

## PARAGRAAF WEERSTANDSVERMOGEN EN RISICOBEBEERSING

### Algemeen

Gemeenten hebben in toenemende mate te maken met uiteenlopende risico's waarvan zij zich bewust moeten zijn. Een essentiële voorwaarde voor risicobewustwording is inzicht in risico's. Wanneer dit in voldoende mate bestaat, kan worden bepaald op welke wijze (1) risico's beheersbaar kunnen worden gemaakt en (2) de financiële positie van de gemeente tegen deze risico's kan worden beschermd. Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en de "Financiële verordening gemeente Tholen" verplichten de gemeente tot het voeren van risicomangement en het opstellen van een paragraaf "Weerstandsvermogen en risicobehersing". Deze paragraaf is een onderdeel van het totale risicomangementproces en geeft met name inzicht in de financiële draagkracht van de gemeente indien zich onvoorziene tegenvallers voordoen. De paragraaf gaat in op:

- Risicomangementbeleid;
- Risicoprofiel (de gesignaleerde risico's);
- Benodigde weerstandscapaciteit;
- Risico top 3 en de beheersing van deze belangrijkste risico's;
- Beschikbare weerstandscapaciteit;
- Kengetallen financiële positie.

### Risicomangementbeleid

Net als iedere andere organisatie heeft ook de gemeente bij de uitvoering van haar taken te maken met onzekerheden die kunnen leiden tot financiële tegenvallers. Het weerstandsvermogen is het vermogen om deze tegenvallers op te kunnen vangen, zonder dat de continuïteit in gevaar komt. Het weerstandsvermogen kan worden uitgedrukt als de verhouding tussen de beschikbare en de benodigde weerstandscapaciteit (risico's).

Het beleid ten aanzien van risicomangement is vastgelegd in de "Financiële verordening gemeente Tholen 2017", die door uw raad is vastgesteld op 8 december 2016. Vanaf 2020 wordt een ratio nagestreefd van minimaal 1,5.

### Risicoprofiel

Voor de gehele organisatie zijn de belangrijkste risico's (circa 20) in beeld gebracht. Het risicoprofiel is divers van aard. Voor de in kaart gebrachte risico's zijn diverse maatregelen benoemd. Deze zijn bedoeld om óf de kans van een risico te verlagen óf de gevolgen te reduceren. Hierdoor zal de totale impact van de risico's op de organisatie afnemen.

### Benodigde weerstandscapaciteit

Op basis van het risicoprofiel kan bepaald worden hoeveel geld nodig is om alle risico's te kunnen afdekken. Alle risico's zullen zich echter nooit én tegelijk, én in hun maximale omvang voordoen. De benodigde weerstandscapaciteit wordt daarom berekend op basis van een risicosimulatie (Monte-Carlo methode). We gaan hierbij uit van een zekerheidspercentage van 90%. Door deze benadering wordt voorkomen dat er een te groot weerstandsvermogen (weerstandscapaciteit) wordt aangehouden. De totaal benodigde weerstandscapaciteit bedraagt ultimo 2020 circa € 2,0 miljoen.

### Risico top 3

In de tabel hieronder zijn de 3 belangrijkste risico's van de gemeente Tholen, gerangschikt naar financiële impact, weergegeven. Het percentage geeft het aandeel van het risico in de totaal benodigde weerstandscapaciteit weer (€ 2,0 miljoen). De top 3 risico's beslaan circa 66% van de totaal benodigde capaciteit.

<b>Tabel: Belangrijkste financiële risico's</b>			
<b>Risico</b>	<b>Kans</b>	<b>Max. financieel gevolg</b>	<b>Invloed</b>
Tekort bij de uitvoering van taken binnen het sociaal domein	70%	€ 2.000.000	40%
Tekort bij gebiedsontwikkeling Tholen Stad VOF	50%	€ 1.400.000	20%
Hogere investeringskosten onderwijshuisvesting	70%	€ 550.000	6%

#### Ad 1: Sociaal domein

De gemeentelijke verantwoordelijkheid op het gebied van jeugdzorg, participatie en Wmo is sinds 1 januari 2015 een feit. Het uitgangspunt was dat de transitie budgettair neutraal zou verlopen. Dit is totaal niet realistisch gebleken. Het belangrijkste risico betreft de overschrijding van het jeugdbudget en het budget voor Wmo begeleiding en huishoudelijke hulp. Gezien de overschrijdingen in de afgelopen jaren schatten we het maximale risico in op een bedrag van € 1.000.000. Vanwege het structurele karakter is dit bedrag verdubbeld.

#### Ad 2: Gebiedsontwikkeling in exploitatie via grondexploitatie maatschappij Tholen Stad VOF

De verkoopprijzen worden vanaf 2018 geïndexeerd met 1%, hetgeen mogelijk aan de hoge kant is. Het maximumrisico voor de gemeente schatten we in op circa € 1,4 miljoen. Overigens zijn de verkoopprijzen tot en met 2017 niet geïndexeerd.

#### Ad 3: Hogere investeringskosten onderwijshuisvesting

De komende jaren staan aanzienlijke investeringen gepland voor onderwijshuisvesting. De afgelopen periode zijn de bouwkosten aanzienlijk gestegen. Het risico bestaat dat de investeringskosten hoger uitvallen dan waarmee in de programmabegroting rekening gehouden is. Het maximumrisico voor de gemeente schatten we in op circa € 5,0 miljoen. De kapitaallasten over dit bedrag worden becijferd op € 275.000. Vanwege het structurele karakter is dit bedrag verdubbeld.

### Beschikbare weerstandscapaciteit

Met de beschikbare weerstandscapaciteit bedoelen we de aanwezige middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om niet begrote kosten, die onverwachts en substantieel zijn, te dekken. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit.

Tot de incidentele weerstandscapaciteit (in het vermogen) behoren de algemene reserve niet vrij besteedbaar en de reserve bouwgrondexploitatie.

Tot de structurele weerstandscapaciteit (in de exploitatie) behoren de post onvoorzien (jaarlijks minimaal € 250.000) en de onbenutte belastingcapaciteit; de riool- en afvalstoffenheffing mogen maximaal kostendekkend zijn (inclusief compensabele BTW). Omdat dit al het geval is, zit hierin geen ruimte om extra middelen te genereren. Voor de berekening van de onbenutte belastingcapaciteit onroerende zaakbelasting wordt het tarief volgens de norm van artikel 12 Financiële verhoudingswet gehanteerd.

De beschikbare weerstandscapaciteit voor de periode tot en met 2023 is als volgt bepaald:

(ultimo jaar in miljoen €)	R 2018	B 2019	B 2020	B 2021	B 2022	B 2023
<i><u>Vermogen:</u></i>						
Algemene reserve niet vrij besteedbaar	9,4	10,3	10,3	12,5	15,0	17,3
Reserve bouwgrondexploitatie	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
<i><u>Exploitatie:</u></i>						
Onbenutte belastingcapaciteit OZB	1,4	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Onvoorzien	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2
<b>Beschikbare weerstandscapaciteit:</b>	<b>12,6</b>	<b>13,3</b>	<b>13,3</b>	<b>15,5</b>	<b>17,9</b>	<b>20,3</b>

## Kengetallen financiële positie

Op grond van het BBV dient een verplichte basisset aan financiële kengetallen in de onderhavige paragraaf opgenomen te worden. De kengetallen geven gezamenlijk op eenvoudige wijze inzicht in de financiële positie. Ook moet de ontwikkeling van de kengetallen voor de drie jaren volgend op het begrotingsjaar weergegeven worden.

### 1. Structurele exploitatieruimte

#### *Betekenis*

Dit kengetal geeft aan hoe groot de structurele vrije ruimte is. Daarnaast geeft dit kengetal ook aan of de gemeente in staat is om structurele tegenvallers op te vangen dan wel of er nog ruimte is voor nieuw beleid.

#### *Berekeningswijze*

Op basis van het overzicht "incidentele baten en lasten" kan het saldo van de structurele baten en structurele lasten worden berekend. Vervolgens wordt hierbij het saldo van de structurele onttrekkingen en toevoegingen aan reserves opgeteld. De structurele exploitatieruimte wordt bepaald door de uitkomst te delen door de totale baten (zie artikel 17 onderdeel c van het BBV = exclusief mutaties reserves) en uit te drukken in een percentage.

#### *Norm*

In het financieel toezicht wordt de begroting van een gemeente langs de lat gelegd die geldt voor artikel 12-gemeenten. Voor het bedrag voor onvoorzien (conform het BBV artikel 8, lid 1) wordt bij artikel 12-gemeenten uitgegaan van de vuistregel van 0,6% van de som van de uitkering Gemeentefonds (algemene uitkering plus integratie- en decentralisatie-uitkeringen) en de OZB-capaciteit. Een gemeente zou in de begroting dit bedrag aan ruimte moeten ramen om structurele tegenvallers op te kunnen vangen. Uitgedrukt in een percentage van de totale baten komt dit voor Tholen neer op circa 0,4%. Wij zetten de structurele exploitatieruimte af tegen deze norm.

Voldoende	Structurele exploitatieruimte hoger of gelijk aan 0,4%
Matig	Structurele exploitatieruimte tussen 0% en 0,4%
Onvoldoende	Structurele exploitatieruimte kleiner dan 0%

#### *Berekening*

Ultimo jaar	R 2018	B 2019	B 2020	B 2021	B 2022	B 2023	
A	Totale structurele lasten (excl. onvoorzien)	59.669	64.861	66.196	65.270	68.058	61.985
B	Totale structurele baten	59.444	65.175	66.701	65.580	68.207	62.631
C	Totale struct. toevoegingen reserves	32	32	72	72	72	72
D	Totale struct. onttrekkingen reserves	5	20	20	20	20	25
E	Tot. baten (excl. reservemutaties)	61.029	65.813	66.701	68.655	70.632	64.784
	<b>Struct. expl.ruimte ((B-A)+(D-C))/Ex100%</b>	<b>-0,4%</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,9%</b>

#### *Conclusie*

De structurele ruimte in de exploitatie is door verhoging van de post onvoorzien (naar € 250.000) verbeterd en kan als voldoende worden gekwalificeerd. Door de noodzakelijke aanwending van de post onvoorzien in 2022, zakt de structurele exploitatieruimte eenmalig naar matig.

## 2. Ratio weerstandsvermogen

### Betekenis

De ratio weerstandsvermogen geeft het vermogen aan om tegenvallers op te kunnen vangen, zonder dat de continuïteit in gevaar komt.

### Berekeningswijze

De ratio weerstandsvermogen wordt uitgedrukt als de verhouding tussen de beschikbare en de benodigde weerstandscapaciteit (risico's).

### Norm

Voldoende	Vanaf 1,0
Matig	Tussen 0,8 en 1,0%
Onvoldoende	Lager dan 0,8

In het kader van "Tholen (financieel) in balans" heeft u vanaf 2020 een ratio weerstandsvermogen geformuleerd van 1,5.

### Berekening

Ultimo jaar	R 2018	B 2019	B 2020	B 2021	B 2022	B 2023
A Beschikbare weerstandscapaciteit	12.600	13.300	13.300	15.500	17.900	20.300
B Benodigde weerstandscapaciteit (risico's)	2.500	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
<b>Ratio weerstandsvermogen (A/B)</b>	<b>5,0</b>	<b>6,7</b>	<b>6,7</b>	<b>7,8</b>	<b>9,0</b>	<b>10,2</b>

### Conclusie

De ratio weerstandsvermogen is veel hoger dan de doelstelling van 1,5. In bovenstaande tabel groeit de ratio tot 10,2 in 2023. De sterke groei van de ratio weerstandsvermogen wordt veroorzaakt door het reserveren van verwachte winsten uit de grondexploitatie. Dit is nodig om de solvabiliteit op een niveau van minimaal 20% te krijgen.

### 3. Solvabiliteitsratio

#### *Betekenis*

De solvabiliteitsratio geeft de mate aan waarin de gemeentelijke bezittingen zijn afbetaald (niet belast met schulden).

#### *Berekeningswijze*

De solvabiliteitsratio wordt uitgedrukt als de verhouding tussen het eigen vermogen en het balanstotaal. De solvabiliteitsratio is het spiegelbeeld van de schuldratio.

#### *Norm*

In de VNG-uitgave "Houdbare gemeentefinanciën" is aangegeven dat wanneer de solvabiliteit hoger is dan 30% dit als voldoende kan worden bestempeld en lager dan 20% als onvoldoende. In het kader van "Tholen (financieel) in balans" heeft uw raad als doelstelling een solvabiliteit van 20% in 2022 geformuleerd.

Voldoende	Vanaf 30%
Matig	20% tot 30%
Onvoldoende	Tot 20%

#### *Berekening*

Ultimo jaar	R 2018	B 2019	B 2020	B 2021	B 2022	B 2023
A Eigen vermogen (cf. art. 42 BBV)	14.253	12.926	12.702	14.988	17.409	19.957
B Balanstotaal	87.360	83.514	83.161	90.208	87.431	85.302
<b>Solvabiliteit (A/B) x 100%</b>	16%	15%	15%	17%	20%	23%

#### *Conclusie*

Door de verwachte winstnemingen op grond van de door uw raad vastgestelde grondexploitaties verbetert de solvabiliteit. De gewenste 20% wordt in 2022 bereikt. We hanteren bij de winstnemingen het principe t-2. Dit betekent dat we de verwachte winstneming voor het jaar 2019 in de jaarschijf 2021 verwerkt hebben. Deze systematiek zorgt er voor dat we geen uitgaven dekken met winsten die nog niet gerealiseerd zijn.

#### 4a. Netto schuldquote

##### Betekenis

De netto schuldquote weerspiegelt het niveau van de (netto) schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de inkomsten. De hoogte van de inkomsten bepaalt namelijk in belangrijke mate hoeveel schulden een gemeente kan dragen. Hoe hoger het inkomen des te meer schuld een gemeente kan aangaan.

##### Berekeningswijze

De netto schuldquote betreft de netto schuld als aandeel van de totale inkomsten (voor reservemutaties). De netto schuld wordt berekend als de som van de onderhandse leningen, overige vaste schuld, kortlopende schuld en overlopende passiva minus de langlopende uitzettingen, kortlopende (debiteuren)vorderingen en uitzettingen, liquide middelen en overlopende activa.

##### Norm

In de VNG-uitgave "Houdbare gemeentefinanciën" is aangegeven dat wanneer de schuld lager is dan de jaarmzet (< 100%) dit als voldoende kan worden bestempeld en boven de 130% als onvoldoende. Omgerekend komt dit laatste percentage ongeveer overeen met het Europese schuldplafond van 60% van het bbp.

Voldoende	Tot 100%
Matig	100% tot 130%
Onvoldoende	Vanaf 130%

##### Berekening

Ultimo jaar	R 2018	B 2019	B 2020	B 2021	B 2022	B 2023
A Vaste schulden (cf. art. 46 BBV)	58.431	61.573	53.990	49.853	46.116	42.378
B Netto vlottende schuld (cf. art. 48 BBV)	5.499	170	8.193	16.697	15.612	13.571
C Overlopende passiva (cf. art. 49 BBV)	3.396	3.396	3.396	3.396	3.396	3.396
D Financiële activa (cf. art. 36 lid d, e en f)	1.923	1.923	1.923	1.923	1.923	1.923
E Uitzettingen < 1 jaar (cf. art. 39 BBV)	5.812	5.812	5.812	5.812	5.812	5.812
F Liquide middelen (cf. art. 40 BBV)	39	39	39	39	39	39
G Overlopende activa (cf. art. 40a BBV)	1.239	1.239	1.239	1.239	1.239	1.239
H Tot. baten (excl. reservemutaties)	61.029	65.813	66.701	68.655	70.632	64.784
<b>Netto schuldq. (A+B+C-D-E-F-G)/Hx100%</b>	<b>96%</b>	<b>85%</b>	<b>85%</b>	<b>89%</b>	<b>79%</b>	<b>78%</b>

##### Conclusie

De netto schuldquote laat vanaf 2022 een daling zien en kan als voldoende worden aangemerkt.

Voor een goed oordeel over de hoogte van de netto schuldquote van een gemeente is een diepere analyse nodig. Twee belangrijke factoren nuanceren het beeld. Ten eerste kan een grote portefeuille uitgeleende gelden aan derden en aan verbonden partijen het beeld vertekenen. Ten tweede kunnen grote voorraden bouwgrond het beeld vertekenen. Bij een meer dan gemiddelde voorraad bouwgrond of een grote portefeuille uitgeleend geld, zoals bij onze gemeente het geval is, is een netto schuldquote hoger dan 130% minder alarmerend.

#### 4b. Netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen

##### *Betekenis*

Een gemeente met veel verstrekte leningen heeft normaliter veel schulden, welke onder normale omstandigheden niet op de begroting drukken. Om inzicht te verkrijgen in hoeverre sprake is van doorlenen, wordt de netto schuldquote hieronder gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen. Op deze manier wordt duidelijk in beeld gebracht wat het aandeel van de verstrekte leningen is en wat dit betekent voor de schuldenlast.

##### *Berekeningswijze*

De wijze waarop de netto schuldquote gecorrigeerd voor de doorgeleende gelden wordt berekend is gelijk aan de netto schuldquote, met dien verstande dat bij de financiële activa ook alle verstrekte leningen worden opgenomen (zie artikel 36 lid b en c BBV).

##### *Norm*

Zie 4a.

##### *Berekening*

Ultimo jaar	R 2018	B 2019	B 2020	B 2021	B 2022	B 2023
A Vaste schulden (cf. art. 46 BBV)	58.431	61.573	53.990	49.853	46.116	42.378
B Netto vlottende schuld (cf. art. 48 BBV)	5.499	170	8.193	16.697	15.612	13.571
C Overlopende passiva (cf. art. 49 BBV)	3.396	3.396	3.396	3.396	3.396	3.396
D Financiële activa (cf. art. 36 lid d, e en f)	12.161	12.616	3.777	3.945	4.113	4.281
E Uitzettingen < 1 jaar (cf. art. 39 BBV)	5.812	5.812	5.812	5.812	5.812	5.812
F Liquide middelen (cf. art. 40 BBV)	39	39	39	39	39	39
G Overlopende activa (cf. art. 40a BBV)	1.239	1.239	1.239	1.239	1.239	1.239
H Tot. baten (excl. reservemutaties)	61.029	65.813	66.701	68.655	70.632	64.784
<b>Netto schuldq. (A+B+C-D-E-F-G)/Hx100%</b>	<b>79%</b>	<b>69%</b>	<b>82%</b>	<b>86%</b>	<b>76%</b>	<b>74%</b>

##### *Conclusie*

De netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen laat vanaf 2022 een daling zien en kan als voldoende worden aangemerkt.



## 5. Kengetal grondexploitatie

### *Betekenis*

Het kengetal grondexploitatie geeft aan welk deel van de netto-schuldquote veroorzaakt wordt door de grondexploitatie. Een gemeente met veel grondvoorraden heeft normaliter veel schulden, welke bij normale marktomstandigheden niet op de begroting drukken. Als de markt tegenzit, gaat dit echter niet meer op. Een gemeente met veel grondvoorraden kan dan een probleem krijgen vanwege de schulden die voor de aanschaf zijn aangegaan. De afgelopen jaren is gebleken dat de grondexploitatie een forse impact kan hebben op de financiële positie van een gemeente.

### *Berekeningswijze*

Voor de berekening van het kengetal wordt de bouwgrond in exploitatie gedeeld door de totale baten uit de programmabegroting of jaarstukken (exclusief mutaties reserves) en uitgedrukt in een percentage.

### *Norm*

Een norm voor het kengetal grondexploitatie is lastig te bepalen. De boekwaarde van de voorraad grond zegt namelijk niets over de relatie tussen de vraag naar en aanbod van bouwgrond. Om deze reden is er geen norm verbonden aan het kengetal grondexploitatie. De boekwaarde van de gronden geeft wel aan of een gemeente veel middelen heeft gestopt in haar grondexploitatie.

### *Berekening*

Ultimo jaar		R 2018	B 2019	B 2020	B 2021	B 2022	B 2023
A	Vorraden bouwgrondexploitatie	17.424	12.627	11.259	12.278	7.467	7.222
B	Tot. baten (excl. reservemutaties)	61.029	65.813	66.701	68.655	70.632	64.784
	<b>Grondexploitatie A/B x 100%</b>	29%	19%	17%	18%	11%	11%

### *Conclusie*

Het kengetal laat de komende jaren een daling zien.

## 6. Belastingcapaciteit: woonlasten meerpersoonshuishouden

### *Betekenis*

De ruimte die een gemeente heeft om zijn belastingen te verhogen wordt vaak gerelateerd aan de totale woonlasten. Het COELO publiceert deze lasten ieder jaar in de Atlas van de lokale lasten. Onder de woonlasten worden verstaan de OZB, de rioolheffing en afvalstoffenheffing voor een woning met gemiddelde WOZ-waarde in die gemeente.

### *Berekeningswijze*

De belastingcapaciteit van gemeenten wordt daarom berekend door de totale woonlasten meerpersoonshuishouden in jaar t te vergelijken met het landelijk gemiddelde in jaar t-1 in en uit te drukken in een percentage.

### *Norm*

De gemeentelijke woonlasten zijn begrensd op het landelijk gemiddelde.

### *Berekening*

De (ongewogen) gemiddelde woonlasten van gemeenten in 2019, op basis van de cijfers van het COELO, bedragen € 740. Het gemiddelde over 2018 bedraagt € 721.

Ultimo jaar	R 2018	B 2019	B 2020	B 2021	B 2022	B 2023
A OZB-lasten voor gezin bij gem. WOZ-waarde	226	229	247	257	267	278
B Rioolheffing voor gezin	205	206	206	206	206	206
C Afvalstoffenheffing voor gezin	262	262	262	268	274	280
D Tot. woonlasten voor gezin (A+B+C)	693	697	715	731	747	764
E Woonlasten landelijk gem. gezin (t-1)	723	721	740	755	770	785
<b>Woonlasten t.o.v. landelijk gem. (D/E)x100%</b>	96%	97%	97%	97%	97%	97%

### *Conclusie*

De totale woonlasten bevinden zich onder het landelijk gemiddelde van t-1 (vanaf jaarschijf 2021 is voor het landelijk gemiddelde uitgegaan van een stijging van 2%). De rioolheffing en afvalstoffenheffing zijn 100% kostendekkend en liggen boven het landelijk gemiddelde. De OZB, de belangrijkste eigen belastinginkomst, ligt onder het landelijk gemiddelde.