

# Programmabegroting 2024

Versie: Vastgesteld door Raad

9 november 2023



# 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 onvoorziene 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 moeten we dekking vinden 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 geïnterpreteerde risico's in beeld gebracht.

| Volgnr. Risico-omschrijving           |                                                              | Verwacht (maximaal) risicobedrag | Kans op voordoen | Status   |
|---------------------------------------|--------------------------------------------------------------|----------------------------------|------------------|----------|
| <b>Incidentele risico's</b>           |                                                              |                                  |                  |          |
| 1.                                    | Holland Park                                                 | 1.200                            | Matig            | Bestaand |
| 2.                                    | Plantage De Sniep                                            | 390                              | Matig            | Bestaand |
| 3.                                    | Buitenlust                                                   | 100                              | Hoog             | Bestaand |
| 4.                                    | Specifieke uitkeringen van het Rijk                          | 800                              | Matig            | Nieuw    |
| Subtotaal incidentele risico's        |                                                              | 2.490                            |                  |          |
| <b>Structurele risico's</b>           |                                                              |                                  |                  |          |
| 5.                                    | Herijking verdeling Gemeentefonds                            | 2.900                            | Zeer Hoog        | Bestaand |
| 6.                                    | Urentoerekening naar projecten                               | 610                              | Laag             | Bestaand |
| 7.                                    | Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen Gemeenten (BUIG) | 600                              | Matig            | Bestaand |
| 8.                                    | Energiecrisis                                                | 500                              | Gemiddeld        | Nieuw    |
| Subtotaal Structurele risico's        |                                                              | 4.610                            |                  |          |
| <b>Totaal</b>                         |                                                              | <b>7.100</b>                     |                  |          |
| <b>Niet kwantificeerbare risico's</b> |                                                              |                                  |                  |          |
| 9.                                    | Kosten Jeugdzorg                                             | N.v.t.                           | N.v.t.           | Bestaand |
| 10.                                   | Fiscale wijzigingen                                          | N.v.t.                           | N.v.t.           | Bestaand |
| 11.                                   | Inflatie                                                     | N.v.t.                           | N.v.t.           | Bestaand |
| 12.                                   | Rente                                                        | N.v.t.                           | N.v.t.           | Nieuw    |

# Incidentele risico's

## 1. Holland Park

Risicobedrag: € 390.000

### *Nadere omschrijving risico:*

Bij de meest recente actualisatie van de grondexploitatie van Plantage de Sniep (zie daarvoor het MPG bij de Jaarrekening 2022), hebben we een zo goed als mogelijke inschatting gemaakt van het resultaat en de doorlooptijd van het project. In de geactualiseerde grondexploitatie voegden we ook een kansen- en risicoanalyse toe. 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 zoveel mogelijk te voorkomen en of te beheersen. In het MPG is een overzicht en toelichting van alle kansen, risico's en beheersmaatregelen opgenomen, die zich kunnen voordoen in Plantage de Sniep.

### *Beheersmaatregelen:*

De afgelopen tijd is 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. Door het toevoegen van de locatie Rietschuur, voorheen deelgebied R, is het risico van deze grondexploitatie groter geworden. De resterende werkzaamheden in het openbaar gebied van de Plantage de Sniep zijn grotendeels afgerond en kennen slechts kleine risico's en kansen.

## 2. Plantage de Sniep

Risicobedrag: € 1.200.000

### *Nadere omschrijving risico:*

- Holland Park faciliterend

Het berekend risicobedrag is geschat op € 0,75 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 herontwikkelen. Deze overeenkomsten regelen een exploitatiebijdrage, waarmee de te maken gemeentelijke voorbereidingskosten en incidentele investeringskosten zijn betrokken. Een groot deel van de bijdragen hebben we inmiddels in rekening gebracht. In de komende jaren moeten we het overige deel ontvangen. Toekomstige ontwikkelende partijen 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 de Jaarrekening 2022), hebben we een zo goed als mogelijke inschatting gemaakt van het resultaat en de doorlooptijd van het project. In de geheime bijlage van de geactualiseerde grondexploitatie vindt u ook een kansen- en risicoanalyse toegevoegd met een overzicht en toelichting van alle kansen, risico's en beheersmaatregelen opgenomen, die zich kunnen voordoen in Holland Park West. Het berekend risicobedrag is geschat op € 0,45 miljoen.

### **3. Buitenlust**

Risicobedrag: € 100.000

#### *Nadere omschrijving risico:*

De grondexploitatie sociale woningbouw Buitenlust is 16 december 2021 vastgesteld en bij de actualisatie van de grondexploitatie (zie daarvoor het MPG bij de Jaarrekening 2022), hebben we een zo goed als mogelijke inschatting gemaakt van het resultaat en de doorlooptijd van het project. In de grondexploitatie is 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 de onzekerheden die mogelijk kunnen optreden. Hierbij is het streven om eventuele risico's met een negatieve financiële impact zoveel mogelijk te voorkomen of te beheersen. In het MPG is een overzicht en toelichting van alle kansen, risico's en beheermaatregelen opgenomen, die zich kunnen voordoen in Buitenlust.

#### *Beheersmaatregelen:*

We zullen zal nadrukkelijker op kosten sturen en kansen in het project worden nader onderzocht en voorbereid, zoals de mogelijkheden voor een subsidie voor plankosten. Tegenvallers zijn, bij langerlopende projecten, echter nooit helemaal te vermijden. In het MPG is een overzicht en toelichting van alle kansen, risico's en beheermaatregelen opgenomen, die zich kunnen voordoen in Buitenlust.

### **4. Specifieke uitkeringen van het Rijk**

Risicobedrag: € 800.000

#### *Nadere omschrijving risico:*

Steeds vaker ontvangen we van het Rijk meerjarige specifieke uitkeringen. Deze uitkeringen ontvangen we voor een bepaald doel en leiden vaak tot een capaciteitsbehoefte. Vanuit efficiency-oogpunt is het voordeliger om personeel in dienst te nemen dan in te huren. Probleem bij het in dienst nemen van personeel is dat de dekking niet structureel is. Het dienstverband vaak wel. Ondanks dit risico heeft het toch de voorkeur personeel in dienst te nemen. Uitgangspunt is dat op termijn door personeelwisselingen de overcapaciteit is op te lossen. Idealiter wordt de specifieke uitkering omgezet naar een vast onderdeel van het Gemeentefonds.

#### *Beheersmaatregelen:*

Uiteraard houden wij nauwlettend de ontwikkeling van de doeluitkeringen in de gaten en zullen we voor afloop van de doeluitkering zoveel alvast anticiperen op de wegvallende dekkingsbron.

## Structurele risico's

### 5. Herijking verdeling Gemeentefonds

Risicobedrag: € 2.900.000

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. De huidige situatie is nog niet het eindstation en het model zal continu onderhoud vragen. De Raad voor het Openbaar Bestuur heeft daartoe een onderzoeksagenda voorgesteld. De VNG heeft aangegeven het van belang te vinden dat de Raad voor et Openbaar Bestuur (ROB), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en gemeenten nauw bij de uitvoering van de onderzoeksagenda betrokken worden.

De planning is dat begin 2025 een evaluatie wordt opgeleverd. In de huidige situatie is Diemen een nadeelgemeente. Er is afgesproken dat gemeenten vooralsnog gecompenseerd worden voor het voor- danwel nadeel, welke hoger is dan het afgesproken ingroeipad. Voor Diemen houdt dit in dat er in de jaren 2025 en verder een positieve compensatiepost (suppletie-uitkering) is opgenomen van € 2,9 miljoen.

In beginsel zou bij het volledig doorvoeren van de herijking de verwachting zijn dat de gemeente Diemen deze post komt te vervallen en daarmee een negatief effect gaat krijgen. Dit bedrag vormt dus een risico binnen het gemeentefonds en ook de begroting want het bedrag kan, mede door de evaluatie, op een later moment weer anders uitpakken.

#### *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 de afweging van dergelijke besluiten op macro-niveau plaatsvindt. Uiteraard is er aandacht voor de effecten van individuele gemeenten. Aangezien het effect zich pas in 2026 of later gaat voordoen is er nog enige tijd om op de ontwikkeling te anticiperen.

### 6. Urentoerekening naar projecten

Risicobedrag: € 610.000

#### *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 laag ingeschat. Enerzijds is voorzien dat de groei en investeringsprojecten nog voor langere tijd aanhouden, anderzijds zullen er zich komende tientallen jaren ook herstructurerings- en transformatie-opgaven aandienen, welke een projectmatige aanpak vragen.

Tot slot zal het probleem, als het zich al voordoet, vanzelf oplossen; gekwalificeerd personeel zal waarschijnlijk 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.

## **7. Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzienigen Gemeenten (BUIG)**

Risicobedrag: € 600.000

### *Nadere omschrijving risico:*

Via de Participatiewet 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.

### *Beheersmaatregelen:*

De gemeente kan, bij een omvangrijk tekort van meer dan 7,5% van het definitieve vastgestelde BUIG budget, onder voorwaarden in aanmerking komen voor een aanvullend budget, de zogenaamde "vangnetuitkering".

## **8. Energiecrisis**

Risicobedrag: € 500.000

### *Nadere omschrijving risico:*

In 2022 zijn de tarieven voor het leveren van energie (gas en elektriciteit) enorm gestegen door met name de oorlog in Oekraïne. Er is een schaarste aan aardgas en omdat de prijs van elektriciteit gekoppeld is aan de gasprijs zijn beide tarieven gestegen. Dit heeft grote gevolgen voor de burgers en bedrijven maar ook wij als gemeente merken dat de prijzen voor energie stijgen.

Een eerste voorlopige en grove inschatting is dat wij over aan energiekosten minimaal twee keer zoveel kwijt zijn dan nu is begroot. In 2023 was voor de uitgaven aan gas € 225.000 begroot en voor elektra € 425.000. Totaal dus € 650.000 aan meerkosten.

De laatste maanden dalen de gasprijzen maar de markt blijft onstabiel. Desondanks verwachten we niet dat de gasprijzen zo extreem gaan stijgen als het afgelopen jaar. Dit komt mede door de Rijksmaatregelen. De vraag is op welk niveau de prijzen gaan stabiliseren.

Onze gemeentelijke energie nemen we af bij één leverancier. Ons contract kent geen vaste energieprijzen maar zogenoemde 'klikmomenten'. Vier keer per jaar worden de prijzen voor gas en elektra aangepast aan de op dat moment geldende prijs.

### *Beheersmaatregelen:*

In 2024 hebben we een stelpost van € 400.000 opgenomen voor eventuele prijsstijgingen van de energie. Door een hogere indexering van de tarieven voor de sporthallen en het zwembad genereren we € 100.000 extra inkomsten. Hiermee zijn de budgetten voor energiekosten van deze accommodaties verhoogd.

De laatste jaren is veel geïnvesteerd in het verduurzamen van onze gebouwen. Dit zou naar verwachting zijn weerslag moeten vinden in het verbruik van energie.

Tenslotte heeft het Rijk ook een deel van de kosten gecompenseerd.

## Nog niet te kwantificeren risico's

### 9. Kosten Jeugdzorg

#### *Nadere omschrijving risico:*

- Landelijke ontwikkelingen

Het Ministerie van VWS, zorgaanbieders, cliënten(vertegenwoordigers), professionals en de VNG hebben samen de Hervormingsagenda Jeugd opgesteld. Het huidige jeugdstelsel is niet houdbaar. Daarom werken deze partijen aan de hervormingsagenda om de hulpverlening te verbeteren en het jeugdstelsel beter beheersbaar te maken. De Hervormingsagenda Jeugd beschrijft de aanpak van een grote transitie die we de komende jaren met elkaar moeten maken. De agenda bestaat uit een groot pakket inhoudelijke maatregelen die moeten leiden tot betere en beter passende zorg voor kinderen en gezinnen binnen een stelsel dat houdbaar is voor de toekomst (zowel financieel als in menskracht). In april 2023 zijn gemeenten en Rijk het eens geworden (principeakkoord) over een passend financieel kader dat hoort bij het pakket aan inhoudelijke maatregelen die worden neergelegd in de Hervormingsagenda. Er is afgesproken dat in 2024 en 2025 de voorgenomen besparingen op jeugdzorg met in totaal € 385 miljoen worden verzacht. De bezuiniging vanaf 2026 blijft staan en zal per 2026 in één keer worden doorgevoerd. De hervormingsagenda is in juni 2023 definitief vastgesteld door de betrokken partijen en is ter besluitvorming aangeboden aan de Eerste en Tweede Kamer.

Het bezuinigingspotentieel uit de hervormingsagenda kent een onzekerheid of de maatregelen de geschatte kostenbesparing opleveren en hoe realistisch tijdige realisatie is. Twee landelijke commissies gaan zich nog buigen over de vraag of de genoemde bedragen uit het principeakkoord realistisch zijn. De bezuinigingen staan haaks op de landelijke ontwikkeling dat er steeds meer geld nodig is voor jeugdhulp.

- Complexe problematiek

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 zijn deelnemend in 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.

#### *Beheersmaatregelen*

Er is en wordt veel in gang gezet met als doel kosten voor de jeugdhulp te beheersen, zoals een taakgerichte manier van bekostigen van de hoog-specialistische jeugdhulp sinds 2022, uitbreiding contractmanagement, bevorderen van meer (specialistische) hulp dichtbij om dure trajecten te voorkomen, onderzoeken naar (kosten)effectiviteit van preventieve en algemene voorzieningen en bestandsanalyses. We zijn als gemeente verantwoordelijk voor de uitvoering van de Jeugdwet, maar hebben niet alles in de hand. De brede wettelijke taken, de open einde regeling en de verwijzers die niet onder onze aansturing functioneren

zijn complicerende factoren. De uitgaven blijven daarom een financieel risico vormen, mede als gevolg van een stijging in de aantallen jeugdigen en de complexe problematiek.

## **10. Fiscale wijzigingen**

### *Nadere omschrijving risico:*

Op het gebied van de fiscale wetgeving zijn er ieder jaar nieuwe ontwikkelingen.

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 'winstgevend' 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.

- Vernieuwen convenant Horizontaal Toezicht

Diemen heeft in 2012 met de Belastingdienst een convenant afgesloten over 'Horizontaal toezicht'. Dit houdt in dat de processen waar belastingafdracht een rol speelt goed zijn geborgd in de organisatie. Oftewel we moeten fiscaal in control zijn.

Vanaf 2024 worden de spelregels voor het horizontaal toezicht verscherpt. In afstemming met Duo+ en de Belastingdienst scherpen we de processen en waarborg van een correcte en volledige belastingafdracht af. Belangrijkste processen zijn de afdracht van btw, loonbelasting en vennootschapsbelasting.

## **11. Inflatie**

### *Nadere omschrijving risico:*

De financiële effecten van de inflatie nemen toe. Mede als gevolg van de energiecrisis zijn de prijzen en lonen flink gestegen. Waar we normaal rekenen met prijs- en loonstijgingen tussen de één en drie procent is er nu sprake van prijsstijgingen tussen de vijf en vijftien procent. Dit heeft z'n weerslag op de koopkracht van de burgers maar ook op de financiële positie van de gemeente.

De inflatie heeft een groot effect op het bouwtempo van woningen. De kosten van arbeid en materiaal zijn hard gestegen waardoor de bouw van woningen stagneert.

Ook vanuit de Diemense verenigingen en maatschappelijke organisaties ontvangen we steeds meer verzoeken om de kosten als gevolg van de inflatie te compenseren. In eerste instantie compenseerde het Rijk deels de toegenomen kosten als gevolg van de inflatie. Door de val van het kabinet is het onduidelijk welke correctiemaatregelen het Rijk in de toekomst gaat nemen. Het Rijk moet gaan bezuinigen, dus het is de vraag of gemeenten afdoende worden gecompenseerd.

*Beheersmaatregelen:*

Bij het opstellen van de begroting 2024 zijn we terughoudend met het opvoeren van nieuw structureel beleid. In afwachting op het nieuwe kabinet gaan we ons alvast voorbereiden op de effecten van het krappere financiële beleid van het Rijk. We gebruiken 2024 om de ambities van de gemeente te heroverwegen en voorbereidingen treffen. We willen hierbij alle bestaande en nieuwe ambities betrekken op alle beleidsterreinen. Door dit breed op te pakken kunnen we ook een integrale afweging maken. Deze aanpak is qua resultaat en planning afhankelijk van de nieuwe verkiezingen. Verwachting is dat nauwkeurige financiële duidelijkheid van het nieuwe kabinet niet voor het opstellen van de Kadernota 2025 en de Programmabegroting 2025 bekend is. Onze planning is om deze heroverweging vóór of in de Kadernota 2026 af te ronden.

## **12. Rente**

*Nadere omschrijving risico:*

In 2022 is de rente gaan stijgen. Waar voorheen de lage (zelfs negatieve) rentestand interessant was om kortlopend geld te lenen stijgt de rente nu in rap tempo. Dit geldt zowel voor het lenen van kortlopende en langlopende leningen. Dit heeft niet alleen tot effect dat onze rentekosten van deze leningen oplopen. Ook heeft dit een nadelig effect op interne verrekenrente. Deze rente gebruiken voornamelijk bij het doorrekenen van de grondexploitaties.

*Beheersmaatregelen:*

We kunnen niet sturen op het rentepercentage. Dat is het gevolg van wereldwijde ontwikkelingen. De Nederlandse Bank stuurt de rente-ontwikkeling voor Nederland aan. Bij de financiering van de gemeente zijn er beheersmaatregelen om het risico te verspreiden. Er zijn verplichte maatregelen die zorgen dat de effecten van de rente geleidelijk in de begroting terecht komen. Dit wordt geregeld via de zogenoemde 'risiconorm'. De provincie heeft hierin een toezichthoudende taak. De maatregel komt er op neer dat in een bepaald jaar niet meer dan een genormeerd bedrag mag worden geherfinancierd. Daarnaast is sturing op rente mogelijk door te sturen op investeringen. Simpel gezegd hoeven we minder te financieren wanneer we minder investeren. Oftewel door investeringen uit te stellen zijn de rentekosten te beïnvloeden. In de praktijk werkt dit complexer omdat de vraag naar voorzieningen veelal voortkomt uit de groei van de gemeente. Evident is dat het sowieso duurder wordt om de toekomstige investeringen te financieren.

## Berekening weerstandscapaciteit

Onderstaand de berekening van de structurele en incidentele weerstandscapaciteit. De berekening van de onbenutte belastingcapaciteit lichten we onder de tabel afzonderlijk toe.

| Weerstandscapaciteit                           |  | 1 januari 2024 |
|------------------------------------------------|--|----------------|
| <b>Incidentele weerstandscapaciteit</b>        |  |                |
| Algemene reserve                               |  | 24.945         |
| Reserve Grondzaken                             |  | 9.147          |
| Verwacht begrotingssaldo incidenteel           |  | -1.210         |
| <b>Totaal inidentele weerstandscapaciteit</b>  |  | <b>32.882</b>  |
| <b>Structurele weerstandscapaciteit</b>        |  |                |
| Onbenutte belastingcapaciteit                  |  | 5.144          |
| Stelpost onvoorzien                            |  | 60             |
| Verwacht begrotingssaldo structureel           |  | 335            |
| <b>Totaal structurele weerstandscapaciteit</b> |  | <b>5.539</b>   |
| <b>Totaal beschikbare weerstandscapaciteit</b> |  | <b>38.421</b>  |

### *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 2024 vastgesteld op 0,1614%.

| Onbenutte belastingcapaciteit               | WOZ-waarde Begroot 2024 | Tarief begroot 2024 Diemen | Tarief Artikel 12 | Verschil tarieven | Onbenut          |
|---------------------------------------------|-------------------------|----------------------------|-------------------|-------------------|------------------|
| Woningen - eigenaren                        | 7.210.520.000           | 0,0661%                    | 0,1614%           | 0,0953%           | 6.871.145        |
| Niet-woningen - eigenaar                    | 889.020.000             | 0,2727%                    | 0,1614%           | -0,1113%          | -989.340         |
| Niet-woningen - gebruiker                   | 755.665.000             | 0,2591%                    | 0,1614%           | -0,0977%          | -738.105         |
| <b>Totaal onbenutte belastingcapaciteit</b> |                         |                            |                   |                   | <b>5.143.700</b> |

## Weerstandsratio

Bij de weerstandsratio zetten we de geïnventariseerde risico's af tegen de aanwezige weerstandscapaciteit. In onderstaande tabel de berekening van de gewogen risicobedragen.

| Risicoprofiel begroting 2024     |                                                              |                                  |                 |                       |
|----------------------------------|--------------------------------------------------------------|----------------------------------|-----------------|-----------------------|
| Volgnr.                          | Risico-omschrijving                                          | Verwacht (maximaal) risicobedrag | Kans-percentage | Gewogen risico-bedrag |
| <b>Incidentele risico's</b>      |                                                              |                                  |                 |                       |
| 1.                               | Holland Park                                                 | 1.200                            | 30,0%           | 360                   |
| 2.                               | Plantage De Sniep                                            | 390                              | 30,0%           | 115                   |
| 3.                               | Buitenlust                                                   | 100                              | 70,0%           | 70                    |
| 4.                               | Specifieke uitkeringen van het Rijk                          | 800                              | 30,0%           | 240                   |
| Totaal risicoprofiel Incidenteel |                                                              | 1.590                            |                 | 475                   |
| <b>Structurele risico's</b>      |                                                              |                                  |                 |                       |
| 5.                               | Herijking verdeling Gemeentefonds                            | 2.900                            | 90,0%           | 2.610                 |
| 6.                               | Urentoerekening naar projecten                               | 610                              | 10,0%           | 60                    |
| 7.                               | Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen Gemeenten (BUIG) | 600                              | 30,0%           | 180                   |
| 8.                               | Energiecrisis                                                | 500                              | 50,0%           | 250                   |
| Totaal risicoprofiel Structureel |                                                              | 4.610                            |                 | 3.100                 |
| <b>Totaal</b>                    |                                                              | <b>6.200</b>                     |                 | <b>3.575</b>          |

### 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 | € 32.882 | = | 69,2 |
|                               | Gewogen risicobedrag             | € 475    |   |      |

|                               |                                  |         |   |     |
|-------------------------------|----------------------------------|---------|---|-----|
| Structurele weerstandsratio = | Beschikbare weerstandscapaciteit | € 5.539 | = | 1,8 |
|                               | Gewogen risicobedrag             | € 3.100 |   |     |

### 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** verbetert tot 'Ruim voldoende'.

De structurele weerstandsratio is enigszins vertekend. De berekening van de structurele weerstandsratio is namelijk gebaseerd op het structurele begrotingssaldo van 2024. De ratio van 'Ruim voldoende' geeft aan dat er mogelijkheden zijn om middels ozb-verhogingen dekking te vinden. We weten ook dat vanaf 2026 het begrotingssaldo drastisch wijzigt. Dit is niet meegenomen in de berekening van de weerstandsratio. Met name de inkomsten vanuit het Rijk vormen het grootste risico. Ook de risico's van de 'open-einde' regelingen binnen het sociaal domein en de bijstand blijven groot.

Anticiperend hierop zijn we terughoudend met nieuw beleid en gebruiken we 2024 om de ambities van de gemeente te heroverwegen.

## Kengetallen

| Kengetallen                                                     | Norm                        | Rekening 2022 | Begroting 2023 | Begroting 2024 |
|-----------------------------------------------------------------|-----------------------------|---------------|----------------|----------------|
| 1. Netto Schuldquote                                            | <100%: groen<br>>130%: rood | 39%           | 63%            | 52%            |
| 2. Netto Schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen | <70%: groen<br>>100%: rood  | 43%           | 62%            | 50%            |
| 3. Solvabiliteitsrisico                                         | >50%: groen<br>< 30% rood   | 34%           | 24%            | 33%            |
| 4. Grondexploitatie                                             | nvt                         | -16%          | -16%           | -13%           |
| 5. Structurele exploitatieruimte                                | >0,6%: groen<br>< 0%:rood   | 15,10%        | 1,07%          | 0,31%          |
| 6. Belastingcapaciteit                                          | Landelijk gemiddelde 100%   | 103%          | 93%            | 102%           |

### 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:

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 verslechtering van de netto schuldquote te zien ten opzichte van de voorgaande jaren. Oorzaak hiervan is dat we geld moeten lenen voor nieuwe investeringen. Vanuit de grondexploitaties zijn er de komende jaren geen grote opbrengsten te verwachten die we voor de financiering in kunnen zetten. Bovendien moeten we enkele vrijvallende geldleningen herfinancieren.

### *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.