

Jaarstukken 2018

Versie: 5.0.0.0.0

2.3.2 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Uit deze paragraaf blijkt dat het weerstandsvermogen van de gemeente Leiden eind 2018 voldoende is. In de kengetallen blijkt dat de schuldpostie toeneemt, maar minder snel dan geraamd.

1. Risico's

Een risico is een mogelijke gebeurtenis met een negatief gevolg voor de gemeentelijke doelstellingen. 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 passende beheersmaatregelen nemen. Op basis van de inventarisatie is een risicoprofiel voor 2018 opgesteld. Conform de Financiële verordening 2016 (RV 16.0089) toont het onderstaande overzicht de tien grootste risico's met de hoogste bijdrage aan de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit nadat een beheersmaatregel is getroffen. Onderaan de tabel is het totaalbedrag voor de overige risico's opgenomen.

Tabel 1: Belangrijkste financiële risico's

Tabel 1: Belangrijkste financiële risico's						
Prgr.	Risico	Gevolgen	Maatregelen	Kans	Maximale impact (€)	Invoerd
Alle	Gehanteerde index is onvoldoende om de stijging van prijzen voor (infrastructurale) werken door hoogconjunctuur op te vangen.	Overschrijdingen door hogere kosten., Kwaliteit - Lager kwaliteitsniveau door noodzaak bijsturing.	a. In alle fasen van het Leidse planproces kostenraming zo goed mogelijk actualiseren op basis van de marktontwikkelingen (gemeentebreed) b. Bijsturen op het kwaliteitsniveau / fasering (gemeentebreed)	50%	9.150.000	25,16%
6	Lopende planschadeclaims.	De gemeente wordt eraan gehouden om planschade uit te keren.	Voeren van een zorgvuldige juridische procedure	40%	7.300.000	16,11%
AD	De gemeente Leiden staat garant voor de rente en aflossing van leningen tot een totaalbedrag van € 81,6 miljoen (zie ook hoofdstuk 3.4.3. 'Aan natuurlijke en rechtspersonen verstrekte borgstellingen en garantstellingen'. 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 of de exploitatie van de geldnemer ondersteunen. Dit zorgt voor een tegenvaller in de begroting.	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 (extern).	10%	15.284.691	8,41%
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.	Middelen moeten worden gevonden om de Reserve Herinrichting Stationsomgeving te vullen.	1. Intensiveren onderzoek en gesprek met hogere overheden over subsidiemogelijkheden over deze complexe verstedelijkingsopgave 2. Onderzoek naar optimaliseren inpassing busstation en aansluiting Leidse Ring Noord 3. Onderzoek naar verschuiven programma buskavel naar andere ontwikkellocaties binnen het Stationsgebied	30%	4.589.959	7,55%

Tabel 1: Belangrijkste financiële risico's						
AD	Algemene Uitkering Gemeentefonds valt lager uit dan geraamd	Lagere inkomsten leiden tot tegenvaller in de begroting. Om structureel tegenvallende inkomsten op te vangen moet de gemeente bezuinigen of inkomsten verhogen.	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	5,04%
8	Indoor Sportcentrum: De grootste risico's zitten in een eventuele wijziging van wet- en regelgeving op het gebied van de btw en stijging van bouwrijzen.	Vertraging en extra kosten		50%	1.478.750	4,06%
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.			30%	2.077.500	3,44%
AD	Organisatie kan lening niet terugbetalen aan gemeente	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 (monitoring SMC); c. Monitoren betalingsgedrag; d. Tijdig treffen betalingsregelingen.	10%	3.414.604	1,86%
6	Kooiplein: De komst van de Leidse Ring verstoort de plannen voor de deelgebieden 1 en 2 (op de Kooitunnel en ten noorden van de Willem de Zwijgerlaan). De oorspronkelijke plannen volgens de raamovereenkomst kunnen niet worden uitgevoerd. Door de bouw van de Kooitunnel is de ondergrondse infrastructuur gewijzigd, bij de start van het project Kooiplein is hier geen rekening mee gehouden.	Hogere kosten		30%	1.057.500	1,77%

Tabel 1: Belangrijkste financiële risico's						
6	Al jaren blijken de legesopbrengsten voor bouwen te hoog in de meerjarenbegroting te staan. De geraamde opbrengsten staan elk jaar aanmerkelijk hoger in de meerjarenbegroting dan in werkelijkheid gerealiseerd wordt.	Een tekort in de jaarlijkse opbrengst leges omgevingsvergunningen.	1. Het overgrote deel van de bouwlegesopbrengsten genereert de gemeente op de (heel) grote projecten. Kort op de planningen zitten van de grote projecten (via Projectbureau) opdat zo goed mogelijk kan worden ingeschat in welk jaar de legesopbrengst valt te verwachten. Via de beraps rapporteren over het opbrengstenniveau zodat het bestuur tijdig kennis kan nemen van eventuele tegenvallende opbrengsten. 2. Blijven verevenen over meerdere jaren, egalisereserve in stand laten. Indien in een jaar de opbrengsten hoger uitvallen dan begroot is, het meerdere toevoegen aan de egalisereserve. Een onttrekking aan de reserve is mogelijk zodra in een jaar de legesopbrengst lager uitvalt dan is begroot, ter compensatie. Dat geeft betere financiële stabiliteit. 3. Bouwsommen van grotere bouwplannen (= de grondslag voor de legesberekening) laten we extern toetsen. 4. In de voorbereiding van de begroting 2020 een voorstel inbrengen dat ziet op het verlagen van het opbrengstenniveau in de meerjarenbegroting tot het niveau van het gemiddelde over de realisatie van de voorgaande 5 jaren. 5. Bij voorkeur begroten op basis van de gerealiseerde legesopbrengsten over de 5 voorgaande jaren. 6. Er zit 0,06 mln in de reserve bouwleges per ultimo 2018	50%	600.000	1,66%
	Impact 10 belangrijkste financiële risico's				47.953.004	
	Impact overige risico's				29.284.786	
	Totaal alle risico's				77.237.790	

Ten opzichte van de meest recente risico-inventarisatie bij de [Programmabegroting 2019](#) is het risicoprofiel van de gemeente afgenomen van € 97,5 miljoen naar € 77,2 miljoen. De belangrijkste verschuivingen zijn:

- Het risico Stationsgebied is afgenomen van € 7,2 miljoen bij de Programmabegroting 2019 naar € 4,6 miljoen bij deze jaarstukken. Oorzaak hiervan is de verslechtering van de grondexploitatie in deze Jaarstukken met € 4,5 miljoen. Omdat dit verlies nu is genomen daalt het risico.
- In 2018 is het risico op de garantstellingen doorgelicht. Hierbij bleek de waarde van het onderpand dat onder de garantstelling ligt in een aantal gevallen dusdanig groot, dat het risico volledig wordt afgedekt. Het risico op garantstellingen is hierdoor naar beneden bijgesteld van € 26,3 mln. in de Programmabegroting 2019 naar € 15,3 miljoen in de nu voorliggende Jaarrekening.
- Het risico op de deelnemingen is naar beneden bijgesteld omdat in plaats van het opnemen van een generiek risico voor alle openstaande deelnemingen en leningen, de deelnemingen Uniq en Innovation Quarter afzonderlijk zijn afgewogen. Dit verlaagt dit generieke risico van € 6,5 mln. in de Programmabegroting 2019 naar € 3,4 mln. in deze Jaarstukken.
- Het risicoprofiel van de projecten IJshal / Combibad is iets verslechterd ten opzichte van de Programmabegroting 2019.

In 2016 heeft de gemeente Leiden de naheffingsaanslag overdrachtsbelasting ontvangen voor de levering van het appartementsrecht van Bouwdeel Da Vinci ROC Lammenschans (zie ook de toelichting in het programma Algemene Dekkingsmiddelen). Hiervoor is in 2016 een bedrag van € 1,9 miljoen in de kosten verantwoord, waardoor het als risico uit de risico-inventarisatie al in 2016 is geschrapt. Tegen de naheffingsaanslag zijn wij

in bezwaar gegaan. De reactie van de Belastingdienst hebben wij medio 2018 ontvangen. Deze reactie was voor gemeente Leiden negatief. Het college heeft besloten in beroep te gaan tegen deze beslissing. De FIOD heeft medio 2018 haar eindonderzoek afgerond en aangeboden aan het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie dient thans te beoordelen of het eindonderzoek aanleiding geeft om de strafrechtelijke procedure voort te zetten. Gelet hierop is in de risico-inventarisatie nog steeds een risico op een boete opgenomen, maar dit valt buiten de top tien risico's.

2. Benodigde weerstandscapaciteit

Als alle risico's zich gelijktijdig in hun volle omvang zouden voordoen zou in 2019 een nadeel optreden van € 77,6 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 2018 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 **€ 15.440.852** het voor 90% zeker is dat alle risico's 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

Benodigde weerstandscapaciteit bij verschillende zekerheidspercentages	Bedrag (€)
75%	11.868.653
80%	12.805.661
85%	13.297.328
90%	15.440.852
95%	17.972.794

3 . 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 enige component van de weerstandscapaciteit. De stand van de concernreserve per 1 januari 2019 is **€ 17.939.792**.

Beschikbare weerstandscapaciteit	Startcapaciteit (€)
Concernreserve	17.939.792
Totale weerstandscapaciteit	17.939.792

4. 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	=	17.939.792	= 1,16
	Benodigde weerstandscapaciteit		15.440.852	

Leiden streeft een weerstandsvermogen na dat tenminste voldoende is. Dit vereist een ratio weerstandsvermogen dat gelijk is of hoger is dan 1. Op grond van de onderstaande normen is het weerstandsvermogen 'voldoende'.

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

5. 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. Pas als risico's binnen het MPG niet meer afgedekt kunnen worden, ontstaat er een risico dat betrokken moet worden in de gemeentebrede inventarisatie. In de risico-inventarisatie voor de Jaarstukken 2018 is dit risico meegenomen.

6. Ratio's kengetallen

Tabel 4: Financiële kengetallen

Kengetallen:	Verslag 2017	Begr.2018	Verslag 2018
Netto schuldquote	69,5%	107,7%	79,4%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	68,4%	106,1%	78,4%
Solvabiliteitsratio	43,2%	32,0%	39,8%
Structurele exploitatieruimte	1,9%	1,6%	1,2%
Grondexploitatie ruimte	3,4%	-2,1%	0,6%
Belastingcapaciteit	105,2%	105,2%	105,8%

Onderlinge verhouding tussen kengetallen

Eén enkel kengetal zegt weinig over hoe de financiële positie beoordeeld kan worden. Zo heeft een hoge schuld geen nadelig effect te hebben op de financiële positie, maar is dat afhankelijk van hoeveel eigen vermogen en baten er tegenover die schuld staat. Ook een tegenvallende ontwikkeling van de grondprijs heeft geen negatieve invloed te hebben als de structurele exploitatieruimte groot genoeg is, of als over voldoende ruimte in de belastingcapaciteit kan worden beschikt. De kengetallen zullen daarom altijd in samenhang moeten worden gezien, omdat ze alleen gezamenlijk en in hun onderlinge verhouding een goed beeld kunnen geven van de financiële positie.

De eerste drie kengetallen hebben betrekking op de schuld die de gemeente maakt afgezet tegen de baten in de begroting (netto schuldquote) en afgezet tegen de balansomvang (solvabiliteitsratio). Zoals bij de programmabegroting 2019 is aangegeven stijgt de schuldpositie door investeringen die de gemeente op dit moment doet in onder meer de bereikbaarheid van de stad, riolering en schoolgebouwen. Deze stijging was in 2018 lager dan vooraf geraamd doordat de investeringen minder snel plaatsvinden dan waarvan in de begroting was uitgegaan. In de komende jaren zet deze stijging verder door de investeringen zoals opgenomen in de meerjarenbegroting 2019-2022.

Een hogere schuld maakt de gemeente meer kwetsbaar voor rentestijgingen. Om dit risico te beperken, zijn de rentelasten in de Kaderbrief 2019-2022 behoudend geraamd en wordt in de financieringsstrategie vooral ingezet op het voor langere termijn vastleggen van de rente over leningen (zie ook de paragraaf financiering). Een hoge schuldpositie maakt de begroting ook minder flexibel doordat een groter deel vastligt in rentelasten. De structureel sluitende begroting en de tamelijk gemiddelde woonlasten (5,8% boven gemiddelde woonlasten Nederlandse gemeenten in 2018) laten zien dat de gemeente Leiden een goede uitgangspositie heeft om bij te sturen. Hierdoor wordt het flexibiliteitsrisico weer beperkt. Bij deze gemiddelde woonlasten hoort wel de nuance dat het percentage van de Onroerend Zaakbelasting voor niet-woningen één van de hoogste is in Nederland. Ook worden de afvalstoffenheffing en rioolheffing in de meerjarenbegroting geleidelijk kostendekkend. Dit beperkt de mogelijkheden om structureel bij te sturen.

Het kengetal 'grondexploitatie ruimte' laat zien dat de omvang van de bouwgrond in exploitatie ten opzichte van de totale baten beperkt in omvang is. Bij gemeenten waar dit verhoudingspercentage fors hoger is, kan dit

duiden op een forse grondvoorraad waarover de gemeente een risico kan lopen. Zie voor inzicht in de Leidse grondexploitaties de paragraaf grondbeleid.

2.3.3 Onderhoud kapitaalgoederen

Inleiding

Deze paragraaf beschrijft hoe kapitaalgoederen in gemeentelijk eigendom worden beheerd. In de Financiële verordening ex artikel 212 van de Gemeentewet (RV 13.0017), staat in artikel 13 dat er een actueel beleidskader onderhoud kapitaalgoederen is. Met raadsbesluitnummer 12.0142 d.d. 27-11-2012 is het beleidskader onderhoud kapitaalgoederen vastgesteld. Het beleidskader onderhoud kapitaalgoederen geeft aan om welke kapitaalgoederen het gaat.

Voor de vervangingsinvesteringen wordt u verwezen naar het hoofdstuk over investeringen. Het verloop van de voorzieningen wordt toegelicht in de balans/financiële positie.

Beleidskader

De Beleidsnota Onderhoud kapitaalgoederen vormt het beleidskader voor de uitvoering van het onderhoud en het beoogde onderhoudsniveau. Uitvoering van dit beleidskader leidt tot een bestendige situatie waarin de kapitaalgoederen worden onderhouden conform vastgestelde functionaliteit en kwaliteitsniveau (ambities bijvoorbeeld schoon en veilig) waarbij de totale kosten worden geoptimaliseerd.

De beleidskaders en de bijbehorende beheerplannen van de kapitaalgoederen bevatten per kapitaalgoed:

- de werkzaamheden die in het kader van de instandhouding van het kapitaalgoed gedaan worden;
- het onderhoudsniveau;
- de grootte van het areaal;
- de kosten voor de instandhouding van het kapitaalgoed zoals klein- en groot onderhoud en vervangingskosten;
- de huidige staat van onderhoud zoals een technische beoordeling en schouw van de kwaliteit van het kapitaalgoed;
- een scenario voor het onderhoud van kapitaalgoederen.

Binnen Leiden is in 2018 sprake van de volgende kapitaalgoederen:

- A. Water (o.a. baggeren)
- B. Openbare verlichting
- C. Groen (inclusief bomen)
- D. Kunstwerken
- E. Walmuren, beschoeiingen en natuurvriendelijke oevers
- F. Straatmeubilair
- G. Spelen
- H. Wegen
- I. Riolering
- J. Vastgoed
- K. Sportaccommodaties

Overzicht beheerplannen

In onderstaand overzicht is de actualiteit van de vigerende beheerplannen weergegeven.

Programma	Omschrijving beheerplan	Vastgesteld	Frequentie actualisatie	Volgende actualisatie	Voorziening	Financiële vertaling in de begroting	Achterstallig onderhoud
5	Beheerplan Water	2016	Een keer per 5 jaar	2022	Ja	Ja	Nee
5	Beheerplan openbare verlichting	2016	Een keer per 5 jaar	2022	Ja	Ja	Nee
5	Beheerplan Groen	2016	Een keer per 5 jaar	2022	Nee	Ja	Nee
5	Beheerplan Kunstwerken	2016	Een keer per 5 jaar	2022	Ja	Ja	Nee
5	Beheerplan Walmuren	2016	Een keer per 5 jaar	2022	Ja	Ja	Nee
5	Beheerplan Straat-meubilair	2016	Een keer per 5 jaar	2022	Ja	Ja	Nee
5	Beheerplan Spelen	2016	Een keer per 5 jaar	2022	Nee	Ja	Nee