

Jaarstukken 2020

13-07-2021



Risico's en weerstandsvermogen

Afdelingsmanager: K. Deutekom
Afdeling: Directie

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 2020 aangepast met de onttrekkingen en dotaties die in 2020 hebben plaats gevonden.

- 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 verreken 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 Onroerendezaakbelasting (OZB) alvorens men toe kan treden als artikel 12 gemeenten. 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 onvoorziene uitgaven.

- Begrotingssaldo structureel

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

Weerstandsratio

Het totaal aan gewogen risico's wordt afgezet tegen de weerstandscapaciteit. Dit leidt tot de bepaling van een weerstandsratio. 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).

Norm	Weerstandsratio	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 jaarstukken 2020

Onderstaand een overzicht van de geïnterpreteerde risico's. Ten eerste wordt de status aangegeven van de risico's die waren opgenomen in de Programmabegroting 2020. De risico's zijn aangevuld met nieuwe risico's. In de laatste kolom staat deze status aangegeven.

Verderop in de paragraaf worden de risico's en de genomen beheersmaatregelen per risico toegelicht.

Volg.	Risico-omschrijving	Verwacht (maximaal) risicobedrag	Kans op voordoen	Status
Incidentele risico's				
1.	Holland Park	1.960	Matig	Bestaand
2.	Claim Rijkswaterstaat grond A1 (vervallen)	750	Niet	Vervallen
3.	Plantage de Sniep	355	Gemiddeld	Bestaand
Totaal incidentele risico's		3.065		
Structurele risico's				
4.	Gebundelde Uitkering Pw, IOAW, IOAZ en Bbz - Voorheen BUIG	600	Hoog	Bestaand
5.	Sociaal domein (transitietrajecten)	500	Gemiddeld	Bestaand
6.	Extra bijdrage kosten jeugdzorg	400	Hoog	Nieuw
7.	Leerlingengroei Diemen	250	Hoog	Bestaand
8.	Sociale werkvoorziening (bijdrage Pantar)	200	Hoog	Bestaand
9.	Abonnementstarief Wmo	100	Gemiddeld	Bestaand
Totaal Structurele risico's		2.050		
Niet te kwantificeren risico's				
10.	Fiscale wijzigingen	N.v.t.	N.v.t.	Bestaand
11.	Marktontwikkeling aanbestedingen investeringen	N.v.t.	N.v.t.	Bestaand
12.	Herijking verdeling algemene uitkering in 2021	N.v.t.	N.v.t.	Bestaand
13.	Coronacrisis / economische recessie	N.v.t.	N.v.t.	Nieuw

Incidentele risico's

1. Holland Park

Risicobedrag € 1.960.000, de kans op voordoen is 'Matig' (30%).

Nadere omschrijving risico:

- Holland Park faciliterend

Het berekend risicobedrag is geschat op **€ 1,23 miljoen**. Het gaat om het saldo van de gemaakte plankosten en de overige voorbereidingskosten die in het kader van de faciliterende planvoorbereiding Holland Park zijn gemaakt en nog moeten worden verhaald op huidige en toekomstige ontwikkelende partijen.

- 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 Jaarstukken 2020), 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- en 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 **€ 0,57 miljoen**.

- Grondexploitatie Nieuwe locatie tankstation Provinciale weg

Hetzelfde geldt voor de grondexploitatie *Nieuwe locatie tankstation Provinciale weg*. Deze is 21 juni 2019 vastgesteld en bij de actualisatie van de grondexploitatie (zie daarvoor het MPG bij deze Jaarstukken 2020), is de kansen en risico analyse opgesteld. Het berekend risicobedrag is geschat op **€ 0,16 miljoen**.

Daarnaast is als uitkomst van de onderhandeling met BP over de sanering van het oude tankstation aan de Bergwijkdreef een belangrijk risico ingeboekt bij de Jaarstukken 2018 en bestendigt bij de Jaarstukken 2019 en Jaarstukken 2020. Het saldo van de schadeloosstelling van ca. € 1,6 miljoen is reeds voorzien in verliesvoorziening van de Reserve Grondzaken en wordt bij deze Jaarstukken 2020 verrekend.

Eventuele resterende gemeentelijke kosten komen ten laste van de grondopbrengsten die door de gemeente in dit gebied gerealiseerd moeten worden op de eigen gemeentelijke grondposities. Uiteindelijk is het streven om budgetneutraal te eindigen. Op dit moment is dat ingeschat als ruimschoots haalbaar (mede als gevolg van de verwachte grondverkoop Holland Park West), maar in de komende jaren zouden zich mogelijk situaties kunnen voordoen die de haalbaarheid verminderen. De inpassingen van (maatschappelijke) voorzieningen, het realiseren van een deels (sociaal) woningbouwprogramma, marktconjunctuur en duurzaamheidsambities hebben hierop hun invloed.

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 herontwikkelen (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.

2. Claim Rijkswaterstaat grond A1 (vervallen)

Nadere omschrijving risico

In 1972 heeft gemeente Diemen een overeenkomst gesloten met Rijkswaterstaat inzake de verwerving van de gronden voor de aanleg van de rijksweg A1. Op basis van deze overeenkomst moest Diemen nog een bedrag (van ca. € 0,75 miljoen) terugbetalen aan Rijkswaterstaat. De effectuering van deze overeenkomst uit 1972 had echter tot op heden, door verschillende opeenvolgende gebeurtenissen, nog niet plaatsgevonden; het grondeigendom onder de A1 ligt nog steeds grotendeels bij Diemen en de terugbetaling van het voorschotbedrag heeft nog niet plaatsgevonden. Medio 2018 hebben beide partijen initiatief genomen om dit dossier nu op te pakken en af te ronden, zowel wat betreft de historische aanleg A1, de uitbreiding A1-Oost en de verbinding A6-A1-A9. Met Rijkswaterstaat is overeenstemming bereikt over een aantal te sluiten overeenkomsten welke ter ondertekening voorliggen. De historische verrekenafpraak (van ca. € 0,75 miljoen) is hierbij buiten beschouwing gebleven en wordt door RWS kwijtgescholden. Het risico komt daarmee te vervallen.

3. Plantage de Sniep

Risicobedrag € 355.000, de kans op voordoen is 'Gemiddeld' (50%).

Nadere omschrijving risico:

Bij de meest recente actualisatie van de grondexploitatie van Plantage de Sniep (zie daarvoor het MPG bij de Jaarstukken 2020), 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 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 langerlopende projecten, echter nooit helemaal te vermijden.

Het belangrijkste risico zoals gemeld in het MPG 2020 is:

De meerwerk aan woonrijp maken werkzaamheden door de ongunstige fasering van bouwplots en het treffen van tijdelijke maatregelen, herstelwerkzaamheden en aanpassingswerkzaamheden. De grondexploitatie Plantage de Sniep bevindt zich steeds meer in de afrondende fase, desondanks zijn nog niet alle uit te geven percelen ontwikkeld. Dit zorgt ervoor dat er bouwverkeer blijft rijden binnen het gebied van de grondexploitatie. Hoewel nieuwe aangelegde delen van de openbare ruimte zo goed als mogelijk worden vermeden als route voor bouwverkeer is het niet uit te sluiten dat in de toekomst deze route toch via die delen zal moeten.

Voor de overige risico's en kansen kan de geheime bijlage van het MPG worden geraadpleegd.

Structurele risico's

4. Gebundelde Uitkering P-wet, IOAW, IOAZ en Bbz (levensonderhoud zelfstandigen) - voorheen BUIG

Risicobedrag € 600.000, de kans op voordoen is 'Hoog' (70%).

Nadere omschrijving risico:

Via de Gebundelde uitkering (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. Er is geen terugbetaalverplichting. Gemeenten kunnen ook geld tekort komen indien de uitkering van het rijk onvoldoende is om de bijstandslasten te dekken. Bij een omvangrijk tekort kan een verzoek worden gedaan voor een aanvullend budget, de zogenaamde "vangnetuitkering". Door de coronacrisis heeft het Rijk extra middelen ingezet voor inkomensondersteuning. Deze wijze van compensatie zal op enig moment ophouden. Het is dan afwachten in hoeverre dat tot een toestroom van het aantal bijstandsverleningen door de gemeente gaat leiden. Belangrijke factor daarbij is het tempo van het herstel van de economie. Deze situatie vergroot de kans op voordoen van dit risico. Omdat bijstandsverlening een open-einde regeling is, brengt dit altijd een risico met zich mee.

Beheersmaatregelen:

De poortwachtersfunctie en re-integratie instrumenten van de gemeente worden hiervoor ingezet.

5. Sociaal domein (transitietrajecten)

Risicobedrag € 500.000, de kans op voordoen is 'Gemiddeld' (50%).

Nadere omschrijving risico:

Vanaf januari 2015 is de gemeente verantwoordelijk voor een drietal regelingen in het sociaal domein. Het betreft de nieuwe Jeugdwet, de overheveling van een deel van de AWBZ naar de Wmo en de Participatiewet. De decentralisaties gaan gepaard met forse bezuinigingen. De druk op met name het jeugdbudget is in 2020 verder toegenomen. De open einde regeling impliceert dat alle aanvragen voor voorzieningen binnen het sociaal domein afgehandeld moeten worden. Het 'open-einde' karakter vormt een structureel risico. De open einde regeling wordt niet overal vanzelfsprekend meer toegepast. In Diemen is eind 2020 gewerkt met een kritischere toegang voor (lichte begeleiding) jeugdhulptrajecten. Dat heeft een beperkt financieel effect gehad, maar heeft ook als opstap gediend voor eventueel 2021.

Beheersmaatregelen:

- In 2020 is gestart met de aanbesteding van hoogspecialistische jeugdhulp (segment C). De inkoop wordt voorbereid en geëffectueerd in 2022;
- betere monitoring en sturing en strikter contractmanagement;
- in te zetten op vroegtijdige signalering zodat preventieve maatregelen genomen kunnen worden;

- extra alertheid en controle bij verwijzingen naar kostbare, specialistische jeugdhulp (segment C).

6. Extra bijdrage kosten jeugdzorg

Risicobedrag € 400.000, de kans op voordoen is 'Hoog' (70%).

Nadere omschrijving risico:

Het Rijk heeft vanaf 2019 extra middelen vrijgemaakt voor de jeugdkosten binnen het sociaal domein. Dit betrof extra middelen voor 2020 en 2021. De bijdrage mocht structureel opgenomen worden in het meerjarenperspectief. Ondertussen worden er onderzoeken uitgevoerd wat de oorzaak is van de hogere uitvoeringskosten. Het besluit of de rijksmiddelen definitief worden verhoogd is doorgeschoven naar het nieuwe kabinet. Dit is dus voorsnog onzeker. De eerste signalen voor gemeenten zijn niet positief. Hoewel onderzoek heeft aangetoond dat er inderdaad grote tekorten zijn als gevolg van de overheveling van de jeugdzorg naar de gemeenten heeft het 'demonstraire' kabinet aangegeven geen extra middelen te willen vrijmaken.

Beheersmaatregelen:

De kosten voor jeugd zijn bij vrijwel alle gemeenten moeilijk beheersbaar. Binnen Diemen zijn beheersmaatregelen genomen (zie ook risicoparaagraaf Sociaal Domein) en er wordt gewerkt aan een aanpak om meer grip en controle te krijgen op de kosten sociaal domein.

7. Leerlingengroei Diemen

Risicobedrag € 250.000, de kans op voordoen is 'Hoog' (70%).

Nadere omschrijving risico:

Op basis van de leerlingenprognoses wordt 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.

Beheersmaatregelen:

Om de effecten van de groei van het aantal leerlingen te monitoren is in 2020 het Integraal Huisvestingsplan (IHP) geactualiseerd. Dit geeft een beeld van de benodigde onderwijsvoorzieningen de komende jaren.

8. Sociale werkvoorziening (bijdrage Pantar)

Risicobedrag € 200.000, de kans op voordoen is 'Hoog' (70%).

Nadere omschrijving risico:

In de Dienstverleningsovereenkomst (DVO) is de afspraak opgenomen dat gemeente Diemen garant staat voor de loonkosten WSW werknemers uitgevoerd door Pantar.

Beheersmaatregelen:

Pantar zorgt voor een doelmatige uitvoering van de WSW en streeft naar een gezonde financiële exploitatie met een positief exploitatieresultaat. Eventuele tekorten worden tot een minimum beperkt. De gemeente ondersteunt Pantar door waar mogelijk gemeentelijke opdrachten aan Pantar te gunnen.

9. Abonnementstarief Wmo

Risicobedrag € 100.000, de kans op voordoen is 'Gemiddeld' (50%).

Nadere omschrijving risico:

Ongeacht het aantal voorzieningen, gebruik, inkomen en vermogen betaalt de cliënt € 19 per maand eigen bijdrage voor Wmo-voorzieningen. Door dit vaste abonnementsstarief is er een kans op toename in de vraag naar Wmo-voorzieningen, omdat de financiële prikkel voor burgers om zelf voorzieningen te regelen is weggefallen.

Beheersmaatregelen:

Geen.

Niet te kwantificeren risico's

10. Fiscale wijzigingen

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

- Vennootschapsbelasting

Nadere omschrijving risico:

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 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 hebben we over de jaren 2016 tot en met 2019 aangifte gedaan. Dit om naheffingsrente (8%) uit te sluiten. Het aanslagbedrag bedraagt jaarlijks plusminus € 25.000. 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-sportvrijstelling

Nadere omschrijving risico:

In 2019 is het btw-regime voor sportaccommodaties gewijzigd. Vanaf 1 januari 2019 is de btw-sportvrijstelling uitgebreid. Het geven van gelegenheid tot sportbeoefening zonder winstoogmerk is dan niet meer belast met btw. Gemeenten en sportstichtingen mogen geen btw meer in rekening over de gebruikersvergoedingen of huuropbrengsten. Omdat er geen btw in rekening wordt gebracht hebben gemeenten en sportstichtingen ook geen

recht meer op teruggaaf van btw op de kosten. De btw op de kosten wordt een kostenpost. Om gemeenten en sportstichtingen tegemoet te komen, heeft de Minister voor Medische Zorg een compensatieregelingen in het leven geroepen (Regeling specifieke uitkering sport, afgekort SPUK). Op basis van deze regeling kan tot 2023 alsnog een beroep gedaan worden op btw-compensatie. Het Rijk heeft hiervoor een apart budget opzij gezet. Naar verwachting is het bedrag dat geclaimed gaat worden hoger dan het budget dat opzij is gezet. In dat geval wordt de btw verhoudingsgewijs gecompenseerd. Inmiddels zijn alle SPUK-aanvragen ingediend, het is nog afwachten welk percentage wordt uitgekeerd.

Beheersmaatregelen:

In de begroting wordt tot en met 2022 de btw op sport meegenomen in de ramingen. Daartegenover staat de opbrengsten als gevolg van de SPUK-aanvragen. Verschillen worden verrekend met de algemene middelen (jaarrekeningsaldo of Algemene Reserve). Vanaf 2022 vervalt de opbrengst vanuit de SPUK. In de uitvoering van investeringen op het gebied van sport wordt getracht deze zoveel als mogelijk vóór 2023 te realiseren.

- Mengpercentages

Nadere omschrijving risico:

Voor alle activiteiten die de gemeente uitvoert zijn verschillende btw-regimes. Soms is er sprake van ondernemersactiviteiten, dus ook het bijbehorende kostprijsverhogende btw-regime dat net zoals bedrijven bij de Belastingdienst kan worden gedeclareerd. Afhankelijk van de gemeentelijk taak geldt een kostprijsverhogend of juist helemaal geen btw-regime. Wanneer er sprake is van een kostprijsverhogend regime kan de btw gecompenseerd worden vanuit het btw-compensatiefonds.

De kosten voor bedrijfsvoering zijn ondersteunend aan een mengeling van activiteiten en dus ook onderhevig aan een mengeling van btw-regimes. De urenbesteding helpt ons hierbij om het mengpercentage te bepalen. Niet alleen een gewijzigde urentoerekening heeft invloed op het mengpercentage maar ook de wijziging van het regime per gemeentelijk taak heeft gevolgen (bijvoorbeeld het wegvallen van de btw bij sportactiviteiten).

Binnen de grondexploitaties kan het voorkomen dat er een verschuiving is tussen ondernemersactiviteiten (kostprijsverhogende btw) en compensabele btw. Per saldo geeft dit geen verschil in de totale btw-afdracht. Echter een verschuiving heeft wel gevolgen, namelijk een naheffingsaanslag. Wanneer er bijvoorbeeld te weinig ondernemers-btw is verrekend en te veel compensabele btw vindt er een naheffing plaats. Te veel verrekenen heeft bij de Belastingdienst geen consequenties, te weinig wel. Hierover rekent de Belastingdienst een boeterente.

Beheersmaatregelen:

We verkleinen dit risico door regelmatig de btw-regimes en urenbesteding te toetsen en herberekenen. De bepaling van het btw-regime wordt vastgelegd in een zogenoemde grondslagentabel. Deze tabel wordt afgestemd met de Belastingdienst. Ook de wijze van de berekening van het mengpercentage doen we in afstemming met de Belastingdienst. Dit geldt zowel voor het mengpercentage van de bedrijfsvoeringskosten als voor de wijze van toedeling van de btw bij grondexploitaties.

Wijziging van het btw-regime is door de gemeente niet te beheersen maar heeft wel financiële gevolgen.

11. Markontwikkeling aanbestedingen investeringen

Nadere omschrijving risico:

Bij het opstellen van de begroting was het herstel van de economie nog in volle gang en leidde dat er toe dat de marktprijzen in rap tempo stegen. Niet alleen voor de reguliere uitgaven maar ook voor de investeringen. Door de coronacrisis is dit risico zo goed als

verdwenen. Zeker investeringen worden nu vaak weer gunstiger aanbesteed. Vraag is natuurlijk hoe lang dit blijft duren. Dit is vooral afhankelijk van de duur van de coronacrisis en het daaropvolgende herstel van de economie. In de begroting en jaarrekening blijven wij u informeren over de ontwikkelingen.

Beheersmaatregelen:

Op basis van de aanbestedingsprocedure zal meestal de financieel voordelige aanbieder de meeste kans maken, al telt de weging van kwaliteit en duurzaamheid natuurlijk ook steeds meer mee. Wanneer blijkt dat de aanbestedingen prijstechnisch gezien blijven tegenvallen dan vindt een heroverweging plaats van alle voorgenomen investeringen. Dit heeft waarschijnlijk consequenties voor de ambities zoals vastgelegd in het coalitieakkoord.

12. Herijking verdeling algemene uitkering in 2021

Nadere omschrijving risico:

Al enige jaren onderzoekt het Rijk een nieuwe wijze voor de verdeling van het Gemeentefonds. De minister van Binnenlandse Zaken meldt in een brief aan de Tweede Kamer dat met die herijking wordt gestreefd naar een globale verdeling, die aansluit bij de verschillen in kosten van gemeenten en bij de verschillen in inkomsten die gemeenten zelf genereren.

Er is onderscheid te maken in drie grote wijzigingen.

Ten eerste de wijziging van de maatstaven voor het reguliere deel van het gemeentefonds. Op basis van de cijfers 2017 zijn diepgaande analyses gemaakt en is een voorstel neergelegd in een rapport.

De tweede wijziging betreft de verdeling van het gemeentefonds voor de kosten binnen het sociaal domein. Bijstandsverlening telt hier niet bij mee, daar ontvangen we een specifieke doeluitkering voor (BUIG). Ook hiervoor is aan de hand van een uitgebreide analyse op de cijfers 2017 een voorstel neergelegd.

De derde wijziging betreft de verrekening van de eigen inkomsten van de gemeente. Dit betreft vooral de verrekening van de potentiële belastingopbrengsten van een gemeente. De drie wijzigingen leveren een financieel effect op. De berekeningen worden op macro-economisch niveau uitgevoerd. De effecten per gemeenten kunnen hierdoor onderling behoorlijk afwijken. Als vangnet is daarom een maximaal effect berekend. De herverdeling van het fonds mag per jaar niet meer dan € 15 per inwoner nadelig verschil opleveren.

De eerste uitkomsten van het onderzoek hebben al veel ophef veroorzaakt bij een groep nadeelgemeenten uit Groningen en Friesland. Dit heeft ertoe geleid dat de invoering van de herverdeling een jaar is doorgeschoven naar 2023.

Tenslotte nog een belangrijk aandachtspunt. De herverdeling van het gemeentefonds gaat uit van een onveranderde grootte van het Gemeentefonds. Wanneer het Rijk besluit tot een toevoeging of juist bezuiniging van het fonds heeft dat effect. Deze zijn bij de herverdelingsberekeningen niet mee genomen.

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.

13. Coronacrisis / economische recessie

Nadere omschrijving risico:

Sinds februari 2020 is de wereld in de greep van de coronapandemie. Dit is dus ook een risico die niet mag ontbreken in deze paragraaf. We hebben het risico opgenomen onder de niet te kwantificeren risico's om meerdere redenen. Ten eerste is het nog onduidelijk hoe lang de pandemie zal voortduren en vervolgens is het onbekend met welk tempo het maatschappelijke en financiële herstel zal ontwikkelen.

Daarnaast is het slechts grofmazig en indicatief aan te geven welke financiële effecten de coronacrisis met zich meebrengt. Veel maatregelen worden al meegenomen bij de uitvoering van de reguliere taken. Een niet te kwantificeren deel wordt opgevangen binnen de bestaande capaciteit en reeds bestaande budgetten.

De coronacrisis raakt iedereen en daardoor zijn de effecten zo omvangrijk dat ze niet limitatief te benoemen zijn. De coronacrisis brengt ook kansen. Zo heeft het thuiswerken en digitaal vergaderen een vlucht genomen en biedt ook kansen voor de toekomst. Vooralsnog gaat alle aandacht voorlopig nog uit naar ondersteunende maatregelen.

Beheersmaatregelen:

Door het invoeren van het crisISOverleg, eerst dagelijks en later wekelijks, wordt geanticipeerd op alle ontwikkelingen die corona met zich meebrengt. Belangrijk daarbij is de communicatie. Niet alleen naar de burgers en ondernemers maar ook naar de raad en organisatie. Middels nieuwsbrieven worden raad en medewerkers geïnformeerd.

Er zijn tal van maatregelen genomen om de coronacrisis draagbaar te maken/houden. Niet alleen op financieel gebied maar juist ook op maatschappelijk gebied. Wanneer nodig zijn hier extra budgetten en capaciteit voor vrijgemaakt. Zolang de coronacrisis blijft aanhouden zullen we op deze wijze doorgaan. Ondertussen zijn we ook al aan het nadenken welke maatregelen we kunnen inzetten na de coronacrisis. Het is de verwachting dat er nog steeds hulp vanuit de overheid nodig is om de economie snel weer op gang te helpen.

In twee tussentijdse rapportages en in deze jaarstukken hebben wij zo goed als mogelijk alle maatregelen en acties per programma gepresenteerd en inzichtelijk gemaakt welke kosten (en opbrengsten) hier mee gemoeid waren.

Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen betreft de middelen en de mogelijkheden waarover de gemeente kan beschikken om niet begrote kosten te dekken. Ook hierbij is net als bij de risico's, onderscheid te maken in incidenteel en structureel weerstandsvermogen.

Incidentele weerstandsvermogen

- Algemene reserve;
- Risicoreserve;
- Reserve Grondzaken;
- Voorziening Grondzaken;
- Begrotings- / rekeningresultaat.

Algemene reserve

Voor de berekening van het weerstandsvermogen hebben we de stand van de Algemene reserve op 1 januari 2020 aangepast met de onttrekkingen/dotaties waarvan we weten dat die in 2020 hebben plaatsgevonden.

Risicoreserve

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

Reserve en Voorziening Grondzaken

Bij vaststelling van de Jaarrekening 2016 zijn de Reserve en Voorziening Grondzaken geïntroduceerd. Met de Reserve worden de opbrengsten en afwaardering van gronden verrekend. Ook wordt de Reserve Grondzaken in eerste instantie gebruikt om de Voorziening Grondzaken op peil te brengen. In de voorziening wordt het verwachte tekort van grondexploitaties gestort.

Begrotings- / rekeningresultaat

Bij de berekening van het weerstandsvermogen wordt het verwachte begrotingssaldo danwel het werkelijke rekeningsaldo meegenomen.

Structureel weerstandsvermogen

- Onbenutte belasting capaciteit (OZB, precario);
- Stelpost onvoorzien.

Onbenutte belastingcapaciteit

De onbenutte belastingcapaciteit is de ruimte die nog mogelijk is voor een tariefsverhoging OZB alvorens men toe kan treden als artikel 12 gemeenten. 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 2020 vastgesteld op 0,1853%.

Onbenutte belastingcapaciteit	WOZ-waarde 2020	Tarief Diemen 2020	Tarief Art. 12	Verschil tarieven	Onbenut
Woningen - eigenaren	3.994.165	0,0836%	0,1853%	0,1017%	4.062
Niet-woningen - eigenaar	605.786	0,2581%	0,1853%	-0,0728%	-441
Niet-woningen - gebruiker	605.786	0,2452%	0,1853%	-0,0599%	-363
Totaal onbenutte belastingcapaciteit					3.258

Stelpost onvoorzien

Het budget voor onvoorzien is gebaseerd op het aantal inwoners. Per saldo houden we in de begroting rekening met € 51.000. Deze stelpost is structureel in de begroting opgenomen en dient ter dekking van onvoorziene uitgaven.

Berekening weerstandsvermogen

Weerstandsvermogen		
Weerstandsvermogen incidenteel	31-12-2019	31-12-2020
Algemene reserve, algemene dekkingsmiddelen	13.761	12.595
Risicoreserve	4.615	4.615
Reserve grondzaken	288	186
Verwacht resultaat	-	329
Bestemmingsvoorstellen	-	-272
Totaal Weerstandsvermogen incidenteel	19.264	18.747
Weerstandsvermogen structureel	31-12-2019	31-12-2020
Onbenutte belastingcapaciteit	3.327	3.258
Stelpost onvoorzien	-	-
Totaal Weerstandsvermogen Structureel	3.327	3.258

Ratio weerstandsvermogen

Bij de ratio weerstandsvermogen worden de geïnventariseerde risico's afgezet tegen het aanwezige weerstandsvermogen. In onderstaande tabel de gewogen risico's.

Risicoprofiel rekening 2020				
Volg.	Risico-omschrijving	Verwacht (maximaal) risicobedrag	Kans-percentage	Gewogen risico-bedrag
Incidentele risico's				
1.	Holland Park	1.960	30%	588
2.	Claim Rijkswaterstaat grond A1 (vervallen)	750	0%	-
3.	Plantage de Sniep	355	50%	178
Totaal risicoprofiel Incidenteel		3.065		766
Structurele risico's				
4.	Gebundelde Uitkering Pw, IOAW, IOAZ en Bbz - Voorheen BUIG	600	70%	420
5.	Sociaal domein (transitietrajecten)	500	50%	250
6.	Extra bijdrage kosten jeugdzorg	400	70%	280
7.	Leerlingengroei Diemen	250	70%	175
8.	Sociale werkvoorziening (bijdrage Pantar)	200	70%	140
9.	Abonnementstarief Wmo	100	50%	50
Totaal risicoprofiel Structureel		2.050		1.315
Niet te kwantificeren risico's				
10.	Fiscale wijzigingen	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
11.	Marktontwikkeling aanbestedingen investeringen	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
12.	Herijking verdeling algemene uitkering in 2021	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
13.	Coronacrisis / economische recessie	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.

Berekening weerstandsratio

De weerstandsratio wordt berekend voor de incidentele en structurele risico's. Aan de hand van de eerder genoemde waarderingstabel wordt bepaald hoe Diemen er voor staat.

Incidentele weerstandsratio		
1. Beschikbare weerstandsvermogen	2. Benodigde weerstandscapaciteit	Ratio (1:2)
18.747	766	24,5

Structurele weerstandsratio		
1. Beschikbare weerstandsvermogen	2. Benodigde weerstandscapaciteit	Ratio (1:2)
3.258	1.315	2,5

Conclusie

De ratio voor het incidentele weerstandsvermogen is 'Uitstekend'.

De Algemene reserve is in 2020 iets afgenomen. Grondexploitatie Plantage De Sniep loopt steeds meer naar het einde waardoor het incidentele risico afnemen. Door interne beheersmaatregelen trachten we zo goed mogelijk de risico's te beperken en de kansen te benutten.

De ratio voor het structurele weerstandsvermogen is 'Uitstekend'.

De hoogte van structurele risico's is toegenomen. Dit komt door het opnemen van de risico's 'Abonnementstarief Wmo' en 'Toename aantal statushouders'.

Kengetallen

Conform het BBV, artikel 11:2, moeten wij in het jaarverslag 2020 ook de volgende vijf kengetallen verplicht opnemen in de paragraaf weerstandsvermogen van de programmabegroting:

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

Kengetallen	Norm	Rekening 2019	Begroting 2020	Rekening 2020
1. Netto Schuldquote	<100%: groen >130%: rood	43%	127%	36%
2. Netto Schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	<70%: groen >100%: rood	40%	125%	34%
3. Solvabiliteitsrisico	>50%: groen <30%: rood	21%	14%	18%
4. Grondexploitatie	N.v.t.	-3%	4%	-2%
5. Structurele exploitatieruimte	>0,6%: groen <0%: rood	1,72%	0,50%	2,18%
6. Belastingcapaciteit	Landelijk gemiddelde 100%	106%	106%	109%

In bovengenoemde tabel valt op dat de solvabiliteitsratio 'rood' gekleurd is. Oorzaak hiervan is de hoge leningenportefeuille van de gemeente. Deze is destijds ontstaan bij de bodemsanering van grondexploitatie Plantage De Sniep. De afgelopen jaren is de leningenportefeuille van € 85 miljoen in 2015 teruggebracht tot € 42,5 miljoen eind 2020. Oftewel er wordt al op gestuurd. Echter nieuwe ambities vergen investeringen en daarmee zal de leningenportefeuille in de komende jaren weer toenemen. Dat zal een negatief effect hebben op de solvabiliteitsratio.

Alternatief is de norm bij te stellen. Nu sluiten we aan bij de normering van de VNG. De raad kan besluiten een afwijkende norm te hanteren. Advies is dit niet te doen zodat inzichtelijk blijft dat we aan de hoge kant zitten qua solvabiliteitsratio.

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

De netto schuldquote weerspiegelt het niveau van de schuldenlast ten opzichte van de eigen middelen en geeft een beeld van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie.

Om inzicht te verkrijgen in hoeverre er sprake is van doorlenen wordt de netto schuldquote zowel in- als exclusief doorgeleende gelden weergegeven.

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 grondexploitatie 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 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 ook tot een lagere solvabiliteitsratio).

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. De belastingcapaciteit is gerelateerd aan de hoogte van de gemiddelde woonlasten (OZB, rioolheffing en reinigingsheffing).