



gemeente
Zoetermeer

Weerstandsvermogen en risicobeheersing



Inleiding

Deze paragraaf geeft een overzicht van de belangrijkste financiële risico's voor de gemeente Zoetermeer. De beschikbare weerstandscapaciteit is de belangrijkste financiële buffer voor risico's, waarvoor geen specifieke voorzieningen zijn getroffen. De omvang van deze risico's en de aanwezige weerstandscapaciteit bepalen of de gemeente over voldoende weerstandsvermogen beschikt.

Kadernota Risicomanagement en weerstandsvermogen presenteert een toekomstbestendig kader voor het omgaan met risico's. Het gaat om het effectief omgaan met de kansen en bedreigingen die de realisatie van doelstellingen kunnen beïnvloeden. Dus proactief in plaats van reactief handelen. Het accent ligt op het vroegtijdig opmerken en sturen in plaats van een focus op interne controle en verantwoord en achteraf. Dit stimuleert ook het vergroten van het voorspellend vermogen, zodat verrassingen worden geminimaliseerd.

Er wordt gebruik gemaakt van de systematiek van risicoscore met kansklasse en gevolgklasse voor het kwalificeren, kwantificeren en analyseren van risico's. Bij de kwalificaties van risico's de volgende vijf kansklassen te onderscheiden:

Kansklasse	Kanspercentage	Actie
1 onwaarschijnlijk	< 10%	Geen risicobedrag opnemen
2 mogelijk	10 - 30%	20% van risico opnemen
3 aannemelijk	30 - 50%	40% van risico opnemen
4 waarschijnlijk	50 - 70%	60% van risico opnemen
5 bijna zeker	>70	100% van het bedrag: een voorziening treffen of opnemen in calculatie

In principe worden risico's met een score van 1 niet of nauwelijks meegewogen, maar soms kan het toch belangrijk zijn deze separaat zichtbaar te maken. Bijvoorbeeld vanwege de financiële impact of politiek-bestuurlijke aandacht.

Bij de kwantificering van de risico's de volgende vijf gevolgklassen te onderscheiden:

Gevolgklasse	Omvang risico in €
1	< € 100.000
2	€ 100.000 – € 500.000
3	€ 500.000 – € 1.250.000
4	€ 1.250.000 – € 2.500.000
5	> € 2.500.000

Risico's

Inschaling risicoscore

Risico's worden geprioriteerd met behulp van een risicoscore. De risicoscore wordt bepaald door de kansklasse en de gevolgklasse te vermenigvuldigen. In de onderstaande tabel is zichtbaar gemaakt hoe de risicoscore wordt ingeschaald: zie de cellen in de laatste twee kolommen Bedrag en Kans. Risico's in de groene vlakken worden als laagste ingeschaald. Deze risico's zijn wel in beeld, maar vragen geen extra aandacht. Risico's met een lage inschaling in geel worden toegelicht. De risico's die hoog worden ingeschaald (oranje) vragen minimaal elk kwartaal extra aandacht van directie en management.

De belangrijkste risico's op peildatum eind 2023 staan hieronder.

Risico	Bedrag	Kans
Grondzaken		
Project specifieke risico's		
Edisonpark (Kwadrant B&F)***	€ 4,40 mln.	60%
Markt 10**	**	**
Palenstein***	€ 0,27 mln.	20%
Oosterheem***	€ 0,51 mln.	40%
Dwarstocht***	€ 1,44 mln.	20%
Engelandlaan 140**	€ 0,35 mln.	40%
Cadenza 2***	€ 0,16 mln.	20%
Delftsewallen***	€ 0,06 mln.	20%
Lansinghage***	€ 0,55 mln.	20%
Van Leeuwenhoeklaan***	€ 0,78 mln.	20%
Van Aalstlaan 24***	€ 0,15 mln.	20%
Voorweg Noord	€ 0,11 mln.	60%
Algemene risico's		
Lagere opbrengststijging***	€ 0,57 mln.	20%
Vertraging extra plankosten***	€ 1,50 mln.	40%
Extra kostenstijging VTA***	€ 0,10 mln.	20%
Extra kostenstijging civiel techniek***	€ 1,30 mln.	20%
Stijging rente*	€ 1,30 mln.	20%

Concern		
Gemeentegaranties geldleningen aan woningcorporaties***	€ 2,80 mln.	***
Gemeentegarantie eigen woningen	****	****
Gemeentegarantie zorg	****	****
Vpb plicht reclameopbrengsten***	€ 0,87 mln.	20%
Gebouw Olympus	**	**
Cybercriminaliteit*	**	**
Sterigenics*	**	**
Programma Entree*	**	**
GR Bleizo*	€ 2,75 mln.	**

* Nieuw risico

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

*** Bedrag en/of kans gewijzigd

**** Financiële impact onwaarschijnlijk en/of politiek-bestuurlijke aandacht

Gewijzigde, nieuwe en afgevoerde risico's

Ten opzichte van de in de Programmabegroting 2024-2027 gemelde risico's zijn de volgende risico's gewijzigd, nieuw of vervallen:

Risico	Toelichting mutatie bij jaarverslag
Grondzaken	
Projectspecifieke risico's	
Edisonpark (Kwadrant B&F)	Het risico op het hoger uitvallen van kosten voor inrichting van het openbaar gebied is vergroot. Nieuw risico. Bomenbeleid geeft geen kapvergunning zonder onherroepelijk omgevingsvergunning.
Markt 10	Het risico dat op de locatie minder programma gerealiseerd wordt dan voorzien in grex is verkleind.
Palenstein	Risico's verkleind door voortgang project.
Oosterheem	Risico's verkleind door voortgang project.
Dwarstocht	Risico kostenstijging woonrijp maken vergroot.
Engelandlaan 140	Risico's verkleind door voortgang project.
Cadenza 2	Extra plankosten door procedure planschade.
Delftsewallen	Risico's verkleind door voortgang project.
Lansinghage	Risico verhoogd door ongeautoriseerde factuur en participatie.
Van Leeuwenhoeklaan	Risico's verkleind door voortgang project.
Van Aalstlaan 24	Risico aanvullende eisen ontwikkelaar is verkleind. Ook het risico dat de woningcorporatie niet wil/kan ontwikkelen is afgenomen.
Algemene risico's	
Lagere opbrengststijging	Risico lagere opbrengstenstijging verhoogd door nieuwe berekening.
Extra kostenstijging civiel techniek	Risico lager door een lager maximaal risico op civieltechnische kosten.
Extra kostenstijging VTA	Risico op verhoging plankosten neemt af.
Vertraging extra plankosten	Vertraging levert een hoger gecalculeerd financieel risico dan eerder werd voorzien.
Stijging rente	Nieuw risico. Voorheen was dit een positief risico. Door dat de totale netto contante waarde negatief is, wordt dit een negatief risico.

Concern	
Gemeentegaranties geldleningen aan woningcorporaties	Een aantal leningen hebben een rentevergoeding gebaseerd op een variabel euribor rentepercentage opgehoogd met een opslag. Het variabele Euribor rentepercentage is gewijzigd tussen de ijkmomenten.
Vpb plicht reclameopbrengsten	Het bedrag is verhoogd.
Sterigenics	Dit is een nieuw risico. Volgens milieuregelgeving was de gemeente als bestuursorgaan verantwoordelijk voor vergunningverlening, toezicht en handhaving van de activiteiten van Sterigenics. Wat betreft de gemeente Zoetermeer heeft de rechtbank de Officier van Justitie niet ontvankelijk verklaard in de vervolging, een inhoudelijke behandeling van de zaak heeft hierdoor niet plaatsgevonden. Tegen deze uitspraak heeft het Openbaar Ministerie beroep aangetekend. De gemeente is gedagvaard.
Cybercriminaliteit	Dit is een nieuw risico. Overheden lopen het risico op verstoring van de ICT als gevolg van cybercriminaliteit. Daarmee loopt de gemeente risico op: <ul style="list-style-type: none"> - uitval van dienstverlening en bedrijfsvoering en of - vertrouwelijke informatie in verkeerde handen en of - fouten in de dienstverlening door aangetaste kwaliteit en integriteit van data. De gemeente heeft een scala aan maatregelen genomen om de kans te minimaliseren en bij voordoen de impact te beperken. Het cyberrisico is echter niet uit te sluiten en de schade is bij een calamiteit van enige omvang al snel serieus (herstelkosten ICT, extra kosten alternatieve dienstverlening, imagoschade) en niet (reëel) verzekeraar.
Programma Entree	Voor het programma van de Entree Middengebied zijn per eind 2023 voorbereidingskosten gemaakt tot € 7,2 mln. Er is door herprogrammering een actualisatie en herijking van het programma nodig. Hiervoor moeten er nieuwe werkzaamheden en onderzoeken worden verricht. Het risico is aanwezig dat een deel van de tot en met 2023 gemaakte kosten niet meer toegerekend kunnen worden aan de (gemeentelijke) investeringen in het openbaar gebied of via kostenverhaal in rekening kunnen worden gebracht aan de ontwikkelaars. In dat geval moeten kosten afgeboekt worden. Dit betekent in dat geval een eenmalig verlies op de exploitatie in het boekjaar 2024. In 2024 wordt een omgevingsprogramma ontwikkeld en wordt de businesscase Entree geactualiseerd. Hierbij wordt ook de toerekenbaarheid van de tot 31/12 2023 gemaakte kosten beoordeeld.
GR Bleizo	Dit is een nieuw risico. De grondexploitatie van de GR Bleizo kent een aantal kansen en risico's. Deze kansen en risico's zijn in beeld gebracht met behulp van een Monte Carlo-simulatie. Het laagste punt van de risicoanalyse komt uit op +/- € 5,5 mln. en uitgaande van een 50/50 verdeling tussen de twee deelnemende gemeenten betekent dat een risico van € 2,75 mln. voor Zoetermeer. Het risico is o.a. veroorzaakt door de afsluiting van nieuwe leningen tegen een hoger rentepercentage en de kans op afwaardering van de gronden. Door de langjarige onderzoeksfase voor de herontwikkeling Proeftuin Bleizo en provinciale ambities op het gebied van windenergie (die haaks op de gemeentelijke ambities staan,) ontstaat er een mogelijke impasse tussen de huidige opstelling van de grondexploitatie én het uitgangspunt binnen het vigerend omgevingsplan. De gronden kunnen mogelijk, als er geen voortgang wordt geboekt i.r.t. de ontwikkeling van Bleizo, afgewaardeerd worden.

Financiële omvang risico's

De financiële consequenties van deze risico's zijn via een Monte Carlo berekening in NARIS in beeld gebracht. Het reserveren van het totale bedrag aan de ingeschatte maximale risicogevolgen is niet noodzakelijk. Het is niet waarschijnlijk dat alle risico's zich voor doen in hun maximale omvang in hetzelfde jaar. Daarom wordt een simulatie uitgevoerd waarbij 100.000 trekkingen plaatsvinden.

Er is een kansberekening gemaakt op de waarschijnlijkheid van het zich tegelijkertijd in het jaar voordoen van de risico's en het bedrag wat daarmee gemoeid is. Het berekende risico van de algemene en projectspecifieke risico's bij grondbeleid bedraagt afgerond € 7,0 mln. waarvoor weerstandscapaciteit wordt gevormd.

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 omvang van de bestemmingsreserves bedraagt eind 2023 € 287 mln.

De tabel laat zien hoe de weerstandscapaciteit is opgebouwd.

Bedragen * € 1 mln.

Omschrijving		Rekening 2023 inclusief resultaat 2023
Weerstandscapaciteit exclusief grondzaken		
Vrij inzetbare reserve		
- stand reserve 31-12-2023	69,4	
- mutaties 2024 en volgende jaren	-	
	13,5	
Rekeningsresultaat	10,2	
<i>Totaal weerstandscapaciteit excl. grondzaken</i>		66,1
Weerstandscapaciteit grondzaken		
Reserve versterking financiële positie grondzaken	7,2	
Reserve risico's	0,9	
<i>Totaal weerstandscapaciteit grondzaken</i>		8,1
Totale weerstandscapaciteit		74,2

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 het weerstandsvermogen van deze onderdelen is opgebouwd.

Bedragen * € 1 mln.

Omschrijving	Rekening 2023	
	inclusief resultaat 2023	
Weerstandsvermogen exclusief grondzaken		
Totaal aan gekwantificeerde risico's	0,7	
Norm voor niet gekwantificeerde risico's	<u>18,7</u>	
Gewenst niveau in euro's tegen ratio 1,0		19,4
Weerstandscapaciteit excl. grondzaken		66,1
Overschot aan weerstandscapaciteit excl. grondzaken		46,7
Grondbedrijf		
Totaal aan risico's grondzaken		7,0
Weerstandscapaciteit grondzaken		8,1
Overschot aan weerstandscap. grondzaken obv ratio 1.0		1,1

Concern exclusief grondzaken

Uit het simulatiemodel met de risico's van het concern exclusief grondzaken blijkt dat de omvang van de risico's (met een zekerheid van 95%) uitkomt op € 0,7 mln. De omvang van de berekende risico's wordt aangevuld met 4% (voor de niet te kwantificeren risico's) van het begrotingstotaal (lasten) van de gewone dienst van de begroting, exclusief grondzaken.

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 jaarrekening bedraagt € 18,7 mln. De totale risico-omvang wordt dus ingeschat op € 19,4 mln. De weerstandscapaciteit bedraagt € 66,1 mln. Het weerstandsvermogen bedraagt afgerond 3,4 en voldoet daarmee ruim aan de norm.

Een tekort (ratio < 1,0) of overschot van de weerstandscapaciteit van grondzaken ten opzichte van het totaal van de risico's kan leiden tot afroaming of aanvulling van de weerstandscapaciteit. Als sprake is van een ratio > 1,2 wordt het overschot gestort in de reserve Fonds Zoetermeer 2040 (voormalig Reserve Investeringsfonds 2030).

De omvang van de risico's is volgens de simulatie van het NARIS € 7 mln. Grondzaken beschikt over een weerstandscapaciteit per 31 december 2023 van € 8,1 mln. Het weerstandsvermogen komt daarmee uit op 1,15 namelijk 8,1 (weerstandscapaciteit)/7 (risico-omvang).

Financiële kengetallen

Kengetallen zijn verplicht voorgeschreven en 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. Vergelijkende cijfers zijn te vinden op de site Waarstaatjegemeente.nl (<https://www.waarstaatjegemeente.nl/>). Daarnaast is informatie van Zuid-Hollandse gemeenten te vinden op staatvan.zuid-holland.nl (<https://staatvan.zuid-holland.nl/>).

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.

Omschrijving	Rekening	Begroting	Rekening
	2022	2023	2023
1a Netto schuldquote	-9,8%	17,8%	-3,8%
1b Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	-10,4%	17,2%	-4,3%
2 Solvabiliteitsratio	65,5%	65,9%	58,4%
3 Kengetal grondexploitatie	0,4%	3,4%	0,6%
4 Structurele exploitatie ruimte	7,1%	0,7%	2,8%
5 Belastingcapaciteit	102,0%	102,0%	111,8%

De netto schuldquotes geven inzicht in het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen. Ze geven een indicatie van de mate, waarin de rentelasten op de exploitatie drukken. De schuldquotes vallen net als in voorgaande jaren aanzienlijk lager uit dan de begroting. Een van de oorzaken is dat het jaar 2023 afsluit met een positief rekeningsaldo. Dit leidt tot een verbeterde verhouding tussen schulden en financiële activa.

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. De solvabiliteit is afgenomen maar nog steeds ruim voldoende. Het eigen vermogen is iets gedaald terwijl het balanstotaal groter is dan in 2022. Dat is vooral veroorzaakt door een hoger bedrag aan voorschotten van het rijk.

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 verkoop. Het kengetal is in 2023 verder afgenomen door winstnemingen. Het verloop van waarde van de grondexploitaties is te zien in de toelichting op de voorraden in de jaarrekening onder vlottende activa.

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 exploitatieruimte is dit jaar ruimer dan begroot maar minder dan in de jaarstukken van 2022. In december van dat jaar zijn er via de algemene uitkering grote bedragen ontvangen die hebben bijgedragen aan het structurele rekeningresultaat en een groot positief rekeningresultaat. Dit jaar heeft zich die situatie niet voorgedaan.

De belastingcapaciteit geeft inzicht hoe de belastingdruk van de gemeente zich verhoudt tot het landelijk gemiddelde. De belastingcapaciteit in 2023 ligt boven de 100%. Dit betekent dat de woonlasten in Zoetermeer hoger liggen dan het landelijk gemiddelde, zie ook paragraaf Lokale heffingen.

EMU-saldo

Het EMU-saldo is het saldo van inkomsten en uitgaven (met derden) van de gemeente op transactiebasis. Het EMU-saldo geeft aan of er in een bepaald jaar met reële transacties meer geld is uitgegeven dan er in dat jaar is binnengekomen, of dat er netto geld overgehouden is. Het EMU-saldo speelt een rol bij de afspraken die in Europees verband zijn gemaakt over het toegestane maximale tekort ervan op nationaal niveau om de overheidsfinanciën in de Eurozone robuust te houden. Er zijn landelijke afspraken gemaakt over het toegestane tekort voor gemeenten. De vertaling naar individuele gemeenten wordt elk jaar gepubliceerd in de septembercirculaire. Deze zogenaamde EMU-referentiewaarde is geen norm maar een indicatiewaarde. Een groter tekort is toegestaan als gemeenten gezamenlijk binnen de normen blijven. Zoals uit de tabel blijkt heeft Zoetermeer een negatief EMU-saldo over 2023. De gemeente heeft meer geld uitgegeven dan dat ze heeft ontvangen. De referentiewaarde voor 2023 is € -16.825.

Bedragen * € 1.000

Reële transacties	Balans		(Mutatie)
	2022	2023	2023
Resultaat (voor bestemming)	23.741	-3.949	-3.949
Mutatie (im)materiele vaste activa	376.709	396.689	19.980
Voorzieningen	55.992	54.565	-1.427
Voorraden	1.974	2.886	912
Boekwinst bij verkoop			
		EMU-saldo	-26.268