

Programmabegroting 2023

Vastgesteld door raad

3 november 2022



Risico's en weerstandsvermogen

Financieel strategisch adviseur: K. Deutekom

Omschrijving

Sinds 1 januari 2004 verplicht het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) provincies en gemeenten tot het maken van een paragraaf weerstandsvermogen in de programmabegroting en de jaarrekening. Deze paragraaf moet tenminste bevatten:

- een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's;
- een inventarisatie van de risico's.

Conform het BBV, artikel 11:2, moeten wij vanaf 1 januari 2016 ook de volgende zes kengetallen verplicht opnemen in paragraaf weerstandsvermogen van de programmabegroting:

1. netto schuldquote;
2. netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen;
3. solvabiliteitsratio;
4. grondexploitatie;
5. structurele exploitatieruimte;
6. belastingcapaciteit.

In het kader van financieel toezicht zijn nog geen landelijke normen beschikbaar. Dit is de aanleiding waarom de toezichthouder vooralsnog geen gebruik maakt van deze normen om te bepalen hoe wij presteren op de betreffende onderdelen. Mocht er alsnog een landelijke normering komen, dan zal de toezichthouder zich daarbij aansluiten.

Beleid omtrent weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen geeft aan in hoeverre de gemeente financiële tegenvallers kan opvangen zonder dat het bestaande beleid moet worden gewijzigd. Het geeft inzicht in de robuustheid van de financiële positie van de gemeente.

Bij het weerstandsvermogen wordt onderscheid gemaakt in structureel en incidenteel weerstandsvermogen.

Inschatting risico's

Voor een goede bedrijfsvoering moeten we weten welke risico's (en kansen) wij hebben en hoe wij deze risico's kunnen beheersen. Ter bepaling van het benodigde weerstandsvermogen hebben we inzicht in het risicoprofiel nodig.

Middels een inventarisatie zijn de risico's verzameld. Belangrijk daarbij is te onderzoeken welke beheersmaatregelen zijn genomen of alsnog genomen moeten worden.

Ook bij de inventarisatie van de risico's maken we onderscheid in structurele en incidentele risico's. Daarbij wordt aangegeven wat het (maximaal) verwachte risicobedrag is en maakt de vakafdeling een inschatting over de kans van voordoen. We houden daarbij onderstaande inschattingspercentages aan.

Score	Risicokans	Gemiddelde risicokans
1. Laag	0% - 20%	10%
2. Matig	20% - 40%	30%
3. Gemiddeld	40% - 60%	50%
4. Hoog	60% - 80%	70%
5. Zeer Hoog	80% - 100%	90%

Omdat de kans dat een risico zich daadwerkelijk voordoet slechts globaal is aan te geven wordt met een variatiebreedte van 20% gerekend.

Het verwachte (maximale) risicobedrag en de kans op voordoen leiden tot een gewogen risicobedrag.

Weerstandscapaciteit

Om het weerstandsvermogen te bepalen wordt het totaal van de gewogen risicobedragen afgezet tegen de weerstandscapaciteit. De weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen en mogelijkheden van de gemeente om niet begrote kosten te dekken. Ook hier weer wordt onderscheid gemaakt in structurele en incidentele weerstandscapaciteit.

- Incidentele weerstandscapaciteit

- Algemene reserve;

Voor de berekening van het weerstandsvermogen hebben we de stand van de Algemene Reserve op 1 januari aangepast met de onttrekkingen/dotaties waarvan we weten dat die plaats gaan vinden.

- Risicoreserve;

De gemeente Diemen heeft een deel van de Algemene Reserve, € 5 miljoen, apart gezet voor het opvangen van incidentele risico's.

- Reserve grondzaken;

Bij de vaststelling van de Jaarrekening 2016 is de 'Reserve grondzaken' gevormd.

Uit deze reserve kunnen, in eerste instantie, de risico's uit grondexploitaties verrekend worden.

- Begrotingssaldo incidenteel

Ook het incidenteel verwachte begrotingssaldo telt mee bij de bepaling van het incidentele weerstandsvermogen.

- Structurele weerstandscapaciteit

- Onbenutte belastingcapaciteit

De onbenutte belastingcapaciteit is de ruimte die nog mogelijk is voor een tariefsverhoging OZB alvorens men toe kan treden als artikel 12 gemeente. Men wordt artikel 12 gemeente wanneer een gemeente de eigen financiële huishouding niet meer rond krijgt en een beroep moet doen op extra gelden. Een gemeente wordt als het ware onder curatele gesteld.

- Stelpost onvoorzien

Het budget voor onvoorzien is gebaseerd op het aantal inwoners. Deze stelpost is structureel in de begroting opgenomen en dient ter dekking van onvoorzienne uitgaven.

- Begrotingssaldo structureel

Het structureel verwachte begrotingssaldo telt mee bij de bepaling van het structurele weerstandsvermogen.

Weerstandratio

Het totaal aan gewogen risico's wordt afgezet tegen de weerstandscapaciteit. Dit leidt tot de bepaling van een weerstandratio. Met behulp van de hierna volgende tabel beoordelen we de ratio van de gemeente Diemen. Deze normtabel is ontwikkeld door het Nederlands Adviesbureau Risicomanagement (NAR).

Weerstandratio	Ratio weerstandsvermogen	Betekenis
A	$> 2,0$	Uitstekend
B	$1,4 < x < 2,0$	Ruim voldoende
C	$1,0 < x < 1,4$	Voldoende
D	$0,8 < x < 1,0$	Matig
E	$0,6 < x < 0,8$	Onvoldoende
F	$< 0,6$	Ruim onvoldoende

Resultaten risico analyse

De risico's zijn te onderscheiden in structurele en incidentele risico's.

Voor structurele risico's moet de dekking gevonden worden in een permanente oplossing in de vorm van een voorziening, verzekering of een afdoende beheersmaatregel. Daarnaast zijn er nog risico's binnen de begroting die niet te kwantificeren zijn. Deze risico's zijn apart inzichtelijk gemaakt.

De risico's beschrijven we kort. Daarbij geven we aan of het een nieuw of een bestaand risico betreft. In de hierna volgende tabel zijn alle geïnterviewde risico's in beeld gebracht.

Volgnr.	Risico-omschrijving	Verwacht (maximaal) risicobedrag	Kans op voordoen	Status
Incidentele risico's				
1.	Plantage De Sniep	1.800	Gemiddeld	Bestaand
2.	Holland Park	1.000	Matig	Bestaand
3.	Buitenlust	150	Matig	Nieuw
Subtotaal incidentele risico's		2.950		
Structurele risico's				
4.	Herijking verdeling Gemeentefonds	2.900	Hoog	Bestaand
5.	Urentoerekening naar projecten	1.200	Laag	Bestaand
6.	Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen Gemeenten (BUIG)	600	Gemiddeld	Bestaand
7.	Leerlingengroei Diemen	350	Hoog	Bestaand
Subtotaal Structurele risico's		5.050		
Totaal		8.000		
Niet kwantificeerbare risico's				
8.	Economische recessie, prijsinflatie, energieprijzen	N.v.t.	N.v.t.	Nieuw
9.	Continuïteit ambtelijke capaciteit	N.v.t.	N.v.t.	Nieuw
10.	Kosten jeugdzorg	N.v.t.	N.v.t.	Bestaand
11.	Fiscale wijzigingen	N.v.t.	N.v.t.	Bestaand

Incidentele risico's

Plantage de Sniep

Risicobedrag € 1.800.000

Nadere omschrijving risico:

Bij de meest recente actualisatie van de grondexploitatie van Plantage de Sniep is opgenomen in het Meerjarenperspectief Grondzaken 2021 (MPG). In het MPG is een zo goed als mogelijke inschatting gemaakt van het resultaat en de doorlooptijd van het project. In de geactualiseerde grondexploitatie is een kansen- en risicoanalyse toegevoegd. Bij de voorbereiding en realisatie van grootschalige projecten spelen tal van projectspecifieke onzekerheden en nader te onderzoeken of af te spreken onderdelen een rol. De kansen- en risicoanalyse geeft inzicht in deze onzekerheden die mogelijk kunnen optreden. Hierbij is het streven om eventuele risico's met een negatieve financiële impact proberen te voorkomen en of te beheersen.

In het MPG is een overzicht en toelichting van alle kansen, risico's en beheermaatregelen opgenomen, die zich kunnen voordoen in Plantage de Sniep.

Beheersmaatregelen

De afgelopen tijd is reeds nadrukkelijker op kosten gestuurd en zijn diverse maatregelen genomen om 'zuinig' te werken. Deze werkwijze zal worden vervolgd. Tegenvallers zijn, bij langer lopende projecten, echter nooit helemaal te vermijden.

Het grootste risico is dat de kosten voor bouw- en woonrijp maken binnen de grondexploitatie Plantage de Sniep flink stijgen door het toevoegen van het gebied van de Rietschuur aan de grondexploitatie. Een bestuurlijk besluit hierover zal begin januari 2022 worden genomen. Wanneer bestuurlijk besloten wordt het plangebied de Rietschuur aan de grondexploitatie Plantage de Sniep toe te voegen dan verhoogd dit het totale ingeschatte risicobedrag voor deze grondexploitatie.

Voor de overige risico's en kansen verwijzen wij u naar de bijlagege van het MPG worden geraadpleegd.

Holland Park

Risicobedrag € 1.000.000

Nadere omschrijving risico:

- Holland Park faciliterend

Het berekend risicobedrag is geschat op € 0,6 miljoen. Het gaat om het saldo van de gemaakte plankosten en de overige voorbereidingskosten die in het kader van de faciliterende planvoorbereiding Holland Park Oost en Holland Park Zuid zijn gemaakt en nog moeten worden verhaald op huidige en toekomstige ontwikkelende partijen.

Beheersmaatregelen:

Door externe partijen te faciliteren en de verbindende schakel te zijn, stimuleren we het particulier initiatief in de gebiedsontwikkeling. We hebben inmiddels meerdere overeenkomsten gesloten met meerdere projectontwikkelaars die een groot gedeelte van het gebied herontwikkelt (namelijk Diemervijver en Holland Park). Deze overeenkomsten regelen een exploitatiebijdrage, waarin impliciet ook de reeds gemaakte en te maken gemeentelijke voorbereidingskosten en incidentele investeringskosten zijn betrokken. Een deel van de bijdrage is inmiddels in rekening gebracht. In de komende jaren moet het overige deel ontvangen worden. Toekomstige particulieren van nog te ontwikkelen locaties in Holland Park Zuid zullen op vergelijkbare wijze moeten bijdragen in de gemeentelijke kosten.

- Grondexploitatie Holland Park West

De grondexploitatie Holland Park West is 31 mei 2018 vastgesteld en bij de actualisatie van de grondexploitatie (zie daarvoor het MPG bij deze Jaarrekening 2021), is een zo goed als mogelijke inschatting gemaakt van het resultaat en de doorlooptijd van het project. In de geheime bijlage van de geactualiseerde grondexploitatie is tevens ook een kansen risicoanalyse toegevoegd met een overzicht en toelichting van alle kansen, risico's en beheermaatregelen opgenomen, die zich kunnen voordoen in Holland Park West. Het berekend risicobedrag is geschat op € 0,4 miljoen.

Buitenlust

Risicobedrag € 150.000

Nadere omschrijving risico

Bij de meest recente actualisatie van de grondexploitatie Sociale woningbouw Buitenlust (zie daarvoor het MPG bij de Jaarrekening 2021), is een zo goed als mogelijke inschatting gemaakt van het resultaat en de doorlooptijd van het project. In de geactualiseerde grondexploitatie is tevens ook een kansen- en risicoanalyse toegevoegd. Bij de voorbereiding en realisatie van grootschalige projecten spelen tal van projectspecifieke onzekerheden en nader te onderzoeken of af te spreken onderdelen een rol. De kansen- en risicoanalyse geeft inzicht in deze onzekerheden die mogelijk kunnen optreden. Hierbij is het streven om eventuele risico's met een negatieve financiële impact proberen te voorkomen en of te beheersen. In het MPG is een overzicht en toelichting van alle kansen, risico's en beheermaatregelen opgenomen, die zich kunnen voordoen bij de grondexploitatie Sociale woningbouw Buitenlust.

Beheersmaatregelen

Er zal nadrukkelijk op kosten worden gestuurd en kansen die zich kunnen voordoen in het project worden nader onderzocht en voorbereid. Tegenvallers zijn, bij langerlopende projecten, echter nooit helemaal te vermijden. Voor de risico's en kansen kan de geheime bijlage van het MPG worden geraadpleegd.

Structurele risico's

Herijking verdeling Gemeentefonds

Risicobedrag € 2.900.000

Nadere omschrijving risico:

In de Meicirculaire 2022 van het Gemeentefonds is de herijking van de verdeling van het Gemeentefonds verwerkt. De herijking van het gemeentefonds is een omvangrijke operatie geweest en is nog niet afgerond. Nog niet alle bezwaren, welke er vanuit de koepelorganisaties en diverse rapporten zijn benoemd, zijn weggenomen. Toch is er besloten de invoering door te laten gaan per 1 januari 2023.

In de Meicirculaire is de laatste voorlopige berekening gemaakt op basis van peiljaar 2019. Dit heeft geleid tot grote verschuivingen van de herverdeeleeffecten. Het nu opgenomen herverdeeleeffect is op basis van de stand per 1 januari 2023 en op basis van peiljaar 2022. Voor Diemen valt het herverdeeleeffect nadeliger uit (van € 58,55 nadelig per inwoner naar € 116,58 nadelig per inwoner). Op dit moment is nog geen goede analyse uit te voeren omdat er diverse wijzigingen tegelijk zijn uitgevoerd. Ook de omvang van het Gemeentefonds en extra taken zijn verwerkt in het Gemeentefonds. De effecten van alleen de herverdeling zijn hierdoor niet meer apart te herleiden. Deze analyse zal (hopelijk) later wel mogelijk zijn. Dit is vooral afhankelijk van de beschikbare informatie die we van het Rijk ontvangen.

Voor de herverdeeleeffecten is een ingroeipad van 3 jaar afgesproken. Voor gemeenten met een beperkte financiële draagkracht en een lage economische status is een afwijkend en gunstiger ingroeipad ingevoerd. Diemen valt onder dit gunstiger ingroeipad. Hiermee wordt voor de jaren 2023 t/m 2025 respectievelijk € 5, € 12,50 en € 22,50 per inwoner als maximaal effect negatief meegenomen. Dit is geregeld middels een suppletie-uitkering. Het Rijk neemt vooralsnog de suppletie-uitkering structureel mee voor gemeenten, in afwachting van de gesprekken met de koepelorganisaties. Het is de vraag of dit realistisch is, aangezien het de verwachting is dat het nieuwe verdeelmodel (al dan niet in aangepaste vorm) uiteindelijk toch volledig wordt doorgevoerd. De suppletie-uitkering en daarmee het risico voor Diemen bedraagt in 2026 € 2,9 miljoen. Het is onduidelijk hoelang we deze suppletie-uitkering zullen ontvangen. Het Rijk zal hier naar verwachting in de Septembercirculaire (Prinsjesdag) meer duidelijkheid in verschaffen.

Beheersmaatregelen:

We houden nauwlettend de ontwikkelingen op het gebied van de herijking bij door deel te nemen aan bijeenkomsten van het Ministerie en de VNG. De beïnvloeding is beperkt omdat dergelijke besluiten vooral op macro-niveau worden afgewogen. Uiteraard is er aandacht voor de effecten van individuele gemeenten.

De tijd tussen de verwachte bekendmaking (September) en de behandeling van de begroting in de raad is kort. Uiteraard zullen we de raad informeren over de nieuwe ontwikkelingen. Afhankelijk van de resultaten wordt het meerjarenperspectief aangepast. Aangezien het effect zich pas in 2026 of later gaat voordoen is er nog enige tijd om op de ontwikkeling te anticiperen. Verwachting is dat deze informatie voor de vaststelling van de begroting bekend is en kunnen we dit, indien nodig, meenemen bij de besluitvorming van de begroting. In de Kadernota 2024 hopen we meer zekerheid te hebben en kunnen we hopelijk de structurele effecten en eventueel te nemen maatregelen aan de raad voorleggen.

Urentoerekening naar projecten

Risicobedrag € 1.200.000

Nadere omschrijving risico:

In de begroting worden de uren van de ambtelijke organisatie toegerekend naar de producten waarvoor ze werken. Zo ook naar de werkzaamheden voor grondexploitaties en grote investeringen. Met name de toerekening van uren naar investeringen is nieuw in deze begroting.

De kosten als gevolg van deze urentoerekening worden meegenomen bij de ramingen van de grondexploitaties en de investeringsbudgetten. Wanneer er geen grondexploitaties meer zouden zijn en alle grote investeringen zijn gerealiseerd, zou de behoefte verdwijnen aan deze uren, terwijl de desbetreffende medewerkers nog steeds in dienst zijn. Dit brengt een theoretisch risico met zich mee.

Beheersmaatregelen:

Dit risico doet zich natuurlijk al langere tijd voor, maar wordt als zeer laag ingeschat.

Enerzijds is voorzien dat de groei en investeringsprojecten nog voor lange tijd aanhouden, anderzijds zullen er zich komende tientallen jaren ook herstructurerings- en transformatieopgaven aandienen, welke een projectmatige aanpak vragen.

Tot slot zal het probleem, als het zich al voordoet, vanzelf oplossen; gekwalificeerd personeel zal immers hoogstwaarschijnlijk bij een gebrek aan uitdagende projecten uit eigen beweging elders aan de slag gaan.

Desalniettemin heeft de directie / het management oog voor dit risico en kan voortijdig anticiperen.

Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen Gemeenten (BUIG)

Risicobedrag € 600.000

Nadere omschrijving risico:

Via de Participatiewet (BUIG) verstrekt de gemeente een uitkering om in het levensonderhoud te voorzien. Het macro budget voor deze uitkering wordt vastgesteld door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en via verdeelstaven jaarlijks in september tijdens het desbetreffende uitvoeringsjaar toegewezen aan gemeenten.

Gemeenten die geld overhouden mogen dit houden. Gemeenten kunnen ook geld tekort komen indien de uitkering van het Rijk onvoldoende is om de bijstandslasten te dekken.

Beheersmaatregelen:

De gemeente kan, bij een omvangrijk tekort, onder voorwaarden in aanmerking komen voor een aanvullend budget, de zogenaamde "vangnetuitkering".

Leerlingengroei Diemen

Risicobedrag € 350.000

Nadere omschrijving risico:

Op basis van de leerlingenprognoses is een aanzienlijke toename van het aantal leerlingen in het basisonderwijs verwacht. Deze toename in het aantal leerlingen hangt samen met de bevolkingsgroei van Diemen. Uitgaande van de gegevens in de prognose lijkt de huidige leerlingencapaciteit van de scholen in Diemen niet voldoende om deze groei op te vangen. Ondanks de maatregelen als gevolg van Covid en de noodopvang op de scholen is in 2020 een onderzoek uitgevoerd door M3V en het Integraal Huisvestingsplan (IHP) voor Diemen geactualiseerd. Een lange termijn visie op onderwijshuisvesting in Diemen is in 2021 voorbereid in gezamenlijkheid met de schoolbesturen. De resultaten van de nieuwe leerlingenprognose worden in 2022 verwacht. Daaruit zal blijken welke behoefte aan onderwijshuisvesting er is. Het risicobedrag is gebaseerd op de afschrijvingskosten van een nieuwe school ter waarde van € 14 miljoen.

Beheersmaatregelen:

De actualisering IHP betekent uitbreiding van de onderwijscapaciteit. Door het opschalen van de capaciteit van de nieuwe Brede School in Holland Park, de tijdelijke huisvesting bij Brede School De Kersenboom in Plantage de Sniep en door de onderwijscapaciteit op de huidige locatie van het Atelier te behouden is extra ruimte gecreëerd. De prognose zal uitwijzen of dit afdoende is. Zo niet, dan zijn er extra investeringen nodig voor onderwijshuisvesting.

Nog niet te kwantificeren risico's

Kosten jeugdzorg

Nadere omschrijving risico:

Landelijke ontwikkelingen

Om het jeugdhulpstelsel beter te laten werken en te zorgen voor meer financiële houdbaarheid werken het Rijk, de VNG en de gemeenten aan een hervormingsagenda. Het Rijk heeft in een kamerbrief van 13 mei 2022 'Hervormingen jeugdzorg' medegedeeld dat het realiseren van de aanvullende besparingen van € 511 miljoen een Rijksverantwoordelijkheid is. Het is dus aan het Rijk om de aanvullende besparing in te vullen met maatregelen. Naar aanleiding van dit kabinetsbesluit zijn de gesprekken tussen Rijk en gemeenten hervat en heeft de VNG zich weer gecommitteerd aan het komen tot een Hervormingsagenda Jeugd.

Intensieve ambulante jeugdhulp (veiligheid en zorg)

Sinds 2016 koopt de gemeente Diemen diverse trajecten in op het gebied van jeugd en veiligheid en seksespecifieke hulpverlening. Het aanbod gaat niet om geïndiceerde specialistische jeugdhulp, maar de zwaarte van de problematiek is vergelijkbaar. Het gaat bijvoorbeeld om jongeren die een beroep (moeten) doen op intensieve begeleiding rondom thema's zoals grensoverschrijdend seksueel gedrag en/of seksueel misbruik. Daarnaast gaat het om jeugd- en veiligheidstrajecten. Het normbedrag uit 2016 voor het aanbod van trajecten op het gebied van jeugd en veiligheid en seksespecifieke hulpverlening (€ 60.060) wordt de afgelopen jaren structureel overschreden. Daarnaast zijn er een aantal relevante te verwachten ontwikkelingen in 2022, waardoor naar verwachting een groter beroep wordt gedaan op de trajecten, met name de seksespecifieke hulpverlening:

- Openen van gesprek en meer bewustwording rondom het onderwerp grensoverschrijdend gedrag;
- Een toename van meldingen bij het centrum seksueel geweld als gevolg;
- De groei van de gemeente Diemen.

Complexiteit kosten

Ondanks getroffen maatregelen blijven de uitgaven specialistische jeugdhulp een financieel risico vormen, mede als gevolg van de open einde regeling, een stijging in de aantallen jeugdigen en de almaar toenemende complexe problematiek. Daarbij vormen de brede wettelijke taken en de verwijzers die niet onder onze aansturing functioneren zijn complicerende factoren.

Lumpsum financiering

Vanaf januari 2022 is het stelsel voor de (hoog) specialistische jeugdhulp gewijzigd, en daarmee ook de bekostigingssystematiek. Vanaf 2022 werken we met een lumpsum (taakgerichte financiering) richting kernpartners voor hoog-specialistische jeugdhulp (HSJH). In DUO-verband trekken wij hier samen met Amsterdam in op, zij zijn in 2021 al overgegaan op deze nieuwe manier van bekostigen. We zitten in verschillende werkgroepen waarin de kernpartners ook deelnemen. Het integrale samenwerken kost tijd, aangezien de tien kernpartners steeds meer als één collectief moeten gaan optreden. Veel aandacht gaat uit naar het proces van het herijken c.q. vaststellen van de lumpsumbedragen.

Indexering

Het kabinet stelt vanaf 2022 structureel € 94 miljoen beschikbaar aan gemeenten, opdat zij de financiële middelen hebben om de stijging van de zorgsalarissen in het sociaal domein mogelijk te kunnen maken. Het door het Rijk beschikbare gestelde bedrag van € 60.000 (1% van de begroting voor specialistische jeugdzorg) is echter onvoldoende om onderdelen

binnen de jeugdzorg te indexeren. Daarbij is er een aanzienlijke kans dat door economische ontwikkelingen het indexatiepercentage in 2023 een stuk hoger wordt dan in 2022.

Uiteraard blijven we de budgetten voor jeugdkosten monitoren en rapporteren wij u in de P&C-documenten.

Economische recessie, prijsinflatie, energieprijzen

Nadere omschrijving risico:

In maart 2020 is de coronacrisis uitgebroken en vervolgens is in februari 2022 de oorlog in Oekraïne uitgebroken. Beide gebeurtenissen hebben grote invloed op de wereldwijde economie en daardoor ook op de financiële huishouding van onze gemeente. Het is lastig een goede inschatting voor de toekomst te maken en te bepalen wanneer de economie weer enigszins stabiliseert.

Beheersmaatregelen:

Zowel op Rijksniveau als op lokaal niveau nemen we maatregelen om de financiële gevolgen voor burgers en bedrijven te verzachten. We zijn voor de financiële gevolgen in grote mate afhankelijk van maatregelen en compensatie van het Rijk. Incidenteel kunnen we maatregelen vanuit onze reservepositie bekostigen.

In de begroting 2023 is een structureel budget van € 500.000 opgenomen voor de gevolgen van nog niet te voorziene prijsinflaties. Voor het opvangen van eventueel hogere energieprijzen is een budget van € 150.000 opgenomen.

Continuïteit ambtelijke capaciteit

Nadere omschrijving risico:

Als gevolg van de coronacrisis en de overspannen arbeidsmarkt is het lastig de ambtelijke capaciteit op niveau te houden. De coronapandemie laait af en toe weer op en dat zien we direct terug in een hoger ziekteverzuim. Ook de vitaliteit van onze organisatie heeft het te verduren gehad. Mensen moeten weer energie opdoen om energiek te werk te gaan. Dit heeft zijn weerslag op de productiviteit van de organisatie.

Daarnaast geldt dat de arbeidsmarkt overspannen is. Het is lastig om de ambtelijke bezetting volledig gevuld te houden/krijgen.

Tenslotte doen zich ook nieuwe crisissen voor. Het opvangen van de vluchtelingen uit Oekraïne en ook de opvang van andere vluchtelingen vragen ambtelijke capaciteit waar van te voren geen rekening mee was gehouden. Het is onduidelijk hoe lang deze situatie zich door gaat zetten. Ook het opleven van een nieuwe coronavariant kan onvoorziene werkzaamheden met zich meebrengen.

Beheersmaatregelen:

Leidinggevend en naast de teamoverleggen ook individueel contact met de medewerkers. Zodoende kunnen ze individuele werkafspraken maken en daarmee anticiperen op mogelijke uitval. Door het thuiswerken is dit niet altijd even eenvoudig. Wanneer nodig kunnen de medewerkers naar de arboarts of naar andere zorginstanties/specialisten.

Door ons zo aantrekkelijk mogelijk als werkgever in de markt te zetten proberen we personeel te vinden. Niet alleen door vacatures in vakbladen maar juist ook via internet en eigen netwerken. Voor moeilijk invulbare functies maken we gebruik van werving- en selectiebureau's.

Middels de organisatieontwikkeling Diemen '22 krijgen we steeds meer vat op de werkdruk van onze werknemers en zijn we beter in staat te prioriteren. Dit helpt ons ook bij het beschikbaar stellen van ambtelijke capaciteit bij het voordoen van een crisis.

Fiscale wijzigingen

Nadere omschrijving risico:

Op het gebied van de fiscale wetgeving zijn de laatste jaren veel ontwikkelingen.

- Vennootschapsbelasting

Op 1 januari 2016 is de Wet modernisering vennootschapsbelastingplicht overheidsondernemingen van kracht geworden. Als gevolg hiervan zijn gemeenten vennootschapsbelastingplichtig indien en voor zover een onderneming wordt gedreven. Met name 'winstgevende' grondexploitaties vormen hierbij een financieel risico. De gemeente Diemen heeft in 2016 al haar activiteiten voor de vennootschapsbelasting beoordeeld op basis van de relevante ondernemerscriteria. Op basis van deze beoordeling heeft de gemeente Diemen het standpunt ingenomen dat er geen sprake is van vennootschapsbelastingplichtige activiteiten. De Belastingdienst heeft inmiddels een standpunt ingenomen en aangegeven waar het vermoeden bestaat van belastingplichtige activiteiten. Dit zijn de volgende activiteiten:

- het ophalen van bedrijfsafval;
- de verkoop van reststoffen voortkomend uit de activiteit inzameling van huishoudelijk afval (hierover loopt overleg met de Nederlandse Vereniging van Reinigingsdiensten). De impact van de tussenkomst van een tussenschakel, zoals bijvoorbeeld Rova, is eveneens onderwerp van gesprek;
- het geven van gelegenheid van reclame-uitingen voortvloeiend uit privaatrechtelijke (concessie) overeenkomsten;
- de uitgifte van leningen.

Beheersmaatregelen:

Onze (externe) fiscale adviseur heeft voor Diemen onderzocht of bovenstaande activiteiten leiden tot een belastingplicht. Het blijkt dat met name de concessieovereenkomsten voor de uiting van reclame voor Diemen relevant is. Ondanks dat wij het op voorhand niet eens zijn met de aanslagoplegging doen we vanaf 2016 wel aangifte. Dit om naheffingsrente (8%) uit te sluiten.

De gemeente volgt de landelijke ontwikkeling nauwkeurig om te kunnen anticiperen op eventuele relevante ontwikkelingen. In de meerjarenprognose grondexploitaties wordt jaarlijks de vpb-positie van de grondexploitaties vastgelegd.

- Btw vrijstelling sport

In 2019 is het btw-regime voor sportaccommodaties gewijzigd. Vanaf 1 januari 2023 gemeenten geen btw meer in rekening brengen over het gebruik van sportaccommodaties. Omdat er geen btw in rekening wordt gebracht bij de verhuur hebben gemeenten en sportstichtingen ook geen recht meer op teruggaaf van btw op de kosten. De budgetten worden verhoogd met btw.

Beheersmaatregelen:

Al vanaf de begroting 2019 hebben we in de jaarschijf 2023 deze nieuwe btw-regeling verwerkt in de budgetten. Ter gewenning was er de eerste jaren een aparte regeling waarmee gemeenten alsnog een btw-vergoeding konden aanvragen. Vanaf 2023 is deze regeling niet meer van kracht. We hebben grote investeringen op het gebied van sport zoals de nieuw- en verbouw van de sporthal en de renovatie van het sportpark vóór 2023 uitgevoerd.

Berekening weerstandscapaciteit

Onderstaand de berekening van de structurele en incidentele weerstandscapaciteit. De berekening van de onbenutte belastingcapaciteit wordt onder de tabel afzonderlijk toegelicht.

Weerstandscapaciteit		1 januari 2023
Incidentele weerstandscapaciteit		
Algemene reserve		14.010
Risicoreserve		4.615
Reserve Grondzaken		189
Verwacht begrotingssaldo incidenteel		-970
Totaal inidentele weerstandscapaciteit		17.844
Structurele weerstandscapaciteit		
Onbenutte belastingcapaciteit		2.319
Stelpost onvoorzien		60
Verwacht begrotingssaldo structureel		130
Totaal structurele weerstandscapaciteit		2.509
Totaal beschikbare weerstandscapaciteit		20.353

Onbenutte belastingcapaciteit

De onbenutte belastingcapaciteit is de ruimte die nog mogelijk is voor een tariefsverhoging OZB alvorens men toe kan treden als artikel 12 gemeente. Men wordt artikel 12 gemeente wanneer een gemeente de eigen financiële huishouding niet meer rond krijgt en een beroep moet doen op extra gelden. Een gemeente wordt als het ware onder curatele gesteld. Op basis van het landelijke gemiddelde OZB-percentages van de WOZ-waarde is het percentage van de WOZ-waarde voor toelating tot artikel 12 van de Financiële verhoudingswet voor het jaar 2021 vastgesteld op 0,1809%.

Onbenutte belastingcapaciteit	WOZ-waarde Begroot 2023	Tarief begroot 2023 Diemen	Tarief Artikel 12	Verschil tarieven	Onbenut
Woningen - eigenaren	6.630.670.000	0,0651%	0,1030%	0,0379%	2.510.160
Niet-woningen - eigenaar	814.000.000	0,2677%	0,2796%	0,0119%	96.880
Niet-woningen - gebruiker	691.900.000	0,2543%	0,2127%	-0,0416%	-288.100
Totaal onbenutte belastingcapaciteit					2.318.940

Weerstandsratio

Bij de weerstandsratio worden de geïnterpreteerde risico's afgezet tegen de aanwezige weerstandscapaciteit. In onderstaande tabel de berekening van de gewogen risicobedragen.

Risicoprofiel begroting 2023				
Volgnr. Risico-omschrijving		Verwacht (maximaal) risicobedrag	Kans-percentage	Gewogen risico-bedrag
Incidentele risico's				
1.	Plantage De Sniep	1.800	50,0%	900
2.	Holland Park	1.000	30,0%	300
3.	Buitenlust	150	30,0%	45
Totaal risicoprofiel Incidenteel		2.800		1.200
Structurele risico's				
4.	Herijking verdeling Gemeentefonds	2.900	70,0%	2.030
5.	Urentoerekening naar projecten	1.200	10,0%	120
6.	Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen Gemeenten (BUIG)	600	50,0%	300
7.	Leerlingengroei Diemen	350	70,0%	245
Totaal risicoprofiel Structureel		5.050		2.695
Totaal		7.850		3.895

Berekening weerstandsratio

De weerstandsratio wordt berekend voor de incidentele en structurele risico's. Aan de hand van de eerder genoemde gewogen risicobedragen en weerstandscapaciteit bepalen we hoe Diemen er voor staat.

Incidentele weerstandsratio =	Beschikbare weerstandscapaciteit	€ 17.844	=	14,9
	Gewogen risicobedrag	€ 1.200		

Structurele weerstandsratio =	Beschikbare weerstandscapaciteit	€ 2.509	=	0,9
	Gewogen risicobedrag	€ 2.695		

Conclusie

De **incidentele weerstandsratio** blijft 'Uitstekend'.

De grondexploitatie blijven, door de snelle ontwikkelingen en de grote geldstromen die hiermee gepaard gaan, een fors deel van het incidentele risico uitmaken.

De **structurele weerstandsratio** neemt af tot 'Matig'.

Het afnemen van de structurele weerstandsratio wordt vooral veroorzaakt door de verwachte doorvoering van de herijking van de verdeling van het Gemeentefonds. Als deze aanpassing daadwerkelijk plaats gaat vinden zonder compensatie, dan verslechtert ons structurele meerjarenperspectief behoorlijk en moeten we hier op anticiperen.

De risico's van de 'open-einde' regelingen binnen het sociaal domein, met name voor de jeugdzorg en de bijstand blijven groot.

Kengetallen

Kengetallen	Norm	Rekening 2021	Begroting 2022	Begroting 2023
1. Netto Schuldquote	<100%: groen >130%: rood	20%	86%	67%
2. Netto Schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	<70%: groen >100%: rood	25%	85%	66%
3. Solvabiliteitsrisico	>50%: groen < 30% rood	28%	15%	24%
4. Grondexploitatie	nvt	-11%	-17%	-17%
5. Structurele exploitatieruimte	>0,6%: groen < 0%:rood	3,45%	1,46%	1,13%
6. Belastingcapaciteit	Landelijk gemiddelde 100%	109%	102%	103%

1+2. Netto schuldquote en netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen

De nettoschuldquote weerspiegelt het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen. De nettoschuldquote geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie.

Nu kan er in een gemeente sprake zijn van het doorlenen, door weer aan andere partijen een lening te verstrekken, zoals aan sportclubs, culturele organisaties, etc. Om vervolgens inzicht te krijgen in hoeverre er sprake is van doorlenen moet de schuldquote zowel inclusief als exclusief doorgeleende gelden worden weergegeven. Op deze manier ontstaan twee indicatoren.

Deze indicatoren brengen in beeld in hoeverre de netto schulden zich verhouden tot de totale baten (inkomsten) van de gemeente. Hoe hoger het percentage, hoe meer externe financiering de gemeente heeft aangetrokken om de activiteiten (investeringen) te financieren.

Dit inzicht is uiteraard voor Diemen zelf van belang, maar het is ook verplicht deze kengetallen in begroting en rekening op te nemen. Samen met de andere vier financiële kengetallen geven ze een beeld van de financiële situatie van de gemeente.

De netto schuldquote wordt volgens een vaste formule berekend:

$$\text{De netto schuldquote} = (A+B+C-D-E-F-G) / H \times 100\%$$

- A Vaste schulden (cf. art. 46 BBV)
- B Netto vlottende schuld (cf. art. 48 BBV)
- C Overlopende passiva (cf. art. 49 BBV)
- D Financiële activa (cf. art. 36 lid d, e en f)
- E Uitzettingen < 1 jaar (cf. art. 39 BBV)
- F Liquide middelen (cf art. 40 BBV)
- G Overlopende activa (cf. art. 40a BBV)
- H Totale baten (cf. art. 17 lid c BBV (dus excl. mutaties reserves))

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.

In de tabel is een verbetering van de netto schuldquote te zien ten opzichte van vorig jaar. Oorzaak hiervan zijn de inkomsten vanuit de grondexploitaties. We hoeven geen vrijvallende geldleningen te herfinancieren. Net als in 2021 kunnen we ook in 2022 een deel van de investeringen financieren vanuit de opbrengsten van de grondexploitatie.

3. Solvabiliteitsratio

De solvabiliteit geeft een beeld van de mate waarin een gemeente zijn bezittingen financiert met eigen of vreemd vermogen. Voor het vergelijk met andere gemeenten heeft deze maatstaf beperkingen. Het kan zijn dat een gemeente activa huurt, terwijl een andere gemeente activa in eigen bezit heeft. Daardoor verschillen de balansen van gemeenten aanzienlijk, terwijl de risico's van beide instellingen elkaar weinig ontlopen.

4. Grondexploitatie

De afgelopen jaren is gebleken dat grondexploitaties een forse impact hebben op de financiële positie van een gemeente. Het kengetal grondexploitatie geeft aan hoe groot de grondpositie (de waarde van de grond) is ten opzichte van de totale (geraamde) baten van de gemeente. Het is belangrijk om te kunnen beoordelen of er een reële verwachting is of de grondexploitaties kunnen 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 ook tot een lagere solvabiliteitsratio).

De negatieve waarde is het gevolg van de gunstige aanbesteding van Holland Park West.

5. Structurele exploitatieruimte

Voor de beoordeling van de financiële positie is het van belang te kijken naar de structurele baten en lasten. Dit kengetal geeft aan welke ruimte de gemeente heeft om eigen lasten te dragen. Een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten te dekken.

6. Belastingcapaciteit

De belastingcapaciteit geeft inzicht hoe de belastingdruk in Diemen zich verhoudt ten opzichte het landelijke gemiddelde. Op basis van de gemiddelde WOZ-waarden worden de lokale lasten (OZB, afvalstoffenheffing en rioolrecht) vergeleken met het landelijke gemiddelde.

