

# 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 2019 heeft er naast een inventarisatie van nieuwe risico's ook een herijking van de bestaande risico's plaats gevonden. De geïnteriseerde 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 grondexploitatie)
- De vrije begrotingsruimte (post onvoorzien uitgaven en het begrotingssaldo)
- Vrij besteedbare bestemmingsreserves
- De onbenutte belastingcapaciteit
- Eventuele stille reserves

In de tabel op de volgende pagina is de verwachte weerstandscapaciteit voor 2019 weergegeven.

Weerstandscapaciteit	Zomernota 2018	Begroting 2019
Algemene reserve	€ 9.108.000	€ 9.642.000
Algemene reserve grondexploitaties	€ 2.984.000	€ 4.368.000
Reserve Borchwerf II	€ 300.000	€ 300.000
Egalisatiereserve rente	€ 1.000.000	€ 1.000.000
Reserve decentralisaties	€ 932.000	€ 975.000
Post onvoorziene uitgaven	€ 50.000	€ 50.000
Begrotingsruimte	€ 7.000	€ 22.000
Vrij besteedbare bestemmingsreserves	€ 0	€ 0
Onbenutte belastingcapaciteit	€ 1.717.000	€ 1.985.000
Stille reserves	PM	PM
<b>Totaal</b>	<b>€ 16.098.000</b>	<b>€ 18.342.000</b>

## B. Risico's

Op basis van gehanteerde uitgangspunten bedraagt de benodigde weerstandscapaciteit € 6.245.000.

### Benodigde weerstandscapaciteit: incidentele en structurele risico's

<b>Totaal risicobedrag</b>		
Incidentele risico's	€	1.586.000
Structurele risico's	€	4.659.000
<b>Totaal risicobedrag</b>	<b>€</b>	<b>6.245.000</b>
Waarvan risico's sociaal domein	€	2.988.000

De 10 grootste risico's worden hierna toegelicht.

Herstructurering WVS	€ 786.000
Aanzuigende werking abonnementstarief eigen bijdragen Wmo	€ 696.000
Datalekken; het beschikbaar stellen privacy gevoelige gegevens aan niet geautoriseerde mensen	€ 551.000
Sanering vervuilde grond Lindelommer / Kompas in Hoeven	€ 423.000
Niet doorgaan van projecten	€ 392.000
Tekort Jeugdzorg: open einde financiering	€ 392.000
CAO en andere loonontwikkelingen	€ 286.000
Tekort Wmo: open einde financiering begeleiding	€ 239.000
Wateroverlast	€ 217.000
Solidariteit jeugdzorg	€ 211.000

#### Herstructurering WVS (S)

Tijdens het opstellen van de begroting 2019 en meerjarenraming 2020-2022 van WVS-Groep waren nog veel zaken onvolledig, onduidelijk of onbekend. De gevolgen van de invoering van de Participatiewet en de rol die de WVS-groep krijgt in het kader van de Participatiewet, alsmede de gevolgen van de herstructurering, zijn nog onduidelijk. Onlangs is het herstructureringsplan door de gemeenteraad vastgesteld. Hierin zijn ook de risico's met betrekking tot de herstructurering in kaart gebracht. Voor de komende jaren is op dit moment nog niet te voorzien hoeveel de totale kosten van het herstructureringsproces bedragen.

#### Aanzuigende werking abonnementstarief eigen bijdragen Wmo (S)

Door het wegvallen van het inkomensafhankelijke deel van de eigen bijdrageregeling Wmo verwachten wij een groter beroep op de maatwerkvoorzieningen Wmo. Dit zal met name het geval zijn bij de maatwerkvoorziening Huishoudelijke Ondersteuning. De verwachting is dat zich 50% meer klanten dan afgelopen jaren zullen melden voor een voorziening. Indien de beoordeling of de ondersteuning nodig is positief is voor de inwoner, zal de inwoner niet langer meer de afweging maken of zij de ondersteuning niet beter zelf kan bekostigen. Er gaat geen remmende werking meer uit van de eigen bijdrage regeling.

#### Datalekken (S)

Een datalek is een inbreuk op de beveiliging die per ongeluk of op onrechtmatige wijze leidt tot de vernietiging, het verlies, de wijziging of de ongeoorloofde verstrekking van of de ongeoorloofde toegang tot doorgezonden, opgeslagen of anderszins verwerkte gegevens.

De AVG is per 25 mei 2018 van kracht geworden met een verhoogde boetebevoegdheid van 20 miljoen. Indien de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) tot de conclusie komt dat de gemeente nalatig is geweest kan de AP een boete opleggen. 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. De Autoriteit Persoonsgegevens (AP; toezichthouder) zal richting de overheden eerder het instrument van een last onder dwangsom hanteren. Ook kan een gedupeerde de gemeente aansprakelijk stellen voor de door hem geleden schade.

#### 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.

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.

#### 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)

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.

#### CAO en andere loonontwikkelingen (S)

Voor de ontwikkeling van de salarissen wordt, naast de periodieke verhogingen, rekening gehouden met de loonstijgingen als gevolg van de cao. De huidige cao voor gemeenteamttenaren loopt per 1 januari 2019 af. Voor de periode is per 1 mei 2017 afgelopen. De onderhandelingen over de volgende cao beginnen in het najaar van 2018. In de meerjarenraming is een loonsverhoging opgenomen van 2% per jaar voor de jaren 2019 en 2020 en 1% per jaar voor de jaren 2021 en 2022.

#### Tekort Wmo: open einde financiering begeleiding

Omdat de uitvoering van de Wmo-voorziening begeleiding een open-einde regeling betreft, bestaat het risico dat het beschikbare budget wordt overschreden. Voor begeleiding is dit risico is ingeschat op maximaal 10% van het budget.



### Wateroverlast (S)

Het klimaat is aan het veranderen. We krijgen meer en meer te maken met buien waarin binnen een korte tijd veel water valt. Het afwateringssysteem kan dergelijke intensieve regenbuien niet aan. De kans op wateroverlast in zowel stedelijk als landelijk gebied neemt daarom toe. De laatste jaren is daarom enorm veel geïnvesteerd in het treffen van maatregelen om wateroverlast tegen te gaan. De gevolgen van waterlast kunnen zijn:

- Verzakkingen van wegen als gevolg van uitspoeling.
- Herstellen verzakkingen en breuken in het riool.
- Schoonmaken van ondergelopen gebieden.
- Inzet van pompen voor het wegpompen van water in de ondergelopen gebieden.
- In ernstige gevallen evacueren en opvangen bewoners.

In de begroting is geen rekening gehouden met deze gebeurtenissen. Wel zijn er middelen voor het onderhoud aan wegen en riolering ter voorkoming van mogelijke overlast. Weersomstandigheden blijven echter een risico.

### 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.

## C. Weerstandsvermogen

Op basis van de weerstandscapaciteit en de verwachte risico's kan een uitspraak worden gedaan over het weerstandsvermogen. Het weerstandsvermogen is het vermogen van de gemeente om financiële tegenvallers op te kunnen vangen zonder dat de normale bedrijfsvoering wordt aangetast. Het weerstandsvermogen 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 weerstandsvermogen =	$\frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit (risico's)}}$
----------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------

De ratio voor het weerstandsvermogen is als volgt gecategoriseerd.

Situatie	Ratio weerstandsvermogen	Betekenis weerstandsvermogen
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 weerstandsvermogen is berekend op  $\text{€ } 18.342.000 / \text{€ } 6.245.000 = 2,94$  Dit is te categoriseren als *hoog*.

De ratio van het weerstandsvermogen is voor 2019 berekend op 2,94. 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 weerstandsvermogen 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 stijging ten opzichte van de ratio, zoals die voor het jaar 2019 was berekend in de Zomernota 2018 (2,49), is het gevolg van een stijging van de weerstandscapaciteit met  $\text{€ } 2.244.000$  en een lichte daling van de risico's met  $\text{€ } 233.000$ .

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

1. Een stijging van de algemene reserve met € 534.000 doordat een storting plaatsvindt vanuit de reserve Bovenwijkse Voorzieningen voor de realisatie van de projecten van het Religieus Erfgoed. De storting is conform het raadsbesluit van 20 april 2017, alleen de planning is een jaar doorgeschoven;
2. Een stijging van de algemene reserve grondexploitaties met € 1.384.000 als gevolg van verwachte positieve resultaten in 2018 op basis van de grondexploitaties zoals deze bij de jaarrekening 2017 zijn vastgesteld en het actuele woningbouwprogramma.
3. Een stijging van de onbenutte belastingcapaciteit voor de OZB met € 268.000 als gevolg van de waardeverhoging van de WOZ capaciteit (waardeverhoging woningen en niet-woningen).

De daling van de risico's het gevolg van het actualiseren van alle risico's. De belangrijkste wijzigingen zijn het nieuw opgenomen risico voor aanzuigende werking abonnementstarief eigen bijdrage Wmo (verhoging risicobedrag met € 696.000), vervallen van het risico onzekerheid rijksbudget Wmo omdat dit budget is overgegaan naar de algemene uitkering uit het gemeentefonds (verlaging risicobedrag met € 295.000), en bijstelling van de risico's binnen de grondexploitaties (verlaging risicobedrag met € 693.000).

## D. Kengetallen

### Inleiding

Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) schrijft voor dat gemeenten vijf kengetallen in de begroting en jaarrekening opnemen. Door middel van deze kengetallen kunnen raadsleden eenvoudiger zicht krijgen op de financiële positie van de gemeente.

Sinds de begroting 2016 zijn op grond van de voorschriften uit het BBV de volgende kengetallen in de begroting en de jaarrekening opgenomen:

- a. netto schuldquote & de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen;
- b. de solvabiliteitsratio;
- c. kengetal grondexploitaties;
- d. de structurele exploitatieruimte;
- e. en de belastingcapaciteit.

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 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%

De volgende tabel laat de kengetallen zien vanaf de jaarrekening 2017.



	Verloop van de kengetallen					
<b>Verplichte kengetallen:</b>	<b>Jaarrekening 2017</b>	<b>Begroting 2018</b>	<b>Begroting 2019</b>	<b>Begroting 2020</b>	<b>Begroting 2021</b>	<b>Begroting 2022</b>
Netto schuldquote	89,24%	98,11%	110,86%	95,90%	98,23%	97,75%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	80,93%	93,57%	105,71%	91,07%	93,25%	92,62%
Solvabiliteitsratio	18,27%	15,23%	14,79%	21,40%	22,47%	24,05%
Structurele exploitatieruimte	0,30%	1,37%	1,42%	1,50%	1,62%	2,75%
Grondexploitatie	11,28%	7,53%	1,04%	0,25%	0,00%	0,00%
Belastingcapaciteit	100,45%	99,75%	103,71%	114,41%	117,55%	121,14%

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

<b>Indeling volgens signaleringswaarde</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2022</b>
Netto schuldquote	A	B	B	B
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	A	B	B	B
Solvabiliteitsratio	C	C	C	B
Structurele exploitatieruimte	A	A	A	A
Grondexploitatie	A	A	A	A
Belastingcapaciteit	B	B	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.

Voorals gevolg van leningen voor het (financieel) omvangrijke investeringsprogramma laat de schuldquote al enige jaren een stijgende lijn zien. Bij de jaarrekening 2017 bevond de schuldquote zich nog net in categorie A, maar in 2018 en 2019 zal de schuldquote in categorie B komen. De netto schuldquote gecorrigeerd voor alle leningen laat eenzelfde ontwikkeling zien. Vanaf 2020 stabiliseren beide schuldquoten zich enigszins.

### *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 2019 met zo'n 14,8% in categorie C. In de begroting 2018 was sprake van een verbetering die vanaf 2019 zou worden ingezet. Volgens de huidige begroting wordt die verbetering wel ingezet, maar pas vanaf 2020.

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 2019 – 2022 tussen 1,4 en 2,8%. Ten opzichte van de jaarrekening 2017 en de begroting 2018 vertoont dit kengetal een positieve ontwikkeling. Hoewel het kleine stapjes zijn, is het kengetal structureel positief. Daarmee geeft het aan dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten te dekken. In andere woorden: er is nog wat ruimte om een mogelijke stijging van de structurele lasten te dekken of een daling van de structurele baten op te vangen.

### *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 tot en met 2020 positief, waarna het kengetal vanaf 2021 nul zal zijn. Vanaf dat jaar is er namelijk geen boekwaarde meer voor de bouwgronden in exploitatie. Ofwel, alle projecten zijn dan afgesloten. Ook voor dit kengetal geldt dat de ontwikkeling ten opzichte van de begroting 2018 een jaar doorgeschoven is. Het kengetal bevindt zich structureel in categorie A.

#### e. *Belastingcapaciteit*

De onroerendezaakbelasting is voor gemeenten de belangrijkste vorm van belastinginkomsten. De belastingcapaciteit geeft inzicht in de mate waarin een financiële tegenvaller 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 gemiddelde lastendruk laat in 2019 een stijging zien die nog net binnen categorie B past. Vanaf 2020 zal de gemiddelde lastendruk, met name als gevolg van de stijging van de rioolheffing, uitkomen in categorie C. Enige nuancering is hierbij op zijn plaats. Het landelijke gemiddelde is voor die jaren namelijk nog niet aangepast aan de stijging van de lasten. Desalniettemin kan in algemene zin worden gesteld dat de woonlasten weinig tot geen ruimte bieden om, indien nodig, de financiële positie van de gemeente bij te sturen.

#### *Samenvattend oordeel*

In het Collegewerkprogramma 2018-2022, 'Samen Vooruit!' heeft het college de ambitie opgenomen om te werken aan een verbetering van de vermogenspositie. Tweemaal per jaar, bij de jaarrekening en bij de begroting, wordt de voortgang getoetst door middel van de financiële kengetallen. De begroting 2019 is de eerste bestuursrapportage van het huidige college waarbij de stand van zaken wordt bekeken.

Voor de schuldquote wordt op termijn een waarde van maximaal 90% nagestreefd. Met name door het omvangrijke investeringsprogramma bereikt de schuldquote in 2019 naar verwachting een omvang van 111%. Daarna daalt de schuldquote naar een niveau onder de 100%. De solvabiliteit daalt in 2019 nog licht, waarna in de jaren daarna het gewenste niveau van meer dan 20% wordt bereikt.

De kengetallen inzake grondexploitaties en structurele exploitatieruimte laten zien dat er op die gebieden weinig ruimte is om bij te dragen aan verbetering van de financiële positie van de gemeente Halderberge. De belastingcapaciteit laat momenteel een negatieve ontwikkeling zien en biedt daardoor eveneens weinig mogelijkheden om de financiële positie bij te sturen.

In de begroting 2018 was aangegeven dat het herstel van de financiële positie minder snel gaat dan gewenst. Hoewel er positieve ontwikkelingen zijn, zoals de ontwikkeling van de solvabiliteit en de structurele begrotingsruimte, kan ook nu geconstateerd worden dat met name bij de schuldquote nog verbetering nodig is. Aangezien de grote investeringen (met name de brede scholen en het Marklandcollege) na 2019 achter de rug zullen zijn, zal in de begroting van de komende jaren naar verwachting deze verbetering zichtbaar worden.