

7.2 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

7.2.1 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.

7.2.2 Risico's

De belangrijkste risico's onderverdeeld in grondzaken en concern op peildatum najaar 2019 staan hieronder.

Risico	Bedrag	Kans
Grondzaken		
Algemeen: Hogere investeringen	€ 1,6 mln	50%
Algemeen: Formatierisico Grondbedrijf, plankosten	€ 2,4 mln	25%
Algemeen: Immateriële vaste activa (IMVA)	€ 0,7 mln	50%
Boerhaavelaan	**	**
Cadenza 1 (visie binnenstad/voormalig Centrum Oost)	**	**
Cadenza 2 (visie binnenstad)	**	**
Tekort grondexploitatie Palenstein	€ 3,6 mln	60%
Westelijke Entree	€ 0,7 mln	50%
Van Leeuwenhoeklaan	**	**
Oosterheem	€ 1,1 mln	50%
Voorweg Noord	€ 0,2 mln	50%
Lansinghage	€ 1,4 mln	50%
Katwijkerlaantrace	**	**
Concern		
Gemeentegaranties geldleningen aan woningbouwverenigingen*	€ 2,2 mln	1%
Deelneming in Gemeenschappelijke Regeling Bleizo	€ 5,4 mln	50%
Gemeentegarantie eigen woningen	pm	pm

* Bedrag en/of kans gewijzigd

** 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 berekende risico bij grondzaken bedraagt € 5,8 mln. Bij het overige concern is dat € 4,9 mln.

7.2.3 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 toont hoe de weerstandscapaciteit is opgebouwd.

Weerstandscapaciteit

bedragen * € 1 mn

Omschrijving	2020	2021	2022	2023
Weerstandscapaciteit				
Vrij inzetbare reserve	4,5	4,5	4,5	4,5
<i>Totaal weerstandscapaciteit excl. weerstandscapaciteit Grondbedrijf</i>	4,5	4,5	4,5	4,5
Weerstandscapaciteit Grondbedrijf				
Reserve versterking financiële positie Grondbedrijf 31/12	9,4	10,7	11,2	11,4
Reserve risico's 31/12	1,2	0,9	0,6	0,4
<i>Totaal weerstandscapaciteit Grondbedrijf</i>	10,6	11,6	11,8	11,8
Totale weerstandscapaciteit	15,1	16,1	16,3	16,3

7.2.4 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. De tabel geeft de opbouw van de weerstandscapaciteit van deze onderdelen weer.

Weerstandsvermogen

bedragen * € 1 mn

Omschrijving	2020	2021	2022	2023
Weerstandsvermogen excl. Grondbedrijf				
Totaal aan gekwantificeerde risico's	4,9	4,9	4,9	4,9
Norm voor niet gekwantificeerde risico's	7,1	7,1	7,1	7,1
<i>Totaal aan berekende risico's excl Grondbedrijf</i>	12,0	12,0	12,0	12,0
Weerstandscapaciteit excl. Grondbedrijf	4,5	4,5	4,5	4,5
<i>Tekort aan weerstandscapaciteit excl. Grondbedrijf</i>	-7,5	-7,5	-7,5	-7,5
Grondbedrijf				
Totaal aan risico's Grondbedrijf	5,8	5,8	5,8	5,8
Weerstandscapaciteit Grondbedrijf	10,6	11,6	11,8	11,8
<i>Afroming weerstandscapaciteit (beschikbaar t+1)</i>	2,1	3,6	4,6	4,8

7.2.5 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 € 4,9 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 € 7,1 mln. De berekende risico-omvang komt uit op € 4,9 mln. De totale risico-omvang wordt dus ingeschat op € 12 mln. De weerstandscapaciteit bedraagt een tekort van € 7,5 mln. Het weerstandsvermogen bedraagt 0,37 en voldoet dus niet aan de norm van 1.0.

Grondbedrijf

De omvang van de risico's is volgens de simulatie van het NARIS € 5,8 mln. en de weerstandscapaciteit is € 10,6 mln. Het weerstandsvermogen is 1,8. 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. De ratio van 1,8 leidt dus tot een afroming van € 2,1 mln. in 2020.

7.2.6 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.

De eerste vier kengetallen staan in relatie met financiële risico's met een lange termijn karakter. 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 2019	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022	Begroting 2023
1.a	netto schuldquote	18,4%	30,2%	34,3%	39,3%	42,8%	44,6%
1.b	netto schuldquote gecorrigeerd voor leningen	16,2%	28,0%	32,2%	37,3%	40,9%	42,7%
2	solvabiliteit	56,6%	51,0%	47,7%	44,9%	42,4%	43,1%
3	kengetal grondexploitatie	4,4%	4,8%	4,8%	3,3%	1,8%	1,2%
4	structurele exploitatieruimte	-0,4%	-1,0%	0,6%	0,4%	-0,4%	-0,8%
5	belastingcapaciteit	102,9%	100,0%	103,5%	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.

In vergelijking met andere gemeenten is de netto schuld quote van de gemeente Zoetermeer bescheiden te noemen. De begroting van de gemeente is daardoor relatief ongevoelig voor wijzigingen in de rentestand. De schuldquotes lopen in de komende jaren op. Enerzijds doordat de financieringsbehoefte toeneemt als gevolg van bijvoorbeeld investeringen in het groot onderhoud in de openbare ruimte en vervanging van schoolgebouwen, anderzijds door een dalend eigen vermogen en dus minder mogelijkheden om het eigen vermogen aan te wenden voor de financiering (zie paragraaf Financiering). Met een eventuele verkoop van Eneco en investeringen voor de Schaalsprong is nog geen rekening gehouden.

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 investeringen is gefinancierd met eigen geld. De solvabiliteit loopt terug. Belangrijkste reden is het beroep dat op de reservemiddelen wordt gedaan om de tekorten in de exploitatie te dekken.

Het kengetal grondexploitatie geeft weer hoe de waarde van de grond zich verhoudt tot de totale (geraamde) baten in de begroting. De boekwaarde van de gronden moet worden terugverdiend bij de verkoop. De komende jaren zal de boekwaarde vanwege verkopen verder dalen.

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. Het kengetal laat goed zien dat er alleen in 2020 en 2021 nog enige structurele ruimte is in de huidige begroting en dat er (aanvullende) maatregelen nodig zijn om structureel tot een sluitende begroting te komen.

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