en is ook voor 2020 65% met een impact van € 18 mln. structureel. In het coalitieakkoord 2019-2022 'Samen voor de Stad' (RIS 304121) is nadrukkelijk notie gemaakt van dit risico. De trap-op-trap-af systematiek zorgt voor ongewenste schommelingen in verreweg de grootste inkomstenpost, met jaarlijks circa € 1,2 mld., van de gemeente. Den Haag dringt er bij het Rijk op aan om tot een meer solide raming van het gemeentefonds te komen. De algemene groei ervan, het zogeheten accres, is echter voortdurend onzeker. We onderzoeken daarom (samen met het Rijk) de mogelijkheid om de nieuwe systematiek aan te passen. Dit moet meer rust geven in de begroting en ad hoc aanvullende maatregelen voorkomen.

#### *Loon- en prijsbijstelling (kans 70%, impact 6 mln.)*

Het Rijk gaat in de meicirculaire 2019 uit van een lager accres gemeentefonds door een lagere loon- en prijsbijstelling dan de gemeente waarschijnlijk benodigd heeft. Voor 2021 en verder houdt de gemeente rekening met een loonstijging van 0,5%. De inflatieverwachting voor die jaren bedraagt 1,5%. Als de loonstijging de prijsontwikkeling bijhoudt ontstaat er een gat in de begroting. Dit risico wordt ingeschat op 1% van de salarislastenbegroting van de gemeente Den Haag (totaal is ca. € 600 mln.). Dit betekent een financiële impact van € 6 mln. structureel met een kans van 70%.

### **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. De effecten van de beoogde verkoop van de Eneco aandelen zijn hierin (nog) niet verwerkt.

	jaarrekening 2018	begroting 2019	begroting 2020	begroting 2021	begroting 2022	begroting 2023
Netto schuldquote	56,33%	57,51%	67,86%	70,90%	73,66%	74,76%
Netto schuldquote (gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen)	48,03%	49,47%	61,14%	64,24%	68,28%	69,76%
Solvabiliteitsratio	20,45%	16,95%	15,10%	15,37%	15,87%	15,40%
Structurele exploitatieruimte	-2,15%	-1,45%	-1,06%	0,08%	0,40%	0,22%
Grondexploitatie	2,72%	2,39%	2,44%	2,45%	2,50%	2,49%
Belastingcapaciteit	75,69%	77,55%	79,57%	79,61%	79,67%	79,60%
EMU-saldo (in dzd. Euro's)	-255.745	-226.108	-181.000	-69.000	-70.000	-43.000

#### *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. Hoewel de schuldquote oploopt, blijft deze ruim binnen de signaleringsgrens van 130 procent. Bij de berekening van de netto schuldquote is nog geen rekening gehouden met de beoogde verkoop van Eneco. De verkoopopbrengst heeft

een gunstig effect op dit kengetal. 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. De schuldquote van Den Haag bevindt zich ruim binnen de in de theorie genoemde (en door de VNG gehanteerde) signaleringsgrens van 130 procent.

#### *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 2018 (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 termijn 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 langetermijn-houdbaarheid 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 en gedegen 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 2018 € 2,8 mld. Stel dat er een solvabiliteitseis van 30 procent aan gemeenten werd gesteld. Dan zou het gevolg zijn dat de gemeente € 840 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. Oftewel, solvabiliteit werkt bij gemeenten, en de overheid in het algemeen, anders dan bij het bedrijfsleven.

De solvabiliteit van de gemeente ligt momenteel onder de signaleringswaarde van de VNG van 20 procent. De solvabiliteit is berekend exclusief de effecten van de beoogde verkoop van Eneco. Bij verkoop van Eneco ontvangt de gemeente een forse verkoopopbrengst, welke in eerste instantie zal worden toegevoegd aan diverse reserves. We gaan er vanuit dat de verkoop plaats zal vinden in 2020. Dan zal door de toename van de totale reservepositie, de solvabiliteitsratio naar verwachting stijgen naar ruim boven de signaleringswaarde. In de raadsmededeling 'Beheersing verkoopopbrengst Eneco' ([RIS304225](#)) wordt verder in gegaan op de spelregels ten aanzien van de beheersing van de Eneco-middelen en de meer praktische gevolgen van de aandelenoverdracht.

Tot slot is de daling van de reservepositie ook het gevolg van het inzetten van de reserve Activa-financiering waarbij we de corresponderende kapitaallasten structureel in de exploitatie hebben gedekt. De kengetallen voor de schuldquota's blijven ruim onder de signaleringsgrens van 130 procent.

#### *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. Het kengetal drukt dus niet uit of sprake is van een begrotingstekort of –overschot. Het kengetal in de jaren 2019 tot en met 2020 is negatief. De gemeente wordt geconfronteerd met significante structurele tekorten op vooral Zorg en Jeugd en het gemeentefonds. Deze tekorten zijn in deze begroting van passende structurele oplossingen voorzien zodat de begroting meerjarig in evenwicht blijft. De effecten van de structurele maatregelen bereiken in 2022 en 2023 hun volledige omvang. Om majeure bezuinigingen in de eerste jaren te voorkomen heeft het college gekozen om het tekort in de jaren 2019 tot en met 2021 incidenteel te dekken. Met ingang van 2021 is 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.

#### *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 79% 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. In de eerste jaren 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 uitvoering van het incidentele beleid uit het coalitieakkoord voor deze jaren. 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 2020 neemt het begrote EMU-saldo af. Voor een belangrijk deel komt dit doordat de (vervangings-)investeringen voor die jaren nog niet volledig in te schatten zijn.

#### *Geprognoseerde balans*

De geprognoseerde 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.



(bedragen in € 1.000)

	jaarrekening 2018	begroting 2019	begroting 2020	begroting 2021	begroting 2022	begroting 2023
<b>Vaste activa</b>						
Immateriële vaste activa	27	0	0	0	0	0
Materiële vaste activa	1.673.456	1.816.000	1.950.000	2.020.000	2.103.000	2.122.000
Financiële vaste activa	422.963	396.000	382.000	370.000	325.000	307.000
	<b>2.096.446</b>	<b>2.212.000</b>	<b>2.332.000</b>	<b>2.390.000</b>	<b>2.428.000</b>	<b>2.429.000</b>
<b>Vlottende activa</b>						
Voorraden	61.924	59.000	62.000	62.000	62.000	62.000
Uitzettingen/Vorderingen	363.474	354.000	343.000	305.000	302.000	303.000
Overlopende activa	257.597	260.000	261.000	258.000	260.000	259.000
Liquide middelen	2.182	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
	<b>685.177</b>	<b>675.000</b>	<b>668.000</b>	<b>627.000</b>	<b>626.000</b>	<b>626.000</b>
<b>Totaal Activa</b>	<b>2.781.623</b>	<b>2.887.000</b>	<b>3.000.000</b>	<b>3.017.000</b>	<b>3.054.000</b>	<b>3.055.000</b>
<b>Vaste passiva</b>						
Eigen Vermogen	571.125	489.000	453.000	464.000	485.000	470.000
Voorzieningen	151.390	147.000	139.000	129.000	121.000	112.000
Langlopende schulden	1.402.882	1.468.000	1.766.000	1.948.000	2.059.000	2.096.000
	<b>2.125.397</b>	<b>2.104.000</b>	<b>2.358.000</b>	<b>2.541.000</b>	<b>2.665.000</b>	<b>2.678.000</b>
<b>Vlottende passiva</b>						
Vlottende schulden	606.478	733.000	594.000	427.000	340.000	328.000
Overlopende passiva	49.748	50.000	48.000	49.000	49.000	49.000
	<b>656.226</b>	<b>783.000</b>	<b>642.000</b>	<b>476.000</b>	<b>389.000</b>	<b>377.000</b>
<b>Totaal Passiva</b>	<b>2.781.623</b>	<b>2.887.000</b>	<b>3.000.000</b>	<b>3.017.000</b>	<b>3.054.000</b>	<b>3.055.000</b>

### Conclusie

De gemeente kent een meerjarig sluitende begroting en de uitvoeringsrisico's zijn met het beschikbare weerstandsvermogen in voldoende mate afgedekt. De financieringslast van de gemeente is structureel draagbaar en de gemeente heeft relatief lage schulden. Daarnaast kent Den Haag ten opzichte van het landelijk gemiddelde een gematigde lokale lastendruk. De solvabiliteit neemt af, maar is in deze context nog steeds toereikend, zeker in samenhang met de beoogde verkoop van Eneco (waardoor deze nog dit jaar ruim boven de signaleringswaarde zal uitkomen). De conclusie luidt dan ook dat de financiële positie van Den Haag goed is.