

3.1 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Inleiding

In het eerste gedeelte van deze paragraaf zijn een set verplichte kengetallen (vanuit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)) opgenomen en een aantal zelf gekozen kengetallen. Deze kengetallen beogen meer inzicht te geven in de financiële positie van de gemeente. Het tweede gedeelte van de paragraaf heeft specifiek betrekking op risicobeheersing. Hier wordt waardering gegeven aan de verhouding tussen de risico's en de weerstandscapaciteit: het weerstandsvermogen.

Nadere uitleg kengetallen

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 weer- en wendbaarheid. Voor de beoordeling van de financiële positie is het belangrijk dat zowel naar de balans als naar de exploitatie wordt gekeken. In de kengetallen 'structurele exploitatieruimte' en 'belastingcapaciteit' komt tot uitdrukking of de gemeente over voldoende structurele baten beschikt en welke mogelijkheid er is om de structurele baten op korte termijn te vergroten. De kengetallen 'netto schuldquote' en 'netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen', 'solvabiliteitsratio' en 'grondexploitatie' hebben betrekking op de balans.

Netto schuldquote en netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen

De netto schuldquote weerspiegelt het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen. Ook geeft de schuldquote een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie. Om inzicht te krijgen in hoeverre er sprake is van doorlenen wordt de netto schuldquote zowel in- als exclusief doorgeleende gelden weergegeven (netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen).

Solvabiliteitsratio

De solvabiliteitsratio drukt het eigen vermogen uit als percentage van het totale vermogen en 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.

Grondexploitatie

Het kengetal grondexploitatie geeft aan hoe groot de grondpositie (de waarde van de grond) is ten opzichte van de totale (geraamde) baten.

Structurele exploitatieruimte

Bij dit kengetal worden de structurele baten en structurele lasten 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.

Belastingcapaciteit

De belastingcapaciteit geeft inzicht in welke mate het voordoen van een financiële tegenvaller in het volgende begrotingsjaar door aanwending van belastingcapaciteit kan worden opgevangen. Om deze ruimte weer te kunnen geven is een ijkpunt nodig. Dit wordt bewerkstelligd door de belastingcapaciteit te relateren aan landelijk gemiddelde tarieven. Voor de gemeente wordt de belastingcapaciteit gerelateerd aan de hoogte van de gemiddelde woonlasten (OZB, rioolheffing en afvalstoffenheffing).

De hoogte van de algemene reserve

De algemene reserve vormt het vrij besteedbare eigen vermogen van de gemeente. De belangrijkste functie van deze reserve is het vormen van een buffer voor financiële tegenvallers en onvoorziene risico's, en is dan ook een belangrijk onderdeel van het weerstandsvermogen. Daarnaast kan de algemene reserve ingezet worden om de gemeentelijke financiën stabiel te houden, door schommelingen op te vangen. In de nota reserves en voorzieningen 2018 is vastgesteld dat de maximumbuffer van de algemene reserve wordt vastgesteld op € 6 miljoen. Indien de algemene reserve onder dit niveau is, dient de algemene reserve binnen 4 jaar op niveau te worden gebracht. De minimale hoogte van de algemene reserve is vastgesteld op € 5 miljoen.

Kengetallen begroting 2020

Beoordeling kengetallen in relatie tot de financiële positie

Een afzonderlijk kengetal zegt weinig over hoe de financiële positie moet worden beoordeeld. Zo hoeft een hoge schuld geen nadelig effect te hebben op de financiële positie. Dit is afhankelijk van of en wat er aan eigen vermogen en baten tegenover die schuld staat en hoe groot de kans is dat de schuld weer wordt afgelost. Ook hoeft een tegenvallende ontwikkeling van de grondprijs geen negatieve invloed te hebben op de financiële positie indien de structurele exploitatieruimte groot is of de gemeente over voldoende ruimte in belastingcapaciteit beschikt, omdat er dan ruimte is om tegenvallers op te vangen.

De financiële positie voor Zandvoort kan als "gezond" bestempeld worden, indien minimaal 5 van de volgende 7 streefnormen bereikt zijn:

1. De netto schuldquote lager of gelijk aan 100%;
2. De netto schuldquote gecorrigeerd lager of gelijk aan 95%;
3. De solvabiliteitsratio groter of gelijk aan 20%;
4. De grondexploitatie is minimaal 0%;
5. De structurele exploitatieruimte is > 0%;
6. De algemene reserve is groter of gelijk aan € 5 miljoen;
7. Belastingcapaciteit is < 100%;

Kengetallen (afgerond in hele %)	Rekening 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022	Begroting 2023
Netto schuldquote	63%	72%	67%	75%	81%	89%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	61%	70%	66%	73%	79%	88%
Solvabiliteitsratio	32%	29%	29%	29%	30%	29%
Structurele exploitatieruimte	2%	2%	2%	2%	2%	4%
Grondexploitatie	8%	15%	11%	14%	6%	1%
Algemene Reserve (x € miljoen)	5,9	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3
Belastingcapaciteit	101%	103%	102%	101%	101%	101%

De financiële positie is ten opzichte van de vorige begroting verbeterd door onder andere de actualisatie van het investeringsplan en de projectkosten.

Alleen de belastingcapaciteit is groter dan 100%. Het kengetal belastingcapaciteit wordt berekend door de totale woonlasten voor een gezin bij gemiddelde WOZ waarde in Zandvoort te delen door de woonlasten landelijke gemiddelde voor een gezin in het voorafgaande begrotingsjaar. Om een percentage onder de 100% te realiseren, dienen de woonlasten voor een gezin in Zandvoort lager te zijn dan het landelijk gemiddelde van een begrotingsjaar eerder.

Risicoparagraaf

In deze paragraaf wordt een verband gelegd tussen de risico's en het (financiële) vermogen om deze risico's af te dekken. Dit inzicht geeft een beeld van de robuustheid van onze financiële situatie.

Voor de beoordeling van ons weerstandsvermogen zijn twee elementen van belang:

- De weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover wij beschikken om niet-begrote kosten te dekken;
- alle risico's, waarvoor geen maatregelen zijn getroffen in de vorm van bijvoorbeeld verzekeringen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

Twee maal per jaar, bij de programmabegroting en de jaarstukken, actualiseren we de risico's en beoordelen we in hoeverre ons weerstandsvermogen toereikend is. De beschikbare weerstandscapaciteit zetten we af tegen de geactualiseerde en gekwantificeerde risico's. Deze ratio is het weerstandsvermogen.

Deze paragraaf bevat:

- de beschikbare weerstandscapaciteit;
- een inventarisatie van de risico's;
- Het weerstandsvermogen

Het beleid van de gemeente Zandvoort is dat de weerstandscapaciteit voldoende is om 150% van risico's af te dekken.

Beschikbare weerstandscapaciteit

Bij de Voorjaarsnota 2017 is vastgesteld de volgende posten tot de weerstandscapaciteit te rekenen: De Algemene Reserve, de post onvoorzien en de onbenutte belastingcapaciteit.

Beschikbare weerstandscapaciteit	(bedragen x € 1.000)	stand per 1 jan 2020
Algemene reserve		5.333
Onbenutte belastingcapaciteit		2.342
Onvoorzien		30
Totaal beschikbare weerstandscapaciteit		7.705

Inventarisatie van de risico's

Op basis van een risico-inventarisatie binnen de organisatie wordt een risicosimulatie (door een softwarepakket) uitgevoerd. De risicosimulatie berekent hoeveel weerstandscapaciteit nodig is om het totaal aan (financiële) risico's te kunnen dekken. De risico's zullen niet allemaal tegelijk en in hun maximale omvang optreden. De risico-inventarisatie is vooral gericht op risico's met financiële gevolgen en is een momentopname.

In de Bijlage 5.10 Overzicht risico's is een compleet overzicht opgenomen.

In het overzicht hieronder zijn de risico's opgenomen met een benodigde capaciteit groter dan € 100.000.

Pr. Risico's	bedragen x € 1.000	Kans van voordoën	Maximaal gevolg	Inschatting benodigde capaciteit
2 Open einde regeling WMO: jaarlijks toegekende WMO-budget is ontoereikend om de kosten van de voorzieningen en/of uitvoeringskosten te financieren.		50%	€ 250	€ 150
2 Jeugdzorg: Open einde karakter ten aanzien van de financiering jeugdzorg		50%	€ 600	€ 359
3 Indien het aantal bijstandsgerechtigden oploopt draagt de gemeente het risico op een overschrijding van de BUIG tot op het punt dat aan de voorwaarden van de vangnetuitkering wordt voldaan.		30%	€ 425	€ 154
4 Burger en/of ondernemer dienen een planschade claim in		25%	€ 500	€ 150
4 Onzekerheid saldo grondexploitaties strategische projecten		25%	€ 5.000	€ 1.513
5 Wateroverlast op straat		25%	€ 500	€ 151
6 Calamiteiten		10%	€ 1.000	€ 118

6 Niet tijdig controleren nieuwe bouwwerken	10%	€ 1.000	€ 120
7 Prijsstijgingen bij geplande investeringen	25%	€ 2.250	€ 651
7 Risico van stijgende markttrente	40%	€ 300	€ 144
7 Ambtelijke samenwerking met Haarlem wordt niet gecontinueerd.	10%	€ 5.000	€ 598
7 Kosten F1 hoger dan ingeschat	30%	€ 300	€ 108
Overige risico's met benodigde capaciteit < € 100			€ 529
Totaal benodigde capaciteit			€ 4.747

Toelichting op de risico's groter dan € 100.000:

Pr. Risico	opmerking
2 Open einde regeling WMO	Bij de Wmo is sprake van een open-einde regeling. Uit onderzoek blijkt dat er voor de komende jaren een toename wordt verwacht van het aantal meldingen Wet Maatschappelijke ondersteuning (WMO). De kans dat het risico zich voordoet wordt geschat op 50%. De verhoging heeft twee oorzaken: 1) als gevolg van externe ontwikkelingen zoals onder andere extramuralisering, langer zelfstandig thuiswonen en invoering van het abonnementstarief is er sprake van een toename aan ondersteuningsvragen 2) als gevolg van ons eigen beleid zijn we beter in staat om ondersteuningsvragen te vinden die voorheen verborgen bleven.
2 Jeugdzorg: Open einde karakter	Ten aanzien van jeugdzorg is sprake van een open-einde-regeling. Daarnaast kunnen we niet volledig sturen op de toegang, omdat deze deels wettelijk is belegd bij huisarts of rechtelijke macht. Omdat er sprake is van budgetfinanciering, zal pas na het einde van het jaar blijken of budget en feitelijke realisatie met elkaar in de pas lopen. Bij de jeugdzorg worden meer inwoners bereikt: die toename van cliënten in zorg, leidt bij onvoldoende financiële compensatie door het Rijk, tot tekorten. Landelijk is er sprake van dezelfde ontwikkeling.
3 Indien het aantal bijstandsgerechtigden oploopt draagt de gemeente het risico op een overschrijding van de BUIG tot op het punt dat aan de voorwaarden van de vangnetuitkering wordt voldaan.	Dit risico heeft betrekking op het budget dat het Rijk beschikbaar stelt voor het betalen van de uitkeringen in het kader van de Participatiewet (de bijstandsuitkeringen). Deze middelen worden separaat aan de gemeente toegekend via de BUIG (Bundeling uitkeringen inkomensvoorziening aan gemeenten). De definitieve omvang van het macrobudget bijstand (BUIG) wordt eind september van het lopende jaar vastgesteld. Daar de hoogte van het Zandvoortse inkomensdeel bijstand direct gekoppeld is aan de hoogte van dit macrobudget, en het definitieve budget nogal kan afwijken van het voorlopige budget, zit hier een omvangrijk risico aan vast. Het financiële risico is afgeleid van de huidige uitgaven aan uitkeringen. De vangnetuitkering biedt gemeenten financiële compensatie voor grote(re) tekorten op het budget als bedoeld in artikel 69 van de Participatiewet. Ten opzichte van 2018 zijn de voorwaarden om op de vangnetuitkering een beroep te kunnen doen gewijzigd.

4	Burger en/of ondernemer dienen een planschade claim in	Bij het ontwikkelen en vaststellen van een bestemmingsplan kan een burger of ondernemer hinder ondervinden van dit plan en een planschade claimen. Dit wil niet zeggen dat de claim ook wordt toegekend.
4	Onzekerheid saldo grondexploitaties strategische projecten	Het samenstellen van sluitende grondexploitaties is een doorlopend proces dat risico's met zich meebrengt.
5	Wateroverlast op straat	Door het hoger stellen van de eisen aan het beperken van de kans van water op straat zullen voorzieningen moeten worden getroffen. Er is een normbedrag per woning voor herstel waterschade in woningen als gevolg van water op straat.
6	Calamiteiten	Een ramp of crisis kan zich altijd voordoen en gaat met kosten gepaard. De omvang is uiteraard niet vooraf in te schatten. Met de huidige terreurdreiging wordt de kans op een aanslag in de regio groter. Dit kan een grotere inzet van de (eigen) medewerkers van de crisisorganisatie tot gevolg hebben, maar kan ook leiden tot een grotere inzet van medewerkers van de VRK (en dus tot hogere lasten van alle deelnemende gemeenten).
6	Niet tijdig controleren nieuwe bouwwerken	Het niet tijdig houden van toezicht op nieuwe bouwwerken op cruciale bouwmomenten in het licht van constructie en brandveiligheid, kan leiden tot schade voor de gemeente.
7	Prijsstijgingen bij geplande investeringen	De bedragen in het IP zijn onvoldoende om de geplande objecten te realiseren, met name door de stijging van marktprijzen. Dit geldt met name voor de geplande investeringen in wegen en riolering (MIOP) met een totaal bedrag van ca. € 50 miljoen.
7	Risico van stijgende markttrente	Vanwege het investeren in de openbare ruimte trekken we nieuwe geldleningen aan.
7	Ambtelijke samenwerking met Haarlem wordt niet gecontinueerd.	De ambtelijke samenwerking wordt vanaf 2023 niet gecontinueerd. Dit kan het resultaat zijn van de evaluatie begin 2022. In dat geval zal Zandvoort vanaf 2022 een geheel eigen organisatie moeten opbouwen, inclusief huisvesting en inclusief alle systemen die voor de uitoefening van alle gemeentelijke taken noodzakelijk zijn. De structurele kosten daarvan kunnen (grotendeels) worden gedekt uit het vervallen van de vergoeding aan Haarlem. In ieder geval komen de kosten van inrichten en opstarten van een eigen organisatie voor rekening van Zandvoort.
7	Kosten F1 hoger dan ingeschat	De kosten om het project F1 tijdig en voldoende kwaliteit af te ronden zijn hoger dan aanvankelijk ingeschat. Bij de start van het project F1 is een inschatting gemaakt van de kosten die voor gemeenterekening zullen komen. Die inschatting kon niet worden gemaakt op basis van ervaring; die ervaring wordt pas tijdens de loop van het project in de praktijk opgedaan. Mogelijk blijken de werkelijke kosten hoger dan de ingeschatte bedragen, zeker in het eerste jaar (2019/2020).

Weerstandvermogen

De beschikbare weerstandscapaciteit zetten we af tegen de geactualiseerde en gekwantificeerde risico's. Deze ratio is het weerstandsvermogen. Het beleid van de gemeente Zandvoort is dat de weerstandscapaciteit voldoende is om 150% van risico's af te dekken.

Ratio weerstandsvermogen

Om het weerstandsvermogen te kunnen beoordelen is er een norm vastgesteld. Wij gebruiken de volgende waarderingstabel:

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

Het beleid van de gemeente Zandvoort is dat de weerstandscapaciteit voldoende moet zijn om 150 % van de risico's af te dekken. Dit komt uit op een ratioweerstandsvermogen van 1,5. Met 1,67 is de waardering dus **ruim voldoende**.

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{benodigde weerstandscapaciteit}} = \frac{7.705}{4.747} = 1,6$$

In 2019 was het weerstandsratio 2. Een daling van het ratio heeft met name te maken met een toename van de risico's (met name door de nieuwe risico's Ambtelijke samenwerking en Formule 1) en een lagere Algemene reserve.

Ontwikkeling kengetallen	Rekening 2016	Rekening 2017	Rekening 2018	Begroting 2019	Begroting 2020
weerstandratio	2,8	1,9	1,9	2	1,6