

Paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Inleiding

Als gemeente ontwikkelen we activiteiten waar mogelijk risico's aan verbonden zijn. Ook worden we soms geconfronteerd met autonome ontwikkelingen die gepaard gaan met risico's. Deze risico's kunnen van juridische, financiële, maatschappelijke of inhoudelijke aard zijn. Belangrijk onderdeel van managementverantwoordelijkheid is daarom het risicomanagement. Er is binnen de gemeente Zwijndrecht structureel aandacht voor risicomanagement.

In deze paragraaf geven wij informatie over het risicomanagement in onze gemeente. Daarmee geven we inzicht in de omvang van het risicoprofiel en de grootste risico's met de daarbij behorende beheersmaatregelen. De paragraaf laat zien hoe het weerstandsvermogen en de daarbij behorende ratio zich ontwikkelen.

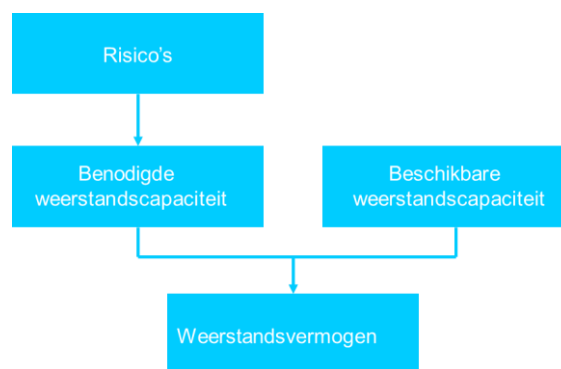
In de paragraaf hebben we ook een aantal financiële kengetallen opgenomen. Dit doen we enerzijds om het inzicht in onze financiële positie te vergroten en anderzijds om deze te kunnen vergelijken met andere gemeenten.

Definities

Allereerst gaan we in op de definitie van "weerstandsvmogen". Wat is dat nu eigenlijk?

Weerstandsvmogen: is het vermogen van de gemeente om (incidentele) financiële tegenvallers op te kunnen vangen. De noodzakelijke omvang van het weerstandsvmogen volgt uit de relatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's waarvoor geen voorzieningen zijn getroffen of verzekeringen zijn afgesloten. Deze risico's worden uitgedrukt in termen van de benodigde weerstandscapaciteit.

Onder een *risico* verstaan wij de kans dat een gebeurtenis zich voordoet die (de hoeveelheid beschikbare financiële middelen voor) het realiseren van doelstellingen in positief of negatief opzicht beïnvloedt.



Beleid

In 2017 is ons risicomanagement tegen het licht gehouden. Uit deze evaluatie blijkt dat het beleidskader en de methode voor het kwantificeren en beoordelen van risico nog steeds voldoet. We hebben wel de conclusie getrokken dat er meer bewustwording nodig is van niet-financiële risico's, zoals imagoschade.

Systematiek

Wij maken op basis van een gedegen risico-inventarisatie een reële inschatting van de noodzakelijk geachte omvang van de weerstandscapaciteit. Bij de bepaling van de noodzakelijke omvang van het weerstandsvermogen streven wij geen exacte nauwkeurigheid na, maar werken wij met een zogenaamde bandbreedte. Wanneer de beschikbare weerstandscapaciteit onder het minimum van deze bandbreedte ligt of dreigt te komen, verplichten wij onszelf maatregelen te nemen die ertoe moeten leiden dat de benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit binnen de begrotingsperiode weer in evenwicht is. Wanneer benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit in evenwicht zijn (het weerstandsvermogen bevindt zich binnen de bandbreedte) is er enige beleidsvrijheid ten aanzien van de keuze om dichterbij de minimumgrens dan wel dichterbij de maximumgrens te gaan zitten. De financiële positie van de gemeente in relatie tot de conjuncturele ontwikkeling speelt hierbij onder andere een rol.

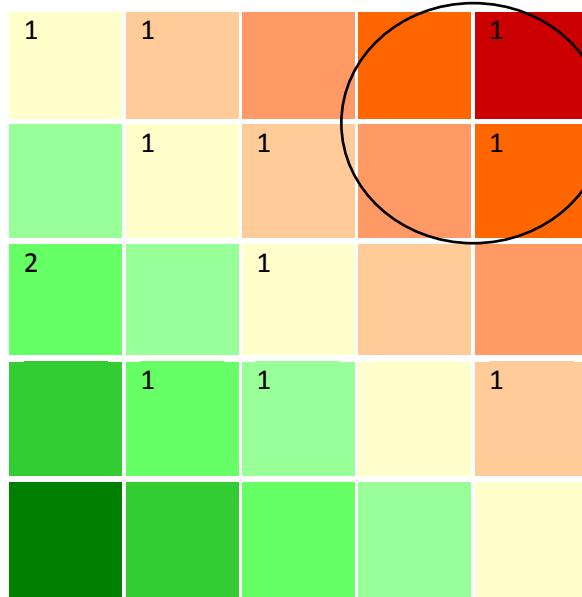
In het weerstandsvermogen maken wij onderscheid tussen het weerstandsvermogen van de reguliere exploitatiebegroting en het weerstandsvermogen van het grondbedrijf. Qua aard en risicoprofiel verschillen deze beide activiteiten namelijk wezenlijk van elkaar en is de benaderingswijze enigszins verschillend. De provincie beoordeelt, als toezichthouder, het weerstandsvermogen van de gemeente wel als één bedrag.

Geïventariseerde risico's:

Voor deze begroting hebben we onze risico's voor de exploitatie geactualiseerd en dit zijn op dit moment de belangrijkste risico's:

	Risico	Risicoprofiel (kans x effect)	Kwantificering
1	Mede-eigenaar ROM-D	pm	pm
2	Contractvernieuwing Erfpacht	Laag-gemiddeld	€ 20.000
3	Aansprakelijkheid publieke dienstverlening	Laag-gemiddeld	€ 200.000
4	Fin. aansprakelijkheid Verbonden partijen	Laag-gemiddeld	€ 900.000
5	Achterstanden archief	Laag-gemiddeld	pm
6	Renterisico LOC	Laag-gemiddeld	€ 10.000
7	De Volgerlanden	Zeer hoog	€ 1.240.000
8	Borg- en garantstellingen excl. HVC	Laag	€ -
9	Garantstellingen HVC	Laag-gemiddeld	€ 2.500.000
10	Oplopende rente geld- en kapitaalmarkt	Laag	€ -
11	Borg- en garantstellingen woningcorporaties	Laag	€ -
12	Jeugd	Hoog	€ 412.500
13	GRD: Wmo, Participatie en minima	Hoog	€ 520.000

GEVOLG	+	1	2	3	4	5
	-					



Aantallen risico's met een risicoscore in de hoogste categorie worden toegelicht

1	2	3	4	5
-	KANS			+

De Volgerlanden [5-5]

Sinds 1996 werkt de gemeente Zwijndrecht samen met de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht aan de ontwikkeling en realisatie van het project De Volgerlanden. Het aandeel van Zwijndrecht in het exploitatieresultaat van dit project omvat 50% bij een resultaat tot € 20 miljoen (eindwaarde) en een derde deel van het meerdere boven de € 20 miljoen (eindwaarde).

De exploitatiebegroting voor het project De Volgerlanden omvat een nog te realiseren investeringsvolume van bijna € 45 miljoen (rentekosten inbegrepen) en een nog te realiseren opbrengst (voornamelijk uit grondverkopen) van € 115 miljoen in de komende tien jaar. De omvang van deze bedragen en de looptijd van het project (tot eind 2028) zijn een maatstaf voor de omvang van de risico's die bij de ontwikkeling van De Volgerlanden horen.

Bij het opstellen van de GREX 2019 is ook de risicoanalyse geactualiseerd. Uit de risicosimulatie over de risico's die zich binnen drie jaar kunnen manifesteren volgt dat het 90% zeker is dat deze risico's afgedekt kunnen worden met een bedrag van € 3,7 miljoen (gewogen risicobedrag). Belangrijke risico's zijn onder andere vertraging in de gronduitgifte en een tegenvallende prijsontwikkeling van de grondprijzen (er wordt rekening gehouden met een gemiddelde inflatiecorrectie van 2% per jaar).

Het risicoprofiel is ten opzichte van vorig jaar met € 1,2 miljoen afgenomen. Onder andere doordat enkele risico's nu in de grondexploitatie verwerkt zijn en door de toevoeging van positieve risico's.

Op basis van de uitkomsten van de GREX2019 hoeven we geen verliesvoorziening meer te treffen. Als de negatieve risico's zich manifesteren, kan er (weer) een verwacht exploitatieverlies ontstaan. In dat geval treffen we een verliesvoorziening gebaseerd op een contante waarde van het verwachte verlies. De omvang van deze voorziening is niet alleen afhankelijk van de hoogte van de verliestoename

maar ook van de resterende looptijd van het project waarin jaarlijks rente aan de voorziening toegevoegd wordt. Een vertaling van het genoemde risicobedrag van € 3,7 miljoen naar de impact op ons vermogen kan mede daardoor slechts bij benadering aangegeven worden. Wij gaan voor ons aandeel uit van een risicoreservering van € 1,85 miljoen in de eindwaarde. Deze risicoreservering dient dan tegen een contante waarde te worden gewaardeerd om het risico dat de voorziening eind 2019 aangepast moet worden in beeld te krijgen. Dit betekent dat we voor ons aandeel in het exploitatieverlies van De Volgerlanden rekening moeten houden met een risicoreservering van € 1,5 miljoen (contante waarde 1 januari 2020).

Jeugd [5-4]

De middelen die Zwijndrecht ontvangt vanuit de decentralisatie Jeugdwet (2015) zijn in principe taakstellend voor het uitvoeren van de taken van de Jeugdwet. Deze taken worden uitgevoerd door de onder de Dienst Gezondheid en Jeugd vallende Service Organisatie Jeugd (SOJ). In de afgelopen jaren is gebleken dat het budget niet toereikend was om de noodzakelijke hulp te verlenen. Om deze reden is voor 2019 een meer reële begroting gemaakt. Er blijven (financiële) risico's bestaan op het beleidsveld Jeugd. De zorgvraag kan meer dan verwacht toenemen, waardoor een overschrijding van het beschikbare budget kan plaatsvinden. De noodzakelijke hulp moet namelijk verleend worden. Wij volgen het advies van de Service organisatie om een rekening te houden met een risicomarge van 5% van de gemeentelijke bijdrage. De bijdrage bedraagt iets meer dan € 11 miljoen. Het risicobedrag wordt dus € 550.000.

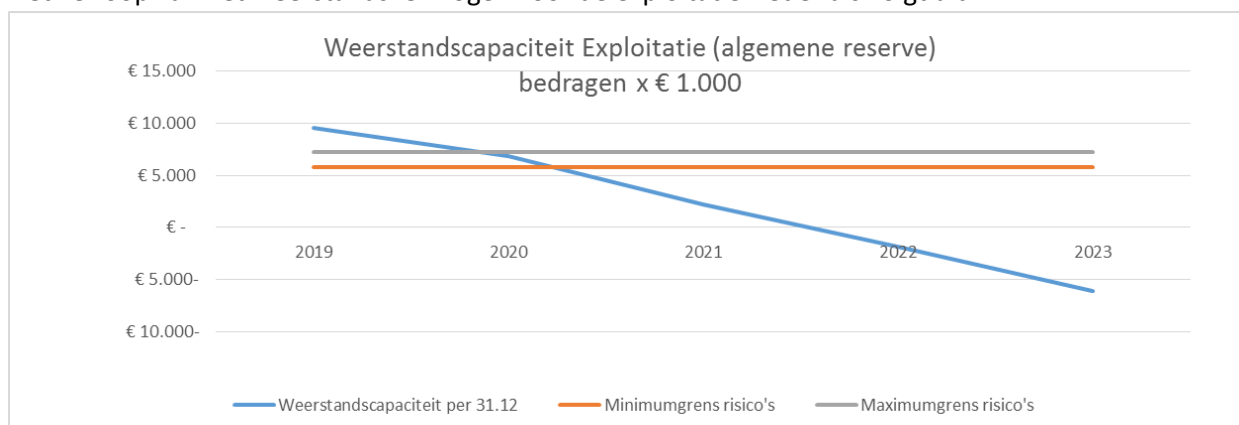
GRD: Wmo, participatie, W&I en Minimabeleid. [4-4]

Via Drechtraad, DSB en organisatie zet Zwijndrecht in op het beheersbaar houden van de financiële risico's die aan de uitvoering van de genoemde regelingen verbonden zijn. De GRD voorziet in haar begroting 2020 stijgende kosten, bij ongewijzigd beleid. Hierop is door de Drechtraad geamendeerd en heeft hij de opdracht gegeven om deze kostenontwikkeling af te vlakken. De GRD kwantificeert in haar begroting de risico's; deze kwantificering volgen wij. Vermeld dient wel te worden, dat als het amendement geen (volledige) invulling wordt gegeven, zowel de zekere kosten als de kans op en omvang van de toekomstige kosten zullen toenemen. Beheersmaatregelen moeten op een regionale meerderheid kunnen rekenen, anders kunnen deze niet worden uitgevoerd. Dat is een complicerende factor ten aanzien van dit risico.

Behalve inzet in de regio, is Zwijndrecht actief om regionaal, provinciaal en landelijk aandacht te vragen voor de knelpunten die wij ervaren. Of meer zeggenschap, of voldoende middelen om de verplichtingen vanuit het rijk uit te voeren. Voor de becijfering van dit risico is de risico-inventarisatie van de GRD begroting 2020 aangehouden. Het aandeel van Zwijndrecht is € 650.000. Wij houden als kans 80% aan, daarmee komt het netto risico op € 520.000.

Verloop weerstandsvermogen

Het verloop van het weerstandsvermogen voor de exploitatie ziet er als volgt uit:



bedragen x € 1.000

In cijfers is het beeld als volgt:

Prognose weerstandscapaciteit Exploitatie (algemene reserve) 2019-2023					
bedragen x € 1.000					
	2019	2020	2021	2022	2023
Weerstandscapaciteit 01.01	€ 33.683	€ 9.602	€ 6.823	€ 2.185	€ 1.870
Exploitatiesaldi voorgaande jaren	€ 2.095	€ 219	€ 2.975	€ 3.663	€ 4.213
Toevoegingen					
Onttrekkingen	€ 26.176	€ 2.998	€ 1.663	€ 392	
Weerstandscapaciteit per 31.12	€ 9.602	€ 6.823	€ 2.185	€ 1.870	€ 6.083
Minimumgrens risico's	€ 5.815	€ 5.815	€ 5.815	€ 5.815	€ 5.815
Maximumgrens risico's	€ 7.269	€ 7.269	€ 7.269	€ 7.269	€ 7.269

In de bovenstaande gegevens wordt duidelijk dat de noodzaak van ombuigingen/bezuinigingen groot is, zowel regionaal als lokaal. Bij het ongewijzigd uitvoeren van de begroting is de algemene reserve vanaf 2021 niet meer voldoende om de risico's op te vangen. In 2022 wordt de algemene reserve zelfs negatief. Dat scenario is onacceptabel. Wij maken hier duidelijk onderscheid tussen de kostenontwikkeling in het Sociaal Domein en in andere onderdelen van de begroting. Gelijktijdig met deze begroting zal een pakket aan bezuinigingen worden vastgesteld voor de kostenontwikkeling in de andere onderdelen dan het Sociaal Domein.

Risicoprofiel grondbedrijf

Elk jaar bepalen wij het risicoprofiel voor het grondbedrijf, waarna we het risicoprofiel vertalen in een benodigde omvang van de reserve Weerstandsvermogen grondbedrijf. De risico's van het project De Volgerlanden zijn hier niet inbegrepen, deze worden gedekt uit de algemene reserve.

De door ons gehanteerde methode maakt onderscheid in:

- **Marktrisico's:** dit omvat enerzijds het risico van vertraging waardoor extra rentekosten ontstaan en anderzijds een risico van lagere (grond)opbrengsten door marktwerking. De omvang van deze risico's is standaard gesteld op een jaar rente over de nadelige boekwaarde en 10% lagere (grond)opbrengsten. Als daar aanleiding toe is dan is bij de projectrisico's voor het betreffende project een verhoogd marktrisico opgenomen.
- **Projectrisico's:** hierbij gaat het om specifiek aan projecten gerelateerde risico's, die afzonderlijk benoemd en gekwantificeerd worden.

Hoewel bij risico's in eerste instantie aan nadelige gevolgen (negatieve risico's) gedacht wordt, zijn er ook voordelige gevolgen denkbaar (positieve risico's). Bijvoorbeeld het niet gebruiken van de gereserveerde bedragen voor onvoorziene kosten is een positief risico. Bij de bepaling van het risicoprofiel nemen wij zowel de negatieve als de positieve risico's mee.

Op basis van de huidige inzichten hebben we voor deze begroting het risicoprofiel geactualiseerd en daarbij de volgende gesaldeerde risico's berekend: € 0,8 miljoen aan marktrisico's, € 0,9 miljoen aan negatieve projectrisico's en € 1,5 miljoen aan positieve projectrisico's. Een vertaling van deze risico's naar een benodigde omvang van de financiële buffer geeft de volgende bandbreedte:

	Ondergrens	Bovengrens
Financiële buffer voor Marktrisico's	: € 228.000	€ 379.000
Financiële buffer voor Projectrisico's	: € <u>278.000</u>	€ <u>278.000</u>
Financiële buffer voor totaal risico's	: € 506.000	€ 657.000

We hebben dus per 1 januari 2020 voor de dekking van de risico's een weerstandsvermogen nodig van minimaal € 0,5 miljoen en maximaal € 0,7 miljoen. Ten opzichte van onze analyse van vorig jaar is het risicoprofiel over het totaal van de projecten met € 0,8 miljoen afgenomen. Deze afname komt vooral doordat we het positieve risico van een mogelijke teruggaaf van de BTW over de investeringen in het LOC-schoolgebouw nu weer meegenomen hebben. Vorig jaar hadden we de kans op teruggaaf van de BTW voor het eerst buiten de risicoanalyse gehouden omdat de Hoge Raad in 2018 arrest zou wijzen waardoor deze risicopost voor de aanvang van het begrotingsjaar 2019 zou vervallen. De procedure heeft echter na het gewezen arrest een vervolg gekregen omdat de Hoge Raad alleen een uitspraak gedaan heeft over het recht op aftrek van omzetbelasting die de gemeente betaald heeft over de bouwkosten van de sporthal (het recht op aftrek door gemeente is toegewezen). Voor de bepaling van de hoogte van de teruggaaf en het recht van aftrek omzetbelasting over de bouwkosten van de overige bouwdelen heeft de Hoge Raad het geding verwezen naar het Gerechtshof Amsterdam.

We beschikken naar verwachting eind 2019 over een saldo van € 1,65 miljoen in de reserve Weerstandsvermogen grondbedrijf. Volgens de hiervoor beschreven systematiek hebben we daarmee meer dan voldoende aan financiële middelen om de risico's op te vangen. De kans dat we een beroep moeten doen op de algemene reserve op het moment dat de risico's zich manifesteren is verwaarloosbaar klein.

De grootste risico's op het gebied van grondexploitaties loopt Zwijndrecht echter, ondanks de belangrijke verbetering van de grondexploitatie, bij de samenwerking met Hendrik-Ido-Ambacht in het project De Volgerlanden. Hoewel deze risico's niet onder het risicoprofiel grondbedrijf vallen, en dus niet gedekt worden door de reserve Weerstandsvermogen grondbedrijf, vermelden wij hier volledigheidshalve toch het risicoprofiel van de GREX 2019 voor dit project. Uit de risicosimulatie over de risico's die zich binnen drie jaar kunnen manifesteren volgt dat 90% zeker is dat deze risico's kunnen worden gedekt met een bedrag van € 3,7 miljoen (gewogen risicobedrag). Voor ons aandeel in het exploitatieverlies betekent dit een risico van € 1,5 miljoen (contante waarde 1 januari 2020). Door de omvang van de bedragen (een nog te realiseren investeringsvolume van € 45 miljoen en € 115 miljoen aan nog te realiseren opbrengsten) en de looptijd (tot eind 2028) blijven de risico's, ondanks de thans gunstige woningmarkt, groot. Via onze inbreng in de stuurgroep sturen wij, waar mogelijk, op een beperking van de kosten en de beheersing van de risico's en richten we alle inzet op de verkoop

van gronden door in te spelen op marktontwikkelingen. We verwachten in het voorjaar van 2020 de geactualiseerde GREX 2020 aan te kunnen bieden inclusief een bijgewerkte risicoanalyse.

Financiële kengetallen

Met ingang van het begrotingsjaar 2017 is het voorgeschreven om een aantal financiële kengetallen in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing op te nemen. Het doel van de financiële kengetallen is het vergroten van inzicht in de financiële positie van de eigen gemeente, maar ook om deze te kunnen vergelijken met andere gemeenten. De verwachting is dat in de komende jaren er een landelijke normering komt. Vooralsnog hebben de kengetallen een signaleringswaarde. We relateren die voor zover mogelijk aan adviezen die door de VNG worden gehanteerd.

Overzicht financiële kengetallen

	Realisatie 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022	Begroting 2023
Netto schuldquote	112%	125%	136%	157%	166%	172%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle vertrekte leningen	107%	120%	131%	153%	161%	167%
Solvabiliteitsratio	20%	17%	14%	11%	9%	8%
Grondexploitatie	12%	12%	8%	8%	6%	5%
Structurele exploitatieruimte	1,8%	0,0%	-3,1%	-3,4%	-3,0%	-2,9%
Belastingcapaciteit	115%	117%	123%	123%	125%	125%

Netto schuldquote

De netto schuld weerspiegelt het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middel. De netto schuldquote geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie. Het advies van de VNG voor de netto schuldquote is 100% en een schuldquote van 130% kan zorgelijk zijn.

De netto schuldquote loopt op naar 172% in 2023 en komt hiermee ruim boven het advies van de VNG. Dit komt door een stijgende schuldenpositie (door het investeringsplan en door de negatieve resultaten) en het feit dat de totale baten nagenoeg gelijk blijven.

Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen

Een hoge schuld kan worden veroorzaakt doordat er leningen zijn afgesloten en die gelden vervolgens worden doorgeleend aan bijvoorbeeld woningbouwcorporaties, die op hun beurt weer jaarlijks aflossen. In dat geval hoeft een hoge schuld geen probleem te zijn. Deze correctie vindt plaats door de netto schuld te verminderen met verstrekte leningen aan de woningcorporaties en overige verstrekte leningen.

De netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen laat hetzelfde verloop zien als de netto schuldquote.

Solvabiliteitsratio

De solvabiliteitsratio drukt het eigen vermogen uit als een percentage van het totale vermogen. Het geeft daarmee inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Hoe hoger de solvabiliteitsratio, hoe groter de weerbaarheid van de gemeente. De VNG hanteert als advies een minimumomvang van 20%.

De solvabiliteit daalt naar 8% in 2023 en is hiermee ruim onder het advies van de VNG. Ook hier komt het door een stijgende schuldenpositie en een dalend eigen vermogen (door de negatieve resultaten).

Grondexploitatie

Het kengetal grondexploitatie geeft aan hoe de waarde van de bouwgronden in exploitatie zich verhoudt tot de geraamde baten. De boekwaarde van de gronden is van belang, omdat de waarde moet worden terugverdiend uit de grondverkopen. Hoe hoger het kengetal hoe hoger het risico voor de exploitatie indien het terugverdienen onverhoopt niet geheel lukt. De VNG geeft als advies dat een omvang van dit kengetal boven de 10% als kwetsbaar gezien kan worden. De boekwaarde van de bouwgronden in exploitatie is ook van invloed op de netto schuldquotes en de solvabiliteitsratio, omdat de bouwgronden zijn gefinancierd met vreemd vermogen.

Deze ratio is in 2020 begroot op 8% en daalt verder naar 5% in 2023. Dit valt binnen de marges.

Structurele exploitatieruimte

De structurele exploitatieruimte wordt bepaald door het saldo van de structurele baten en lasten (excl. reserves) en het saldo van de structurele onttrekkingen en toevoeging aan reserves te delen door de totale baten (excl. reserves) en uit te drukken in een percentage. Een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten te dekken.

Deze ratio is constant negatief. De structurele baten zijn niet toereikend om de structurele lasten te dekken.

Belastingcapaciteit

De belastingcapaciteit wordt berekend door de totale woonlasten (bestaande uit de afvalstoffen- en rioolheffing van een meerpersoonshuishouden en de OZB met een gemiddelde WOZ-waarde) te vergelijken met het landelijk gemiddelde van het voorgaande jaar en uit te drukken in een percentage. Dit gebeurt op begrotingsbasis. Een belastingcapaciteit van 100% betekent dat de woonlasten op het landelijk gemiddelde liggen.

Deze ratio ligt ruim boven de 100%. De woonlasten zitten boven het landelijk gemiddelde.

Conclusie op basis van de kengetallen

Zwijndrecht had ten opzichte van het VNG advies al een relatief hoge schulddispositie die we terug zien in de kengetallen van de netto schuldquotes en de solvabiliteitsratio van 2018. In de huidige begroting is er een negatieve tendens zichtbaar in deze ratio's. Dit komt door de oplopende schulddispositie en de negatieve resultaten in de komende jaren. De ratio van de grondexploitatie neemt af, dus de kwetsbaarheid op dit punt neemt af. De structurele lasten zijn hoger dan de structurele baten. De woonlasten in Zwijndrecht liggen boven het landelijk gemiddelde.

De financiële positie is nu nog beheersbaar, maar is zorgelijk als gevolg van de uitgangspunten in deze begroting.