

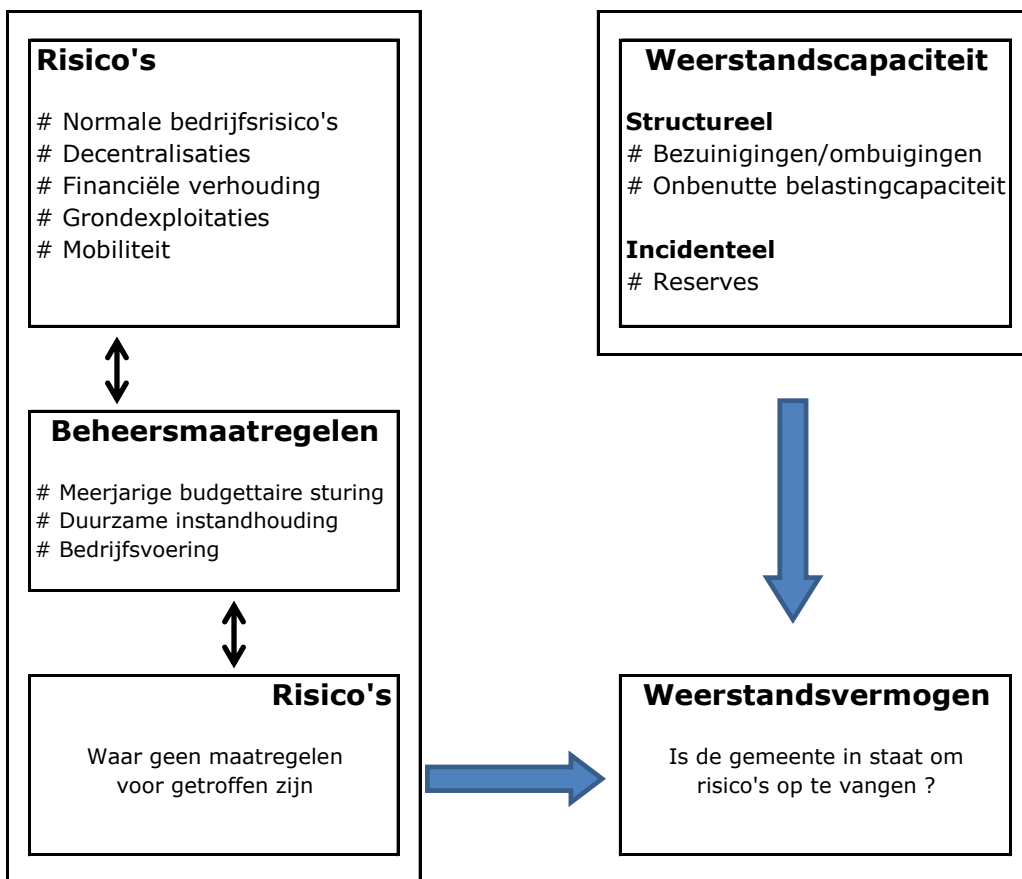


3.2 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

De paragraaf biedt op hoofdlijnen inzicht in het risicoprofiel van de gemeente en de mogelijkheden om tegenvallers op te vangen (weerstandscapaciteit). Het gemeentelijke risicobeleid en inzicht voor de raad in de weerstandscapaciteit staat hoog op de bestuurlijke agenda.

Het beleidskader is met de nota Risicobeleid en reservebeleid in 2012 vastgesteld. De opmerkingen en aanbevelingen van de rekenkamercommissie aangaande het gemeentelijk weerstandsvermogen hebben daarin hun plaats gekregen. De nota is de kapstok aan de hand waarvan deze paragraaf is uitgewerkt.

Het besluit Begroting en Verantwoording (BBV, artikel 11) definieert het weerstandsvermogen als de relatie tussen de capaciteit om tegenvallers op te vangen (weerstandscapaciteit) en de materiële risico's waarvoor geen specifieke voorzieningen zijn getroffen.



Het betreft hier dus het duiden van mogelijke tegenvallers waarmee de gemeente te maken kan krijgen en de beheersmaatregelen die de gemeente neemt om risico's te identificeren, het bevorderen van het risicobewustzijn, het vermijden van risico's en ten slotte beperken van schade ingeval risico's zich onverhoopt toch voordoen. Dit risicoprofiel wordt vervolgens afgezet tegen de mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om tegenvallers op te vangen. Door risicoprofiel en weerstandscapaciteit met elkaar te confronteren kan een uitspraak over het weerstandsvermogen van de gemeente worden gedaan.



Zolang de weerstandcapaciteit groter is dan de gekwantificeerde risico's kan de gemeente tegenvallers opvangen. De weerstandcapaciteit betreft overigens structurele en incidentele zaken. Vorenstaand wordt een en ander schematisch samengevat. Opgemerkt wordt dat er een onlosmakelijke samenhang is tussen risico's en beheersmaatregelen. Want met gedegen beheersmaatregelen worden de mogelijke risico's aanmerkelijk ingeperkt. Andersom geldt vanzelfsprekend ook dat, indien geen beheersmaatregelen worden getroffen, de risico's navenant toenemen.

3.2.1 Risico's en beheersmaatregelen

Zoals hiervoor aangegeven dienen risico's en beheersmaatregelen in onderlinge samenhang te worden gezien. Dit gebeurt in Amstelveen middels het door de jaren heen ontwikkelde duurzame financiële beleid dat de volgende pijlers kent:

1. Een goed functionerende planning en control-cyclus (meerjarige budgettaire kaderstelling en sturing);
2. Een adequaat activabeleid met daarin duurzame instandhouding van gemeentelijke bezittingen;
3. Een betrouwbare bedrijfsvoering;
4. Een adequaat risicobeleid en het aanwezig zijn en in standhouden van voldoende weerstandcapaciteit.

1. Meerjarige budgettaire kaderstelling en sturing

Amstelveen werkt vanuit een meerjarige visie en begroting waardoor structurele maatregelen kunnen worden geëffectueerd en indien nodig interim- of faseringsmaatregelen kunnen worden genomen zodat een zorgvuldige en afgewogen beleidsimplementering kan plaatsvinden. Dit krijgt onder meer vorm via de jaarlijkse begroting en rekening. In de Kadernota worden de actuele meerjarige ontwikkelingen (intern en extern (macro economische ontwikkelingen en de invloed daarvan op Amstelveen)) geschetst die van belang zijn voor bestuurlijke (bij)sturing. Indien daar aanleiding toe is dan wordt het bestuur separaat geïnformeerd.

2. Duurzame instandhouding

Het waarborgen van de duurzame instandhouding van de Amstelveense (fysieke) infrastructuur en voorzieningen op langere termijn is een belangrijke pijler van het gemeentelijk (financieel) beleid. De essentie van dit beleid is met drie samenhangende lijnen te duiden:

- Op basis van rationele meerjarige onderhoud beheerplannen hebben de meerjarenramingen toereikende structurele budgetten voor de instandhouding van de bestaande fysieke infrastructuur (gemeentelijke gebouwen inclusief onderwijs, wegen, groen en sportvelden). Hiermee is een belangrijk risico voor gemeenten, namelijk het sluipender wijze ontstaan van onderhoudsachterstanden, ingedamd;
- De beschikbare middelen worden zo effectief en efficiënt mogelijk ingezet. De optimalisering van de werkwijze en afstemming via een integraal uitvoeringsprogramma infra-werken vervult daarin een wezenlijke rol;
- De komende jaren dient zich een omslag aan van groeigemeente naar beheergemeente. Dit wordt vroegtijdig onderkend en hierop wordt geanticipeerd in de koers voor de langere termijn (zie verder algemeen beeld: "Sparen vooraf").

De verdere uitwerking van de duurzame instandhouding staat centraal in paragraaf "Onderhoud kapitaalgoederen".

3. Bedrijfsvoering

Het ambtelijk management is binnen bestuurlijk vastgestelde kaders verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering. Dit betekent dat het management, binnen deze kaders, bepaalt hoe de bestuurlijk vastgestelde resultaten en prestaties worden gerealiseerd. Risicomanagement is binnen de



bedrijfsvoering daarom een belangrijk onderwerp. Het is de verantwoordelijkheid van elke manager om de belangrijke risico's op zijn/haar werkterrein te duiden en aan te geven welke beheermaatregelen zijn/kunnen worden getroffen (vermijden, verzekeren, afdekken). Doordat dit een verplichte paragraaf van het afdelingsplan is, wordt het risicobewustzijn binnen de ambtelijke organisatie gestimuleerd. Daarnaast worden actuele ontwikkelingen van de grote thema's die hieronder in de paragraaf risico's zijn beschreven ook op centraal niveau gemonitord.

Doorontwikkeling van de ambtelijke organisatie heeft prioriteit, teneinde in de toekomst te kunnen blijven voldoen aan de vraagstellingen vanuit bestuur en samenleving in een veranderde en veranderende omgeving. Dit komt uitvoeriger aan de orde in de paragraaf "bedrijfsvoering" van deze begroting.

Aan de in het College Uitvoeringsprogramma 2014-2018 genoemde ombuigingsopgave draagt de ambtelijke organisatie € 4 miljoen bij. Twee miljoen euro binnen het fysiek domein en twee miljoen euro op de ondersteunende functies. De structurele taakstelling is in de voorliggende begroting verwerkt. De tijdelijke frictiekosten worden ten laste van de bedrijfsvoeringbudgetten van de ambtelijke organisatie gebracht.

4. Risicobeleid

De risico's zijn onderverdeeld in:

- Normale bedrijfsrisico's (zie 3.2.2);
- Financiële verhouding en decentralisaties (zie 3.2.3);
- Grondexploitaties (zie 3.2.4);
- Mobiliteit (zie 3.2.5);

3.2.2 Normale bedrijfsrisico's

Met het gemeentelijk takkenpakket is een structureel jaarbudget van ongeveer € 215 miljoen gemoeid. Dit takenpakket is zeer divers en de mate van beïnvloedbaarheid verschilt per onderdeel, maar is in relatie met de hiervoor genoemde (beheer)maatregelen voor het gemeentebestuur op zich goed structureel te managen. Dit kan er overigens wel degelijk toe leiden dat er bestuurlijk fors moet worden ingegrepen.

Uitgangspunt is, dat waar sprake is van structurele tegenvallers, deze middels compenserende structurele maatregelen (bezuinigen en/of inzetten belastingcapaciteit) in een structureel sluitende meerjarenbegroting moeten worden ingepast. Wanneer er voor wordt gekozen om structurele maatregelen getemporiseerd in te voeren om de acceptatie en/of zorgvuldige implementatie te verbeteren kan een financiële faseringsbuffer uitkomst bieden. De risico's die met de uitvoering van het gemeentelijk takenpakket samenhangen, vallen onder de noemer normale bedrijfsrisico's.

Algemene uitkering gemeentefonds

Met een omvang van ongeveer € 100 miljoen is de uitkering gemeentefonds verreweg het belangrijkste structurele algemene dekkingsmiddel van de gemeente. De hoogte en ontwikkeling van het uitkering gemeentefonds wordt bepaald via de ontwikkelingen van de Rijksbegroting (samen trap op trap af) en is voor gemeenten niet beïnvloedbaar. Daarnaast is in de bestaande meerjarenramingen van het Rijk een oplopende "opschalingskorting" tot en met 2025 opgenomen. Dit is een efficiency korting die op voorhand het gemeentefonds kort door voordelen die gemeenten door schaalvergroting zouden kunnen verkrijgen. Naast de omvang van het gemeentefonds is ook de verdeling van belang. Periodiek worden delen van het Gemeentefonds herijkt. Daarnaast loopt er op dit moment een studie naar een fundamentele herziening van de huidige systematiek van de financiële verhoudingen. Daarbij komen tal van zaken aan de orde, waarvan de impact ongewis is.



Open eindregelingen

Onder de gemeentelijke taken valt een aantal regelingen met een open einde (verstrekken van uitkeringen levensonderhoud, hulp bij huishouden e.d.). Dat betekent dat de gemeente verplicht is om in middelen te voorzien als mensen hier wettelijk recht op hebben, ook al staan hier beperkte inkomsten tegenover. In de begroting wordt jaarlijks een inschatting gemaakt van de benodigde middelen.

uitkeringen levensonderhoud (Bijstandsgelden)

Rond 1 oktober maakt het Rijk de voorlopige budgetten 2018 voor de bijstandsgelden bekend (BUIG-gelden). Het hiervoor toegepaste objectieve verdeelmodel is met ingang van 2018 (wederom) stevig aangepast. Na veel discussie in de achterliggende jaren lijkt het model met deze laatste aanpassingen in rustiger vaarwater te komen. Amstelveen ontvangt in 2017 een uitkering van afgerond € 18 miljoen en behoort tot de grote voordeelgemeenten op dit verdeelmodel. Een recent uitgevoerd verdiepingsonderzoek bij de grootste voor- en nadeelgemeenten laat zien dat er een verband bestaat tussen positieve financiële resultaten en de invulling die gemeenten geven aan beleid en uitvoering. De positieve Amstelveense positieve scores in het onderzoek bevestigen dat. Dat wil overigens niet zeggen dat beleid en uitvoering in Amstelveen de totale omvang van het huidige voordeel verklaren. Het is een reële mogelijkheid dat de aanpassingen van het model per 1 januari zullen leiden tot een lager voordeel. Via een aparte raadsbrief is de gemeenteraad hierover geïnformeerd.

Daarnaast is de omvang van het macrobudget een knelpunt. Dit bedrag dat het Rijk jaarlijks beschikbaar blijft achter bij zowel de totale werkelijke uitgaven van de gemeenten als bij het theoretisch benodigde bedrag volgens het objectieve verdeelmodel. Uit het totale macrobudget moeten ook de kosten van de vangnetregeling worden betaald voor gemeenten met een groot nadeel. Daarmee is een oplopende bedrag gemoeid.

Al met al is de verwachting, dat Amstelveen wel een voordeelgemeente blijft, maar dat de omvang van het voordeel afneemt. Het nadelig effect van aanpassingen in het model wordt wel gedempt door het voornemen om per 2018 het model voor 100% in te voeren. In 2017 is het model voor 75% van kracht en wordt 25% van het budget verdeeld op basis van historische kosten.

Bouwleges

De inkomsten uit bouwleges worden bepaald door de bouwactiviteiten binnen de gemeente. De vastgoedsector trekt de laatste jaren weer sterk aan. De geraamde inkomsten voor bouwleges zijn gebaseerd op de meerjarige planning van bouwactiviteiten. De realisatie kan van de planning afwijken zodat de inkomsten in een jaar afwijken van de begrote inkomsten, zowel in positieve als negatieve zin.

Bestemmingsplan- en handavingsprocedures

De kans is altijd aanwezig dat de gemeente aangesproken wordt in het kader van bestemmingsplan- en handavingsprocedures en dergelijke, na afsluiting van een grondexploitatie of project. De gemeente krijgt te maken met bezwaren, rechtsprocedures en schade aansprakelijkstelling.

Aanbestedingsrisico's

De economie trekt aan. Bouwopdrachten stapelen zich op en de bouwsector kan nauwelijks personeel vinden om opdrachten uit te voeren. Door de enorme vraag stijgen ook de prijzen, zowel van (onder)aannemers als van benodigde materialen. Dit kan betekenen dat bij aanbestedingen de prijsstelling tegenvalt of er moeite is voldoende aanbieders te vinden voor tijdige uitvoering van het project. Dit kan tot tegenvallers leiden op door de raad beschikbaar gestelde kredieten. Het is moeilijk een inschatting te maken van de financiële gevolgen van dit effect ook omdat sturingsmogelijkheden binnen de projecten variëren.



Uitvoeringsprogramma Infra-Werken (openbare ruimte)

Projecten kunnen niet tot uitvoering komen of forse vertraging oplopen door externe factoren. Hieronder verstaan wij bijvoorbeeld inspraak op projecten waardoor deze gewijzigd moeten worden, afhankelijkheid van de bereidheid van kabel- en leidingbedrijven om hun medewerking vlot te verlenen en het moeilijk kunnen aantrekken van externe deskundige medewerkers die schaarser worden door het aantrekken van de economie. Daarnaast kan de gemeente op onverwachte plaatsen vervuilde grond aantreffen waar in een project geen rekening mee gehouden is. In combinatie met striktere Milieuwetgeving kan een project vertraging oplopen of afgeblazen worden. De financiële gevolgen en sturingsmogelijkheden om dit binnen het krediet op te vangen zullen van project tot project verschillen.

Dividenduitkering

Eneco

Amstelveen is voor 1,5 procent aandeelhouder van energiebedrijf ENECO. In de begroting wordt rekening gehouden met een winstuitkering van € 1.468.000. Op het moment van de opstelling van deze begroting speelt een mogelijke verkoop van de aandelen. Zie verder de paragraaf "Verbonden partijen".

BNG

Aangescherpte kapitaaleisen voor banken, vervat in het Basel 3 akkoord, leiden er toe dat banken hun vermogen dienen te verhogen. De nieuwe eisen gelden met ingang van 2019. Dit kan er onder andere toe leiden dat, om het buffervermogen op te bouwen, aandeelhouders de komende jaren een lagere dividenduitkering ontvangen. Daarnaast staat de dividenduitkering mogelijk ook onder druk door invoering van een "Bankenbelasting". In de begroting wordt rekening gehouden met een dividendinkomst van € 235.000.

Garanties

geldleningen

Per 1 januari 2018 staat Amstelveen borg voor € 177.000 aan leningen. Dit betreft garanties voor de Atletiekbaan van € 147.000 en inrichtingskosten wijkgebouw Middenhoven voor € 30.000.

Daarnaast staat de gemeente voor € 1 miljoen garant voor de huurverplichting van de Koninklijke Nederlandse Lawn Tennisbond (KNLTB) voor het Nationaal Tennis Centrum (NTC) en bondskantoor.

waarborg woningen

Het gaat hier om een tweetal oude regelingen ("Beschikking deelneming van het Rijk in garanties van de gemeente voor bestaande eigen woningen" en de "Beschikking geldelijke steun eigen woningen 1984") op grond waarvan de gemeente borg staat voor leningen van de woningbouwcorporatie van voor 1995. Eind 2016 bedraagt de borgstelling € 6,0 miljoen. De gemeente is voor 100 procent aansprakelijk ingeval van faillissement van de corporatie. De helft van eventuele aanspraken is vervolgens verhaalbaar op het Rijk.

waarborg woningcorporaties

Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) zorgt er door middel van garantstelling voor dat woningbouwcorporaties tegen lagere rentetarieven leningen kunnen aantrekken. Daarbij is het uitgangspunt dat de sector zelf als eerste garant staat voor eventuele tekorten. Rijk en gemeenten staan vervolgens als achtervang garant mocht de sector zelf onvoldoende verhaal bieden. Eind 2016 betreft het leningen met in totaliteit een omvang van € 423 miljoen.

In een raadsbesluit van 22 maart 1995 heeft Amstelveen een ongelimiteerde achtervangovereenkomst gesloten met WSW. Door verschillende maatschappelijke ontwikkelingen wil Amstelveen meer invloed op het investeringsprogramma van de in Amstelveen werkzame corporaties. In de raadsvergadering van 1 juli 2015 is besloten de overeenkomst met het WSW op te zeggen en het college van B&W te machtigen per lening een achtervangovereenkomst te sluiten.



Nationale Hypotheek Garantie (NHG)

De NHG wordt verstrekt door de Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW). Indien de huiseigenaar bij gedwongen verkoop met een restschuld achterblijft, wordt deze overgenomen uit hoofde van de NHG. Het WEW heeft hiervoor een fonds gevormd uit bijdragen van kopers onder de NHG regeling.

Bij (tijdelijke) liquiditeitstekorten van het WEW is de gemeente samen met alle andere Nederlandse gemeenten en het Rijk de verplichting aangegaan renteloze leningen aan het waarborgfonds te verstrekken. Het Rijk neemt 50% van deze renteloze leningen voor zijn rekening. Gemeenten nemen gezamenlijk de andere 50% voor hun rekening. Bij aanspraken op de achtervang betaalt het WEW de leningen in betere tijden terug aan gemeenten.

Op 15 april 2009 is tussen het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) bestuurlijk afgesproken dat de achtervangfunctie van de gemeenten met ingang van 2011 zal worden beëindigd en volledig door het Rijk wordt overgenomen. Voor de tot deze ingangsdatum verstrekte garanties blijft de gemeente voor de helft achtervang evenals het Rijk, waarbij de gemeentelijke aanspraak plaatsvindt naar rato van de som van de nominale bedragen van de nog lopende leningen (50%) en de som van de verliesbedragen (50%).

Amstelveen staat eind 2016 in totaal voor € 236 miljoen euro garant. Het bedrag waarvoor de gemeente garant staat, neemt in omvang af, doordat de gemeente alleen gevallen van voor 2012 borgt.

Wachtgeldvoorziening wethouders

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties (BZK) wenst dat de pensioenopbouw en uitkering van pensioenen zo snel mogelijk via ABP wordt opgebouwd en uitgevoerd. Op zijn vroegst komt er in 2021 een APPA-fonds. De verwachting is dat actieve bestuurders en de voormalige bestuurders met wachtgeld als eerste worden overgedragen, gevolgd door bestuurders zonder wachtgeld (zogenoemde slapers).

Het over te dragen bedrag wordt de "reservewaarde" van het lopende jaar genoemd oftewel de contante waarde van het doelvermogen om het pensioen uit te keren. Voor het bepalen van de reservewaarde is de rekenrente van essentieel belang. Hoe hoger de rente, hoe hoger het te verwachten rendement. Of anders geformuleerd: hoe hoger de rente, hoe lager de reservewaarde van het lopende jaar moet zijn om toch tot het doelvermogen aan te groeien. Ter indicatie: een mutatie van 1%-punt rekenrente kan een mutatie van de benodigde voorziening betekenen van 30%. In 2016 heeft een lagere rekenrente geleid tot een aanvullende dotatie aan de wachtgeldvoorziening van € 350.000.

Het kan zijn dat door ontwikkelingen in de toekomst een bedrag bijgestort moet worden in de getroffen voorziening. Hierbij kan gedacht worden aan een lagere rekenrente of het verplicht afkopen van afgesloten verzekeringspolissen bij overdracht aan het ABP. De tussentijdse afkoopwaarde van dit soort polissen ligt (aanzienlijk) lager dan de premievrije waarde bij de verzekeraar op de einddatum. In de komende jaren zal blijken wat het Ministerie van BZK besluit over deze polissen.

Wet meldplicht datalekken

Per 1 januari 2016 is de meldplicht datalekken in werking getreden. De meldplicht datalekken vormt een nieuw onderdeel in de Wet Bescherming Persoonsgegevens (Wbp). Bedrijven en overheden zijn hierdoor verplicht om een datalek te melden bij de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en mogelijk bij alle getroffen individuen. Vanaf de inwerkingtreding van de meldplicht datalekken heeft de toezichthouder, de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), ook de mogelijkheid om boetes op te leggen tot maximaal € 820.000 per overtreding.



Vanaf 25 mei 2018 treedt de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) ofwel de Europese privacy verordening in werking. Vanaf dat moment worden de privacyregels verder aangescherpt en kan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) zelfs boetes tot een maximum van € 20 miljoen opleggen in geval van overtreding van de regels met betrekking tot de omgang met persoonsgegevens.

Economische ontwikkeling

De gemeentebegroting is afhankelijk van (internationale) economische ontwikkelingen. Een teruggang in economische ontwikkeling heeft via de uitkering uit het gemeentefonds, lagere belastinginkomsten van bedrijven, dalende inkomsten bouwleges, dalende netto-inkomsten of verliezen uit bouwgrondexploitaties en afnemende dividendinkomsten een negatief effect op de begroting

Baggerdepot

De werkzaamheden en de inkomsten/uitgaven van het baggerdepot zijn afhankelijk van de externe partijen Hoogheemraadschap Rijnland AGV en Waternet. Voorheen was het de gemeente die baggerde binnen haar gemeentegrenzen. Nu is zij afhankelijk van de aanvoer van bagger via deze externe partijen die hun eigen planning bepalen. Dit heeft effect op de bedrijfsvoering van het baggerdepot.

Vennootschapsbelastingplicht (VpB)

In de jaarrekening 2016 is de raad geïnformeerd over de stand van zaken over de invoering van de wet vennootschapsbelastingplicht. Op basis van de door de gemeente ingenomen standpunten is geconcludeerd dat er over 2016 een voorlopige belastingplicht verschuldigd is van € 44.000. Of deze conclusie juist is moet door de belastingdienst worden bevestigd. De belastingdienst heeft voor een aantal activiteiten geen definitief standpunt ingenomen, waardoor deze conclusie kan wijzigen.

Het proces om alle fiscale activiteiten te onderbouwen en de dossiers verder te optimaliseren en toetsen is nog niet volledig afgerond. Dit wordt tevens vertaald in de financiële administratie en werkprocessen.

Elk boekjaar moet opnieuw beoordeeld worden of de fiscale analyse tot een vennootschapsbelastingplicht leidt. Risicogebieden zijn vooral de fiscale activiteiten projectenregie (grondbedrijf), groundbank, parkeren, begraven/cremeren en werkzaamheden die voor derden wordt uitgevoerd.

Conclusie normale bedrijfsrisico's

Met het vaststellen van de nota Risicobeleid en reservebeleid heeft de raad bepaald dat ten aanzien van de normale bedrijfsrisico's een risicobuffer van afgerond 10,0 miljoen euro (5 procent van het begrotingstotaal van € 215 miljoen) aangehouden dient te worden. Dit als buffer voor incidentele risico's (waarvoor geen voorziening is getroffen). Structurele problemen moeten in een sluitende meerjarenbegroting worden ingepast.

3.2.3 Financiële verhouding en decentralisaties

Onder de noemer financiële verhouding en decentralisaties gaan wij apart in op ontwikkelingen op deze terreinen die niet meer vallen binnen de onzekerheidsmarges en risicobandbreedte van de reguliere bedrijfsvoering. Concreet behandelen wij drie onderwerpen, te weten de toekomst van de financiële verhouding, het sociaal domein en de Omgevingswet.

Omgevingswet

De invoering en de implementatie van de Omgevingswet betreft een omvangrijk en complex proces dat vele jaren in beslag zal nemen. De ontwikkelingsrichting van de regelgeving en het gedachtegoed zoals de Omgevingswet die voorstaat is helder. De wet vervangt circa 26 sectorale wetten en



ongeveer 120 bestaande maatregelen van bestuur in de sfeer van wonen en bouwen. Doelstelling van deze wet is om het eenvoudiger te maken voor initiatiefnemers in ruimtelijke ontwikkelingen en tevens sneller en met minder kosten tot een vergunning te kunnen komen. Voor de interne organisatie betekent dit een omwenteling in de manier van werken. Inmiddels is een transitieteam ingericht om de implementatie van deze wet in de organisatie tot stand te brengen.

Sociaal domein

Met ingang van 2015 is de gemeente verantwoordelijk voor veel nieuwe taken op de terreinen Zorg, Werk en Jeugd. Deze drie terreinen komen afzonderlijk aan de orde in Programma 1 Sociaal Domein, verreweg het grootste van de zes programma's. Belangrijke onzekerheden naar de toekomst toe zijn de autonome groei van de zorgvraag in combinatie met achterblijvende nominale en reële compensatie via de macrobudgetten, alsmede mogelijk ingrepen van het Rijk op onderdelen waar sprake lijkt te zijn overschotten, zonder tegelijkertijd rekenschap te geven van tekorten op andere terreinen. Al met al is de ervaringstijd nog te kort om te kunnen spreken van een stabiele en uitgekristalliseerde situatie. Dat laatste geldt ook aan de inkomstenkant voor het functioneren van de verschillende nieuwe, objectieve verdeelmodellen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de gevoeligheid voor herverdeeleffecten door schommelingen in verdeelmaatstaven, lokaal en landelijk.

Toekomst financiële verhouding

Na de verkiezingen van maart 2017 voor de Tweede Kamer, met aansluitend een traject van kabinetsformatie volgt de opstelling van een Regeerakkoord. Dit is een belangrijk moment voor de meerjarige financiële vooruitzichten voor gemeentelijke financiën, omdat dit doorgaans volop meedoet in de financiële paragraaf van het Regeerakkoord. Meer specifiek zijn twee zaken te noemen die aan de voorkant een druk leggen op dit traject. In de eerste plaats de bestaande meerjarig oplopende opschalingskorting tot en met 2025 en in de tweede plaats de recent gepubliceerde Startnotitie 2018-2021 van het CPB, waarin een efficiëncykorting van maximaal € 400 miljoen op het gemeentefonds acceptabel wordt geacht. Een andere relevante ontwikkeling is de in gang gezette studie naar een fundamentele herziening van de huidige systematiek van de financiële verhouding. Daarbij komen tal van zaken aan de orde, waarvan de impact ongewis is.

Conclusie financiële verhouding en decentralisaties

Effecten vanuit de decentralisaties en de financiële verhouding op de gemeentelijke financiële huishouding vragen structurele inpassing binnen de meerjarenbegroting. Daarbij moet in aanmerking worden genomen, dat de gemeente geen invloed heeft op de inkomsten via het gemeentefonds en dat de invloed op de uitgavenkant beperkt wordt door open einde regelingen en wettelijke verplichtingen. Hetgeen overigens onverlet laat, dat de decentralisaties ook kansen bieden om voordelen te realiseren. Een stevige buffer is van belang om incidenteel tegenvallers op te vangen (risicobuffer), maar ook om noodzakelijke beleidsaanpassingen te implementeren inclusief eventuele flankerende maatregelen (faseringsbuffer).

Gelet op de in deze paragraaf geschetste ontwikkelingen met betrekking tot de financiële verhouding en de decentralisaties in relatie tot de omvang van de hiermee gemoeide budgetten wordt de bestaande **risicobuffer van € 5 miljoen** bovenop de minimumbuffer voor de normale bedrijfsvoering ongewijzigd gehandhaafd.

3.2.4 Grondexploitatie

De afgelopen jaren heeft de gemeente daar waar nodig haar verlies genomen door een voorziening te treffen of boekwaarde af te waarden. In de meerjarenbegroting zijn alleen de opbrengsten opgenomen van de projecten die daadwerkelijk worden gerealiseerd; de zogenoemde harde inkomsten.



De gemeente maakt de omslag van ontwikkel- naar beheergemeente. De mogelijkheden voor grote bouwlocaties zijn beperkt.

Conclusie grondexploitatie

Door de in de afgelopen jaren getroffen maatregelen is het risicoprofiel gering en is **geen risicobuffer** opgenomen voor grondexploitaties.

3.2.5 Mobiliteit

Amstelveen staat het komende decennium voor forse inspanningen op het gebied van mobiliteit en bereikbaarheid. Deze hangen samen met de ombouw van de Amstelveenlijn (opdrachtgever Stadsregio Amsterdam, uitvoerder Dienst Metro en Tram), de verbreding van de A9 (Rijkswaterstaat) en de vernieuwing van de Amstelbrug (Provincie Noord-Holland). Ook vanuit commerciële partijen zijn enkele grote projecten geïnitieerd die effect hebben op de omgeving en de mobiliteit. Denk hierbij aan de doorontwikkeling van het Stadshart (Unibail, ASR) en de transformatie van De Bovenlanden (CRI). Op dit moment wordt volop gewerkt aan de planvorming. De uitvoering zit in de periode 2018-2025.

Elk van de grote projecten kent zijn eigen specifieke bekostiging en gemeentelijke bijdrage. Als er in aanvulling op de bestaande scope van deze projecten extra gemeentelijke wensen zijn, dan dienen deze aanvullend bekostigd te worden. Jaarlijks melden wij u de voortgang en leggen wij u zo nodig voorstellen voor.

Projectorganisatie

De aansturing van de grote ruimtelijke en infrastructurele projecten zoals Amstelveenlijn, A9 en Stadshart vindt plaats door het programmamanagement Stedelijke Ontwikkeling. De formatie wordt structureel bekostigd uit de Algemene middelen. Verdere kosten van de planbegeleiding, die niet bij derden kunnen worden belegd/verhaald maar die nodig zijn om de gemeentelijke inbreng en belangen te waarborgen (toetsing, advies, ontwerp inpassingsplannen, communicatie) zijn niet structureel belegd. Uw raad heeft voor de afgelopen jaren een budget van € 0,35 miljoen per jaar beschikbaar gesteld ter dekking van deze kosten. De kosten voor continuering van de projectorganisatie vanaf 2019 zullen in het kader van de Kadernota 2019 in beeld worden gebracht.

Communicatie projectorganisatie

De kosten voor communicatie over de grote projecten zijn niet structureel belegd in de begroting. Voor de kosten tot en met 2018 heeft de raad eenmalige middelen beschikbaar gesteld. Dit geldt ook voor de oprichting en exploitatie van het informatiecentrum Amstelveen InZicht. De kosten voor communicatie vanaf 2018 en voor continuering van het informatiecentrum zullen in het kader van de Kadernota 2019 in beeld worden gebracht.

Inpassing verbreding Rijksweg A9

De uitvoering van het project A9 zit in de periode 2019-2024. Na afloop van het project heeft de gemeente tot taak de aan de gemeente over te dragen projectonderdelen in te richten en in beheer te nemen. Dit betreft met name de overkapping in het Oude Dorp, de Overkapping en de brug voor langzaam verkeer bij het Stadshart (De Traverse), het viaduct bij het Bovenland (het Bovenlandpad) en de groenstroken. De overkappingen zelf worden aangelegd en gefinancierd door Rijkswaterstaat. De inrichting van de overkappingen komt ten laste van de Gemeente. Wij verwachten op zijn vroegst in 2018 concrete voorstellen aan uw raad te kunnen presenteren voor de inrichting en bekostiging hiervan.

Inpassing ombouw Amstelveenlijn

De uitvoering van de Amstelveenlijn is gepland in de periode 2018 tot en met 2020. Werkzaamheden die in opdracht van de Vervoerregio Amsterdam of de dienst Metro en Tram worden verricht worden



in rekening gebracht bij deze partijen. Daarnaast is inzet nodig om de gemeentelijke belangen te behartigen.

Bezien wordt welke maatregelen zinvol zijn ten behoeve van een goede inpassing in de omgeving, aanvullend op het project van de Vervoerregio Amsterdam. Het gaat om aanvullende zaken als verlichting, groen, toeleidende paden, aankleding onderdoorgangen. Hiervoor verwachten wij in 2018 concrete voorstellen aan uw raad te presenteren.

Uithoornlijn

De betrokken overheden hebben in het najaar 2016 een besluit genomen over de verlenging van de Amstelveenlijn naar Uithoorn. Amstelveen draagt niet bij aan de aanlegkosten, maar levert wel een bijdrage aan de planstudie, het opstellen van een bestemmingsplan en het begeleiden van de grondaankoop. De kosten voor ambtelijke inzet worden verhaald op het project.

Stadshart

Voor de doorontwikkeling van het Stadshart volgen wij de insteek dat de plannen van de commerciële partijen voor de gemeente ten minste budgettair neutraal moeten zijn. Maar voor het niet commerciële deel gaat dit niet op (Stadsplein, infrastructuur, culturele functies). Concrete voorstellen verwachten wij op zijn vroegst in 2018 aan uw raad te kunnen presenteren.

Verbinding N201-A9

In 2008 is een samenwerkingsovereenkomst gesloten met de Provincie over het project N201. In 2008 is een samenwerkingsovereenkomst gesloten met de Provincie over het project N201. Onderdeel van de overeenkomst was de afspraak dat de Provincie Noord-Holland studie doet naar verbetering van de verkeersafwikkeling in het plangebied Amstelland en Meerlanden. Uit deze studie bleek destijds dat aanvullende maatregelen na realisatie van de N201 gewenst zijn om te komen tot een toekomstvaste oplossing voor afwikkeling van het regionale verkeer tussen Uithoorn en Amstelveen en omgeving. De voorkeursoplossing voor een oostelijke randweg (in combinatie met verbreding van de Zijdelweg-Bovenkerkerweg) is afgewezen door zowel Gemeente als Provincie. Gemeentes en Provincie hebben onderzocht welke alternatieven er kunnen worden geboden.

Uit studie is gebleken dat het niet nodig is om de Zijdelweg te verbreden. Volstaan kan worden met het vergroten van de capaciteit van het kruispunt Bovenkerkerweg/Wiegelweg, Bovenkerkerweg-Nesserlaan en de wegvakken tussen de kruispunten Bovenkerkerweg/Wiegelweg en Bovenkerkerweg/Zagerij. Vergroting van de capaciteit van het kruispunt Bovenkerkerweg/Nesserlaan is overigens ook van groot belang voor de ontsluiting van het toekomstig Nationaal Tenniscentrum. Amstelveen is erbij gebaat om het doorgaand verkeer zo snel mogelijk af te leiden naar de A9 via de Bosrandweg en via de Beneluxbaan. Een en ander is op dit moment in studie. Uw raad heeft voor de verdere studie eind 2016 een voorbereidingskrediet verstrekt.

Het is nog niet bekend wat de kosten zijn en welk aandeel de gemeentelijke bijdrage zal bedragen. Andere overheidspartijen dragen ook bij aan de financiering. Concrete uitvoeringsplannen zullen niet eerder dan in de loop van 2018 aan uw raad worden voorgelegd.

Conclusie mobiliteit

Gelet op het risicoprofiel bij de Rijksweg A9 en de gevormde reserve voor de ombouw Amstelveenlijn wordt **geen risicobuffer** opgenomen. Indien de raad op basis van in de toekomst voor te leggen voorstellen besluit middelen ter beschikking te stellen dan ligt in eerste instantie dekking ten laste van de reserve "Sparen vooraf" in de rede.



3.2.6 Resumé risicoprofiel en benodigde weerstandscapaciteit

Hiervoor is ingegaan op de onderscheiden risico's van de gemeente en de beheersingsmaatregelen die in samenhang met deze risico's in het kader van de meerjarige budgettaire sturing, duurzame instandhouding en bedrijfsvoering worden genomen. Wat betekent deze risicoanalyse nu voor de weerstandscapaciteit in incidentele en in structurele zin?

Structurele weerstandscapaciteit

Voor de structurele weerstandscapaciteit geldt dat structurele tegenvallers via bezuinigingen en/of inzetten van onbenutte belastingcapaciteit ingepast moeten worden in de wettelijk voorgeschreven sluitende meerjarenbegroting.

Incidentele weerstandscapaciteit

De incidentele benodigde weerstandscapaciteit voor het opvangen van incidentele tegenvallers, dan wel het gefaseerd kunnen invoeren van structurele bezuinigingsmaatregelen, zijn als volgt gekwantificeerd:

- Buffer van € 10,0 miljoen voor de normale bedrijfsrisico's (5% over begrotingstotaal van € 215 miljoen);
- Additionele buffer van € 5 miljoen wegens grote onzekerheden met betrekking tot nieuwe ontwikkelingen in de financiële verhouding en decentralisaties.

In totaliteit betreft het € 15 miljoen incidenteel benodigde weerstandscapaciteit.

3.2.7 Beschikbare weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit omvat de structurele en incidentele mogelijkheden van de gemeente om tegenvallers op te vangen.

1. Structurele weerstandscapaciteit

De structurele weerstandscapaciteit bestaat uit bezuinigen/ombuigingen en de "onbenutte belastingcapaciteit". Het kwantificeren van de bezuinigingen/ombuigingen is in dit verband weinig relevant. Al is het alleen maar omdat de gemeente over een structureel sluitende meerjarenbegroting moet beschikken.

De zogenoemde "onbenutte belastingcapaciteit" kan wel worden gekwantificeerd omdat daar maatstaven voor gelden. Het benutten van deze weerstandscapaciteit is overigens een puur lokaal bestuurlijke aangelegenheid zolang geen sprake is van de zogenaamde artikel 12-status van een gemeente.

De "onbenutte belastingcapaciteit" wordt bepaald door de actuele OZB opbrengst van een gemeente te vergelijken met de opbrengst van het gemiddelde in Nederland vermenigvuldigd met 1,2. Dit wordt gezien als een redelijk peil. Gemeenten die een beroep willen doen op de artikel 12-status (extra financiële ondersteuning) moeten om daarvoor in aanmerking te komen in elk geval hun OZB-tarief op redelijk peil brengen (1,2 maal het gemiddelde tarief voor Nederland). Daarbij geldt als randvoorwaarde dat de afvalstoffenheffing en het rioolrecht kostendekkend moeten zijn. Voor zover dit (nog) niet geval is wordt dit als aanvullende correctie in de berekening meegenomen. De "onbenutte belastingcapaciteit" bedraagt voor Amstelveen op jaarbasis afgerond **€ 16 miljoen**, waarvan € 0,75 miljoen betrekking heeft op onderdekking afvalstoffenheffing en rioolrecht.

2. Incidentele weerstandscapaciteit

De incidentele weerstandscapaciteit bevat:

1. Algemene reserve
2. Bestemmingsreserves/egaliseringsreserves



3. Niet gerealiseerde boekwinsten en stille reserves

2.1 Algemene reserve

De algemene reserve neemt in de komende periode toe tot afgerond **€ 27 miljoen** eind 2020.

2.2 Bestemmingsreserves/egalisereserves

Bestemmingsreserves zijn door de raad ingesteld. Het aanwenden van deze reserves voor het opvangen van tegenvallers/calamiteiten is een raadsaangelegenheid. Vaak hebben deze reserves een specifiek doel waardoor een andere aanwending dan dit doel niet mogelijk is, zonder dat flankerende of compenserende maatregelen moeten worden getroffen. In de nota Risicobeleid en reservebeleid Amstelveen wordt uitgebreid ingegaan op de functies van de verschillende bestemmingsreserves en egalisereserves en de relatie met de weerstandcapaciteit. In essentie komt de analyse erop neer dat het overgrote deel van de bestemmingsreserves/ egalisereserves niet tot de weerstandcapaciteit van de gemeente kan worden gerekend, omdat het bestuurlijk geormerkte reserves betreft. Anderzijds is het in geval van calamiteiten mogelijk een deel van deze reserves als weerstandcapaciteit in te zetten. Consequenties van het benutten van deze reserves moeten dan overigens wel meerjarig in de begroting worden ingepast.

In totaliteit bedragen de bestemmingsreserves, egalisereserves en overige reserves zo'n € 170 miljoen eind 2020. Hiervan bedraagt de reserve dekking kapitaallasten ongeveer € 130 miljoen. Deze reserve dient ter dekking van in het verleden uit eenmalige middelen gedekte investeringen en is ingesteld op grond van wettelijke voorschriften. Feitelijk is dit een administratieve reserve.

Het volume van de andere bestemmings-, egalisatie- en overige reserves is derhalve € 40 miljoen. Ingeval van calamiteiten is het mogelijk om een deel van deze reserves een andere aanwending te geven ("nood breekt wet") en tot de weerstandcapaciteit te rekenen.

Op grond van de huidige reservepositie en de verwachting omtrent de middellange termijn kan 50% van het huidige volume, derhalve **€ 20 miljoen**, tot de weerstandcapaciteit worden gerekend. Genoemde omvang die gerekend wordt tot de weerstandcapaciteit zal periodiek moeten worden herijkt op basis van de alsdan beschikbare reserves en hun oormerking. De huidige beschikbare reserves zullen namelijk worden besteed waardoor het volume (en dus de weerstandcapaciteit) wordt beïnvloed. Aan de andere kant zullen in de toekomst wellicht nieuwe reserves worden gecreëerd.

2.3. Niet gerealiseerde boekwinsten en stille reserves

Eind 2016 bezit de gemeente afgerond 880.000 vierkante meter grond met een boekwaarde van afgerond € 2,5 miljoen. Onder de bestemmingsreserves (dekking kapitaallasten) staat € 0,8 miljoen ter dekking van de grondaankopen. De getaxeerde waarde (agrarisch gebruik) bedraagt € 3,9 miljoen. Wanneer deze gronden ontwikkeld gaan worden zal een hogere opbrengst in het verschiet liggen. Dit is naar de toekomst toe een potentiële risicobuffer.

Voor dit moment wordt volstaan met het verschil tussen de boekwaarde (minus bestemmingsreserve) ten opzichte van de agrarische waarde. Dit saldo van afgerond **€ 2 miljoen** wordt gerekend tot de weerstandcapaciteit (defensieve benadering).

3.2.8 Resumé beschikbare incidentele weerstandcapaciteit

De incidentele weerstandcapaciteit van de gemeente wordt bepaald door:

- De algemene reserve ad. € 27 miljoen;
- Aangevuld met € 20 miljoen gelabeld aan bestemmingsreserves, egalisereserves en overige reserves; en
- Het verschil ad € 2 miljoen tussen de agrarische en boekwaarde van gemeentelijke gronden.



In totaliteit bedraagt de incidentele weerstandcapaciteit eind 2020 € 49 miljoen.

3.2.9 Conclusie paragraaf weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen is zoals gezegd de mate waarin de gemeente Amstelveen in staat is om tegenvallers (risico's) op te vangen.

Met het naast elkaar zetten van het in dit hoofdstuk geschetste risicoprofiel en weerstandscapaciteit kan worden geconcludeerd dat waar het de **incidentele** kant van het weerstandsvermogen betreft, de beschikbare weerstandcapaciteit € 49 miljoen bedraagt tegenover een benodigde buffer van € 15 miljoen.

Voor **structurele** ontwikkelingen geldt dat deze structureel in de begroting dienen te worden ingepast. In een eventueel structureel "worst case scenario" beschikt de gemeente naast het ombuigen op voorzieningen/schrappen van taken over een belastingcapaciteit buffer van € 16 miljoen om overige structurele ontwikkelingen op te vangen.

Dankzij het door de jaren heen gevoerde financiële beleid kan het weerstandsvermogen van Amstelveen als goed worden gekwalificeerd.

3.2.10 Kengetallen financiële positie

Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeente (BBV) stelt verplicht dat kengetallen opgenomen worden voor: de netto schuld quote, de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, de solvabiliteitsratio, de structurele exploitatieruimte, de grondexploitatie en de belastingcapaciteit. De kengetallen maken het de leden van de gemeenteraad gemakkelijker om inzicht te krijgen in de financiële positie van hun gemeente.

De berekeningswijze hoeft niet te worden opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. In de Staatscourant staat een gedetailleerde berekening van deze kengetallen⁵. Tevens staat hierin opgenomen een voorgeschreven format voor het weergeven van deze kengetallen in de begroting en rekening.

Dit levert voor Amstelveen de volgende waarden op:

Kengetallen:	rekening 2016	begroting 2017	begroting 2018	categorie provincie
Netto schuldquote	0%	15%	18%	A
Idem gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	-3%	11%	14%	A
Solvabiliteitsratio	60%	51%	54%	A
Structurele exploitatieruimte	7%	0%	0%	B
Grondexploitatie	-1%	2%	-1%	A
Belastingcapaciteit	96%	98%	96%	B

In december 2015 is van de Provincie Noord-Holland een handreiking ontvangen om de kengetallen te kwalificeren aan de hand van signaleringswaarden die afkomstig zijn van de stresstest voor 100.000+ gemeenten. De kengetallen zijn ingedeeld in drie categorieën. Omdat normering in eerste instantie door de gemeente zelf dient plaats te vinden wordt aan de categorieën geen kwalificatie gegeven. Wel kan over het algemeen worden gesteld dat categorie A het minst risicovol is en categorie C het meest.

⁵ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2015-20619.html>



Kengetallen:	Categorie A	Categorie B	Categorie C	A'veen 2018
Netto schuldquote	<90%	90-130%	>130%	18%
Idem gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	<90%	90-130%	>130%	14%
Solvabiliteitsratio	>50%	20-50%	<20%	54%
Structurele exploitatieruimte	Begr >0%	Begr = 0%	Begr <0%	0%
Grondexploitatie	<20%	20-35%	>35%	-1%
Belastingcapaciteit	<95%	95-105%	>105%	96%

Eén afzonderlijk kengetal zegt niet alles, de kengetallen moeten altijd in relatie tot elkaar worden gezien. Als de combinatie een verontrustend beeld geeft kan dit betekenen dat de financiële positie onder druk staat en dat maatregelen noodzakelijk zijn om de situatie te verbeteren.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties heeft grafisch weergegeven hoe deze percentages gelezen kunnen worden⁶.

⁶ <http://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/financi%C3%A5le-kengetallen-gemeenten-en-provincies/>