



# Programmabegroting 2024-2027



gemeente  
gouda

## 4.2 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

### 4.2.1 Inleiding

De paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing geeft inzicht in de ontwikkeling van risico's en daarmee ook in de financiële weerbaarheid van de gemeente. In de kern gaat het om de vraag in welke mate de gemeente in staat is om financiële gevolgen van risico's op te vangen. Deze paragraaf geeft aanvullend de stand van zaken van een zestal financiële kengetallen: netto schuldquote, netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, solvabiliteitsratio, structurele exploitatieruimte, grondexploitatie en belastingcapaciteit.

De paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing is opgesteld volgens het BBV, de nota risicomanagement en weerstandsvermogen en de nota reserves en voorzieningen. Daarnaast is gebruik gemaakt van de inzichten die vanuit het ministerie van BZK worden aangereikt (Financiële Regelgeving en Toezicht Decentrale Overheden).

### 4.2.2 Belangrijkste conclusies

Gemeente Gouda hanteert de volgende financiële uitgangspunten:

- een gezonde weerstandsratio (voldoende reserves)
- een stabiele schuldpositie
- een sluitende meerjarige programmabegroting

De weerstandsratio is 1,4 en kwalificeert als "ruim voldoende". De ratio moet minimaal in een bandbreedte van  $\geq 1$  en  $\leq 1,4$  bevinden. De gemeente beschikt dus over ruim voldoende middelen om onverwachte tegenvallers op te vangen.

De hoge schuldpositie is de afgelopen jaren sterk afgebouwd. Met een hoge schuldpositie is de gemeente relatief kwetsbaarder voor rentestijgingen dan gemeenten met een lagere schuldpositie. De netto schuldquote van de gemeente Gouda zal eind 2024 ongeveer 90% zijn en de jaren daarna aflopen naar ongeveer 89% eind 2027. De waarden liggen ruim onder de signaalwaarde van de VNG van 130%.

De structurele exploitatieruimte laat zien dat vanaf 2025 de structurele lasten (waaronder die samenhangend zijn met de schuldenlast van de gemeente (rente en aflossing)), meerjarig volledig worden gedekt door structurele baten.

### 4.2.3 Weerstandsvermogen

Weerstandsvermogen is het vermogen van de gemeente om financiële tegenvallers op te kunnen vangen zonder dat dit invloed heeft op het uitvoeren van de programma's.

Ratio weerstandsvermogen = Beschikbare weerstandscapaciteit : Benodigde weerstandscapaciteit

#### 4.2.3.1 Beschikbaar weerstandsvermogen

Het beschikbaar weerstandsvermogen bestaat uit de middelen waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om financiële risico's (niet begrote kosten of tegenvallende opbrengsten) op te vangen. Dit is de som van de algemene reserve en het saldo van het begrotingsresultaat, voor zover dit saldo wordt toegevoegd aan de algemene reserve.

In onderstaande tabel is de ontwikkeling meerjarig weergegeven. Aangezien het niet zeker is dat de begrote resultaten ook daadwerkelijk gerealiseerd gaan worden en aangezien de bestemming van het rekeningresultaat voorbehouden is aan de gemeenteraad, kan het beschikbare weerstandsvermogen wijzigen als gevolg van het daadwerkelijk gerealiseerde resultaat en van besluitvorming in de gemeenteraad.

Omschrijving (bedragen x € 1.000)	2024	2025	2026	2027
Algemene reserve per (31/12)	27.396	26.539	26.739	26.739
Begrotingsresultaten (31/12)	2.264	7.711	1.552	3.907
Resultaat 2023 conform 2e berap 2023 (afgerond)	-5.000			
<b>Beschikbaar weerstandsvermogen per (31/12)</b>	<b>24.660</b>	<b>34.250</b>	<b>28.291</b>	<b>30.646</b>

Dit leidt tot een beschikbaar weerstandsvermogen van € 24.660.000 in 2024. In de oorspronkelijke meerjarenraming waren al mutaties in de algemene reserve opgenomen. Deze zijn eveneens in de bovenstaande tabel opgenomen per jaar, opdat een meer zuiver beeld van de ontwikkeling van het beschikbaar vermogen wordt weergegeven. Daarnaast zijn de mutaties die worden voorgesteld in deze programmabegroting meegenomen. Uiteindelijk leidt dit tot een beschikbaar weerstandsvermogen van € 30.646.000 in 2027.



#### 4.2.3.2 Benodigd weerstandsvermogen

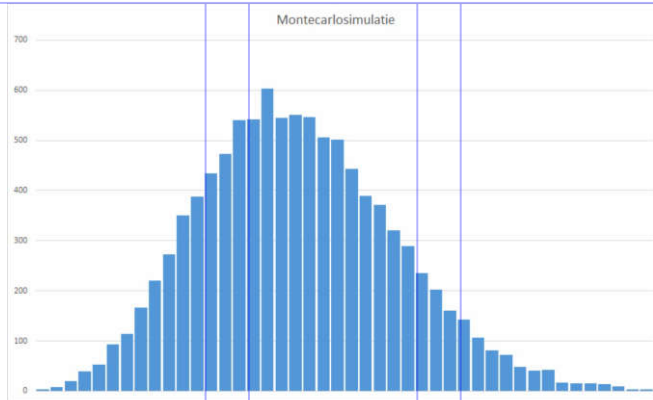
Het benodigd weerstandsvermogen is een optelsom van alle risico's waarvoor geen beheersmaatregelen zijn getroffen. Voor het berekenen van het benodigd weerstandsvermogen maakt de gemeente Gouda een onderscheid tussen risico's verbonden aan grondexploitaties en overige risico's. De risico's verbonden aan grondexploitaties worden gekwantificeerd met behulp van de IFLO methode. Daarbij wordt een risico-opslag van 10% gehanteerd met betrekking tot de boekwaarden, de toekomstige opbrengsten en de toekomstige kosten. De overige risico's (going concern) worden gekwantificeerd met behulp van een Monte Carlo simulatie.

In onderstaande tabel zijn de belangrijkste risico's toegelicht, samengevat in een top 10-overzicht. De risico's zijn gekwantificeerd, waarbij een inschatting is gemaakt van de kans dat de gebeurtenis zou kunnen optreden en de maximaal financiële impact. Belangrijk is dat hier sprake is van inschattingen en de uitkomsten van een kansberekening. De werkelijke uitkomsten zullen hier hoogstwaarschijnlijk in alle gevallen van afwijken.

Naam	Omschrijving	Risico-gebied	Kans-percentage	Maximaal
Haastrechtse brug	<p>De Haastrechtsebrug is een beweegbare brug (type basculebrug) en vormt de verbinding tussen Gouda en de Krimpenerwaard. De brug is gebouwd omstreeks 1954 en kan door het treffen van levensduur verlengend onderhoud nog tot minimaal 2054 goed functioneren. Omdat er diverse problemen zijn moet de brug gerenoveerd worden.</p> <p>Omwille van de zorgvuldigheid worden de eerder uitgevoerde onderzoeken geverifieerd en gevalideerd door een gespecialiseerd ingenieursbureau. Onder andere door het uitvoeren van bureauonderzoek, aanvullend gericht materiaalonderzoek en verificatieberekeningen. Het risico is dat dit kan leiden tot heroverweging van de renovatie waarbij de maatregelen worden opgewaardeerd naar volledige vervanging van de brug.</p>	Beheer Openbare Ruimte	40%	12.000.000
Open einde regeling Jeugd	<p>De Wet Jeugdzorg is een open-einde regeling en kent daardoor geen bestedingsplafond. Hierdoor moet de gemeente ondersteuning blijven leveren aan haar inwoners, ook als het budget voor het betreffende jaar niet toereikend is. De toegang tot jeugdhulp is belegd binnen de gemeente (afdeling OSA). Daarnaast hebben externe verwijzers wettelijke bevoegdheid. Er wordt met lokale en regionale partners samengewerkt, waarbij gemeente Gouda toegang tot maatwerkvoorzieningen levert en optreedt op als financier. De maatwerkvoorzieningen worden regionaal gecontracteerd in de regio Midden-Holland. Daar is ook het contractmanagement belegd.</p> <p>Extra groei, bovenop de geraamde groei, van de jeugdzorguitgaven blijft een risico. Als de zorgvraag hoger ligt dan geraamd is de gemeente wettelijk verplicht deze te leveren.</p>	Jeugdzorg	70%	3.500.000
Integraal Huisvestingsplan (IHP)	<p>De gemeente heeft de wettelijke taak scholen van adequate huisvesting te voorzien. Een deel van de schoolgebouwen is aan het eind van hun levensduur en voldoet zowel functioneel als technisch niet meer aan de eisen van deze tijd. In 2020 is door de Raad het Uitvoeringsplan Onderwijshuisvesting 2020 - 2024 IHP 1e tranche vastgesteld. Deze is momenteel in uitvoering.</p> <p>Het organiseren en bouwen van veel schoolgebouwen levert een aantal risico's op. Belangrijkste zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het risico dat de implementatie van het IHP-vertraging oploopt als gevolg van onvoorziene omstandigheden.</li> <li>• Het risico van stijgende bouw-, materiaal-, arbeid- en advieskosten door onvoorziene omstandigheden, zoals de oorlog in Oekraïne en de Covid pandemie.</li> </ul> <p>Afgelopen jaar heeft de raad daarom een extra bedrag van ruim €8.300.000 toegezegd, waardoor de risico's op verdere overschrijding klein zijn geworden. Wel blijft het zaak om goed te monitoren en te blijven sturen op sober en doelmatige schoolgebouwen.</p> <p>De daadwerkelijke realisatie van het Uitvoeringsplan 1e tranche blijft achter op de oorspronkelijke planning, met name door de tijd die in de voorbereiding is gaan zitten (inregelen van afspraken, processen en omgaan met prijsstijgingen). De verwachting is dat met de tijdige voorbereiding van Uitvoeringsplan 2e tranche (start najaar 2023) op basis van de 'lessons learned' van het Uitvoeringsplan 1e tranche, de uitvoering van de 2e tranche aansluitend plaatsvindt aan de 1e tranche waardoor het huidige realisatietempo doorgaat.</p>	Onderwijs	40%	2.000.000

Naam	Omschrijving	Risico-gebied	Kanspercentage	Maximaal
Inflatie	Door de onvoorspelbare inflatie kunnen de prijzen voor afgenomen diensten en producten hoger uitpakken dan verwacht, en meer dan de uitkering uit het Gemeentefonds meestijgt door de loonprijsindexatie.	Financiën	70%	2.500.000
Lagere uitkeringen vanuit het Rijk	Rijk en VNG zijn in 2022 overeengekomen om het volumedeel van het accres in het gemeentefonds voor 2022-2025 vast te zetten. Dit betekent dat de accresstanden voor de jaren 2022 tot en met 2025 voor gemeenten slechts nog zullen wijzigen als gevolg van loon- en prijsontwikkelingen. Hiermee wordt een eerste belangrijke stap gezet richting een meer stabiele financiering voor gemeenten. Het biedt hen voor de komende jaren zekerheid over hun inkomsten en beschikbare vrije ruimte, ook wanneer de uitgaven van het Rijk achterblijven bij de ramingen.  Het kabinet heeft besloten om vanaf 2026 de trap-op-trap-af-systematiek te beëindigen en het accres van het gemeentefonds vast te stellen op € 840 miljoen boven op de stand uit de Miljoenennota 2022. De inkomsten uit het gemeentefonds zullen vanaf dat jaar aanzienlijk lager uitvallen, maar het risico op lagere rijksuitkeringen neemt daardoor af. Hiermee samenhangend is het van belang om op te merken dat Rijk, IPO en VNG in een gezamenlijk proces werken aan een nieuwe financieringssysteem van de medeoverheden vanaf 2026. Ten tijde van het opstellen van de voorliggende jaarstukken ontbreekt een concreet beeld van de mogelijke financiële effecten voor de gemeente.	Financiën	50%	2.500.000
Stijgende Materiaalkosten en krapte op de markt	Risico dat prijzen omhoog gaan voor aanbestedingen of obv. UAV 47 afspraken na aanbesteding (ivm. onvoorspelbaar hoge prijsstijgingen). Veel materialen worden schaarser (en duurder) en veel aanbieders zitten vaak vol. Hier speelt ook de onzekerheid van de situatie in Oekraïne en de stijgende energieprijzen. Prijzen gaan dan omhoog voor lopende en nieuwe beheeraanbestedingen en projectaanbestedingen. Na goedkeuring van het GOVO deze meerkosten daarin zijn opgenomen en het risico daardoor afneemt.	Beheer Openbare Ruimte	60%	1.500.000
Open einde regeling Participatiewet (Pw-budget)	De gemeente ontvangt een BUIG uitkering voor het betalen van bijstandsuitkeringen/uitkeringen Levensonderhoud en voor Loonkostensubsidies. Het betreft een open einde regeling. Het deelbudget voor de uitkeringen wordt toegekend op basis van het zgn. objectieve verdeelmodel (en op basis van de aantallen dak- en thuislozen en instellingsbewoners in voorgaand jaar). Drie momenten van vaststelling budget door het Rijk: voorlopige budget (september jaar t-1), nader voorlopig budget (mei in lopende jaar) en definitief budget (september in lopende jaar). Afhankelijk van de ontwikkeling van de bijstandsvraag en het definitieve budget bestaat een financieel risico.  Er is een vangnetuitkering die gemeenten financiële compensatie biedt voor grote(re) tekorten op het budget. Het begrip "grote(re) tekorten" wordt gezien in meerjarig perspectief: er moet een tekort zijn in het lopende jaar én een gecumuleerd tekort van meer dan 7,5% in het lopende jaar en de 2 voorgaande jaren. Gemeenten moeten een tekort tot 7,5% op hun budget voor de Participatiewet zelf opvangen (eigen risico) uit eigen middelen; van 7,5%-12,5% is het risico 50% en bij een hoger tekort dan 12,5% wordt 100% gecompenseerd door het Rijk.  Het deelbudget voor loonkostensubsidies wordt (sinds 2022) toegekend op basis van de realisaties in het voorgaande jaar. Financiële risico's bij sterke schommelingen in de inzet van loonkostensubsidies. Ook dit is een open einde regeling, waarbij het macrobudget vooraf wordt vastgesteld/gemaximeerd	Werk en inkomen	70%	1.500.000
Toename beroep op borgstellingen en garanties	Gemeenten staan borg voor de rente- en aflossingsverplichtingen van een aantal organisaties zoals culturele instellingen, voetbalclubs, bibliotheek, etc. Als een partij niet kan voldoen aan de verplichting jegens de bank dan zal de bank de gemeente aanspreken de betalingsverplichting over te nemen of de schuld over te nemen bij een faillissement (afhankelijk van de gevestigde zekerheden). De afgegeven borgstellingen kennen alle een afzonderlijk risicoprofiel. De risico's, zeker die van borgstellingen met een hoog risicoprofiel, worden jaarlijks beoordeeld. Ingeval van onderkende risico's wordt overleg gevoerd met de partij waar borg voor wordt gestaan en met de betreffende bank, dit om te trachten om door middel van tijdige bijsturing het risico voor de gemeente te beperken. In 2023 kwalificeert met name de Cheese Experience als borgstelling met een hoog risicoprofiel.	Treasury	25%	3.000.000

Naam	Omschrijving	Risico-gebied	Kans-percentage	Maximaal
Rampen en crises	<p>Dit risico is de verzameling van alle veiligheidsrisico's: overstromingen, ordeverstoringen, treinongevallen, terrorisme. Hieronder worden per categorie de belangrijkste risico's genoemd.</p> <p>Natuur &amp; Milieu:  - Overstromingen (omdat Gouda een laaggelegen gebied is en aan een grote rivier ligt)  - Extreme weersomstandigheden (droogte, extreme neerslag, windhozen)</p> <p>Voorzieningen:  - Verstoring gasvoorziening  - Verstoring elektriciteitsvoorziening  - Verstoring drinkwatervoorziening</p> <p>Gebouwde omgeving:  - Grote branden  - Instorting</p> <p>Vervoer  - Spoorvervoerincidenten (vervoer gevaarlijke stoffen)  - Wegvervoerincidenten</p> <p>Gezondheid:  - Pandemie</p> <p>Publieke veiligheid:  - Extreem geweld  - Verstoring openbare orde</p>	Openbare Orde en Veiligheid	15%	3.000.000
Informatieveiligheid	<p>Een inbreuk op de informatieveiligheid van de gemeente kan verstrekkende gevolgen hebben voor de bedrijfsvoering en de continuïteit van de primaire gemeentelijke processen. Belangrijkste voorbeeld hiervan is een zogenaamde ransomware aanval (gijzelingssoftware) waarbij criminelen alle gemeentelijke data ontoegankelijk maken (versleutelen). Dit kan leiden tot langere uitval van ICT systemen. Het betalen van losgeld biedt geen garantie op herstel en bovendien wordt hiermee ook een crimineel verdienmodel in stand gehouden.</p> <p>Informatieveiligheid staat en valt met het gedrag van de medewerkers van de gemeente. Een organisatie kan nog zoveel technische maatregelen hebben genomen, onbewust onveilig gedrag van de medewerkers kan veel schade opleveren, denk hierbij aan het niet herkennen van phishing mails, het niet melden van incidenten waar wel adequaat op gereageerd dient te worden om schade tegen te gaan of het kwijtraken van dossiers door het meenemen van informatie buiten de beveiligde zone.</p>	ICT	30%	2.000.000
<p>De toekomstige kasstromen bij grondexploitaties leveren per definitie risico's op. Opbrengsten kunnen tegenvallen, terwijl ook de kosten hoger kunnen uitvallen. Deze risico's kunnen worden gekwantificeerd, waarbij ervan uit wordt gegaan dat er een kans bestaat dat opbrengsten en kosten met 10% tegenvallen. Het benodigd weerstandsvermogen voor grondexploitaties komt dan uit op € 6.402.000.</p> <p>De Monte Carlo simulatie die is uitgevoerd met betrekking tot de overige procesrisico's (going concern) levert een benodigd weerstandsvermogen op van € 11.294.000. Daarbij wordt het gebruikelijke zekerheidspercentage van 90% gehanteerd.</p>				



Het benodigd weerstandsvermogen voor 2024 en verder bedraagt dan bij het opmaken van deze begroting € 17.696.000.

#### 4.2.3.3 Beoordeling ratio weerstandsvermogensontwikkeling weerstandscapaciteit

Door het beschikbaar weerstandsvermogen te delen door het benodigd weerstandsvermogen wordt de ratio weerstandsvermogen van de gemeente verkregen.

In onderstaand tabel is de ontwikkeling meerjarig weergegeven.

Omschrijving	2024	2025	2026	2027
Benodigd weerstandsvermogen grondexploitaties	6.402	6.402	6.402	6.402
Benodigd weerstandsvermogen going concern	11.294	11.294	11.294	11.294
<b>Benodigd weerstandsvermogen totaal</b>	<b>17.696</b>	<b>17.696</b>	<b>17.696</b>	<b>17.696</b>

Omschrijving (bedragen * € 1.000)	2024	2025	2026	2027
Beschikbaar weerstandsvermogen	24.660	34.250	28.291	30.646
Benodigd weerstandsvermogen	17.696	17.696	17.696	17.696
<b>Weerstandsratio</b>	<b>1,4</b>	<b>1,9</b>	<b>1,6</b>	<b>1,7</b>

Aangezien de inschatting van het benodigd weerstandsvermogen een momentopname betreft, terwijl het beschikbare weerstandsvermogen meerjarig wordt berekend, rijst de vraag in hoeverre het juist is, om de ratio meerjarig weer te geven. Over een jaar zal het benodigd weerstandsvermogen immers lager zijn, omdat met name de grondexploitaties dan verder zijn gevorderd (met een navenante risicoreductie als gevolg). Overwogen kan worden om in komende begrotingen de ratio enkel voor het begrotingsjaar te presenteren, een werkwijze die in steeds meer gemeenten gevolgd wordt.

Door de beschikbare weerstandscapaciteit te delen met de benodigde weerstandscapaciteit kan een kwalificatie worden gegeven over de toereikendheid van de weerstandscapaciteit.

Hiervoor wordt onderstaande tabel gehanteerd.

Waardering	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

De weerstandsratio is een kengetal dat aangeeft in welke mate de gemeente in staat is om risico's op te vangen. Dit kengetal wordt berekend door de beschikbare weerstandscapaciteit te delen door de benodigde weerstandscapaciteit

Het beschikbaar weerstandsvermogen moet minimaal gelijk zijn aan het benodigd weerstandsvermogen om voldoende weerstand te kunnen bieden als de risico's zich daadwerkelijk voordoen.

De weerstandsratio voor Gouda is 1,4. Dit betekent dat de gemeente Gouda ruim voldoende in staat is om risico's op te vangen.

#### 4.2.4 Kengetallen

Het opnemen van financiële kengetallen in de begroting past in het streven naar meer transparantie. Ook geven de kengetallen meer inzicht in de ontwikkeling van de financiële positie en de baten en lasten van de gemeente. Het biedt ook de mogelijkheid om normen te stellen, net als bij de beoordeling van het weerstandsvermogen gebeurt. We relateren de normering zoveel mogelijk aan normen die door de VNG zijn voorgesteld.

In het BBV is bepaald dat gemeenten een basisset van vijf financiële kengetallen moeten opnemen in de jaarrekening en begroting.

	Rekening 2022	Begroting 2023	Begroting 2024	Begroting 2025	Begroting 2026	Begroting 2027	GTK-richtlijn
Netto schuldquote	71,4%	84,1%	90,4%	89,5%	94,8%	88,9%	< 90% = minst risicovol
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle leningen	71,1%	83,8%	90,0%	89,2%	94,5%	88,6%	< 90% = minst risicovol
Solvabiliteitsratio	24,1%	21,6%	24,2%	25,3%	25,5%	27,2%	< 20% = meest risicovol
Structurele exploitatieruimte	7,0%	-0,2%	-1,6%	1,8%	0,4%	1,0%	> 0,0% = minst risicovol
Grondexploitatie	2,0%	5,0%	1,9%	2,1%	0,4%	0,0%	< 10% = minst risicovol
Belastingcapaciteit	119,1%	126,8%	128,9%	128,9%	128,9%	128,9%	> 105% = meest risicovol

##### 4.2.4.1 Toelichting

###### *Netto schuldquote en netto schuldquote gecorrigeerd voor alle leningen*

Dit cijfer geeft inzicht in het niveau van de gemeentelijke schuldenlast ten opzichte van de eigen middelen. Het geeft een indicatie van de mate waarin de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie drukken. Een laag percentage is gunstig. De VNG adviseert om 130% als maximum norm te hanteren en daarboven de schuld af te bouwen.

De nettoschuldquote van de gemeente Gouda zal eind 2024 ongeveer 90% zijn en de jaren daarna aflopen naar ongeveer 89% eind 2027. De waarden liggen ruim onder de signaalwaarde van de VNG.

###### *Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen*

Omdat bij leningen onzekerheid kan bestaan of ze allemaal worden terugbetaald, wordt dit kengetal zowel berekend inclusief als exclusief de doorgeleende gelden. Zo wordt duidelijk wat het aandeel van de verstrekte leningen in de exploitatie is en wat dit betekent voor de schuldenlast. Hoe lager deze percentages, hoe beter.