

## Paragraaf 3. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

### Algemeen

In deze paragraaf worden de gemeentelijke risico's financieel vertaald en afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit om risico's af te kunnen dekken.

De weerstandscapaciteit wordt afgestemd op het risicoprofiel van de gemeente, waarbij de ratio voor het weerstandsvermogen minimaal 1,0 moet zijn.

Dit beleid is vastgelegd in de nota 'risicomanagement en weerstandsvermogen'.

Deze nota is in 2019 geactualiseerd.

### Top 10 risico's

Elk jaar wordt een geactualiseerd risicoprofiel met de Top 10 van risico's opgenomen in deze paragraaf.

#### 1. WMO (structureel risico)

In 2014 heeft het Kabinet de verantwoordelijkheid voor de taken op het gebied van AWBZ begeleiding en Hulp bij de Huishouding (HBH) bij de gemeente neergelegd per 1 januari 2015. Dit ging gepaard met een strikte efficiencykorting voor de gemeente. De WMO is een open-einde-regeling waardoor overschrijding tot de risico's behoort.

Maatregelen/ontwikkelingen

- > Er ontstaat een toenemende druk op budgetten WMO als gevolg van de bezuinigingen op beschermd wonen. De verdergaande vergrijzing vergroot daarbij het aantal zelfstandig wonende inwoners met een ondersteuningsvraagstuk.
- > Populatiegebonden resultaatsbekostiging staat onder druk bij HBH+, de rechter heeft de huidige vorm afgekeurd.
- > Effecten van maatregelen om HBH en begeleiding terug te dringen zijn steeds meer zichtbaar: 'betere scholing medewerkers WMO', 'project herindicaties dagbesteding/begeleiding', 'versterken poortwachtersfunctie' en 'terugdringen instroom pgb'.
- > Vanaf 2022 zal een nieuwe aanbesteding voor begeleiding en dagbesteding plaatsvinden, hierin zullen risicobeperkende maatregelen worden meegenomen.
- > De eigen bijdrage (max. € 17,50 per persoon per maand) is door landelijke wetgeving opnieuw ingevoerd, mogelijk heeft dit nog invloed op het aantal Wmo-voorzieningen.

#### 2. Jeugdzorg (structureel risico)

Sinds 1 januari 2015 zijn de taken op het gebied van jeugdzorg een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Dit ging gepaard met een strikte efficiencykorting voor de gemeente.

Maatregelen/ontwikkelingen

- > De Jeugdwet is een open-einde-regeling
- > Er is een sterke afname van het gebruik van specialistische (dure) zorg doordat de toewijzings-systematiek beter wordt toegepast en we meer sturen op resultaten in plaats van uurtje-factuurje.
- > We zetten de doorontwikkeling van de wijze van bekostiging gespecialiseerde Jeugdzorg in de vorm van arrangementsbekostiging voort;
- > We investeren in de verwijzingsroute via huisarts, jeugdarts en kinderarts;
- > Er is gestart met het verbinden van de jeugdzorg met passend onderwijs om te komen tot een integrale benadering voor de jongeren;
- > De gecontroleerde afbouw van JUZT gaat geld kosten, maar de verwachting is dat de geleverde zorg door andere instanties opgevangen kan worden.

#### 3. Stijging aantal bijstandsklanten (structureel risico)

Als het aantal bijstandsklanten stijgt, nemen zowel de uitkeringslasten als de uitvoeringskosten bij het Werkplein toe. Economisch gezien gaat het goed in Nederland (en Roosendaal). Door bijvoorbeeld faillissementen, instroom statushouders enz kan het aantal bijstandsklanten onverwachts snel toenemen.

Maatregelen/ontwikkelingen

Het Werkplein rekent met een verwachte daling van bijstandsklanten, tegen de verwachting in zijn het aantal bijstandsklanten in 2019 toch gestegen. Het risico dat het aantal bijstandsklanten stijgt is groter dan gedacht, dus het risico is verhoogd.

#### 4. Marktrisico's Ruimtelijke Ontwikkeling (met name Majoppeveld) (incidenteel risico)

Het marktrisico betreft het negatieve effect op het grondexploitatie resultaat als gevolg van de volatiliteit van de grondmarkt. Marktrisico's bij de projecten met betrekking tot ruimtelijke ontwikkeling zijn:

- > De concurrentie op de markt van bedrijventerreinen en woningen is groot en een vergelijking op prijs is snel gemaakt.

Maatregelen/ontwikkelingen

- > De vraag naar gronden neemt toe, ook voor grote kavels. Indien de verkopen echt aantrekken zal dit het risico nog verder verlagen.

## 5. Algemene Uitkering gemeentefonds valt lager uit dan begroot

(structureel risico)

De gemeentebegroting houdt gelijke tred met de gemeentefondsuitkering. De ontwikkeling van de omvang van de Algemene Uitkering is afhankelijk van de ontwikkeling van de rijksuitgaven. Ontwikkelingen van de rijksuitgaven bevatten hierdoor voor ons onzekere factoren. Denk hierbij aan veranderende economische omstandigheden, wijziging in herverdelingsmaatstaven en/of bezuinigingen van het Rijk (samen trap op, samen trap af) en onvoorziene aanpassing van de accresontwikkeling/uitkeringsfactor.

Maatregelen/ontwikkelingen

De gemeente heeft nauwelijks invloed op de hoogte van de algemene uitkering. Circulaires worden op gevolgen bezien en we monitoren de ontwikkelingen om snel structureel bij te kunnen sturen. Bijsturing vindt met name plaats via onze P&C-cyclus (in dit geval via de kadernota, programmabegroting en/of bestuursrapportage).

## 6. Onderwijshuisvesting (structureel risico)

Uit landelijke benchmarks blijkt dat de kosten voor de bouw van nieuwe scholen stijgen. Niet precies helder is hoe hoog die normkosten dan zouden moeten zijn. Het risico bestaat dat de huidige middelen voor onderwijshuisvesting niet voldoende zijn. Dit geldt met name voor het primair onderwijs (PO), ook omdat nog geen afspraken zijn gemaakt met betrekking tot de doordecentralisatie. Deze verwachte ophoging van het budget staat los van de keuze om wel of niet te doordecentraliseren.

Maatregelen/ontwikkelingen

Landelijk worden de ontwikkelingen gevolgd. De ontwikkelingen zullen meegenomen worden in de discussie over doordecentralisatie. Mogelijk zal er ook op landelijk niveau worden nagedacht over de financiering van scholen, wat invloed kan hebben op het gemeentefonds. Gesprekken met schoolbesturen PO vinden plaats, in 2019 zal meer duidelijkheid komen over de verdere doordecentralisatie PO.

## 7. Gemeente wordt aangesproken op lokale garantstellingen

(incidenteel risico)

De gemeente staat garant voor lokale verenigingen, instellingen en onderwijsbesturen. Bij een eventueel faillissement van een van de partijen bestaat het risico dat de instelling de afgesloten geldleningen (hypotheek) niet kan terugbetalen en dat de gemeente als garantsteller het restantbedrag moet betalen.

Maatregelen/ontwikkelingen

De doordecentralisatie onderwijshuisvesting Voortgezet Onderwijs (VO) is in 2018 geëffectueerd, één van de afspraken met de schoolbesturen is dat de gemeente garant staat voor de leningen die hiervoor zijn afgesloten. In 2019 zal mogelijk eenzelfde garantstelling gaan gelden bij het Primair Onderwijs (PO). Organisatorisch is het proces van garantstellingen, inclusief de inschatting van de risico's, centraal verankerd. De gebruikelijke risicobeperkende maatregelen, zoals: het eerste recht van hypotheek, borgstellingen ed. worden toegepast.

## 8. Overschrijding budget Beschermd Wonen (structureel risico)

Eén van de taken in de WMO is dat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor het beschermd wonen van mensen met psychische of psychosociale problemen. We richten ons op het bevorderen van zelfredzaamheid en participatie. Er is een sterke stijging te zien van het aantal aanvragen, het betreft een open-eind-regeling. Uitvoering van deze regeling gebeurt regionaal met Bergen op Zoom als centrumgemeente.

Maatregelen/ontwikkelingen

De volgende beheersmaatregelen zijn of worden ingevoerd:

- > Beperken instroom van buiten de regio
- > De indicatiestelling wordt verscherpt
- > Samen met de woningcorporaties wordt een businesscase uitgewerkt om uitstroom te faciliteren.
- > Het lobbytraject voor compensatie van het Rijk is succesvol geweest. Roosendaal ontvangt extra compensatie.

## 9. Aanpassing landelijk verdeelmodel BUIG-middelen (structureel risico)

Door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt jaarlijks het budget vastgesteld op landelijk niveau. Vervolgens vindt een verdeling naar de gemeenten plaats op basis van een groot aantal kenmerken, die niet beïnvloedbaar zijn door de gemeente. Dit zijn onder andere het landelijke aantal bijstandsgerechtigden en de instroom van statushouders.

Maatregelen/ontwikkelingen

De gemeente ontvangt een voorschotbedrag. Bij eindafrekening kan dit kan dit substantieel van invloed zijn op de begroting, waardoor bijsturing plaats dient te vinden.

## 10. Inkomsten bouwleges blijven achter (structureel risico)

De inkomsten van leges zijn in grote mate afhankelijk van ontwikkelingen op de markt. In principe zijn de bouwleges 100% kostendekkend, maar indien gedurende het jaar meer/minder aanvragen bouwvergunningen binnenkomen kan de reële opbrengst bouwleges afwijken van de begrootte.

Maatregelen/ontwikkelingen

De inkomsten lijken de laatste jaren stabiel te worden. Echter op 29 mei 2019 heeft de Raad van State vergunningen het Programma Aanpak Stikstof (PAS) ongeldig verklaard. De bouw van nieuwe huizen, wegen, industrie en boerderijen dreigt stil te komen liggen.

## Toelichting op het weerstandsvermogen

### Risicoprofiel

Het risicoprofiel voor de begroting 2020 is tot stand gekomen door voor alle organisatieonderdelen de risico's in het desbetreffende werkveld te bepalen. Aan elke risicovolle gebeurtenis is een kans en een financiële waarde toegekend. Omdat niet alle risico's zich maximaal en/of gelijktijdig zullen voordoen, is een zogeheten statistische Monte Carlo risico-simulatie uitgevoerd. Daarmee is berekend hoe groot de weerstandscapaciteit is die minimaal benodigd is om met een waarschijnlijkheid van 90% de gevolgen van zich eventueel voordoende risico's af te kunnen dekken.

In totaal zijn er voor de organisatie 83 risico's in beeld gebracht, waarvan 72 met een geldgevolg. In onderstaande tabel is per vakje het aantal risico's geassocieerd naar risicobedrag en de kans dat een risico zich zal voordoen. Het risicoprofiel is een momentopname.

Geld	Netto				
	10%	30%	50%	70%	90%
x > € 1.000.000	12	5	1	2	
€ 500.000 < x < € 1.000.000	7			1	
€ 200.000 < x < € 500.000	6	7	1	1	
€ 50.000 < x < € 200.000	3	5			
x < € 50.000	13	4	1		3
Geen geldgevolgen	5	2	3	1	
<b>Kans</b>	10%	30%	50%	70%	90%

### De benodigde weerstandscapaciteit

Indien alle geïdentificeerde gemeentelijke risico's zich gelijktijdig en in maximale omvang voor zouden doen is een bedrag van € 63,7 miljoen benodigd. Dit zal in de praktijk echter niet het geval zijn, zodat het reserveren van dit maximale bedrag niet noodzakelijk is. De risicosimulatie toont aan dat met een waarschijnlijkheid van 90% een bedrag van € 12,2 miljoen voldoende is om de geïdentificeerde risico's in financiële zin te kunnen afdekken (= benodigde weerstandscapaciteit).

### De beschikbare weerstandscapaciteit

De beschikbare weerstandscapaciteit bestaat uit middelen waarover de gemeente beschikt om niet begrote kosten, die onverwacht en substantieel zijn, te dekken zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van bestaande taken. De beschikbare weerstandscapaciteit bestaat uit de volgende componenten:

#### A. De vrij aanwendbare algemene reserves (incidenteel karakter)

Deze bestaan uit:

	Stand	31-12-2020
Algemene reserve	€	13.709.567
Algemene saldireserve	€	502.102
Specifieke risico reserve sociaal domein	€	71.882
<b>Totaal</b>	<b>€</b>	<b>14.283.551</b>

#### B. De vrij aanwendbare bestemmingsreserves (incidenteel karakter)

Bestemmingsreserves zijn vrij aanwendbaar voor zover deze niet zijn belast met verplichtingen aan derden, respectievelijk wanneer zij niet de functie hebben van een egaliseringsreserve. Indien een risicogebeurtenis zich voordoet heeft de gemeenteraad de mogelijkheid om de bestemming van de reserve te wijzigen ter dekking van het risico. De volgende (delen van) bestemmingsreserves worden als vrij aanwendbaar aangeduid:

	Stand	31-12-2020
Bestemmingsreserve rijks- & gemeente monumenten	€	599.233
Bestemmingsreserve Vitale Wijken en Dorpen	€	591.868
Bestemmingsreserve mobiliteit	€	373.310
Bestemmingsreserve vastgoed	€	3.203.656
Bestemmingsreserve grondexploitatie	€	1.888.500
Bestemmingsreserve investeringsimpuls economie	€	268.714
Bestemmingsreserve Groenfonds	€	266.890
Bestemmingsreserve Investeren in voorliggend veld	€	40.122
Bestemmingsreserve duurzaamheidsfonds sportaccommodaties	€	4.619
Bestemmingsreserve ontsluiting Tolberg	€	794.350
Bestemmingsreserve risicopremies garantiestellingen	€	1.229.144
Bestemmingsreserve duurzaamheid	€	170.000
Bestemmingsreserve innovatiefonds	€	2.145.000
<b>Totaal</b>	<b>€</b>	<b>11.575.406</b>

#### C. De onbenutte belastingcapaciteit (structureel karakter)

De onbenutte belastingcapaciteit is het verschil tussen de werkelijk opgelegde en de maximaal te heffen Onroerend Zaak Belasting (OZB). De raad heeft de mogelijkheid om in geval van een calamiteit de financiële gevolgen te dekken met een verhoging van de OZB. Conform de beleidsnota 'risicomanagement en weerstandsvermogen' is dit 2% van de in 2018 opgelegde aanslagen = 2% x € 13.227.000 = € 264.540.

#### D. De post onvoorzien in de programmabegroting (structureel karakter)

De post onvoorzien staat structureel in de begroting, is € 150.000 en wordt ook als weerstandscapaciteit aangemerkt. Het is een structureel opgenomen begrotingspost, waartegenover geen directe uitgaven geraamd staan en die ingezet wordt voor onvoorziene, incidentele tegenvallers.

#### Kapitalisatiefactor

Gezien de structurele beschikbaarheid en de mogelijkheid om de onbenutte belastingcapaciteit en de post onvoorzien structureel in te zetten ter dekking van risico's wordt conform de beleidsnota 'risicomanagement en weerstandvermogen' een kapitalisatiefactor toegepast van 2,5.

De beschikbare weerstandscapaciteit ziet er voor de gemeente Roosendaal per 31-12-2020 als volgt uit:

	Begroting 2019 (per 31-12-2019)	Begroting 2020 (per 31-12-2020)
<b>Structureel karakter</b>		
- Onbenutte belastingcapaciteit (OZB)	261.000	264.500
- Post Onvoorzien	150.000	150.000
	411.000	414.500
Kapitalisatiefactor structurele beschikbaarheid	2,5	2,5
<b>Subtotaal weerstandscapaciteit exploitatie</b>	<b>1.027.500</b>	<b>1.036.250</b>
<b>Incidenteel karakter</b>		
Vrij aanwendbare algemene reserves:	14.112.000	14.283.500
Vrij aanwendbare bestemmingsreserves:	16.394.000	11.575.500
<b>Subtotaal weerstandscapaciteit vermogen</b>	<b>30.506.000</b>	<b>25.859.000</b>
<b>Totale weerstandscapaciteit</b>	<b>31.533.500</b>	<b>26.895.250</b>

#### De beoordeling van het weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen wordt uitgedrukt in de volgende ratio en bedraagt per 31 december 2020:

$$\text{Ratio weestandvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}} = \frac{\text{€ 26,9 mln}}{\text{€ 12,2 mln}} = 2,2$$

In de nota 'beleid risicomanagement en weerstandsvermogen' is het streefgetal voor het weerstandsvermogen vastgesteld op een minimale waarde van 1,0. De ratio van het weerstandsvermogen per 31 december 2020 voldoet met de waarde 2,2 ruimschoots aan deze norm. Ten opzichte van de begroting 2019 is de weerstandsratio 0,1 hoger. Zowel de beschikbare als de benodigde weerstandscapaciteit zijn lager geworden. De beschikbare weerstandscapaciteit is bijna € 5 mln lager, onder andere doordat de Bestemmingsreserve nieuw en verbouwing stadskantoor niet meer meegeteld is bij de vrij aanwendbare bestemmingsreserves. Met de lopende aanbesteding is deze reserve min of meer verplicht. Daarnaast is de benodigde weerstandscapaciteit ook afgenomen, zie hieronder voor de belangrijkste wijzigingen in de Top 10 risico's.

De belangrijkste wijzigingen in de Top 10 risico's ten opzichte van de begroting 2019 zijn:

- > Het risico met betrekking tot de marktrisico's Ruimtelijke Ontwikkeling (met name Majoppeveld) is kleiner geworden, omdat de belangstelling voor de gronden op Majoppeveld toeneemt.
- > Het risico op een afwaardering van voormalig NIEGG-gronden in Stadsouevers Oost is lager geworden, doordat de kans groot is dat deze gronden in de grondexploitatie Stadsouevers Oost kunnen worden ingebracht.
- > Het risico voor Jeugdzorg is groter geworden door de ontwikkelingen omtrent JUZT.
- > De evaluatie van het solidariteitsprincipe jeugdzorg heeft ertoe geleid dat regionaal besloten is hiermee te stoppen, het risico is hierdoor weg.
- > Ondanks een verwachte daling van het aantal bijstandsklanten is er afgelopen jaar toch een stijging geweest. Gezien de onvoorspelbaarheid is dit risico hoger ingeschat.
- > Het risico dat de inkomsten bouwleges achterblijven is, doordat een aantal hiervoor genoemde risico's zijn verdwenen, weer in de Top 10 gekomen.

**Voor de duidelijkheid:** de hoogte van de weerstandsratio zegt niets over eventuele vrije ruimte binnen de begroting. Onder elke bestemmingsreserve liggen immers plannen. Aanwending van deze reserves voor het afdekken van risico's die zich voordoen, heeft consequenties voor de huidige onderliggende plannen.

#### Kengetallen

Het besluit tot wijziging van het BBV is in mei 2015 aangepast vastgesteld.

Er dienen kengetallen opgenomen te worden in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing (Artikel 11 BBV). Het betreft:

- > netto schuldquote & netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen;
- > solvabiliteitsratio;
- > grondexploitatie;
- > structurele exploitatieruimte;
- > belastingcapaciteit.

Het gebruik en het vaststellen van de berekeningswijze van de kengetallen heeft geen functie als normeringinstrument in het kader van het financieel toezicht door de provincies. De invoering van de set van vijf kengetallen is voornamelijk bedoeld om de financiële positie voor raadsleden inzichtelijker te maken. De kengetallen vormen een verbinding tussen de verschillende aspecten die de raad in de beoordeling van de financiële positie kan betrekken. De kengetallen zullen altijd in samenhang moeten worden gezien, omdat ze alleen gezamenlijk en in hun onderlinge verhouding een goed beeld kunnen geven van de financiële positie van de gemeente. Hoe de kengetallen berekend moeten worden, is vastgelegd in een ministeriële regeling (9 juli 2015, nr. 2015-0000387198).

Begroting 2020	Verloop van de kengetallen					
Kengetallen:	Jaarverslag 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022	Begroting 2023
Netto schuldquote	46%	48%	62%	59%	56%	50%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	38%	43%	57%	54%	50%	45%
Solvabiliteitsratio	33%	29%	25%	25%	27%	30%
Structurele exploitatieruimte	2%	1%	1%	1%	0%	1%
Grondexploitatie	17%	10%	10%	10%	10%	10%
Belastingcapaciteit	109%	111%	118%	119%	121%	123%

### Beoordeling kengetallen

**Netto schuldquote:** De netto schuldquote geeft de hoogte van de schulden aan in relatie tot de jaarlijkse inkomsten en geeft hierdoor een indicatie van de flexibiliteit van de begroting. Indien dit kengetal hoger is dan 130% wordt dit als onvoldoende (cf VNG, Wet Houdbare OverheidsFinancien (HOF)) beoordeeld.

**Solvabiliteitsratio:** De solvabiliteit geeft de verhouding tussen het eigen en vreemd vermogen aan. Bij een solvabiliteitsratio lager dan 20% heeft een gemeente haar bezit zeer zwaar belast met schuld. Bij een solvabiliteit van onder de 20% (cf VNG, Wet HOF) staat het licht op rood. Op dit moment geeft het kengetal geen directe aanleiding tot actie.

**Structurele exploitatieruimte:** Dit kengetal geeft aan in hoeverre structurele lasten ook gedekt worden met structurele baten. Een kengetal van 0% of hoger geeft aan dat er sprake is van een structureel sluitende begroting. Dit is in Roosendaal het geval.

**Grondexploitatie:** Dit kengetal geeft aan hoe groot de grondpositie (waarde van de grond) is ten opzichte van de totale geraamde baten. Het is lastig om een norm te bepalen voor dit kengetal. Wel geeft het aan of een gemeente veel geld heeft gestopt in haar grondexploitatie, dit geld dient namelijk nog wel terugverdiend te worden. De laatste jaren ligt met name de focus op het ontwikkelen van beschikbare gronden, daarnaast zijn de gronden afgewaardeerd naar actuele boekwaarden.

**Belastingcapaciteit:** Woonlasten meerpersoonshuishouden  
De woonlasten zijn voor de gemeente de belangrijkste eigen belastinginkomst. De hoogte van deze woonlasten geeft aan in hoeverre de gemeente relatief hoog zit met de woonlasten ten opzichte van de WOZ-waarden, in vergelijking met andere gemeenten.

