

3.2.2 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Deze paragraaf biedt op basis van een risicosimulatie en een overzicht van financiële kengetallen inzicht in de financiële positie van de gemeente Leiden. Uit de risicosimulatie blijkt dat het weerstandsvermogen van de gemeente voor 2020 'voldoende' is. De financiële kengetallen laten net als bij de Programmabegroting 2019 zien dat de schuldpositie sterk zal oplopen als gevolg van de investeringen die de gemeente doet. Dit zorgt niet voor acute problemen, maar levert in de toekomst een kwetsbaarheid voor rentestijgingen op. Door leningen voor een lange periode vast te leggen en op voorhand al een rentestijging in te begroten wordt dit risico enigszins beperkt.

1. Risico's

Een risico is een mogelijke gebeurtenis met een negatief gevolg voor de organisatie. Met behulp van een risicomanagementinformatiesysteem prioriteert, analyseert en beoordeelt de gemeentelijke organisatie risico's op systematische wijze. Door een goed systeem van risicomanagement kunnen bestuurders en managers vervolgens in voor risico's, die het behalen van de doelstellingen van de organisatie bedreigen, passende beheersmaatregelen nemen. Op basis van de inventarisatie is een risicoprofiel voor 2020 opgesteld. Het onderstaande overzicht toont de tien grootste risico's met de hoogste bijdrage aan de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit aangevuld met de getroffen beheersmaatregel. Onderaan de tabel is het totaalbedrag voor de overige risico's opgenomen.

Tabel 1: Belangrijkste financiële risico's

Prgr.	Risico	Gevolgen	Maatregelen	Kans	Maximale impact	Invloed
Div.	Gehanteerde index is onvoldoende om de stijging van prijzen voor (infrastructurele) werken door hoogconjunctuur op te vangen.	Hogere kosten leiden tot incidenteel of structureel tekort in de begroting. Kwaliteitsniveau is lager door noodzaak tot bijsturing.	a. In alle fasen van het Leidse planproces kostenraming zo goed mogelijk actualiseren op basis van de marktontwikkelingen; b. Indien nodig bijsturen op het kwaliteitsniveau / fasering.	50%	9.000.000	23,50%
6	Lopende planschadeclaims.	Het uitkeren van de planschade leidt tot een incidenteel nadeel in de begroting.	Voeren van een zorgvuldige juridische procedure.	40%	7.300.000	15,22%
Div.	De gemeente Leiden staat garant voor de rente en aflossing van leningen tot een totaalbedrag van € 84,9 miljoen. Het risico is dat de partij aan wie een garantstelling is verstrekt zijn betalingsverplichting niet kan nakomen.	Gemeente moet gegarandeerde geldsom voldoen aan de bank (incidenteel nadeel) of de exploitatie van de geldnemer ondersteunen (structureel nadeel).	a. Zorgvuldige toets op de haalbaarheid van de exploitatie bij een garantie-aanvraag o.b.v. Verordening gemeentegaranties; b. Eisen van aanvullende zekerheden als de garantie wordt aangesproken o.b.v. Verordening gemeentegaranties; c. Jaarlijkse toets van de Jaarrekeningen van de partijen waaraan een garantstelling is verstrekt; d. Wettelijke zorgplicht van de banken tegenover de borgsteller.	10%	15.638.852	8,11%
6	Stationsgebied: Het beoogde programma in het stationsgebied Leiden zal zoals besloten in het kaderbesluit kan in de nog te ontwikkelen deelgebieden niet of niet volledig worden gerealiseerd vanwege de definitieve locatiekeuze van het busstation alsmede de taakstelling 30% sociale huur uit het nieuwe beleidsakkoord. De extra benodigde plankosten leiden tevens tot een neerwaartse bijstelling van het resultaat.	Lagere inkomsten en hogere kosten zorgen voor een neerwaartse bijstelling van het resultaat op de grondexploitatie. Dit leidt tot een incidenteel nadeel in de begroting.	a. Intensiveren onderzoek en gesprek met hogere overheden over subsidiemogelijkheden over deze complexe verstedelijkingsopgave b. Onderzoek naar optimaliseren inpassing busstation en aansluiting Leidse Ring Noord c. Onderzoek naar optimalisatie buskavel binnen het Stationsgebied	30%	4.679.653	7,24%

Pgr.	Risico	Gevolgen	Maatregelen	Kans	Maximale impact	Involed
AD	Algemene Uitkering Gemeentefonds valt lager uit dan geraamd	Lagere inkomsten leiden tot een structurele of incidentele tegenvaller in de begroting.	a. Tijdig vertalen circulaire Gemeentefonds in besluitvorming zodat financiële consequenties goed kunnen worden verwerkt. Risico kan niet worden voorkomen b. Participeren in beleidsdiscussies Gemeentefonds c. Monitoren ontwikkeling van de belangrijkste maatstaven in verhouding tot de gehanteerde uitgangspunten Gemeentefonds	30%	3.000.000	4,72%
4	LBSP - Duurzame reconstructie openbare ruimte en infrastructuur: Het grootste risico is dat er vertraging ontstaat omdat benodigde gronden niet tijdig kunnen worden verworven met o.a. als gevolg het deels mislopen van de subsidie van de provincie. Daarnaast is het mogelijk dat er onvoldoende dekking is voor het project ten gevolge van de marktwerking.	Hogere (plan)kosten leiden tot incidenteel of structureel nadeel in de begroting. Vertraging.	a. Minnelijke verwerving tijdig inzetten en aanbestedingsstrategie bepalen. b. Aan subsidievoorwaarden voldoen en in overleg met de provincie (scopewijziging).	50%	1.077.500	2,80%
6	Incidenteel een aanzienlijk lager bedrag aan inkomsten uit bouwleges	Lagere inkomsten zorgen voor een incidenteel nadeel in de begroting.	In de procedures wordt daar waar nodig extra juridische kennis ingehuurd.	30%	1.500.000	2,33%
8	Combibad en IJshal: het integrale risicodossier voor beide projecten kent 7 risico's. De grootste risico's hebben betrekking op het niet terug kunnen vorderen van de btw en een tegenvallende aanbesteding.	Hogere (plan)kosten voor het project, vertraging en lager kwaliteitsniveau door bijsturing.	Het risicodossier wordt periodiek geactualiseerd en de projectmanager zorgt er voor dat de afgesproken maatregelen worden uitgevoerd. Belangrijkste maatregelen: a. Fiscaal advies en onderzoek betreffende de btw problematiek b. Heldere aanbestedingsdocumenten opstellen en een vaste prijs	30%	1.435.000	2,22%
AD	Dit is een taakstelling i.v.m. beoogde besparingen als gevolg van efficiënter regionaal samenwerken (o.a. applicatierationalisatie) in het kader van het programma VRIS (Verbetering van de Samenwerking op informatisering). Het al dan niet behalen van de taakstelling is onzeker in verband met de toenemende eisen en wensen op het gebied van digitalisering, informatieveiligheid en privacy. Juist in relatie tot deze eisen en wensen hebben gemeenten gezamenlijk in VNG verband de behoefte geformuleerd aan nieuwe architectuurprincipes met de titel "Common Ground", waardoor we minder vast komen te zitten in de huidige legacy (oude systemen). Bijna alle gemeenten zitten met dezelfde dilemma's	Het niet realiseren besparingen leidt tot een structureel nadeel in de begroting.	Door de Chief Information Officer (CIO) bij Servicepunt71 worden maatregelen ontwikkeld om deze taakstelling zoveel mogelijk in te vullen. Bij de Kaderbrief 2021-2024 vindt een nadere risicoafweging plaats van deze taakstelling.	50%	736.000	1,88%

Pgr.	Risico	Gevolgen	Maatregelen	Kans	Maximale impact	Invloed
AD	Organisatie kan lening niet terugbetalen aan gemeente	Financieel - Gemeente moet lening afwaarderen of de exploitatie geldnemer ondersteunen. Dit zorgt voor een tegenvaller in de begroting.	a. Terughoudend beleid ten aanzien van het verstrekken van leningen o.b.v. financiële verordening; b. Zorgvuldige toetsing en hanteren risicobeperkende criteria bij verstrekken leningen bijv. Duurzaamheidsleningen ondernemers; c. Monitoren betalingsgedrag. d. Tijdig treffen betalingsregelingen	10%	3.414.604	1,78%
Impact 10 belangrijkste financiële risico's					47.781.609	
Impact overige risico's					33.904.986	
Totale impact financiële risico's					81.686.595	

Ten opzichte van de meest recente risico-inventarisatie (Jaarstukken 2018) is de totale impact van de financiële risico's toegenomen van € 77,2 miljoen naar € 81,7 miljoen. Deze ontwikkeling valt als volgt te duiden:

- De risico's door prijsstijgingen (€ 9,0 mln.) en de algemene uitkering uit het Gemeentefonds (€ 3,0 mln.) staan met eenzelfde kwantificering als bij de Jaarstukken 2018 in de top 10. Deze risico's zijn niet of nauwelijks door de gemeente te beïnvloeden. Beheersing ervan bestaat daarom uit zorgvuldige monitoring en op basis hiervan bijsturen in de (project)begrotingen die door de risico's worden getroffen.
- Ook de risico's op planschadeclaims door eerdere besluitvorming (€ 7,3 mln.), gegarandeerde geldleningen (€ 15,3 mln.) en het risico op verstrekte geldleningen (€ 3,4 mln.) staan met eenzelfde risico-inschatting als bij de Jaarstukken 2018 in de top 10. Deze risico's zijn het gevolg van besluitvorming uit het verleden over bestemmingsplannen of een (garantstelling voor) een lening te verstrekken. De belangrijkste beheersmaatregelen voor deze risico's vinden plaats op het moment dat een dergelijk besluit wordt genomen.
- In de top 10 staan drie grote projecten. Het risico op de reconstructie openbare ruimte en infrastructuur Leiden Bio Sciencepark staat nieuw in het overzicht van 10 grootste risico's. Ook het risico op het project Combivad en IJshal is verslechterd, mede door gewijzigde marktomstandigheden ten opzichte van eerdere besluitvorming. Voor het stationsgebied vindt slechts een kleine verschuiving plaats. Risico's op Kooiplein en het Indoor Sportcentrum zijn naar beneden bijgesteld en vallen nu buiten het overzicht van de 10 grootste risico's.
- Op het moment lopen enkele grote bezwaarprocedures tegen opgelegde bouwleges. Hoewel het college meent dat deze leges goed onderbouwd zijn opgelegd, vormen ze vooral vanwege de omvang van het bedrag wel een materieel risico voor de begroting.
- In de begroting zijn investeringen in de I-keten opgenomen (o.a. programma VRIS) die op termijn moeten leiden tot een besparing. Deze besparing is vanaf 2020 ook verwerkt in de begroting (zie paragraaf taakstellingen). Onze huidige verouderde informatiearchitectuur bemoeilijkt het realiseren van deze besparing. Dit is een landelijk probleem waarbij gemeenten met de VNG gezamenlijk werken aan een oplossing.

Als alle risico's zich gelijktijdig in hun volle omvang zouden voordoen zou een nadeel optreden van € 81,7 miljoen. Het reserveren van een dergelijk groot bedrag als buffer voor alle risico's is echter ongewenst omdat het niet waarschijnlijk is dat alle risico's zich in 2019 gelijktijdig, en in hun maximale omvang, voordoen. Daarom is op basis van de ingevoerde risico's een risicosimulatie uitgevoerd. Bij deze simulatie is gerekend met een zekerheidspercentage van 90%. Het resultaat is dat met een benodigde weerstandscapaciteit van **€ 15,9 miljoen** het voor 90% zeker is dat alle risico's die in 2020 zouden kunnen optreden kunnen worden afgedekt. De benodigde weerstandscapaciteit wordt bepaald door alle risico's waarvoor geen of onvoldoende beheersmaatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de meest relevante percentages en de daarmee corresponderende benodigde weerstandscapaciteit.

Tabel 2: Benodigde weerstandscapaciteit bij verschillende zekerheidspercentages

Percentage	Bedrag
75%	12.336.674
80%	13.272.667
85%	14.409.146
90%	15.938.894
95%	18.505.083

2. Beschikbare weerstandscapaciteit

In theorie beschikt een gemeente over incidentele en structurele weerstandscapaciteit. De incidentele weerstandscapaciteit bestaat uit de concernreserve, de bestemmingsreserves, de langlopende voorzieningen, de begrotingspost onvoorzien en aanwezige stille reserves. De structurele weerstandscapaciteit wordt bepaald door de omvang van toekomstige bezuinigingsmogelijkheden en het onbenutte deel van de belastingcapaciteit. Het is een politieke afweging om te bepalen welke delen van de incidentele en structurele componenten men tot de weerstandscapaciteit wil rekenen.

De raad heeft in de Financiële verordening 2016 (RV 16.0089) de concernreserve aangemerkt als weerstandscapaciteit. Hierbij heeft de raad besloten dat wanneer de benodigde weerstandscapaciteit groter is dan de beschikbare weerstandscapaciteit, het college in de paragraaf weerstandsvermogen een voorstel doet over de wijze hoe het hiermee om wil gaan. De begrote stand van de Concernreserve per 31 december 2020 is inclusief het resultaat van de Tweede Bestuursrapportage 2019 € 16.785.751.

3. Weerstandsvermogen

Om te bepalen of het weerstandsvermogen toereikend is, moet de relatie te worden gelegd tussen de financieel gekwantificeerde risico's en de daarbij horende benodigde weerstandscapaciteit en de beschikbare weerstandscapaciteit. De relatie tussen beide componenten wordt in onderstaande figuur weergegeven.

Ratio weerstandsvermogen =	Beschikbare weerstandscapaciteit	=	16.785.751	= 1,05
	Benodigde weerstandscapaciteit		15.938.894	

Leiden streeft een weerstandsvermogen na dat tenminste voldoende is. Dit vereist een ratio weerstandsvermogen dat gelijk is of hoger is dan 1.

Tabel 3: Weerstandsnorm

Waarderingscijfer	Ratio	Betekenis
A	>2.0	uitstekend
B	1.4-2.0	ruim voldoende
C	1.0-1.4	voldoende
D	0.8-1.0	matig
E	0.6-0.8	onvoldoende
F	<0.6	ruim onvoldoende

4. Relatie met Meerjaren Perspectief Grondexploitaties (MPG)

Naast de gemeentebrede risico-inventarisatie en het daaruit voortvloeiende risicoprofiel en de benodigde weerstandscapaciteit, wordt in het Meerjaren Perspectief Grondexploitaties (MPG) verantwoording afgelegd over de grondexploitatieprojecten. Het risicomanagement van deze projecten en het zorg dragen voor een toereikend weerstandsvermogen voor deze projecten maken deel uit van het MPG.

5. Ratio's / kengetallen

De paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing bevat op basis van nieuwe verantwoordingsregels vanaf de begroting 2016 vijf financiële kengetallen. De berekeningswijze van de kengetallen is vastgelegd in een ministeriële regeling. Mede op basis van deze kengetallen dient de paragraaf een analyse te geven van de financiële positie van de gemeente.

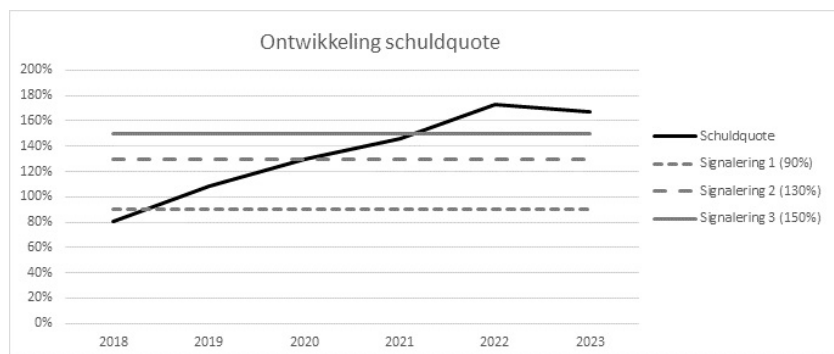
Tabel 4: Financiële kengetallen

Kengetallen	Realisatie	Begroting				
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1a. Netto schuldquote	80,6%	108,1%	131,0%	146,5%	173,1%	166,4%
1b. Netto schuldquote gecorr. voor alle verstrekte leningen	78,4%	105,9%	128,9%	144,4%	171,0%	164,3%
2. Solvabiliteitsratio	39,8%	28,7%	23,6%	21,8%	19,1%	19,1%
3. Grondexploitatie	0,6%	-1,2%	-0,4%	-1,0%	-0,6%	0,3%
4. Structurele exploitatieruimte	0,9%	0,7%	-0,3%	1,6%	0,9%	0,4%
5. Gemeentelijke belastingcapaciteit	105,8%	113,7%	114,3%	119,1%	125,2%	125,2%

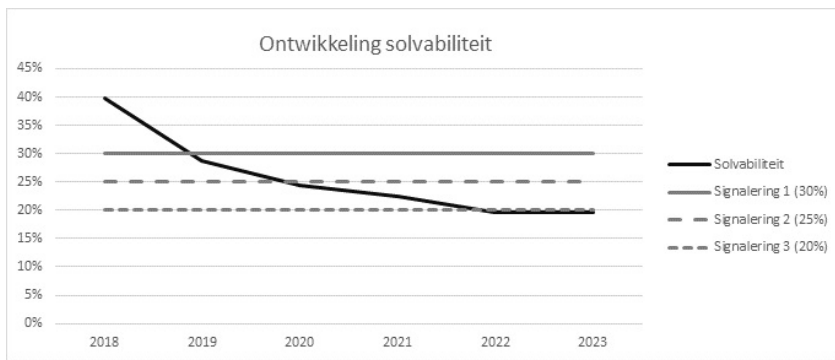
Op basis van de nieuwe geprognosticeerde balans zijn de financiële kengetallen geactualiseerd.

- De schuldpositie loopt stevig op als gevolg van de investeringen die de gemeente de komende jaren gaat doen. Leiden zal voor het uitgebreide investeringsprogramma dat in de vorige collegeperiode en met het beleidsakkoord 2018-2022 *Samen maken we de stad* is ingezet fors moeten lenen. Hierdoor daalt ook de solvabiliteit van de gemeente. Mede door de investeringen uit het financieel perspectief duurzame stad is het investeringsvolume in het meerjarenbeeld iets toegenomen. Ook zorgt de actualisatie van kasstromen voor verschuivingen tussen jaren. Dit zorgt ervoor dat de schuldquote eind 2022 173,1% is (Programmabegroting 2019: 163,2%) en daarna weer daalt naar 166,4%. De solvabiliteit neemt af tot 19,1% in 2022 (Programmabegroting 2019: 22,3%).
- Het kengetal voor de grondexploitatie drukt uit in hoeverre een gemeente in grond heeft geïnvesteerd. Leiden kent geen grote uitleglocaties of grondposities waarop risico wordt gelopen. De VNG noemt een signaleringswaarde van 10% waarboven de grondexploitaties als kwetsbaar worden gezien. Dit geeft echter maar een beperkt beeld. Voor een uitgebreider beeld van de grondexploitaties verwijzen we naar de Paragraaf grondbeleid.
- De gemeente Leiden heeft met een sluitende meerjarenbegroting in 2021-2023 een goede uitgangspositie om structureel bij te sturen als dit nodig is. Door het kostendekkend maken van riool- en afvalstoffenheffing en de stijging van de OZB stijgen de Leidse woonlasten ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Hier neemt de ruimte om bij te sturen dus iets af.

Naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek naar de financiële gezondheid van de gemeente Leiden door Deloitte (27 mei 2019) hebben wij in [onze reactie van 5 juni 2019](#) aangegeven dat we bij deze begroting de door Deloitte aanbevolen signaleringswaarden inzichtelijk zouden maken. De prognosebalans verhoudt zich als volgt tot deze signaleringswaarden:



Uit deze tabel blijkt dat de schuldquote in 2020 op begrotingsbasis de door Deloitte geformuleerde signalering 2 kruist en in 2021 de signaleringswaarde 3.



De solvabiliteit kruist in 2020 de door Deloitte geformuleerde signaleringswaarde 2 en in 2022 de door Deloitte geformuleerde signaleringswaarde 3.

Richting de Kaderbrief 2021-2024 zetten we aanvullende stappen om de te verwachten investeringsvolumes voor de komende 10 jaar inzichtelijk te maken en planningsoptimisme zoveel mogelijk uit ramingen te halen. Dit biedt dan een basis om bij de volgende Kaderbrief de hierboven gevisualiseerde ontwikkeling van schuldquote en solvabiliteit opnieuw af te wegen.

Schuld: geen acuut probleem, wel een potentiële kwetsbaarheid

De indicatoren en door Deloitte aanbevolen signaleringswaarden zijn een grofmazig instrument om een uitspraak te kunnen doen over de financiële positie van een gemeente. De schuldquote en solvabiliteitsratio laten zien dat het ambitieniveau om te investeren in de stad gepaard gaat met zwaardere financieringslasten. Deze financieringslasten zijn gedekt in de meerjarenbegroting. Wel levert een hoge schuldpositie voor de toekomst risico's op:

- Een hoge schuld betekent dat de gemeente bij (her)financiering risico loopt op een rentestijging. Bij het (her)financieren van € 100 miljoen, betekent 1% hogere rente dan geraamd voor € 1 miljoen aan extra structurele lasten die bij een volgende kaderbrief moeten worden opgevangen.
- Kapitaallasten zijn niet beïnvloedbaar: als de investering is afgerond, drukken de kapitaallasten hiervan gedurende de afschrijvingstermijn op de gemeentelijke begroting. In 2020 bedragen de totale kapitaallasten € 36,2 miljoen (7% van de begrote lasten). Dit stijgt naar € 52,1 miljoen in 2023 (10% van de begrote lasten). Hiermee valt een groter deel van de begroting niet meer te beïnvloeden. De *flexibiliteit* om (structureel) bij te sturen neemt hierdoor af.

Tegenover deze risico's staan ook beheersmaatregelen:

- Als beheersmaatregel houdt de gemeente bij het ramen van de rentelasten in het meerjarenbeeld rekening met een geleidelijke rentestijging naar 3,0% (zie ook de Paragraaf 3.2.4. Financiering). Hierbinnen kunnen eventuele rentestijgingen worden opgevangen binnen de meerjarenbegroting zonder dat dit tot nadelen leidt. Tot nu toe blijkt ieder jaar weer dat de gemeente ten opzichte van de werkelijke renteontwikkeling zijn rentelasten zeer behoudend raamt. Ook de Tweede Bestuursrapportage 2019 meldt daarom weer een stevig voordeel op de financieringsfunctie. Ook gezien recente berichten over het rentebeleid van de Europese Centrale Bank constateren we dat onze huidige aannames over de rente op aan te trekken leningen erg behoudend zijn.
- Bij het aantrekken van lang vreemd vermogen zetten we de rente 20 jaar of langer vast. Dit vermindert de kwetsbaarheid voor rentestijgingen omdat herfinanciering over een langere periode wordt verdeeld.
- De gemeente Leiden rekent alleen de concernreserve tot de beschikbare weerstandscapaciteit, waar andere gemeenten soms ook meer onzekere of beklemd vermogensbestanddelen meerekenen. Daarnaast zorgen we ervoor dat de concernreserve in het meerjarenbeeld altijd toegroeit naar anderhalf keer het benodigd weerstandsvermogen op dat moment. Zo zorgen we ervoor dat de begroting voldoende *robuust* is om incidentele tegenvallers in de toekomst te kunnen opvangen.

Het risico van herfinanciering op de lange termijn wordt voor een stuk getemperd door inflatie. Daarnaast staan nu in het meerjaren investeringsplan ambities opgenomen om in een relatief korte tijd veel geld te investeren in de stad. Het is per definitie onzeker of deze ambitie op alle fronten kan worden gehaald. Wanneer investeringen zich meer spreiden in de tijd, spreidt ook de financieringsbehoefte zich en daalt de piek van de schuldratio. De huidige ontwikkeling van de schuldratio is gebaseerd op een optimistische raming van de snelheid waarmee investeringen kunnen worden gerealiseerd. Ook investeert de gemeente in zaken die een waarde vertegenwoordigen die eventueel op een later moment weer kan worden verkocht zoals bijvoorbeeld parkeergarages.

Het college onderkent dat de huidige investeringen de schuldpositie sterk doen oplopen. Dit gaat altijd gepaard met risico's. Op basis hiervan zijn ook beheersmaatregelen getroffen. Met deze beheersmaatregelen acht het college het verantwoord om de komende jaren vol ambitie te investeren in de stad.