

3.4. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Risicobeheer

Deze paragraaf beschrijft de voor de gemeente Zaanstad relevante risico's, uitgaande van de actuele situatie, zowel in- als extern. Risicomanagement is een integraal onderdeel van de bedrijfsvoering van de gemeente. Hierdoor is het mogelijk om bij besluitvorming eventuele risico's op een juiste wijze te wegen. Deze paragraaf start met een toelichting op de principes en de methode van het risicobeheer. Vervolgens wordt ingegaan op de belangrijkste risico's. Het kader is vastgelegd in de nota [Weerstandsvermogen en Risicomanagement 2013](#).

Doel van risicobeheer

Risicobeheer is gericht op het verschaffen van een redelijke mate van zekerheid ten aanzien van de realiseerbaarheid van de gemeentelijke doelstellingen, de beheersing van risico's in bedrijfsprocessen en projecten, de betrouwbaarheid van de financiële verslaggeving en de naleving van relevante wet- en regelgeving. Bij het nemen van belangrijke beslissingen met een onzekere uitkomst worden de risico's overwogen alvorens tot een besluit te komen. Hierbij wordt dus expliciet de mate van risicoacceptatie bepaald en worden de financiële risico's die van invloed zijn op de beleidsuitvoering inzichtelijk en beheersbaar gemaakt. Door het inzicht in de risico's worden de raad, het college en de organisatie in staat gesteld om op een verantwoorde wijze besluiten te nemen, zodat de risico's nu en de risico's gerelateerd aan toekomstige ontwikkelingen/investeringen in verhouding staan tot de vermogenspositie van de organisatie.

Om inzicht in de risico's van de gemeente te verkrijgen, is een risico-inventarisatie uitgevoerd die twee keer per jaar wordt geactualiseerd. Door een risicosimulatie wordt het benodigde weerstandsvermogen berekend.

Risico's Sociaal en Grondzaken

In 2012 heeft de gemeenteraad besloten tot het in het leven roepen van de [Algemene Reserve Sociaal](#) (ARS). De noodzaak/wens om te komen tot een specifieke risicobuffer ligt in de grote mate van financiële onzekerheid bij alle (rijks)ontwikkelingen die zich de komende jaren binnen het domein Maatschappelijke Ontwikkeling (zullen gaan) voordoen.

In lijn met de methodiek rondom de Algemene Reserve Grondzaken (ARG) is besloten een specifiek deel van de algemene reserves van de gemeente te 'labelen' ter afdekking van de risico's binnen het maatschappelijk domein. Deze reserves zijn bedoeld om verschillen tussen de begroting en de werkelijkheid op te vangen, zodat deze niet direct invloed hebben op de exploitatie gedurende het begrotings- c.q. verantwoordingsjaar. De dempende werking van de reserves impliceert dat stortingen in de ARS of ARG vanuit de algemene middelen plaatsvinden als de reserves te laag zijn en onttrekkingen uit de reserves als deze te hoog zijn.

Risicoprofiel

Om de risico's van de gemeente Zaanstad in kaart te brengen, is een risicoprofiel opgesteld. Met behulp van een Monte Carlo analyse wordt het optreden van verschillende risico's gesimuleerd. De Monte Carlo analyse is een simulatietechniek waarbij door vele herhalingen (100.000), elke keer met een andere startwaarde, een verdelingsfunctie wordt verkregen. Met deze simulatie maken we een analyse van het benodigde vermogen om tegenvallers op te vangen, zonder dat hiermee de continuïteit van de organisatie in gevaar komt (ook wel weerstandsvermogen genoemd).

Via een inventarisatie zijn alle (*financiële*) risico's in kaart gebracht. In het onderstaande overzicht worden de twintig risico's met de grootste financiële impact gepresenteerd.

Tabel 1: Risico top-20

Nr.	NARIS	Risicogebeurtenis	Gevolgen	Invloed (%)	Positie tov J2016
1	R449	Algemeen marktrisico (prijs en afzet) bij het voeren van	geld - Grondopbrengsten dalen en/of de uitgifte van kavels vertraagd a.g.v	20,1%	+1

Nr.	NARIS	Risicogebeurtenis	Gevolgen	Invloed (%)	Positie tov J2016
		grondexploitaties	economische omstandigheden.		
2	R767	In het vernieuwde jeugdhulpstelsel dat vanaf 2018 geldt worden budgetplafonds losgelaten. Dit leidt tot een hoger volume bij specialistische aanbieders.	geld - De kosten voor tweedelijns jeugdhulp nemen toe.	9,7%	N
3	R548	De vraag naar jeugdhulpverlening blijft doorgroeien ondanks de inzet van Jeugdteams die zouden moeten leiden tot gerichte inzet van specialistische jeugdhulp. Bijvoorbeeld kortere trajecten, minder intramuraal (met kortere doorlooptijd) en minder doorverwijzing naar specialistische zorg.	geld - Dit kan leiden tot wachtlijsten, een tekort aan capaciteit om afhandeling van facturen te realiseren en dat de bezuiniging op de jeugdzorg van 15% niet gerealiseerd kan worden.	8,7%	+1
4	R769	Capaciteit van het Jeugdteam is niet toereikend.	geld - De kosten voor de jeugdteams nemen toe.; Maatschappelijk effect - Wettelijke termijnen worden door het JT niet gehaald.	6,0%	N
5	R544	De zorgconsumptie van de Wmo blijft doorgroeien, ondanks de inzet van de sociale wijkteams die zouden moeten leiden tot verminderde zorg door substitutie-effect, kortere trajecten en minder intramuraal (kortere doorlooptijd) en het efficiënter organiseren van basisvoorzieningen.	geld - De toekenning van specialistische ondersteuning op grond van de Wmo is (op grond van de wet) een open einde regeling. In 2015, het eerste jaar na de decentralisatie van de nieuwe taken, zijn de uitgaven binnen het budget gebleven. Dat neemt niet weg dat het risico de komende jaren blijft bestaan dat het beroep op specialistische Wmo-ondersteuning gaat toenemen, omdat mensen meer/langer thuis blijven wonen als gevolg van het rijksbeleid inzake extramoralisering en dus thuis zwaardere zorg nodig hebben. Het effect daarvan kan de komende jaren pas merkbaar worden; daarom is dit risico nog steeds opgenomen.	5,6%	O
6	R508	Overhoeken: Het bestemmingsplan is niet voor 1 januari 2018 onherroepelijk geworden. Met als voorwaarde dat er op 1 maart 2014 een ontvankelijk ontwerp-bestemmingsplan ingediend zou zijn door de ontwikkelaar. Deze datum schuift evenredig op naar een latere datum indien de ontwikkelaar pas op een later moment een ontvankelijk ontwerp-bestemmingsplan indient.	geld - Er zijn 2 scenario's: 1) max €1,5 mln. bij vaststellen Bestemmingsplan door de gemeenteraad. 2) max € 1mln. als bestemmingsplan door Raad van Staten niet wordt vastgesteld.	5,0%	+6
7	R643	Inverdan Overtuinen: Gemeente moet zelf de milieumaatregelen aan de kant van Overtuinen treffen om nieuwbouw mogelijk te maken.	geld - Andere / minder woningen. Meer kosten. Minder opbrengsten. Minder kwaliteit. relatie onder druk gewenste verbindingen tussen de gebieden wordt niet gerealiseerd. Verkade dient bezwaar in.	3,8%	-1
8	R603	De autonome groei van	geld - Te groot beroep op	3,6%	-1

Nr.	NARIS	Risicogebeurtenis	Gevolgen	Invloed (%)	Positie tov J2016
		specialistische jeugdhulp neemt niet af, waardoor een te groot beroep op maatwerkvoorzieningen Jeugd wordt gedaan.	maatwerkvoorzieningen zorgt ervoor dat de bezuinigingen niet opgevangen kunnen worden. Het budget is ontoereikend.		
9	R768	De integrale tarieven voor een jeugdhulptraject blijken niet juist (te hoog of te laag).	geld - De kosten voor de tweedelijns jeugdhulp nemen toe.; Maatschappelijk effect - Financiële problemen bij aanbieders bij te lage tarieven en resultaatverantwoordelijkheid.	3,3%	N
10	R423	Inverdan Knoop: Woonprogramma en grondprijzen Noordschebos worden in 2018 (definitief) vastgesteld o.b.v. alsdan geldende marktsituatie.	geld - Invulling Noordschebos met (deel) vrije sector huur resulteert in een lagere grondopbrengst dan geraamd	3,3%	-1
11	R405	Vaart in de Zaan: Uitkeren van planschade en / of nadeelcompensatie bij realisatie van Wilhelminasluis en / of Zaanbrug	geld - Planschade claims en / of nadeelcompensatie claims van bedrijven of burgers dat leidt tot niet begrote / ongedekte kosten voor Zaanstad.	2,5%	O
12	R730	Uit nader onderzoek blijkt dat rubber instroommateriaal voor kunstgrasvelden toch schadelijk voor de gezondheid is. Dit in tegenstelling tot de conclusie van het RIVM.	geld - De kosten van een nieuw veld worden geschat op € 180.000 per kunstgrasveld. In totaal worden de kosten van vervanging van alle kunstgrasvelden geraamd op € 3.780.000. Hierin zijn eventuele schadevergoedingen aan gedupeerden niet meegerekend.	2,4%	-2
13	R659	Minder doorverwijzingen naar specialistische ondersteuning dan op grond van de zorgbehoefte nodig zou zijn, waardoor vroeg of laat een zwaardere zorgvraag ontstaat.	geld - De wijkteams verwijzen te laat door naar specialistische ondersteuning omdat zij onvoldoende kunnen inschatten wat de zwaarte van de problematiek is.	1,9%	O
14	R602	Hogere woningbouwproductie wordt niet gehaald.	geld - Mislopen van opbrengsten (AU, leges en OZB) die al zijn ingeboekt in de begroting obv hogere woningbouwproductie.	1,7%	+1
15	R778	Bij de audit op de uitvoering van de BUIG kunnen onzekerheden en onrechtmatigheden worden geconstateerd die van invloed zijn op de hoogte van de vangnet-uitkering.	geld - De vangnet-uitkering in het kader van de BUIG-uitkering blijkt nihil of lager dan de begrote 2,5 ton.	1,5%	N
16	R771	Het voorzetten van de zorg voor bestaande klanten binnen het nieuwe jeugdstelsel in 2018 waarbij het nieuwe zorgprofiel zwaarder is of de afkoopsom die aanbieders vragen te hoog is.	geld - De kosten voor de conversie van specialistische hulp 2017 naar 2018 zijn hoger dan op basis van geleverde zorg nodig is.	1,5%	N
17	R511	RON: Niet betalen exploitatiebijdrage als zich geen grootschalige detailhandels vestigingen(GDV) vestigen op het bij de RON terrein.	geld - Conform ovk vindt bijdrage aan gemeentelijke grondexploitatie niet plaats. Gemeente komt dekking tekort.	1,5%	-1

Nr.	NARIS	Risicogebeurtenis	Gevolgen	Invloed (%)	Positie tov J2016
18	R594	Er is onvoldoende informele ondersteuning in de wijken; de link tussen vrijwilligers/ inwoners ontbreekt in de praktijk of er is onvoldoende inzet van vrijwilligers. Cliënten blijven daardoor vooral aangewezen op dure zorg.	geld - De vraag naar dure zorg blijft hoog. Hierdoor kan de bezuiniging niet worden gerealiseerd.	1,4%	-1
19	R560	Met de participatiewet zijn we verantwoordelijk om een bredere doelgroep naar vermogen te laten meedoen op de arbeidsmarkt. Het risico is dat we deze mensen niet aan een passende baan of participatieplek kunnen helpen. Daarbij komt het feit dat het bieden van beschut werk een wettelijke verplichting is geworden, waardoor een jaarlijks quotum gehaald moet worden.	geld - Het niet tijdig laten participeren kan leiden tot hogere uitkeringslasten of secundaire kosten zoals zorg of dagbesteding. Niet kunnen voldoen aan het jaarlijkse quotum plaatsingen voor beschut werk. Dit zou kunnen leiden tot een interventie vanuit het Rijk.	1,3%	-1
20	R689	De ondersteuning van doelgroepen met grotere afstand vraagt meer ondersteuning van de cliënt, maar ook meer begeleiding om plekken te creëren. Dit kost meer ambtelijke capaciteit waardoor het risico ontstaat dat we onze beleidsdoelstelling niet kunnen halen.	geld - De benodigde uitvoeringscapaciteit om de taken uit te voeren is hoger dan de aanwezige capaciteit.	1,3%	N

+ = gestegen, - = gedaald, N = Nieuw in top -20, O = Ongewijzigd

Ten opzichte van de jaarrekening 2016 zijn de belangrijkste wijzigingen in de Top 20 risico's:

- Risico's 729 met betrekking tot het accres vervalt
In de Jaarrekening 2016 is een risico in de risicoparagraaf opgenomen inzake een lager accres als gevolg van een onderbesteding van het Rijk. Liet de Najaarsnota van het Rijk nog een behoorlijke onderbesteding zien, richting het einde van het jaar is een gunstig beeld te zien. Het accres 2016 komt zelfs hoger uit dan bij de septembercirculaire 2016 was voorzien.
- Risico R382 met betrekking tot het verdeelmodel BUIG vervalt
Het tekort op de BUIG gaat in 2017 nog ten laste van ARS. Met ingang van 2018 is hiervoor € 7,5 miljoen vrijgemaakt (kadernota 2018-2021). Deze reserve is bedoeld om de tekorten voor de komende jaren op te vangen en voor de inzet om uitstroom te intensiveren door een aanpak van structurele aandacht voor mensen in de bijstand en het naleven van afspraken om mensen weer in beweging te brengen en te houden. Het risico is om die reden niet meer opgenomen. Met betrekking tot het in aanmerking komen voor de vangnetregeling in de BUIG is wel een beperkt risico opgenomen.
- 4 nieuwe risico's met betrekking tot het nieuwe jeugdstelsel per 1 januari 2018
Met ingang van 2018 wordt het jeugdhulpstelsel in de regio's Amsterdam-Amstelland en Zaanstreek-Waterland vernieuwd. Dit heeft als doel om meer vanuit de ondersteuningsbehoefte van het gezin te werken, in plaats van vanuit het aanbod van

instellingen. Momenteel bestaan er per jeugdige soms meerdere producten naast elkaar, regelmatig ook bij meerdere aanbieders tegelijk. Hierdoor zijn verantwoordelijkheden niet altijd helder wat ten koste gaat van de doeltreffendheid en doelmatigheid van jeugdhulptrajecten.

In het vernieuwde stelsel is per jeugdige één hoofdaannemer verantwoordelijk voor het te behalen resultaat en om dit resultaat te behalen kunnen onderaannemers worden ingezet. De trajecten worden middels integrale tarieven bekostigd en worden (op termijn) afhankelijk van het behaalde resultaat, waarbij op herstel gerichte trajecten bij de start van het traject voor 70% worden betaald en de resterende 30% aan het einde van het traject.

Aan deze vernieuwing zit een aantal belangrijke risico's:

- De nu geldende budgetplafonds worden losgelaten. Dit kan leiden tot een hoger volume bij specialistische aanbieders (R767).
- Specialistische jeugdhulpaanbieders ontvangen een integraal tarief voor een jeugdhulptraject. Dit integrale tarief is gebaseerd op aannames over bijvoorbeeld de inzet van onderaannemers en intramurale capaciteit. Het risico bestaat dat deze aannames verkeerd zijn ingeschat waardoor de tarieven te hoog of te laag blijken te zijn (R768).
- Het jeugdteam heeft een belangrijke rol in de toegang tot specialistische jeugdhulp. De doelstelling is om meer verwijzingen via het jeugdteam te laten verlopen door de verwijsstroom via de huisarts om te buigen om de problematiek meer integraal te kunnen aanpakken. Het risico is dat dit leidt tot meer cases voor het jeugdteam waardoor er meer capaciteit nodig is om kwaliteit en snelheid te borgen (R769).
- Voor de overgang van bestaande cliënten naar het nieuwe jeugdhulpstelsel per 1 januari 2018 staat zorgcontinuïteit voorop (R771). Daarom is besloten om bestaande cliënten met een duurzaam profiel krijgen ook na 1 januari 2018 nog langdurige ondersteuning te geven en om te zetten naar het nieuwe stelsel. Voor cliënten met een niet-duurzaam profiel wordt de in 2018 resterende ondersteuning afgekocht. Het risico bestaat dat de indeling van duurzame trajecten in het nieuwe stelsel zwaarder (en duurder) is dan feitelijk nodig is en dat de afkoopsom voor niet-duurzame trajecten door de jeugdhulpaanbieders te hoog wordt ingeschat.

Deze risico's komen bovenop de bestaande risico's in de jeugdhulp (R548 en R603).

Risicosimulatie

Op basis van de ingevoerde risico's is een risicosimulatie uitgevoerd. De risicosimulatie wordt toegepast omdat het reserveren van het maximale bedrag (€ 19,1 mln. - zie tabel 2) ongewenst is. De risico's zullen immers niet allemaal tegelijk en in hun maximale omvang optreden.

Tabel 2: Resultaten simulatie (bedragen x € 1 miljoen)

	Rekening 2014	Begroting 2016	Rekening 2015	Begroting 2017	Rekening 2016	Begroting 2018
Minimum	2,5	1,7	1,4	1,2	1,4	1,481
Maximum	24,1	22,0	18,6	18,6	17,8	19,145
Gemiddeld	9,6	8,2	7,1	9,8	10,7	8,056

Op basis van de simulatie is het 90% zeker dat alle risico's kunnen worden afgedekt met een bedrag van € 11,7 miljoen (benodigde weerstandscapaciteit). Dat is een daling (€ 3,1 miljoen) ten opzichte van de vorige actualisatie (Jaarrekening 2016).

Tabel 3: Benodigde weerstandscapaciteit bij verschillende zekerheidspercentages (bedragen x € 1 miljoen)

Percentage	Rekening 2014	Begroting 2016	Rekening 2015	Begroting 2017	Rekening 2016	Begroting 2018
85%	13,0	11,3	10,1	13,2	14,0	11,042
90%	13,9	12,1	10,8	14,1	14,8	11,708
95%	15,4	13,4	11,8	15,5	15,9	12,685

Beschikbare weerstandscapaciteit

De beschikbare weerstandscapaciteit van de gemeente Zaanstad bestaat uit het geheel aan middelen dat de organisatie daadwerkelijk beschikbaar heeft om financiële gevolgen van de risico's af te dekken.

Tabel 4: Beschikbare weerstandscapaciteit (bedragen x € 1 miljoen)

Weerstand	Saldo boekwaarde ultimo 2014	Saldo boekwaarde ultimo 2015	Begroting 2017	Rekening 2016	Begroting 2018
Algemene reserves*	20,4	33,2	19,4	22,2	17,7
Onvoorzien	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Totale weerstandscapaciteit	20,5	33,3	19,5	22,3	17,8

* NB: Nu de rioolheffing niet meer 100% kostendekkend is, is hier formeel sprake van 'onbenutte belastingcapaciteit'. Dat levert theoretisch een structurele weerstandscapaciteit op. De reserve Investeringsfonds bevat een eigen risicobuffer voor onvoorziene omstandigheden. Beide bedragen blijven buiten beschouwing voor wat betreft de bepaling van de gemeentelijke weerstandscapaciteit.

Relatie benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit

Om te bepalen of het weerstandsvermogen toereikend is, dient de relatie te worden gelegd tussen de financieel gekwantificeerde risico's en de daarbij gewenste weerstandscapaciteit en de beschikbare weerstandscapaciteit. De uitkomst van die berekening vormt het weerstandsvermogen.

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit} \quad \text{€ 17,8}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit} \quad \text{€ 11,708}} = 1,5$$

Op basis van de nota *Weerstandsvermogen en Risicomanagement 2013* vindt aanvulling of uitname uit de algemene reserve plaats op basis van de jaarrekening.

De normtabel (tabel 5) is ontwikkeld door het NAR in samenwerking met de Universiteit Twente. Het biedt een waardering van de berekende ratio.

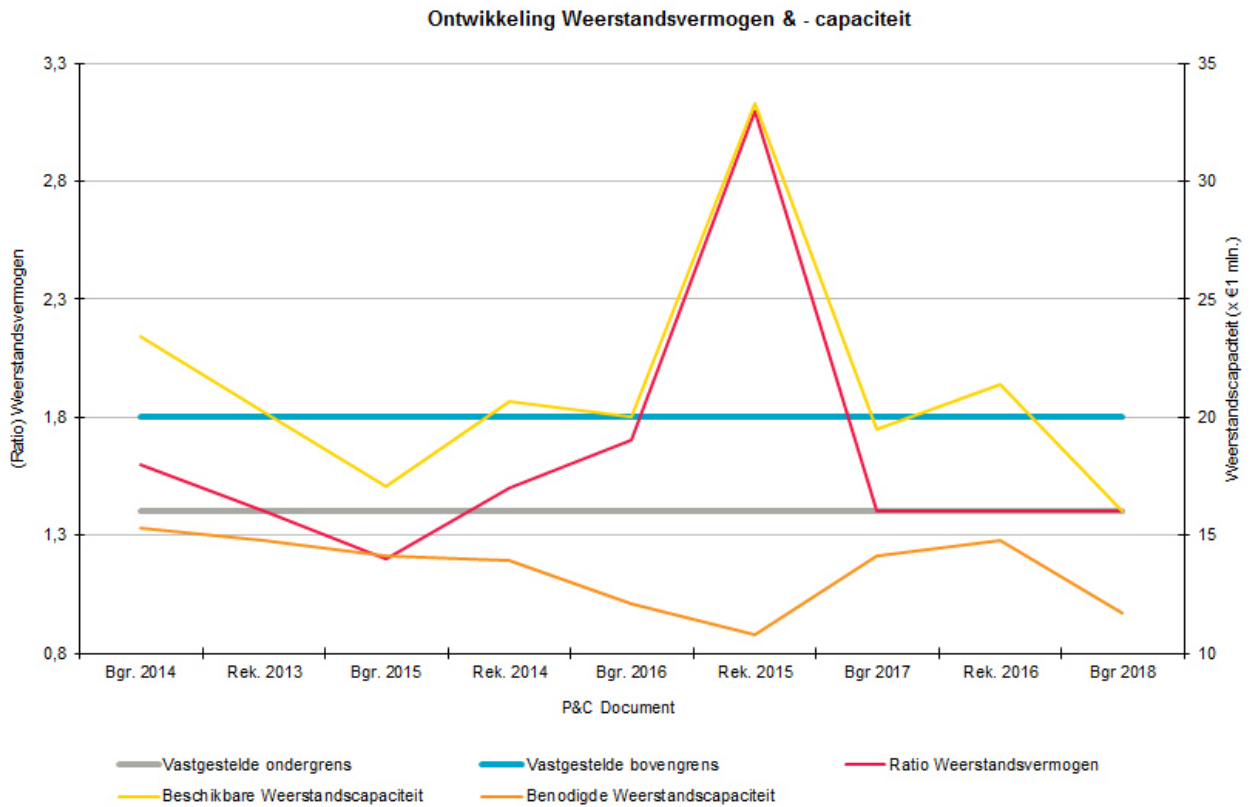
Tabel 5: Waardering weerstandsvermogen

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

De ratio van Zaanstad valt in klasse B. Dit duidt op een 'Ruim voldoende' weerstandsvermogen conform de bovenstaande normtabel en bevindt zich daarmee binnen de bandbreedte zoals die op 7 juli 2011 door de gemeenteraad van Zaanstad is vastgesteld (tussen 1,4 en 1,8, zie [raadsbesluit 2011/35, reg.nr: 2011/155854](#)).

Figuur 1 laat het verloop zien van de weerstandsratio en weerstandscapaciteit vanaf de begroting 2014.

Figuur 1: verloop weerstandsratio en -capaciteit



Ontwikkeling Algemene Reserve Sociaal & Algemene Reserve Grondzaken

De benodigde weerstandscapaciteit kan afgezet worden tegen de beschikbare weerstandscapaciteit. Aan de hand van de daaruit voortvloeiende ratio's kan bepaald worden in hoeverre de ARS en ARG 'op niveau' zijn.

Tabel 6: ARS & ARG (bedragen x € 1 miljoen)

	Begroting 2018	Benodigd obv simulatie	Ratio	Ruimte obv vastgestelde bandbreedte
Algemene Reserve Sociaal	0	5,227	0	0
Algemene Reserve Grondzaken	9,884	6,429	1,5	1.607

In de Burap 2017 is gemeld dat voor 2017 wordt verwacht dat de ARS volledig ingezet wordt voor de tekorten in programma 1 (specialistische zorg jeugd en Wmo) en 2 (BUIG). De ARS kent een ondergrens van 0,75%. Op basis van de huidige simulatie zou de ARS aangevuld moeten worden met € 3,92 miljoen. Bij de jaarrekening 2017 zal op basis van het dan benodigde bedrag en simulatie een voorstel worden gedaan om de ARS aan te vullen.

Kengetallen

Kengetallen zijn getallen die de verhouding uitdrukken tussen bepaalde onderdelen van de begroting en/of de balans en kunnen helpen bij de beoordeling van de financiële positie van de gemeente. Om dit te bereiken is met ingang van de begroting 2016 wettelijk voorgeschreven (Besluit Begroting & Verantwoording) dat de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing de volgende kengetallen bevat: netto schuldquote en de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, solvabiliteitsratio, grondexploitatie, structurele exploitatieruimte en belastingcapaciteit. Deze kengetallen maken inzichtelijk(er) over hoeveel (financiële) ruimte de gemeente beschikt om structurele en incidentele lasten te kunnen dekken of opvangen. Ze geven zodoende inzicht in de financiële weerbaar- en wendbaarheid. De kengetallen dienen gezamenlijk te worden opgenomen in de paragraaf

weerstandsvormogen en risicobeheersing, omdat die paragraaf weergeeft hoe solide de begroting is en in hoeverre financiële tegenvallers kunnen worden opgevangen.

De genoemde kengetallen en de plaats op de begroting helpt de raadsleden bij het verkrijgen van verantwoord inzicht in en het beoordelen van de financiële positie. Hoe de kengetallen in relatie tot de financiële positie moeten worden beoordeeld is voorbehouden aan het horizontale controle- en verantwoordingsproces van de betrokken gemeente. Met het oog daarop wordt voorgeschreven dat het college van burgemeester en wethouders in de begroting en jaarrekening een beoordeling geeft van de kengetallen in hun onderlinge verhouding in relatie tot de financiële positie. Het gebruik van kengetallen heeft geen functie als normeringsinstrument in het kader van het financieel toezicht door de provincies of het Rijk.

Om de horizontale verantwoording te versterken zijn gemeenten verplicht om een basis set van vijf financiële kengetallen op te nemen in de paragraaf weerstandsvormogen.

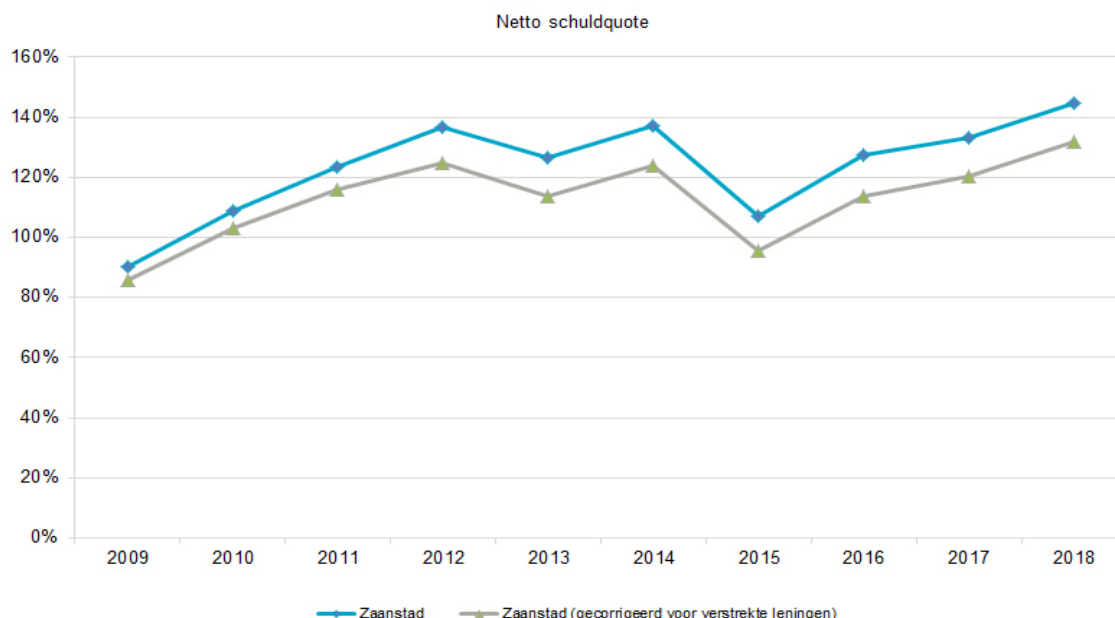
1. Netto schuldquote
2. Solvabiliteitsratio
3. Kengetal grondexploitatie
4. Structurele exploitatieruimte
5. Belastingcapaciteit; woonlasten meerpersoonshuishoudens

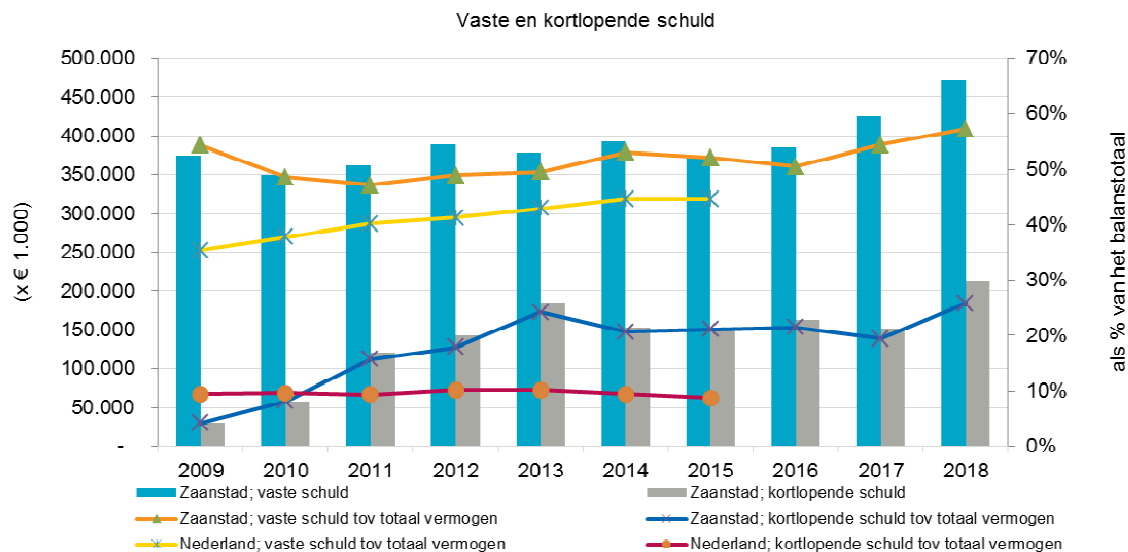
Netto schuldquote

De netto schuld weerspiegelt het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen. De netto schuldquote geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen in de exploitatie. Hoge schulden brengen hoge rentelasten met zich mee. De rentelasten hebben effect op de flexibiliteit van de begroting en mogen niet een te groot deel van de exploitatie worden.

De netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen

Een hoge schuldquote kan veroorzaakt worden door een hoge leenquote, de verstrekte leningen moeten daarom in samenhang worden gezien met de opgenomen leningen. De rentelasten en aflossingen van de schulden die hier tegen overstaan, drukken niet op de exploitatie.





De leningportefeuille (langlopende leningen) loopt iets op ten opzichte van het balanstotaal. De stijging wordt veroorzaakt door het hoge investeringsvolume de komende jaren.

Ook komende jaren zal indien mogelijk met kort geld gefinancierd gaan worden, het renterisico wordt afgedekt met behulp van interest rate swaps (zie voor meer informatie de paragraaf 3.3 Financiering).

Een hoge netto schuldquote moet niet alleen uit financieel perspectief worden gezien. Een schuldpositie is immers geen gevolg van onjuiste financiële keuzes, maar is een gevolg van een door de gemeente(raad) gewenst uitvoerings-, omgevings- en investeringsniveau in combinatie met het niet voor handen zijn van eigen financieringsmiddelen.

Solvabiliteitsratio

Dit kengetal geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Onder het solvabiliteitsratio wordt verstaan het eigen vermogen als percentage van het balanstotaal.

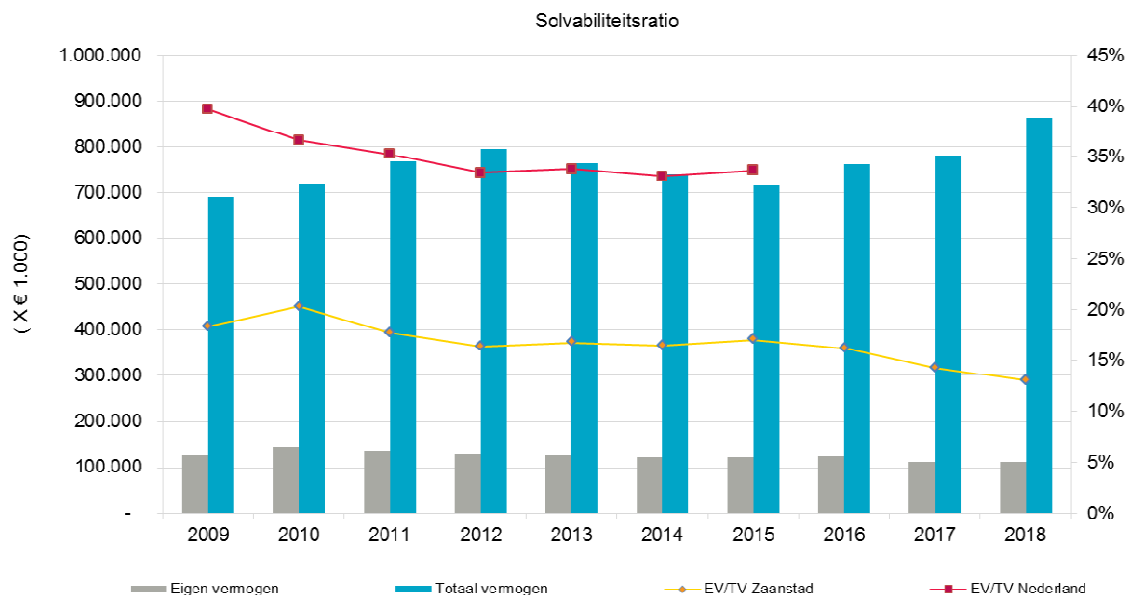
Het eigen vermogen bestaat uit de algemene reserves en de bestemmingsreserves. De gemeente Zaanstad kent drie algemene reserves: de algemene reserve (AR), de algemene reserve grondzaken (ARG) en de algemene reserve sociaal (ARS). De algemene reserves zijn 'buffers' om onverwachte tegenvallers en risico's te kunnen opvangen. Bestemmingsreserves zijn buffers waarvoor reeds een bestemming is vastgesteld. De raad kan de bestemming van deze reserves wijzigen.

De omvang van het eigen vermogen is in verhouding tot de omvang van de balans, de begroting en de lopende projecten relatief klein, maar wordt wel toereikend geacht. Zie ook paragraaf 4 van dit hoofdstuk inzake de benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit.

Zaanstad heeft, ten opzichte van het landelijke beeld van alle Nederlandse gemeenten, minder dan de helft beschikbaar van het eigen vermogen als aandeel in de balans. Met andere woorden: landelijk financieren de gemeenten in 2015 33,7% van hun bezittingen met eigen middelen. In Zaanstad is dat 17% in 2015, 16,2% in 2016, 14,3% in 2017 en 13,6% in 2018. Zaanstad heeft gemiddeld minder eigen vermogen en een veel grotere leningportefeuille.

De solvabiliteitsratio vertekent door het wel of niet activeren van activa met maatschappelijk nut. Activeren betekent namelijk een groter balanstotaal, oftewel een groter totaal vermogen. Versneld afschrijven van activa met maatschappelijk nut leidt paradoxaal genoeg tot een verslechtering van het kengetal.

De gemeente Zaanstad heeft de afgelopen jaren veel versneld afgeschreven op activa met maatschappelijk nut, hierdoor is de balans behoorlijk verkort. Hierdoor is ruimte in de exploitatie gecreëerd, maar daardoor wordt de schuldratio negatiever. Sinds 2008 is ruim € 150 miljoen versneld afgeschreven. Vanaf 2017 worden alle investeringen in maatschappelijk nut geactiveerd en mag er niet meer versneld worden afgeschreven.



Eigen vermogen is geen fysieke pot met geld, zoals wel eens wordt gedacht. Het eigen vermogen op de balans is feitelijk een boekhoudkundige rest post, waarmee het totaal van de passiva gelijk wordt gemaakt aan het totaal van de activa. Om het vermogen te bepalen worden eerst de bezittingen (activa) gewaardeerd en worden daar vervolgens de schulden en de voorzieningen van af getrokken. Wat overblijft is het eigen vermogen.

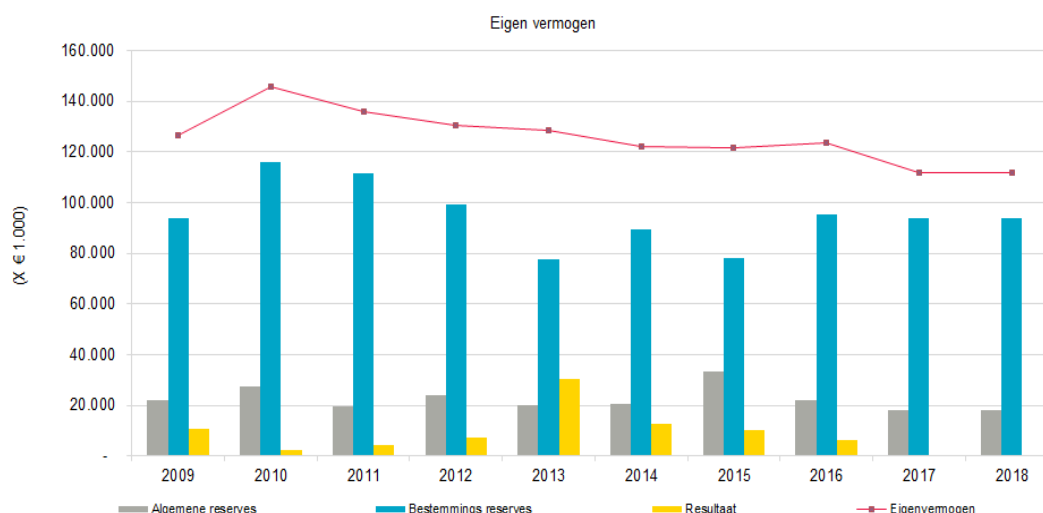
Het eigen vermogen heeft meerdere functies in een gemeente. Het heeft een bufferfunctie, een financieringsfunctie en een bestedingsfunctie. Ten aanzien van de bufferfunctie geldt dat we een vastgestelde methodiek kennen van het berekenen van het weerstandsvermogen.

Het eigen vermogen heeft ook een functie voor het financieren van onze activa. Daarom wordt ook bespaarde rente toegerekend. Als een gemeente vooral inzet op deze functies, zal het verwijt zijn dat de gemeente publiek geld oppot.

Daarom is de derde functie van het eigen vermogen de bestedingsfunctie. De raad creëert bestemmingsreserves om deze middelen de komende jaren voor een specifiek beleidsdoel te besteden. Met het doteren van middelen aan een bestemmingsreserve neemt het eigen vermogen toe, maar het omgekeerde gebeurt op het moment dat wordt besloten tot inzet van deze reserves.

Het doen van forse investeringen, bijvoorbeeld, die worden gedekt uit de reserve Investeringsfonds leidt direct tot een verslechtering van het eigen vermogen. Datzelfde gebeurt bij het inzetten van de bestemmingsreserves voor versnelde afschrijving.

In het kader van het flexibel maken van de begroting, door het omzetten van kapitaallasten in exploitatiebudget, kan echter veel sneller op de diverse mogelijke rampen worden ingespeeld, wat weer een positieve uitwerking heeft op de diverse stresstests scenario's. Vanaf 2017 worden alle investeringen in maatschappelijk nut geactiveerd en mag er niet meer versneld worden afgeschreven.



Kengetal grondexploitatie

De afgelopen jaren is gebleken dat grondexploitaties een forse impact kunnen hebben op de financiële positie van een gemeente. Indien gemeenten leningen hebben afgesloten om grond te kopen voor een (toekomstige) woningbouwproject hebben zij een schuld. Bij de beoordeling van een dergelijke schuld is het van belang om te weten of deze schuld kan worden afgelost wanneer het project wordt uitgevoerd. Van de opbrengst van de woningen kan immers de schuld worden afgelost. Het kengetal grondexploitatie geeft aan hoe groot de grondpositie (de waarde van de grond) is ten opzichte van de totale (geraamde) baten. Wanneer de grond tegen de prijs van landbouwgrond is aangekocht, loopt een gemeente relatief gering risico. Het is dus belangrijk om te kunnen beoordelen of er een reële verwachting is of grondexploitatie kan bijdragen aan de verlaging van de schuld. Staat de grond tegen een te hoge waarde op de balans en moet die worden afgewaardeerd dan leidt dit tot een lager eigen vermogen en dus een lagere solvabiliteitsratio. Aangezien Zaanstad voor die afwaarderingen en eventueel verwachte tekorten op grondexploitaties een verliesvoorziening heeft getroffen, is het saldo van deze voorziening in mindering gebracht op de waarde van de gronden in exploitatie. De categorie 'niet in exploitatie genomen grond' bestaat volgens de gewijzigde BBV niet meer, deze gronden staan nu onder de materiele vaste activa op de balans.

Bedragen x € 1.000

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Niet in exploitatie genomen bouwgronden	0	0	0	0	0	0
A: Bouwgronden in exploitatie	15.157	21.304	20.611	32.418	24.792	19.137
B: Voorziening gebiedsontwikkeling	-4.785	-3.375	-3.443	-3.512	-3.582	-3.653
A+B	10.372	17.929	17.168	28.906	21.210	15.484
C: Totale baten (exclusief mutaties reserves).	435.774	453.403	473.694	459.064	458.727	449.764
Grondexploitatie (A+B)/Cx100%	2,4%	4,0%	3,6%	6,3%	4,6%	3,4%

De bouwgronden in exploitatie bestaan uit verschillende grondexploitaties, deze zijn in het MPG17.2 genoemd. In 2019 wordt er naar verwachting per saldo meer geïnvesteerd, dit betreft voornamelijk Inverdan.

Structurele exploitatieruimte

Dit kengetal geeft aan hoe groot de structurele exploitatieruimte is, doordat wordt gekeken naar de structurele baten en structurele lasten en deze worden vergeleken met de totale baten. Een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten (waaronder de rente en aflossing van een lening) te dekken. De relevantie van dit kengetal voor de beoordeling van de financiële positie schuilt erin dat het van belang

is om te weten welke structurele ruimte een gemeente heeft om de eigen lasten te dragen, of welke structurele stijging van de baten of structurele daling van de lasten daarvoor nodig is.

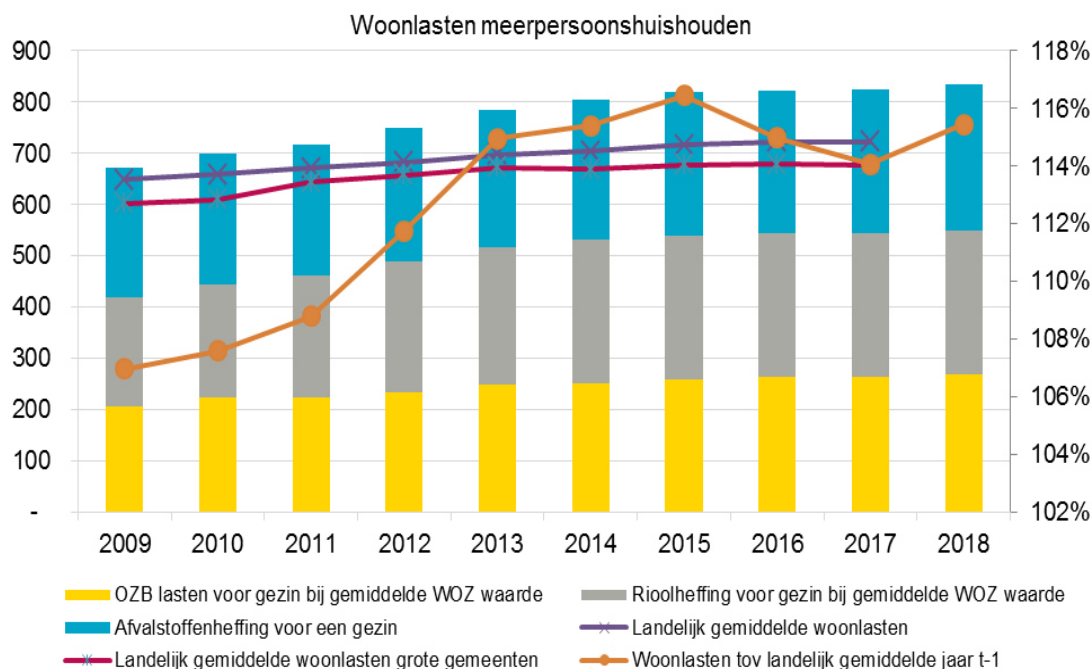
Bedragen x € 1.000

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
A: Structurele lasten	398.640	418.183	462.152	452.061	463.255	455.030
B: Structurele baten	423.479	437.736	493.031	462.130	464.232	462.251
C: Structurele dotaties aan de reserves	13.600	24.280	25.181	21.691	9.690	16.358
D: Structurele onttrekking aan de reserves	1.802	29.151	4.117	5.049	6.152	6.318
E: Geraamde totaal saldo van de baten, excl. mutaties reserves.	438.245	453.403	473.694	459.064	458.727	449.764
Structurele exploitatieruimte: ((B-A)+(D-C))/E x 100%	3,0%	5,4%	2,1%	-1,4%	-0,6%	-0,6%

Belastingcapaciteit; woonlasten meerpersoonshuishoudens

De ruimte die een gemeente heeft om zijn belastingen te verhogen wordt vaak gerelateerd aan de totale woonlasten. Onder de woonlasten worden verstaan de OZB, rioolheffing en afvalstoffenheffing voor een woning met gemiddelde WOZ-waarde in die gemeente. De woonlasten van de gemeente Zaanstad ten opzichte van het landelijke gemiddelde jaar t-1 bedraagt in 2015; 116%, 2016; 115%; 2017; 114% en in 2018 115%. In onderstaande grafiek zijn de woonlasten van de afgelopen 10 jaar weergegeven. Daarnaast is het landelijk gemiddelde en het gemiddelde van de grote gemeenten opgenomen.

Nu de rioolheffing niet meer 100% kostendekkend is, is hier formeel sprake van enige 'onbenutte belastingcapaciteit'. De relatief hoge lokale lasten worden veroorzaakt doordat de gemeente een hoge rioolheffing heeft als gevolg van de zgn. slappe bodemproblematiek.



Conclusie /interpretatie kengetallen

Kengetallen moeten vooral ook in samenhang worden gezien. Wanneer bijvoorbeeld de grondexploitatie er niet toe bijdraagt om de schuldpositie te verminderen en de structurele exploitatie ruimte negatief is, geeft het kengetal belastingcapaciteit inzicht in de mogelijkheid tot hogere baten.

Resume kengetallen:	Verloop kengetallen					
	JR	BGR	BGR	BGR	BGR	BGR
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1a netto schuldquote	128%	134%	145%	160%	159%	164%
1b netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	114%	121%	132%	147%	147%	152%
2 solvabiliteitsratio	16%	14%	14%	14%	15%	16%
3 grondexploitatie	2,4%	4,0%	3,6%	6,3%	4,6%	3,4%
4 structurele exploitatie ruimte	3,0%	5,4%	2,1%	-1,4%	-0,6%	-0,6%
5 belastingcapaciteit	115%	114%	115%	115%	115%	115%