

WEERSTANDSVERMOGEN EN RISICOBEBEERSING



Zeewolde

Inleiding

De paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing geeft aan hoe goed de begroting bestand is tegen financiële tegenvallers. Daarvoor is inzicht nodig in de omvang van de risico's en de aanwezige weerstandscapaciteit. Het gaat hier om risico's om niet begrote kosten te dekken of om niet voorziene daling van inkomsten te compenseren. Alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie. Dit wordt bepaald in artikel 11 van de Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en gemeenten (BBV).

Algemeen

De raad van Zeewolde heeft in maart 2021 de nota Weerstandsvermogen en risicobeheersing 2021-2024 vastgesteld. Daarin staan de kaders waarmee in de paragraaf wordt gewerkt. Naast de toepassing van deze kaders worden de risico's jaarlijks tweemaal geactualiseerd in afstemming met het management, bestuur en raad. Ook heeft de gemeenteraad in deze nota bepaald dat de weerstandsvermogen ratio minimaal 2,0 moet zijn.

Ratio's financiële kengetallen

Met het vaststellen van de wijzigingen in het BBV op 5 maart 2016 is het opnemen van een aantal kengetallen verplicht. De berekenwijze van de kengetallen is vastgelegd in een ministeriële regeling. Mede op basis van deze kengetallen dient de paragraaf een analyse te geven van de financiële positie van de gemeente.

Weerstandsvermogen ratio : Benodigde versus beschikbare weerstandscapaciteit

Algemeen wordt een ratio van 1,0 getypeerd als voldoende, dan zijn er immers precies zoveel risico's als buffers. Zeewolde heeft de ratio op 2,0 bepaald (typering "uitstekend"). De buffers van Zeewolde zijn omvangrijk.

Het ratio weerstandsvermogen komt uit op 22,8 (€ 63.600.700,-/€ 2.792.500,-). Dit is ruim boven de grens binnen Zeewolde. Hiermee zijn er voldoende (incidentele) middelen om risico's op te kunnen vangen.

Ter vergelijking volgt hieronder het historisch ratio weerstandsvermogen:

Document	Jaarrekening 2025	Begroting 2026	Jaarrekening 2024	Begroting 2025
Weerstandsvermogen ratio	22,8	22,0	12,4	13,5

Het weerstandsratio in de Jaarrekening 2025 laat een duidelijke stijging zien ten opzichte van de Begroting 2025. De voornaamste oorzaak is de overheveling van € 20 miljoen vanuit de bestemmingsreserve BBV winsten grondexploitatie naar de Algemene reserve, conform het raadsbesluit van april 2025 over het ombuigingstraject. Dit besluit was ten tijde van de primitieve begroting nog niet voorzien, wat het grote positieve effect verklaart.

Financiële ratio's

De indicatoren en normen zijn een grofmazig instrument om een uitspraak te kunnen doen over de financiële positie van een gemeente. Als een indicator matig scoort of meerdere jaren op rij verslechtert, kan dit aanleiding zijn om bij te sturen. De onderstaande indicatoren verhouden zich echter goed tot de normen. Daarnaast voldoet Zeewolde ook aan de wettelijke renterisiconorm en kasgeldlimiet voor de financiering.

Kengetallen	Signaleringswaarden Gemeenten			Jaarstukken			Jaarstukken Begroting	
	Minst risicovol	Neutraal	Meest risicovol	2022	2023	2024	2025	2025
Netto schuldquote	< 90%	90 - 130%	> 130%	-34%	-31%	-34%	-48%	-30%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte geldleningen	< 90%	90 - 130%	> 130%	-42%	-38%	-40%	-54%	-36%
Solvabiliteitsratio	> 50%	20 - 50%	< 20%	79%	81%	81%	82%	86%
Structurele exploitatieruimte	> 0%	0%	< 0%	0%	0%	1%	0%	0%
Grondexploitatie	< 20%	20 - 35%	> 35%	45%	41%	44%	11%	29%
Belastingcapaciteit	< 95%	95 - 105%	> 105%	123%	110%	123%	115%	PM

Uitwerking financiële ratio's

De netto-schuldquote vergelijkt de leningen van de gemeente (met aftrek van de geldelijke bezittingen) met de totale baten van de jaarrekening. Hiermee geeft deze indicator inzicht in de mate waarin de jaarrekening "vastligt" door rente en aflossing. De tabel hierboven presenteert hiernaast ook de schuldquote gecorrigeerd voor (eventuele) leningen die de gemeente heeft uitstaan (deze middelen vloeien immers op termijn terug).

	Categorie
Netto schuldquote	Minst risicovol
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	Minst risicovol

De solvabiliteit geeft de mate aan waarin de gemeentelijke bezittingen (balanstotaal) is gefinancierd uit eigen middelen (eigen vermogen).

	Categorie
Solvabiliteit	Minst risicovol

De indicator "structurele exploitatieruimte" geeft aan hoe groot de structurele vrije ruimte (structurele baten minus structurele lasten) zich verhoudt tot de totale gerealiseerde baten. Dit laat zien in hoeverre de gemeente in staat is om structurele tegenvallers op te vangen.

	Categorie
Structurele exploitatieruimte	Neutraal

Het financiële kengetal "grondexploitatie" geeft aan hoe groot de investeringen in grondposities (boekwaarde) zijn ten opzichte van de jaarlijkse baten. De paragraaf grondbeleid en het Meerjaren Perspectief Grondexploitaties (MPG) bieden hierin meer inzicht.

	Categorie
Grondexploitatie	Minst risicovol

De indicator "belastingcapaciteit" of "woonlasten meerpersoonshuishouden" drukt uit hoe de woonlasten (OZB, afvalstoffenheffing en rioolheffing) zich verhouden tot het gewogen landelijk gemiddelde. Hoge woonlasten ten opzichte van het landelijk gemiddelde drukken uit in hoeverre de gemeente al de eigen inkomsten aanspreekt en dus ook beperkt is in het verkrijgen van extra inkomsten.

	Categorie
Belastingcapaciteit	Meest risicovol

Risico's in relatie tot weerstand

Voor Zeewolde zien de risico's in relatie tot weerstand er als volgt uit:

Weerstandscapaciteit (in € 1,-)		
	Incidenteel	Structureel
Weerstandscapaciteit	63.600.700	50.000
Risico's	2.792.500	0

Onderstaand worden de onderdelen uit deze tabel verder uitgewerkt.

Weerstandsvermogen

Onder weerstandsvermogen wordt het vermogen van de gemeente verstaan om risico's op te kunnen vangen. De gemeente heeft de verantwoordelijkheid een sluitende begroting vast te stellen en bij de jaarrekening verantwoording af te leggen over de realisatie van de begroting. Een sluitende begroting zonder weerstandsvermogen betekent dat iedere tegenvaller een probleem gaat opleveren. In dat geval staat de begroting, en daarmee het beleid van de gemeente, onder druk.

Het doel van het weerstandsvermogen is om zeker te zijn dat de gemeente haar taken, ondanks tegenvallers, kan blijven uitvoeren.

Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen aan de ene kant de weerstandscapaciteit (zijnde de middelen waarover we beschikken of kunnen beschikken om niet begrote lasten of niet voorziene daling van inkomsten te kunnen dekken) en aan de andere kant alle risico's waarvoor nog geen voorzieningen zijn gevormd die van betekenis kunnen zijn.

Weerstandscapaciteit

Voor weerstandscapaciteit bestaat geen eensluidende definitie maar is als volgt te omschrijven. De weerstandscapaciteit is opgebouwd uit de middelen en de mogelijkheden waarover een gemeente beschikt om niet begrote tegenvallers te dekken die zich voordoen. Er is onderscheid te maken in structurele en incidentele weerstandscapaciteit.

Structurele, beschikbare weerstandscapaciteit

Structureel (in €)		
1	Onvoorzien Structureel	50.000
Totaal		50.000

1. Onvoorzien structureel

Uitgangspunt van het financiële beleid is dat elk jaar in de begroting een vast bedrag wordt geraamd voor onvoorziene structurele uitgaven. Per 31 december 2025 resteert nog een bedrag van € 50.200,-.

Incidentele, beschikbare weerstandscapaciteit

Stand per 31 december 2025

	Incidenteel (in €)	
2	Algemene reserve	63.586.000
3	Bestemmingsreserves; Bedrijfsrisico reserve Grondbedrijf	0

4	Bestemmingsreserves	0
5	Stille reserves: (on)roerende zaken	0
6	Stille reserves: aandelenbezit	0
7	Onvoorzien Incidenteel	14.700
	Totaal	63.600.700

2. Algemene reserve;

In de nota Reserves en Voorzieningen is het bodembedrag vastgesteld op € 10.000.000,-.

3. Bestemmingsreserve Nog te nemen winsten van lopende grondexploitaties en bestemmingsreserve BBV-winst grondexploitaties Bedrijfsrisico grondbedrijf

In de beleidsnota Meerjaren Prognose Grondexploitatie (MPG) die op 27 maart 2025 is vastgesteld is een andere werkwijze vastgesteld voor de risico's van de grondexploitaties. De risico's worden jaarlijks bij de herziening van de grondexploitaties geanalyseerd en gekwantificeerd.

Conform het BBV moeten de grondexploitaties jaarlijks tussentijds winst nemen o.b.v. de POC-(Percentage Of Completion) methode. Deze methode is gebaseerd op het realisatieprincipe. Op basis van het percentage 'gerealiseerde kosten t.o.v. totale kosten' en het percentage 'gerealiseerde opbrengsten t.o.v. totale opbrengsten' dient een deel van de verwachte winst al te worden verantwoord. Deze winsten worden toegevoegd aan de BR BBV-winsten grondexploitaties. De gemeenteraad van Zeewolde heeft in 2018 besloten dat winsten uit grondexploitaties als vrij besteedbaar worden gezien wanneer deze ook voldoen aan het voorzichtigheidsprincipe. Hiervan is sprake als de verwachte winst daadwerkelijk gerealiseerd is. Wanneer dit het geval is, wordt de winst van de BR BBV-winsten grondexploitaties overgeheveld naar de Algemene reserve.

De risico's van de grondexploitaties worden specifiek opgevangen binnen de nog te nemen tussentijdse winst van de lopende grondexploitaties en binnen de bestemmingsreserve BBV-winst grondexploitaties.

4. Bestemmingsreserves

Bestemmingsreserves zijn gevormd voor een bepaald doel. De raad heeft de bevoegdheid de bestemming te wijzigen en deze in te zetten voor het opvangen van tegenvallers. Daarmee kunnen ze geen onderdeel uitmaken van de weerstandscapaciteit en zijn daarom niet opgenomen in de tabel.

5. Stille reserves (on)roerende zaken

Stille reserves ontstaan doordat de verwachte economische waarde in het maatschappelijke verkeer afwijkt van de historische verkrijgingsprijs en/of de huidige administratieve boekwaarde. De hogere waarde dan de administratieve boekwaarde kan pas gebruikt worden als het object niet meer benodigd is voor de taakuitvoering en wordt afgestoten. Het afstoten van gebouwen en daarmee maatschappelijke functies is een bewerkelijk proces met een grote maatschappelijke impact. Zeewolde hield in de berekening van de beschikbare weerstandscapaciteit rekening met de overwaarde op de gebouwen. Vanaf de Jaarstukken 2022 wordt dat niet meer gedaan. Gezien het bewerkelijke proces zijn de stille reserves uit pragmatische overwegingen op nihil gezet. In het uiterste geval dat afstoting van gebouwen financieel noodzakelijk zou zijn, dan zijn de stille reserves nog steeds beschikbaar.

6. Stille reserves aandelenbezit

Een bijzondere categorie van stille reserves wordt gevormd door de deelnemingen in het aandelenbezit van ondernemingen als Vitens, Alliander en de Huisvuilcentrale Alkmaar (HVC) e.d. Het bepalen van de omvang van de stille reserves op dit onderdeel is lastig omdat het bezit beperkt verhandelbaar is. Hierop wordt ingegaan bij de paragraaf "Verbonden Partijen".

7. Onvoorzien Incidenteel

Uitgangspunt van het financiële beleid is dat elk jaar in de begroting per inwoner een bedrag van € 4,54 voor onvoorzien incidenteel wordt opgenomen, voor het begrotingsjaar 2025 was dit een bedrag van € 111.000,-. Per 31 december 2025 resteert nog een bedrag van € 14.700,-.

Risicobeheersing

Het begrip risico is in het BBV omschreven als een kans op gevaar of schade met financieel gevolg van substantiële omvang. Risico's kunnen economisch, politiek, juridisch of bestuurlijk van aard zijn. Het is een bekend gegeven dat de gemeente met een steeds breder scala aan risico's te maken heeft en krijgt waarover verantwoording dient te worden afgelegd. De uitdaging is om een juiste balans te vinden tussen risico's nemen en de beheersing hiervan.

Vastgestelde kaders

Omschrijving	Door	Op
Nota Reserves en Voorzieningen 2022-2025	Raad	27 juni 2022
Nota Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG) 2021	Raad	27 maart 2025
Nota "Weerstandsvermogen en risicobeheersing 2021-2024"	Raad	4 maart 2021

Binnen de organisatie is afgesproken dat nieuwe risico's direct worden gemeld door het op te nemen in interne en bestuurlijke managementrapportages. Geldend uitgangspunt is om voor Zeewolde uit te gaan van een weerstandsratio van 2,0. Deze ratio wordt door het Nederlands Adviesbureau Risicobeheersing (NAR) als uitstekend gekenmerkt.

Weerstandsvermogen gemeenschappelijke regelingen waarin Zeewolde deelneemt

Zeewolde neemt deel in diverse gemeenschappelijke regelingen en/of samenwerkingsverbanden. In de opgestelde voorwaarden en contracten is aangegeven of de betreffende partij een eigen weerstandsvermogen mag aanhouden en/of de eventuele exploitatietekorten direct voor rekening van de gemeente als opdrachtgever komen.

De inhoudelijke informatie van gemeenschappelijke regelingen en/of samenwerkingsverbanden treft u aan in de paragraaf Verbonden Partijen.

In de hierna opgenomen tabel is aangegeven welke GR-en / samenwerkingsverbanden wel of niet over een eigen weerstandsvermogen beschikken. Of dit weerstandsvermogen toereikend is voor de eventuele tekorten hangt af van de omvang. Met elke verbonden partij is een criterium of bandbreedte afgesproken voor het weerstandsvermogen.

Gemeenschappelijke regeling / samenwerkingsverband	Weerstandsvermogen
GGD Flevoland	Toereikend
Flevolands Archief	Toereikend
Coöperatie Gastvrije Randmeren	Toereikend
Veiligheidsregio Flevoland	Toereikend
Omgevingsdienst Flevoland en Gooi & Vechtstreek (OFGV)	Toereikend
Meerinzicht (MIZ)	n.v.t.

Gebiedsontwikkeling Oosterwold

n.v.t. 1)

Centrumregeling Sociaal Domein Flevoland (aankoopcentrale)

n.v.t. 1)

1) Deze gemeenschappelijke regelingen en samenwerkingsverbanden hebben geen eigen begroting- en jaarrekening document.

Risico's (met de grootste impact)

Onderwerp	Stand van zaken op 31 december 2025
Risico's grondbedrijf	Omvang: € 6.800.000,- Dit risico is volledig ondervangen door de nog te nemen winsten van de lopende grondexploitaties en de bestemmingsreserve BBV-winst grondexploitaties.
Het exploiteren en uitgeven van (bouwrijpe) gronden is een activiteit met een hoge risicofactor. Getracht wordt risico's zo vroeg mogelijk te herkennen en op te vangen. Er vindt periodiek overleg plaats waarin de voortgang van de exploitatieberekeningen nauwlettend wordt gevolgd. Het grondbeleid van de gemeente wordt toegelicht in de paragraaf Grondbeleid.	De omvang van dit risico is in het verleden bepaald o.b.v. een oude risicoanalyse. Bij de eerstvolgende herziening van de grondexploitaties worden de risico's opnieuw geanalyseerd en gekwantificeerd. Verwachting is dat de omvang van deze risico's fors zal afnemen aangezien de meeste grondexploitaties grotendeels gerealiseerd zijn. Dit risico heeft zich niet voorgedaan.
Bijdragen aan verbonden partijen (gemeenschappelijke regelingen)	Kans: 80% Omvang: € 600.000,-
Dit risico is tweeledig. Enerzijds is aan gemeenschappelijke regelingen onlosmakelijk het risico verbonden dat bij kostenstijgingen bij de gemeenschappelijke regelingen de bijdrage van Zeewolde stijgt voor haar aandeel. Anderzijds leert de ervaring dat door het verstrijken van de tijd regelmatig een herbeoordeling van een eerder afgesproken kostenverdeelstelsel plaatsvindt.	Dit risico is van algemene aard zonder een specifieke gemeenschappelijke regeling in het oog te hebben. Echter doordat Zeewolde deelneemt in een groot aantal gemeenschappelijke regelingen is het raadzaam om hier concreet een bedrag voor mee te nemen in de risico-inventarisatie. Gezien het huidige bovenmatige inflatiecijfer is het risico bedrag opgehoogd.
Introductie van de nieuwe omgevingswet	Kans: 75% Omvang: € 250.000,-
Er is een plan van aanpak opgesteld voor de implementatie van de Omgevingswet. De insteek is een geleidelijke invoering. Er is in kaart gebracht welke personele en financiële inzet dit vergt. Bij de start van dit omvangrijke traject is een inschatting gemaakt die op basis van ervaring (periodiek) zal worden bijgesteld.	De Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (WKB) zijn op 1 januari 2024 ingegaan. De gemeente heeft zich op de Omgevingswet voorbereid, echter de werkelijke effecten voor de uitvoering zullen met deze start gaan blijken. Beide onderwerpen moeten in samenhang bekeken worden. Dit risicobedrag geeft een mogelijke vermindering van opbrengsten vanuit de Omgevingswet weer. De werkelijke ontwikkeling wordt vanaf 2024 nauwlettend gevolgd. Echter is de WKB deels in werking getreden en is het nog

	<p>niet voor alle bouwwerken van toepassing. Het is nog niet mogelijk om een goede inschatting te maken welke gevolgen de Omgevingswet op de benodigde capaciteit heeft. Dit omdat er nog maar een beperkt aantal vergunningen is verleend, en het toezicht op deze vergunningen nog moet plaatsvinden. Onduidelijk is nog steeds wanneer definitieve besluitvorming over de het andere deel van de WKB zal gaan plaats vinden.</p>
Rechtmatigheid bij aanbesteden en inkoop	<p>Kans: 20% Omvang: nihil Dit betreft een niet-financieel risico</p>
Aanbesteden van werken, diensten en inkoop wordt in regie uitgevoerd. Het uit te voeren proces is bekend bij de budgethouders en wordt/kan in overleg met de inkoopcoördinator worden opgezet/uitgevoerd. Als gevolg van lage inschrijvingen vergroot de kans om bij aanbesteding en inkoop tegen gerechtelijke procedures aan te lopen, ondanks het toepassen van de zorgvuldige voorwaarden en regels.	<p>Vanuit wet en regelgeving gaat het college over de rechtmatigheid. Uit 2025 blijkt dat er binnen de gestelde grenzen is gebleven. De onrechtmatigheid heeft de gestelde grens van 2% niet overschreden. De komende jaren wordt gemonitord of het signaleringssysteem op langere termijn voldoet.</p>
Ontwikkeling prijzen	<p>Kans: 75% Omvang: € 1.500.000,-</p>
De prijsstijgingen zijn, mede als gevolg van inflatie en cao-stijgingen, substantieel.	<p>De precieze effecten zijn nog niet te duiden, maar de effecten kunnen een groot deel van de begroting raken. Dit kan effect hebben op investeringen die aanzienlijk duurder kunnen uitvallen, maar ook leiden tot prijsstijgingen binnen de reguliere budgetten. Bij de budgetten rondom het beheer van de buitenruimte is dat effect reeds opgetreden en in de begroting verwerkt. De ontwikkelingen worden actief gevolgd. De bovenstaande omvang is niet gebaseerd op concrete feiten op dit moment, maar puur om dit risico mee te laten wegen in de afweging van benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit.</p>
Herziening beheerplannen	<p>Kans: 100% Omvang: € 1.000.000,-</p>
Meerjaren Onderhoudsplan (MJOP)	<p>In maart 2024 vastgesteld op basis van het huidige vastgoed. Uit het nog op te stellen Beleidsplan Vastgoed (Q2 2026) volgt het verdere kader en kunnen risico's concreet benoemd worden.</p>
Ontwikkelingen Oosterwold fase Zeewolde	<p>Kans 100% Omvang: nihil</p>

In Oosterwold verloopt het kostenverhaal op grond van een vastgestelde exploitatiebegroting waarin door de overheid gemaakte kosten verwerkt zijn. Evenals andere gebiedsontwikkelingen kent deze planontwikkeling ook risico's. Deze worden periodiek in een risicoanalyse inzichtelijk gemaakt. Voor Zeewolde zijn er in deze fase van de ontwikkeling geen risico's.

Beleidsplan Vastgoed

Kans 100%
Omvang: nihil

Deze voor Zeewolde nieuwe nota is voorzien in Q2-2026. Gevolgen voor onderhoudsplannen zullen met de uitkomsten hiervan waar nodig geactualiseerd worden.

Afgevoerde risico's

Ten opzichte van de begroting 2026-2029 zijn de volgende risico's afgevoerd:

- Herziening Beheerplan Wegen: Het Beheerplan Wegen is op 18 december 2025 door de raad vastgesteld, en vormt daarmee geen risico meer.

Risico's waar ook oog voor gehouden moet worden

Onderstaande ontwikkelingen worden gezien als een risico. Maar doordat er nog geen zicht is op een concretere invulling zijn hieraan nog geen bedragen te hangen. Op moment dat er meer duidelijkheid komt kan er aanleiding zijn om een onderwerp in een volgend P&C document in de bovenstaande tabel op te nemen.

Onderwerp	Stand van zaken op 31 december 2025
Diverse ontwikkelingen in het gemeentefonds waar het nieuwe kabinet nog een besluit over moet nemen	Denk daarbij aan Jeugdzorg / WMO
Diverse ontwikkelingen vanuit het nieuwe kabinet t.a.v. subsidies voor specifieke onderwerpen	Denk daarbij aan de SPUK / CDOKE gelden duurzaamheid CDOKE Vanuit de CDOKE gelden worden nu werkzaamheden bekostigd voor het uitvoeren van werkzaamheden binnen de gemeentelijke organisatie. Als deze subsidie regeling stopt, zullen de functies van deze medewerkers anders gefinancierd moeten worden.
Geopolitieke ontwikkelingen (Oekraïne, vluchtelingen)	
Landelijke ontwikkelingen	De rijksoverheid begeeft zich op onderwerpen als inrichting van het ruimtelijke gebied steeds meer in de rol als regisseur, tot nu toe was dit een zaak van de lokale overheden, waar van toepassing in samenspraak met de provincie.
Wooncrisis	Onbekend nog de beperkingen ten aanzien net congestie / stikstof / PFAS

Transitie inzake klimaat /energie

Rente ontwikkelingen

Als de noodzaak er komt om leningen aan te trekken heeft dit gevolgen voor de financiële positie.

Informatieveiligheid

Dit maakt deel uit van de EHZM bedrijfscontinuïteit-uitvoeringsnota. Zal de komende jaren een belangrijk aandachtsgebied blijven maar heeft hiermee een borging als blijvend onderwerp van gesprek.

Benodigde weerstandscapaciteit

Het bedrag dat aan weerstandscapaciteit benodigd is, volgt uit de bovenstaande tabellen. Ruwweg gaat het hier om de berekening "kans * omvang". Voor de risico's waarvoor deze berekening te maken is, komt het benodigde bedrag uit op € 2.792.500,-.

Risicomanagement binnen Zeewolde is in ontwikkeling. Bij deze jaarrekening is gestreefd om zoveel mogelijk realistische inschattingen van risico's te maken. Ook wordt de Algemene reserve als primaire buffer gezien. Minder voor de hand liggende buffers (zoals de overwaarde op gebouwen) zijn buiten beschouwing gelaten. Dit leidt ertoe dat er scherpere inschattingen zijn gemaakt.

