

6.2 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

6.2.1 Inleiding

Een gezonde financiële positie van de gemeente is een absolute voorwaarde voor haar slagkracht. Dat vergt niet alleen een sluitende begroting, maar óók voldoende weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's. Voorspellen is moeilijk. We moeten anticiperen op risico's en de mogelijkheid om tegenvallers op te vangen. De beschikbare weerstandscapaciteit is de belangrijkste financiële buffer voor risico's, waarvoor geen specifieke voorzieningen zijn getroffen. Deze paragraaf geeft een overzicht van de belangrijkste risico's voor de gemeente Zoetermeer. De omvang van deze risico's en de aanwezige weerstandscapaciteit bepalen of de gemeente over voldoende weerstandsvermogen beschikt.

6.2.2 Risico's

De belangrijkste risico's op peildatum najaar 2017 staan hieronder.

Risico	Bedrag	Kans
Grondzaken		
Algemeen: Hogere investeringen	€ 1,7 mln.	25%
Algemeen: Grondprijsonwikkeling/lagere grondopbrengsten	€ 1,1 mln.	75%
Algemeen: Formatierisico Grondbedrijf	€ 2,1 mln.	25%
Algemeen: Immateriele vaste activa (IMVA)	€ 0,3 mln.	25%
Boerhaavelaan	**	**
Cadenza 1 (voormalig Centrum Oost)	**	**
Tekort grondexploitatie Palenstein	€ 3,4 mln.	60%
Deelneming in Gemeenschappelijke Regeling Bleizo	€ 11,0 mln.	50%
Nutricia/Numico Rokkeveenseweg	€ 0,4 mln.	50%
Westelijke Entree	€ 1,0 mln.	50%
Van Leeuwenhoeklaan	**	**
Oosterheem	**	**
Voorweg Noord	€ 0,7 mln.	70%
Katwijkerlaantrance	**	**
Concern		
Gemeentegaranties geldleningen aan woningbouwverenigingen	€ 3,4 mln.	1%
Juridische geschillen pensioen en (boven) wettelijk ww	€ 0,8 mln.	10%
Gemeentegarantie eigen woningen	pm	pm

** Om bijzondere (juridische) redenen niet vermeld/nog niet in te schatten

Financiële omvang risico's

Met het systeem NARIS wordt een simulatie gemaakt, waarmee in beeld wordt gebracht wat de financiële consequenties van de risico's zijn. Er wordt een kansberekening gemaakt op de waarschijnlijkheid van het zich gelijktijdig voordoen van risico's en het bedrag dat daarmee is gemoeid. Daarbij wordt een 95% betrouwbaarheidsmarge gehanteerd. De analyse wordt gescheiden uitgevoerd voor enerzijds grondzaken en anderzijds de overige organisatie. Uit de analyse komt het bedrag dat nodig is om met 95% zekerheid de risico's af te dekken. De risicosimulatie wordt toegepast, omdat het reserveren van het maximale bedrag ongewenst is. De risico's zullen immers niet allemaal tegelijk en in hun maximale omvang optreden. Het mogelijke risico bij grondzaken bedraagt € 13,5 mln. Bij het overige concern is dat € 0,5 mln.

6.2.3 Weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit bestaat uit de financiële middelen en mogelijkheden om onverwachte, niet begrote kosten te kunnen dekken. Tot de weerstandscapaciteit voor incidentele risico's worden de algemene reserves gerekend. In geval van tekortschietende algemene reserves kunnen ook de bestemmingsreserves worden aangewend. Dit betekent dan wel dat wordt afgezien van de realisatie van een bestemming of dat er zo snel mogelijk aanvullende dekkingsmaatregelen worden gezocht om de bestemmingsreserve weer beschikbaar te krijgen.

De tabel laat zien hoe de weerstandscapaciteit is opgebouwd.

Weerstandscapaciteit

bedragen * € 1 mln.

Omschrijving	2018	2019	2020	2021
<u>Weerstandscapaciteit</u>				
Vrij inzetbare reserve	13,3	13,3	13,3	13,3
<i>Totaal weerstandscapaciteit excl. weerstandscapaciteit Grondbedrijf</i>	13,3	13,3	13,3	13,3
<u>Weerstandscapaciteit Grondbedrijf</u>				
Reserve versterking financiële positie Grondbedrijf 31/12	12,7	13,2	13,3	13,0
Reserve risico's 31/12	1,3	1,0	0,7	0,4
<i>Totaal weerstandscapaciteit Grondbedrijf</i>	14,0	14,2	14,0	13,4
Totale weerstandscapaciteit	27,3	27,5	27,3	26,7

6.2.4 Weerstandsvermogen

De verhouding tussen de weerstandscapaciteit en de waarschijnlijke risico-omvang is gedefinieerd als de ratio voor het weerstandsvermogen. Als gewenste ratio voor het weerstandsvermogen wordt voor het concern exclusief grondzaken 'voldoende' gehanteerd. Het NAR hanteert hiervoor de bandbreedte van een ratio tussen 1.0 en 1.4. In Zoetermeer wordt de grenswaarde van 1.0 gehanteerd.

Als ratio voor het weerstandsvermogen van grondzaken wordt eveneens 'voldoende' als toereikend gezien. Ook hier wordt de ondergrens van 1.0 als ratio gehanteerd. Als de ratio lager is dan 1.0 betekent dat dus dat er onvoldoende weerstandscapaciteit is. Anders gesteld: de risico-omvang vermenigvuldigd met de ratio bepaalt de benodigde weerstandscapaciteit.

Bij de berekening en beoordeling van het weerstandsvermogen wordt onderscheid gemaakt tussen het concern (exclusief grondzaken) en grondzaken. In de tabel is weergegeven hoe de weerstandscapaciteit van deze onderdelen is opgebouwd.

Weerstandsvermogen

bedragen * € 1 mln.

Omschrijving	2018	2019	2020	2021
<u>Weerstandsvermogen excl. Grondbedrijf</u>				
Totaal aan gekwantificeerde risico's	0,5	0,5	0,5	0,5
Norm voor niet gekwantificeerde risico's	7,2	7,2	7,2	7,2
Totaal aan berekende risico's excl Grondbedrijf	7,7	7,7	7,7	7,7
Weerstandscapaciteit excl. Grondbedrijf	13,3	13,3	13,3	13,3
<i>Overschot aan weerstandscapaciteit excl. Grondbedrijf</i>	5,6	5,6	5,6	5,6
<u>Grondbedrijf</u>				
Totaal aan risico's Grondbedrijf	13,5	13,5	13,5	13,5
Weerstandscapaciteit Grondbedrijf	14,0	14,2	14,0	13,4
<i>Afroming weerstandscapaciteit (beschikbaar t+1)</i>	0,0	0,0	0,0	0,0

6.2.5 Uitwerking

Concern excl. Grondbedrijf

Uit het simulatiemodel met de risico's van het concern exclusief grondzaken blijkt dat de maximale omvang van de risico's (met een zekerheid van 95%) uitkomt op een bedrag van € 0,5 mln. De omvang van de berekende risico's wordt aangevuld met 2% (voor de niet te kwantificeren risico's) van het begrotingstotaal (lasten) van de gewone dienst van de begroting, exclusief grondbedrijf. Gebleken is dat sommige risico's moeilijk zijn te schatten. Daarbij is het wenselijk een zekere financiële buffer aan te houden. Tussen het bekend worden van budgettaire tegenvallers en het treffen van passende maatregelen kan enige tijd bestaan. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij de periodieke aanbesteding van onderhoud van de openbare ruimte. De beschikbare budgetten kunnen onvoldoende blijken. De budgettaire frictie die daardoor ontstaat moet kunnen worden opgevangen.

De berekende norm voor de niet gekwantificeerde risico's voor deze begroting bedraagt € 7,2 mln. De gekwantificeerde risico-omvang komt uit op € 0,5 mln. De totale risico-omvang wordt dus ingeschat op € 7,7 mln. De weerstandscapaciteit bedraagt € 13,3 mln. Het weerstandsvermogen bedraagt 1.72 en voldoet dus ruim aan de norm van 1.0.

Grondbedrijf

De omvang van de risico's is volgens de simulatie van het NARIS € 13,5 mln. en de weerstandscapaciteit is € 14 mln. Het weerstandsvermogen is circa 1.

Een tekort (ratio <1,0) of overschot van de weerstandscapaciteit van grondzaken ten opzichte van het totaal van de risico's kan leiden tot een afroming of aanvulling van de weerstandscapaciteit. Indien sprake is van een ratio >1,2 wordt het overschot aan het einde van het jaar gestort in de Reserve Investeringsfonds 2030.

6.2.6 Financiële kengetallen

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) verplicht om vanaf 2016 een set financiële kengetallen op te nemen in de programmabegroting en jaarrekening. Deze kengetallen hebben voor de raad vooral een signaleringswaarde bij het beschouwen van de financiële positie van de gemeente. Eén afzonderlijk kengetal zegt niet zo veel en moet altijd in relatie met de andere kengetallen worden gezien. De kengetallen maken inzichtelijker wat de financiële ruimte is om structurele en incidentele lasten te kunnen dekken of opvangen. Ze geven globaal inzicht in de financiële weerbaar- en wendbaarheid en vormen een basis voor de beoordeling hoe solide de begroting is.

De beoordeling van de financiële positie is geen doel op zich en moet altijd worden gezien in het licht van de totale maatschappelijke opgave van onze stad. Het te bereiken maatschappelijk effect en de bijdrage aan de inhoudelijke beleidsdoelstellingen zijn hierbij nadrukkelijk van belang. De financiële positie is ondersteunend aan het afwegingsproces van het bestuur bij het maken van verantwoorde keuzes. Afwegingen waarbij de beantwoording van de vragen: wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten? worden afgezet ten opzichte van de impact op de financiële positie.

Vooralsnog bestaat geen (landelijke) normering om te beoordelen wat de prestaties zijn. Op het moment, dat in de toekomst bijvoorbeeld vergelijkingen mogelijk zijn met landelijk gemiddelden en de trend waarin de kengetallen zich ontwikkelen, krijgt het overzicht van deze financiële kengetallen een meerwaarde. Voor de provincie als toezichthouder blijft een structureel, sluitende begroting het bepalende criterium.

Financiële kengetallen:

De eerste vier kengetallen staan in relatie met financiële risico's met een lange termijn karakter, die een gemeente loopt. De laatste twee kengetallen geven aan in hoeverre ruimte in de exploitatie bestaat om de financiële lange termijn risico's af te kunnen dekken.

Kengetallen		Rekening 2016	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021
1.a	netto schuldquote	10,5%	11,8%	8,1%	4,9%	3,3%
1.b	netto schuldquote gecorrigeerd voor leningen	6,5%	8,8%	5,1%	1,8%	0,4%
2	solvabiliteit	62,4%	61,4%	64,1%	65,3%	66,1%
3	kengetal grondexploitatie	9,0%	1,4%	-1,2%	-2,5%	-2,3%
4	structurele exploitatieruimte	1,5%	0,0%	1,7%	1,7%	1,3%
5	belastingcapaciteit	99,5%	99,1%	100,0%	100,0%	100,0%

De netto schuldquote geeft inzicht in het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen. Deze schuldquote bevat ook gelden die zijn uitgeleend aan derden. Het kengetal geeft een indicatie van de mate, waarin de rentelasten op de exploitatie drukken. De VNG geeft als richtlijn, dat bij een netto schuldquote hoger dan 130% sprake is van een zeer hoge schuld en dat een schuld tussen de 100% en 130% aandacht vraagt.

De solvabiliteitsratio is het eigen vermogen als percentage van het balanstotaal en geeft inzicht in de mate, waarin de gemeente in staat is aan haar verplichtingen te voldoen. Deze ratio geeft aan welk deel van de waarde van de stad (investeringen) is gefinancierd met eigen geld.

Het kengetal grondexploitatie geeft weer hoe de waarde van de grond zich verhoudt tot de totale (geraamde) baten. De boekwaarde van de gronden moet worden terugverdiend bij de verkoop.

De structurele exploitatieruimte is van belang om te beoordelen welke structurele ruimte de gemeente heeft om de eigen lasten te dragen of welke structurele stijging van de baten of daling van de lasten daarvoor nodig is.

De belastingcapaciteit geeft inzicht hoe de belastingdruk van de gemeente zich verhoudt tot het landelijk gemiddelde.

Analyse

Algemeen

Uit de analyse blijkt dat de financiële positie van onze gemeente in totaal beschouwd een iets positiever beeld toont dan weergegeven in de jaarrekening 2016. De integrale ratio weerstandsvormogen van het concern is gestegen van 1.58 naar 1.72. De raad heeft als norm 1 vastgesteld. Aan deze norm wordt dus ruim voldaan.

De weerstandscapaciteit bestaat uit de financiële middelen om onverwachte, niet begrote kosten te kunnen dekken. De totale weerstandscapaciteit is afgenomen en bedraagt € 27,3 mln. (€ 13,3 mln. voor het concern en € 14 mln. voor grondzaken). Deze afname is het gevolg van de herziening van de risico's van grondexploitaties vanwege de gewijzigde BBV.

Netto schuldquote

De Zoetermeerse netto schuldquote is laag: rond 10% en daalt zelfs in de loop der jaren. Ter vergelijking: het gemiddelde van gemeenten in de grootteklasse 100.000 – 300.000 inwoners was volgens de meest recente informatie volgens WaarStaatJeGemeente (peiljaar 2015) 64,6% (Zoetermeer peiljaar 2015: 10,2%). De schuldquote van Zoetermeer is dus zeer beperkt van omvang. De begroting van Zoetermeer is daarmee relatief ongevoelig voor wijzigingen in de rentestand. Nieuwe en aanvullende inhoudelijke keuzes op de investeringsplanning zijn van invloed op de schuldpositie. Bij een hogere financieringsbehoefte (toename in investeringen) neemt de netto schuldquote toe.

Solvabiliteit

De solvabiliteitsratio neemt licht toe en bevindt zich aan de hoge kant. Dit geeft aan dat de weerbaarheid van de gemeente hoog is. Bij een hogere financieringsbehoefte (toename in investeringen) neemt de ratio af.

Grondexploitaties

Grondexploitaties kunnen een forse impact hebben op de financiële positie van de gemeente. Als een gemeente leningen heeft afgesloten om grond te kopen voor (toekomstige) projecten om deze op

termijn te verkopen, ontstaat een schuld. Bij de beoordeling van een dergelijke schuld is het belang te weten of deze schuld kan worden afgelost, wanneer de verkopen worden geëffectueerd. Van de opbrengst van de verkopen kan de schuld worden afgelost. Als de waarde van de grond laag is, loopt een gemeente weinig risico. Aan de andere kant is er dan ook weinig waarde om de schuld te kunnen verlagen uit grondverkopen.

De ratio grondexploitatie daalt en wordt in de laatste jaren zelfs negatief. De lopende grondexploitaties naderen hun einde en voor een grote grondexploitatie als Palenstein is de voorziening hoger dan de boekwaarde, omdat al rekening is gehouden met de verliesgevendheid van deze grex.

Exploitatieruimte

Over het algemeen geldt als richtlijn: hoe hoger de structurele exploitatieruimte, hoe flexibeler de gemeente kan handelen. Dit is dus gunstig voor de wendbaarheid. De exploitatieruimte verbetert tot 1,3% en de structurele baten zijn toereikend om de structurele lasten te dekken. Als een uitgangspunt van de begrotingsdiscipline geldt, dat 'het eerste en –in principe- het laatste jaar van elke meerjarenbegroting materieel sluitend dient te zijn'. De conclusie is dat wordt voldaan aan dit uitgangspunt.

Belastingcapaciteit

De belastingcapaciteit is in 2018 99,1% en vanaf 2019 100%. De woonlasten in Zoetermeer zijn gelijk aan het landelijk gemiddelde. Het is de bevoegdheid van de raad met welke omvang de belastingen worden verhoogd/verlaagd. De indicator toont fluctuaties in de loop der jaren. Hiervoor is geen eenduidige verklaring te geven, want het gaat om een relatieve indicator. Wel kan worden geconstateerd, dat de afspraken uit het Hoofdlijnenakkoord over de woonlasten worden toegepast:

- het totaal van de OZB stijgt met niet meer dan de inflatie;
- voor de afvalstoffenheffing geldt een kostendekkend tarief;
- de rioolheffing wordt 100% kostendekkend.