

Paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing

Algemeen

Naast een sluitende meerjarenraming is ook het weerstandsvermogen een indicator voor de financiële positie van een gemeente. Het weerstandsvermogen wordt uitgedrukt in een indicator van de weerstandscapaciteit ten opzichte van de risico's.

De Rekenkamer West-Brabant (hierna: rekenkamer) heeft in 2014 een onderzoek uitgevoerd naar de opzet en werking van het risicomanagementsysteem van de gemeente Halderberge. De aanbevelingen van de rekenkamer zijn uitgewerkt in een plan van aanpak risicomangement, dat begin 2015 door het college is vastgesteld.

Gehanteerde uitgangspunten berekening benodigde weerstandscapaciteit

In de voorbereiding op de Begroting 2018 heeft er naast een inventarisatie van nieuwe risico's ook een herijking van de bestaande risico's plaats gevonden. De geïnventariseerde risico's zijn vervolgens opgenomen in NARIS en opnieuw berekend. Daarbij is een onderscheid gemaakt in structurele risico's en incidentele risico's.

Bij de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd.

1. Opgenomen zijn risico's die - op relatief eenvoudige wijze - financieel zijn te vertalen.
2. Elke risico wordt berekend aan de hand van de volgende parameters:
 - kans van optreden (bandbreedte 10% - 90%);
 - minimaal financieel gevolg, verwacht financieel gevolg en maximaal financieel gevolg als het risico zich voordoet.
3. Bij de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit is er mee rekening gehouden dat niet alle risico's zich tegelijkertijd zullen voordoen: de benodigde weerstandscapaciteit bedraagt 95% van het totaal aan berekende risicobedragen.
4. De gemeente krijgt voor structurele risico's vier jaar de tijd om de financiële gevolgen van deze risico's - fasegewijs - in de begroting/meerjarenraming op te nemen; dit uitgangspunt vertaalt zich in een vermenigvuldigingsfactor van 2,5 voor structurele risico's (jaar 1: 100%, jaar 2: 75%, jaar 3: 50%, jaar 4: 25%; totaal 250%).

A. Weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen en de mogelijkheden die de gemeente heeft om onverwachte kosten (risico's) op te kunnen vangen. De weerstandscapaciteit op begrotingsbasis bestaat uit de volgende onderdelen.

- De algemene reserves (inclusief algemene reserve grondexploitaties)
- De vrije begrotingsruimte (post onvoorzien uitgaven en het begrotingssaldo)
- Vrij besteedbare bestemmingsreserves
- De onbenutte belastingcapaciteit
- Eventuele stille reserves

Gemeente Halderberge

In de onderstaande tabel is de verwachte weerstandscapaciteit voor 2018 weergegeven.

Weerstandscapaciteit	Zomernota 2017	Begroting 2018
Algemene reserve	€ 7.878.000	€ 7.356.000
Algemene reserve grondexploitatie	€ 3.731.000	€ 3.613.000
Reserve Borchwerf II	€ 300.000	€ 300.000
Egalisatiereserve rente	€ 1.000.000	€ 1.000.000
Reserve decentralisaties	€ 2.277.000	€ 1.727.000
Post onvoorziene uitgaven	€ 50.000	€ 50.000
Begrotingsruimte	€ 93.000	€ 87.000
Vrij besteedbare bestemmingsreserves	€ 0	€ 0
Onbenutte belastingcapaciteit	€ 2.222.000	€ 2.209.000
Stille reserves	PM	PM
Totaal	€ 17.551.000	€ 16.342.000

B. Risico's

Op basis van gehanteerde uitgangspunten bedraagt de benodigde weerstandscapaciteit € 7.555.000.

Benodigde weerstandscapaciteit: incidentele en structurele risico's

Totaal risicobedrag

Incidentele risico's	€	2.471.000
Structurele risico's	€	5.084.000
Totaal risicobedrag	€	7.555.000
Waarvan risico's sociaal domein	€	3.991.000

De 10 grootste risico's worden hierna toegelicht.

Herstructurering WVS	€ 785.000
Datalekken	€ 668.000
Tekort Wmo: onzekerheid rijksbudget	€ 573.000
Niet doorgaan van projecten	€ 508.000
Tekort Jeugdzorg: open einde financiering	€ 471.000
Solidariteit jeugdzorg	€ 428.000
Sanering vervuilde grond Lindelommer / Kompas in Hoeven	€ 425.000
Verlaging van bouwgrondprijzen	€ 410.000
Claim grondverkoop Wielerbaan	€ 319.000
Tekort Wmo: open einde financiering nieuwe taken	€ 227.000

Herstructurering WVS (S)

De herstructurering van de WVS zal kosten met zich meebrengen. In het besluitvormingsproces van het ombouwplan WVS wordt voorgesteld om in de periode 2018 – 2022 rekening te houden met transitiekosten van 3,0 mln. Afhankelijk van tempo van de afbouw, de nog definitief te maken keuze n.a.v. het vervolgonderzoek naar de ontwikkeling van de PMC groen gemeenten en bedrijven en het onderzoek naar de mogelijkheden van een PPS-constructie voor de PMC Post, kan dit bedrag verspreid over meerdere jaren nodig zijn. Voor de gemeente Halderberge gaat het dan om een bedrag van ca. € 300.000. Zodra een definitieve keuze kan worden gemaakt op de PMC groen en de mogelijkheden voor een PPS-constructie voor de PMC Post in beeld zijn, zal een concreet voorstel over de transitiekosten voorgelegd worden aan de hand van de gebruikelijke verdeelsleutel.

Datalekken (S)

Het risico bestaat dat privacy gevoelige gegevens beschikbaar wordt gesteld aan niet geautoriseerde mensen. Indien de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) tot de conclusie komt dat de gemeente nalatig is geweest kan de AP een boete opleggen van maximaal € 820.000. Dit is o.a. afhankelijk van de acties en/of voorzorgsmaatregelen die de gemeente zelf al heeft genomen. Op dit moment zijn er nog geen landelijke ervaringscijfers bekend.

Tekort WMO: onzekerheid omvang rijksmiddelen (S)

De rijksbijdrage uit de integratie-uitkering sociaal domein is gedaald van € 15,8 miljoen in 2015 naar € 15,2 miljoen in 2016 en € 15,0 miljoen in 2017. In de komende jaren loopt dit nog verder terug tot € 14,4 miljoen in 2021. Mogelijk wordt de rijksbijdrage in de komende jaren nog verder naar beneden bijgesteld wanneer blijkt dat op macroniveau voordelen worden gerealiseerd op de decentralisaties.

Niet doorgaan van grondexploitatieprojecten (I)

Het is mogelijk dat projecten door wet- en regelgeving niet langer uitgevoerd kunnen worden op de manier zoals die eerder gepland waren. Hierdoor kunnen financiële verliezen. Binnen de grondexploitaties bestaat er bij twee projecten nog enige onzekerheid of de ontwikkeling die gepland is wel door kan gaan. Het gevolg van het niet doorgaan van de geplande ontwikkeling betekent dat een (groot) gedeelte van de boekwaarde afgewaardeerd zal moeten worden.

Tekort Jeugdzorg: open einde financiering (S)

In de meerjarenraming wordt uitgegaan van een budgettaire neutrale uitvoering van de drie decentralisaties. Omdat de uitvoering van de Jeugdwet een open-einde regeling betreft, bestaat het risico dat het beschikbare budget wordt overschreden. Dit risico is ingeschat op maximaal 10% van het budget voor jeugdzorg.

Solidariteit jeugdzorg (S)

Hoewel de negen gemeenten de jeugdzorg "afzonderlijk" van elkaar uitvoeren wordt veel op regionaal niveau opgezet en in gang gebracht. Belangrijke voorbeelden hiervan zijn; de visie die we in de regio omarmt hebben, de doorontwikkeling van het stelsel waar we met z'n allen aan werken, de inkoopstrategie die door WBW-gemeenten is vastgesteld, de opzet van de regionale werkbegroting, de vaste kosten die we gezamenlijk bekostigen. De risico's op de niet vrij toegankelijke zorg (inclusief de landelijk werkende instellingen) met een open eindkarakter worden met elkaar gedeeld.

Om de gemeentelijke uitvoering te stimuleren om naar vermogen bij te dragen aan het in stand houden van de solidariteit heeft elke gemeente een eigen risico van 10% van het budget voor niet vrij toegankelijke zorg. Wanneer het tekort van een gemeente op de niet vrij toegankelijke zorg hoger is dan 10% van het budget dragen de overige gemeenten in de regio hierin bij.

Sanering vervuilde grond Lindelommer / Kompas in Hoeven (I)

Door de realisatie van de nieuwe basisschool in de kern Hoeven komen de huidige schoollocaties vrij, waaronder die van de Lindelommer. De gemeente heeft eerder aangegeven dat de schoollocatie ontwikkeld kan worden ten behoeve van woningbouw. Naast de herontwikkeling van de schoollocatie speelt er ook een vraagstuk met betrekking tot de functie 'buurthuis' (Het Kompas), dat direct grenst aan de locatie van de school en bibliotheek en daarmee van invloed is de herontwikkelingsmogelijkheden in dit gebied.

In de afgelopen jaren zijn er diverse bodemonderzoeken op en rondom het perceel Bovenstraat 20 uitgevoerd. Uit de onderzoeken is gebleken dat er een vervuiling in het grondwater en grond zit en dat deze verontreiniging ook aanwezig is onder het Kompas en de huidige schoollocatie van de Lindelommer. Hierover is de gemeenteraad schriftelijk geïnformeerd. Voor omwonenden en overige geïnteresseerden is op 18 april 2017 een informatiebijeenkomst geweest waarbij toelichting is gegeven of de verontreiniging.

In het kader van herontwikkeling van het gebied met woningbouw is het noodzakelijk de verontreiniging te saneren. Het is nog onzeker of de saneringskosten, welke geschat worden tussen de € 320.000 en € 500.000 (afhankelijk van de variant), verhaald kunnen worden op de veroorzaker. Voor de gemeente als huidige eigenaar van de grond is dit een risico.

Verlaging van de bouwgrondprijzen (I)

De verkoopprijs van de bouwgronden is binnen een aantal projecten vastgesteld op een bedrag van € 240 per m². Indien de grondprijs nog niet is vastgesteld hanteren we een rekenprijs van € 220 per m². Doordat de werkelijke uitgifteprijs anders kan worden kan dit leiden tot andere opbrengsten dan waar nu in de exploitatieberekeningen is uitgegaan. Ook de ontwikkelingen in de markt, zoals een fluctuatie van de huizenprijzen en de hoogte van de hypotheekrente kunnen van invloed zijn op de grondprijzen. Als we door een verlaging van de woningprijzen genoodzaakt zijn om onze grondprijzen te verlagen verwachten we dat de verlaging maximaal € 20 per m².

Hiermee daalt het eindbedrag, op contante basis, van alle projecten binnen de grondexploitaties met ca. € 1,85 mln.

Claim bouwgrond Wielerbaan (I)

De gemeente heeft in 1994 bouwgrond verkocht aan enkele particulieren in Oudenbosch. Het betreft drie bouwkvavels. In 2015 bleek uit een brief van de provincie dat het grondwater onder deze percelen ernstig verontreinigd is. De perceeieigenaren hebben de gemeente aansprakelijk gesteld voor de schade. Om hun eis kracht bij te zetten hebben zij de gemeente gedagvaard. Bij uitspraak van 1 maart 2017 heeft de rechtbank Zeeland-West-Brabant de eisen van de perceeieigenaren afgewezen. Tegen die uitspraak hebben zij op 18 mei 2017 hoger beroep ingesteld bij het Gerechtshof te Den Bosch.

Tekort Wmo: open einde financiering nieuwe taken

In de meerjarenraming wordt uitgegaan van een budgettair neutrale uitvoering van de drie decentralisaties. Omdat de uitvoering van de Wmo een open-einde regeling betreft, bestaat het risico dat het beschikbare budget wordt overschreden. Dit risico is ingeschat op maximaal 10% van het Wmo-budget.

C. Weerstandsvormogen

Op basis van de weerstandscapaciteit en de verwachte risico's kan een uitspraak worden gedaan over het weerstandsvormogen. Het weerstandsvormogen is het vormogen van de gemeente om financiële tegenvallers op te kunnen vangen zonder dat de normale bedrijfsvoering wordt aangetast. Het weerstandsvormogen bestaat uit de relatie tussen de beschikbare weerstandscapaciteit (de middelen waarover de gemeente kan beschikken om niet begrote kosten die onverwachts en substantieel zijn te dekken) en de benodigde weerstandscapaciteit (de risico's waarvoor geen voorzieningen of verzekeringen zijn afgesloten). Deze relatie kan op een eenvoudige wijze in de volgende vergelijking worden weergegeven.

Ratio weerstandsvormogen =	$\frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit (risico's)}}$
----------------------------	--

De ratio voor het weerstandsvormogen is als volgt gecategoriseerd.

Situatie	Ratio weerstandsvormogen	Betekenis weerstandsvormogen
A	$X > 2,0$	Hoog
B	$1,5 < X < 2,0$	Ruim voldoende
C	$1,0 < X < 1,5$	Voldoende
D	$0,5 < X < 1,0$	Onvoldoende
E	$X < 0,5$	Ruim onvoldoende

De ratio weerstandsvormogen is berekend op € 16.342.000 / € 7.555.000 = 2,16 Dit is te categoriseren als *hoog*.

De ratio van het weerstandsvormogen is voor 2018 berekend op 2,16. Zoals ook bij de eerder genoemde uitgangspunten is aangegeven, is bij de berekening van benodigde weerstandscapaciteit rekening gehouden met zowel incidentele als structurele risico's. Hierdoor heeft het benodigde weerstandsvormogen ook een meerjarig karakter voor de komende 4 jaar. Dit zal vervolgens jaarlijks bij de zomernota en begroting worden bijgesteld met de inzichten op dat moment.

De daling ten opzichte van de ratio, zoals die voor het jaar 2018 was berekend in de Zomernota 2017 (2,45), is het gevolg van een daling van de weerstandscapaciteit en een lichte stijging van de risico's.

De daling van de weerstandscapaciteit is met name het gevolg van:

1. Een aanwending van de algemene reserve van € 569.000 voor de afboeking van de boekwaarde van de huidige milieustraat. Dit is conform het raadsvoorstel van 12 oktober 2017 in verband met de realisatie van een nieuwe milieustraat 2.0 (grondstoffencentrum).
2. Een daling van de reserve decentralisaties als gevolg van een onttrekking uit de reserve in 2017, waar eerst een toevoeging geraamd was. Voor een toelichting zie blz. 52 van de Najaarsnota 2017.

De stijging van de risico's is met name het gevolg van:

1. Een verhoging van het risico voor de herstructurering van WVS, € 785.000 in de begroting 2018 ten opzichte van € 373.000 bij de Zomernota 2017.
2. Het recent ontstane risico ad € 425.000 van de sanering van de vervuilde grond Lindelommer / Kompas te Hoeven.

Op termijn zijn er nog incidentele inkomsten te verwachten die bij kunnen dragen aan de verdere versterking van het weerstandsvermogen. De volgende inkomsten kunnen in de komende jaren worden verwacht.

- Winstuitkering Borchwerf;
- Laatste deel verkoopopbrengst aandelen Intergas (eind 2018)

D. Kengetallen

Inleiding

In mei 2015 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, door middel van een aanpassing van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV), besloten dat gemeenten vanaf de begroting 2016 vijf kengetallen in de begroting en jaarrekening moeten gaan opnemen. Deze kengetallen beogen, in onderlinge samenhang, een bijdrage te leveren aan het inzicht in de financiële positie van de gemeente. Juist de onderlinge samenhang en het verloop gedurende meerdere jaren biedt het verlangde inzicht. Daarom is het niet zinvol om op basis van één enkel kengetal conclusies te trekken.

Kengetallen en de signaleringswaarde

De kengetallen zijn primair bedoeld als instrument voor de raad en worden niet gebruikt als extra normeringsinstrument in het kader van het financieel toezicht door de provincies of het Rijk.

De gezamenlijke provinciale toezichthouders hebben echter geconstateerd dat het financiële beeld dat uit de kengetallen naar voren komt, voor de toezichthouder ook belangrijk is voor het inzicht in de financiële positie van de gemeente.

Er is door de toezichthouders daarom besloten om voor het verkrijgen van een goed beeld, aan te sluiten bij de zogeheten 'signaleringswaarden' die afkomstig zijn uit onder meer de stresstest voor 100.000+ gemeenten. In de tabel hieronder is te zien welke waarden bij welke categorie (A, B of C) behoren. Categorie A is het minst risicovol en categorie C het meest risicovol.

	Kengetal	Categorie A	Categorie B	Categorie C
1a	Netto schuldquote	< 90%	90 - 130%	> 130%
1b	Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	< 90%	90 - 130%	> 130%
2	Solvabiliteitsratio	> 50%	20 - 50%	< 20%
3	Structurele exploitatieruimte	Begroting > 0%	Begroting 0%	Begroting < 0%
4	Grondexploitatie	< 20%	20 - 35%	> 35%
5	Belastingcapaciteit	< 95%	95 - 105%	> 105%

Gemeente Halderberge

De volgende tabel laat de kengetallen zien voor de komende jaren, alsmede een terugblik naar 2016.

	Verloop van de kengetallen					
	Jaarrekening 2016	Begroting 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021
<i>Verplichte kengetallen:</i>						
Netto schuldquote	70,40%	89,29%	98,12%	98,53%	92,06%	101,48%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	63,01%	85,57%	93,57%	94,27%	87,87%	96,80%
Solvabiliteitsratio	20,76%	19,21%	15,23%	18,56%	22,18%	23,11%
Structurele exploitatieruimte	0,56%	0,41%	1,37%	0,79%	1,00%	1,12%
Grondexploitatie	12,62%	6,80%	7,53%	1,52%	0,00%	0,00%
Belastingcapaciteit	100,80%	100,45%	99,75%	103,40%	107,48%	110,58%

Als deze ontwikkeling wordt afgezet tegen de signaalwaarden ontstaat het volgende beeld:

	Indeling volgens signaleringswaarde in 2018	Indeling volgens signaleringswaarde in 2021
Netto schuldquote	B	B
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	B	B
Solvabiliteitsratio	C	B
Structurele exploitatieruimte	A	A
Grondexploitatie	A	A
Belastingcapaciteit	B	C

Toelichting kengetallen

a. Netto schuldquote en netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen

De netto schuldquote geeft inzicht in het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen. Hierbij geldt: hoe hoger de schuld, hoe hoger de netto schuldquote. Het geeft hiermee een indicatie in welke mate de rentelasten en aflossingen op de exploitatie drukken.

Een hoge netto schuldquote hoeft op zichzelf geen probleem te zijn. Of dat het geval is, valt niet direct af te leiden uit de netto schuldquote zelf, maar hangt af van meerdere factoren. Zo kan een hoge schuld worden veroorzaakt doordat er leningen zijn afgesloten en die gelden vervolgens zijn doorgeleend aan andere partijen, die op hun beurt weer jaarlijks aflossen. In dat geval hoeft een hoge schuld geen probleem te zijn. Om inzicht te verkrijgen 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). Op die manier wordt duidelijk wat het aandeel van de verstrekte leningen in de exploitatie is en ook wat dat betekent voor de schuldenlast.

In de handreiking "Houdbare gemeentefinanciën" van de VNG wordt voor de netto schuldquote een signaalwaarde van 100% genoemd als indicatie dat een gemeente moet gaan opletten. De provincie hanteert de signaalwaarde van 90%. Er blijft dan weinig leencapaciteit over om tegenvallers op te vangen. Een waarde van 130% wordt in beginsel aangegeven als kritische grens. Boven die grens is sprake van een zeer hoge schuld en kan de houdbaarheid van de gemeentefinanciën in gevaar zijn. De gemeente zou dan terughoudend moeten zijn met investeringen en voorraden bouwgrond en leningen moeten afbouwen.

De netto schuldquote laat in 2018 een forse stijging zien naar een niveau boven de signaalwaarde van 90%. Dat betekent een verschuiving naar categorie B. De stijging komt vooral door nieuwe leningen voor de financiering van het (financieel omvangrijke) investeringsprogramma. Ook de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle leningen komt boven de signaalwaarde van 90%. Hoewel beide schuldquotes licht dalen, zal er de komende vier jaar geen structurele daling onder de signaalwaarde van 90% zijn.

b. De solvabiliteitsratio

De solvabiliteitsratio geeft inzicht in de mate waarin de gemeente (op langere termijn) in staat is aan zijn financiële verplichtingen te voldoen. Onder de solvabiliteitsratio wordt verstaan het eigen vermogen als percentage van het totale balanstotaal. Het eigen vermogen van de gemeente bestaat uit de reserves (zowel de algemene reserve als de bestemmingsreserves) en het resultaat uit het overzicht van baten en lasten. Voor de solvabiliteitsratio geldt: hoe hoger de solvabiliteitsratio, hoe groter de weerbaarheid van de gemeente. Een solvabiliteit van 100% zou inhouden dat de gemeente geen schulden heeft. De solvabiliteitsratio is het spiegelbeeld van de schuldratio die in de eerder genoemde stresstesten is benoemd. Beiden kunnen dan ook in samenhang worden gezien.

De schuldratio (ook wel debt ratio genoemd) geeft aan welk deel van de bezittingen met schuld is belast. De schuldratio wordt berekend door het totaal van de schulden (langlopende en kortlopende schulden) te delen op het totaal van de bezittingen (= totale vermogen) en dit bedrag te vermenigvuldigen met 100%.

De solvabiliteitsratio bevindt zich normaal gesproken tussen de 30% en 50%. Een solvabiliteitsratio kleiner dan 30% geeft een scheefgroei in de verhouding eigen / vreemd vermogen aan.

De solvabiliteitsratio bevindt zich in 2018 met zo'n 15% in categorie C, hetgeen inhoudt dat de verhouding eigen / vreemd vermogen de komende jaren flink dient te verbeteren. In de begroting 2017 werd de verwachting uitgesproken dat de verbetering reeds vanaf 2017 zou plaatsvinden. De begroting 2018 geeft aan dat verbetering pas plaatsvindt vanaf 2019. De verbetering is echter minder groot dan aanvankelijk verwacht. Was er in de begroting 2017 nog sprake van een stijging naar zo'n 31%, de begroting 2018 laat gedurende de komende vier jaar een stijging zien naar zo'n 23%.

N.B. De handreiking "Houdbare gemeentefinanciën" noemde als bovengrens een signaalwaarde van 70%, terwijl de provincie 50% hanteert. Dit geeft aan dat er geen absolute norm is en dat deze dus afhankelijk is van de degene die de ratio beoordeelt.

c. Structurele exploitatieruimte

Voor de beoordeling van de financiële positie is het ook van belang te kijken naar de structurele baten en structurele lasten. Structurele baten zijn bijvoorbeeld de algemene uitkering uit het gemeentefonds en de opbrengsten uit de onroerendezaakbelasting. 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 leningen) 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. De kengetallen moeten daarbij 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.

De structurele exploitatieruimte wordt bepaald door het saldo van de structurele baten en lasten en het saldo van de structurele onttrekkingen en toevoegingen aan reserves te delen door de totale baten en dit uit te drukken in een percentage.

De structurele exploitatieruimte bevindt zich in de jaren 2018 – 2021 voornamelijk net boven de 1%, met uitzondering van 2019. Dan is het percentage iets lager, namelijk 0,8%. Ten opzichte van 2016 en de begroting van 2017 vertoont dit kengetal een positieve ontwikkeling. Hoewel het kengetal een enigszins fluctuerend verloop kent, geeft het aan dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten te dekken.

d. Grondexploitatie

De afgelopen jaren is gebleken dat grondexploitatie een forse impact kan hebben op de financiële positie van een gemeente. Indien gemeenten of provincies 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 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 lager solvabiliteitsratio.

Voor de berekening van dit kengetal worden bouwgronden in exploitatie gedeeld door de totale baten uit de programmabegroting en uitgedrukt in een percentage.

Het kengetal grondexploitaties is nog twee jaar positief, waarna het kengetal vanaf 2020 nul zal zijn. Zoals in de begroting 2017 reeds werd aangegeven, zal er namelijk naar verwachting eind 2020 geen boekwaarde meer zijn op de huidige bouwgronden in exploitatie. Met andere woorden alle investeringen zijn dan terugverdiend.

e. Belastingcapaciteit

De onroerendezaakbelasting is voor gemeenten de belangrijkste vorm van belastinginkomsten. De belastingcapaciteit geeft inzicht in de mate waarin bij het voordoen van een financiële tegenvaller dit in het volgende begrotingsjaar kan worden opgevangen of in welke mate er ruimte is voor nieuw beleid. Om deze ruimte weer te kunnen geven, is een ijkpunt nodig. Op voorstel van de stuurgroep die naar aanleiding van het advies door de Commissie vernieuwing BBV is ingesteld, is ervoor gekozen om de belastingcapaciteit te relateren aan landelijk gemiddelde tarieven. In de eerste plaats is voor een landelijk gemiddelde gekozen omdat over het algemeen geen maximum is gesteld aan belastingentarieven, zoals bij de OZB. Daarnaast geeft een gemiddelde meer inzicht in de betekenis van de belastingcapaciteit voor de financiële positie dan wanneer het gerelateerd wordt aan een maximaal te heffen tarief en worden deze gemiddelden ook onderling door gemeenten gebruikt om lasten te vergelijken. Ook is er vanuit de praktijk behoefte bij gemeenten en andere belanghebbende om inzicht te hebben in de lokale tarieven van omliggende gemeenten. De hoogte van belastingtarieven komen dus niet in een vacuüm tot stand; er wordt daarbij rekenschap gegeven hoe de eigen lastendruk (via tarifiering) zich verhoudt tot het landelijke gemiddelde.

De belastingcapaciteit geeft inzicht hoe de belastingdruk in de gemeente zich verhoudt ten opzichte van het landelijke gemiddelde. Hierbij wordt uitgegaan van de woonlasten voor een gezin, bestaande uit de OZB voor een woning met een gemiddelde waarde, rioolheffing en afvalstoffenheffing. Naast de OZB wordt tevens gekeken naar de riool- en afvalstoffenheffing, omdat de heffing niet kostendekkend hoeft te zijn, maar ook lager mag worden vastgesteld (er is dan sprake van belastingcapaciteit die niet wordt benut). De definitie van het kengetal belastingcapaciteit is: woonlasten meerpersoonshuishouden in jaar t (het begrotingsjaar) ten opzichte van het landelijk gemiddelde in jaar t-1 (het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar) uitgedrukt in een percentage.

De mate waarbij een tegenvaller kan worden bijgestuurd, wordt ook wel de wendbaarheid van de begroting genoemd. Wanneer een gemeente te maken heeft met een hoge schuld, de structurele lasten hoger zijn dan de structurele baten en de woonlasten al relatief hoog zijn, dan is er minder ruimte om te kunnen bijsturen.

De belastingcapaciteit over 2017 is bijgesteld als gevolg van een andere gemiddelde OZB waarde van woningen in de gemeente Halderberge. Zie hiervoor de paragraaf lokale lasten. Het aandeel OZB in de berekening van de lastendruk van 2017 is daardoor iets hoger geworden.

Ten opzichte van deze herziene lastendruk daalt de gemiddelde lastendruk in 2018 iets, met name door een aanpassing van het aantal ledigingen van de afvalstoffenheffing. Dit heeft een gunstig effect op de verhouding met het landelijke gemiddelde. De jaren daarna vertonen een minder gunstig beeld, al is enige nuancering op zijn plaats. Het landelijke gemiddelde is voor die jaren namelijk nog niet aangepast aan de stijging van de lasten. Op basis van de percentages vindt er een terugval plaats van categorie B naar categorie C. Echter, met inachtneming van de verwachte ontwikkeling van het landelijke gemiddelde aan de lastenstijging lijkt het waarschijnlijker dat de verhouding in categorie B blijft. Maar in algemene zin kan worden gesteld dat de woonlasten weinig tot geen ruimte bieden om, indien nodig, de financiële positie van de gemeente bij te sturen.

Ontwikkeling kengetallen

In de tabel wordt niet alleen de het kengetal voor het begrotingsjaar genoemd, maar ook de kengetallen van de laatst vastgestelde jaarrekening, het voorafgaande begrotingsjaar en de drie jaren volgend op het begrotingsjaar. Bij de beoordeling van de financiële positie is het namelijk met name relevant om inzicht te hebben hoe de kengetallen zich ontwikkelen ten opzichte van voorgaande jaren.

Samenvattend oordeel

De kengetallen geven aan dat de gemeente Halderberge qua financiële positie nog niet op het gewenste punt is. De solvabiliteit vertoont, na een terugval in 2017 en 2018, vanaf 2019 tekenen van verbetering. De netto schuldquote heeft onder invloed van de toename van de leningenportefeuille, een stap achteruit gedaan. Herstel dient zich in de komende vier jaar nauwelijks aan. De overige kengetallen inzake grondexploitatie, exploitatieruimte en belastingcapaciteit laten zien dat er op die gebieden weinig ruimte is om bij te dragen aan verbetering van de financiële positie van de gemeente Halderberge. In de begrotingen 2016 en 2017 werd aangegeven dat de financiële positie van de gemeente Halderberge kan worden verbeterd en dat de prognoses die verbetering ook lieten zien. Op basis van de begroting 2018 kan de conclusie worden getrokken dat de verbetering minder snel gaat dan gewenst.