



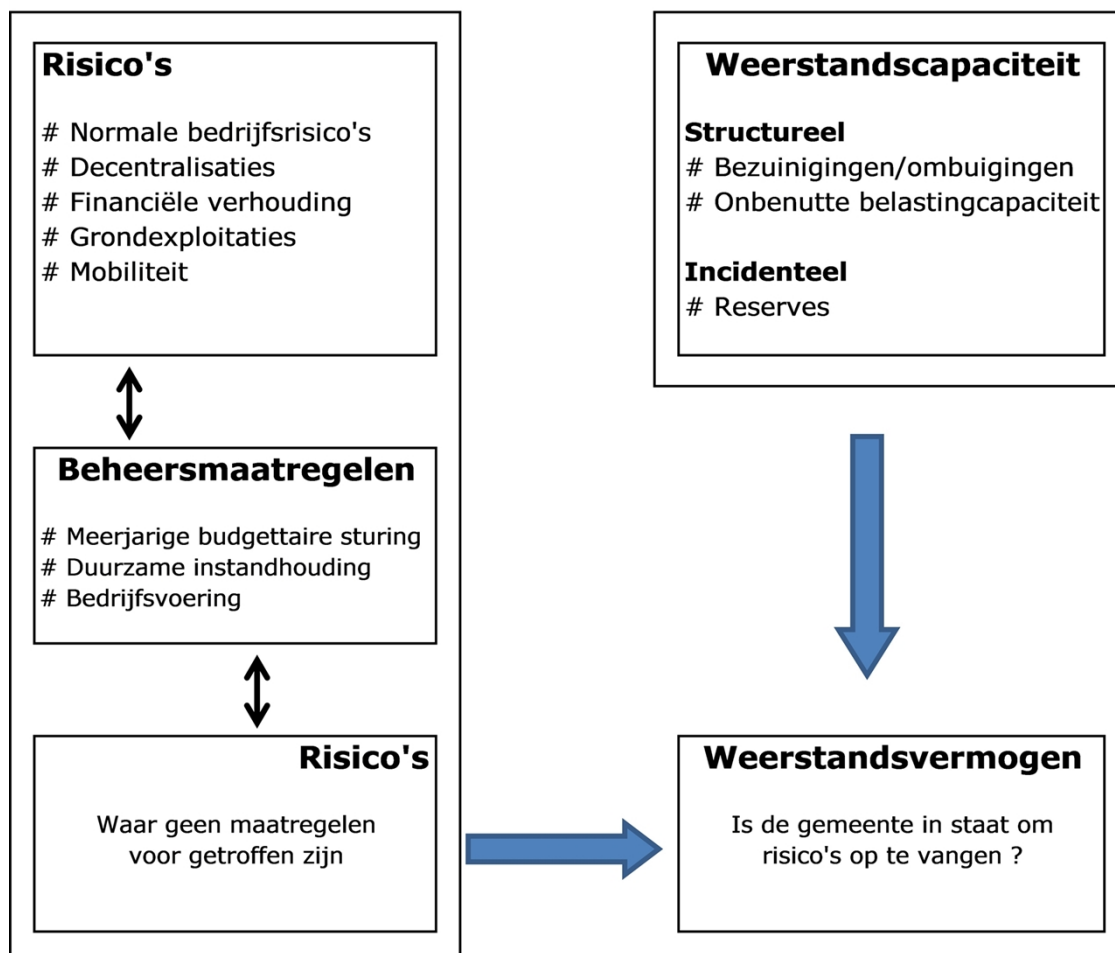
## 3.2 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

### Inleiding

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. In 2019 wordt de nota geactualiseerd.

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 weerstandcapaciteit met elkaar te confronteren kan een uitspraak over het weerstandvermogen 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.

### **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 Perspectiefnota 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 de volgende samenhangende lijnen te duiden:

- Op basis van rationele meerjarige onderhoudsbeheerplannen 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 achterliggende jaren hebben we een bijstelling van het financieel beleid ingezet, waarmee we anticiperen op het opdrogen van de stroom van grondexploitaties en het gaandeweg ouder worden van de bestaande wijken en voorzieningen. Ook afwegingen om bij grondexploitaties de inhoudelijke invulling zwaarder te laten wegen en opbrengstmaximalisatie minder leidend te laten zijn beperken de (potentiële) inkomstenstroom. Deze ontwikkelingen vragen een koerswijziging op basis van een lange termijnvisie om het hoge Amstelveense voorzieningenniveau duurzaam betaalbaar in stand te houden. De achterliggende jaren is een aanzet gegeven met de instelling van een reserve "sparen vooraf" met een bijbehorende structurele dotatie van € 4 miljoen in 2018/19 en structureel € 3 miljoen vanaf 2020.



- In de Perspectiefnota 2020 is de urgentie gesignaleerd van een bredere en fundamentele bezinning op een toekomstvast financieel beleid. We bereiken de grenzen van de spankracht van de huidige systematiek. De nog openstaande ambities van het College Uitvoeringsprogramma, inclusief investeren in de organisatie, overstijgen de beschikbare middelen. Naast een oplopende beheeropgave dienen zich ontwikkelvragen aan. Die betreffen echter geen uitleggebieden, maar binnenstedelijke herontwikkeling, veelal op locaties die niet in bezit zijn van de gemeente. Dat heeft een geheel andere financiële impact (verdienmodellen, bovenwijkse voorzieningen) en vraagt nader onderzoek en visievorming. In samenhang hiermee starten wij tevens een traject begrotingsdoorlichting om in beeld te brengen welke mogelijkheden tot herijking van beleid er zijn en hoe binnen de bestaande begrotingskaders financiële ruimte vrijgemaakt kan worden ("oud voor nieuw").

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). 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".

De voorliggende begroting houdt, conform de Perspectiefnota 2020, rekening met incidentele en structurele bijdragen van de gemeente Aalsmeer in investeringen in de organisatie. De afgelopen maanden hebben wij veelvuldig overleg gevoerd met Aalsmeer over de noodzakelijke investeringen in ICT en digitalisering van de AA-organisatie en de bijdragen daarvoor in de meerjarenbegrotingen van Aalsmeer en Amstelveen. Helaas is het niet gelukt om daarover tot overeenstemming te komen. Aalsmeer is niet bereid om structureel dan wel incidenteel bij te dragen aan de noodzakelijke investeringen in de ICT en digitalisering op basis van de huidige verdeelsleutel Amstelveen 75% en Aalsmeer 25%. Dat betekent dat een zakelijk geschil is ontstaan tussen beide gemeenten. In verband hiermee zullen wij, samen met de gebruikelijke rapportage over de uitkomsten van de septembercirculaire en de toedeling van de bijstandsgelden (BUIG), aanvullende voorstellen voorleggen voor de Amstelveense begroting 2020.

### **4. Risicomanagement**

In de perspectiefnota 2020 wordt in bijlage 6 een andere wijze van omgaan met risico's beschreven. Meer gestructureerd, maar ook meer geïntensiveerd. Toegezegd is dat de uitwerking inclusief het middelenbeslag dat daarmee samenhangt uiterlijk bij de Programmabegroting 2020 aan de gemeenteraad wordt aangeboden. Deze uitwerking staat verwoord in de tweede tijdvakrapportage die in dezelfde raad wordt behandeld als deze programmabegroting.

### **5. Risicobeleid**

De risico's zijn onderverdeeld in:

- Normale bedrijfsrisico's;
- Financiële verhouding en decentralisaties;
- Grondexploitaties;
- Mobiliteit.



Deze vier onderdelen worden hierna beschreven en afgesloten met een overzicht van de incidenteel benodigde weerstandscapaciteit (resumé risicoprofiel).

## **Normale bedrijfsrisico's**

Met het gemeentelijk takkenpakket is een structureel jaarbudget van ongeveer € 225 miljoen gemeoid. 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.

### **1. Fysieke leefomgeving**

#### *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 afwijken van de planning zodat de inkomsten in een jaar afwijken van de begrote inkomsten, zowel in positieve als negatieve zin.

#### *Bestemmingsplan- en handhavingsprocedures*

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

#### *Aanbestedingsrisico's*

Bij het onderhoud van de openbare ruimte wordt bij diverse vakgebieden (o.a. groenbestekken en nieuwbouwprojecten) gebruik gemaakt van de markt. Door de aantrekkende economie en het gebrek aan vakmensen bij de aannemers zien we dat de marktsituatie wijzigt en dat prijzen zich naar boven ontwikkelen. Dit kan tot gevolg hebben dat de kosten van het onderhoud van de openbare ruimte in de toekomst hoger zullen worden.

#### *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.

#### *Afval Energie Bedrijf (AEB)*

De gemeente heeft een klantrelatie met het Afval Energie Bedrijf (AEB) van Amsterdam. De zomer van 2019 zijn problemen ontstaan bij dit bedrijf waardoor 4 van de 6 ovens zijn stilgelegd voor



onderhoud. Dit heeft geen directe gevolgen gehad voor de verwerking van het restafval van de gemeenten en/of de tarieven die we betalen. De situatie heeft er wel toe geleid dat de gemeente Amsterdam als eigenaar van de installatie zich is gaan beraden op de toekomst van het AEB en de (financiële) risico's die zij daar bij lopen. Het gevolg hiervan zou kunnen zijn dat de huidige tariefstelling (we hebben een overeenkomst tot en met 2022) wordt verlaten en de kosten voor de contractpartners mogelijk omhoog gaan.

#### *Baggerdepot*

De werkzaamheden en de inkomsten/uitgaven van het baggerdepot zijn afhankelijk van de externe partijen Hoogheemraadschap Rijnland AGV en Waternet. Dit heeft effect op de bedrijfsvoering van het baggerdepot. Sinds juli 2019 is er landelijk een tijdelijk handelingskader voor hergebruik van PFAS (PFOA en PFOS) houdende gronden en bagger goedgekeurd waardoor de toepassing in Nederland mogelijk weer op gang gebracht kan worden en de risico's kunnen afnemen.

## **2. ICT**

### *Wet meldplicht datalekken en Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)*

Vanaf 2016 is een verbeterplan voor informatieveiligheid en privacy vastgesteld om structurele aandacht voor informatieveiligheid en privacy binnen de organisatie te waarborgen.

Sinds 2017 moeten Nederlandse gemeenten de regels van ENSIA (Eenduidige Normatiek Single Information Audit) volgen. ENSIA biedt gemeenten een gemeente-breed normenkader op het gebied van Informatieveiligheid dat voor alle gemeentelijke werkprocessen van toepassing is. Jaarlijks vindt er een formele onafhankelijke audit plaats op informatieveiligheid. Deze (gebundelde) audit vindt plaats op een beperkt aantal gebieden, te weten DigiD en SUWInet. Ieder jaar wordt de audit verder verbreed met nieuwe gemeentelijke werkgebieden. Door de breedte en complexiteit van deze nieuwe regelgeving pakken wij informatieveiligheid planmatig op. Jaarlijks voeren we een risico-inventarisatie uit, stellen we een jaarplan informatieveiligheid en privacy vast en toetsen wij het informatieveiligheidsbeleid.

Vanaf 25 mei 2018 is de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) ofwel de Europese privacy verordening in werking getreden. Vanaf dat moment zijn 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. Ook de meldplicht datalekken vormt een onderdeel van de AVG. Bedrijven en overheden zijn hierdoor verplicht om een datalek te melden bij de AP en mogelijk bij alle getroffen individuen. De gemeente Amstelveen heeft processen ingericht om de AVG wetgeving te borgen binnen de organisatie.

### *Digitale transformatie*

Het Rijk stuurt aan op volledige digitalisering van de dienstverlening. In 2010 hebben de gezamenlijke overheden een visie vastgesteld met ambities waaraan de dienstverlening in 2020 moet voldoen. De Agenda Digitale Overheid – NL DIGIbeter 2019 is in juli 2019 geactualiseerd. De agenda zet uiteen hoe het contact van de overheid met burgers en ondernemers slimmer, toegankelijker en persoonlijker kan en moet. De focus van de gemeente ligt op snelheid en digitaal bereikbaar zijn.

Van de overheid wordt verwacht dat zij producten en diensten van uitstekende kwaliteit, met minder mensen en middelen levert, waarover ook verantwoording wordt afgelegd. Daarbij verwacht de inwoner een gebruiksvriendelijkheid, snelheid en transparantie gelijk aan commerciële organisaties. Dit betekent voor de gemeente aanpassingen aan de organisatie, de ICT voorzieningen en de werkwijze, wil de gemeente aan deze verwachtingen voldoen.

## **3. Financieel-economisch**

### *Dividuitkering Stedin*

Amstelveen is voor 1,5 procent aandeelhouder van energiebedrijf Stedin. Deze begroting houdt rekening gehouden met een winstuitkering van € 450.000 en gaat uit van verkoop van de aandelen Eneco in 2020. Zie verder de paragraaf "Verbonden partijen".



### *Garanties*

De twee regelingen met het hoogste garantiebedrag zijn het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en de Nationale Hypotheek Garantie (NHG). Eind 2018 stond de gemeente voor respectievelijk € 397 en € 195 miljoen garant.

Het uitgangspunt bij de WSW is dat de sector zelf als eerste garant staat. Rijk en gemeenten staan vervolgens als achtervang garant mocht de sector zelf onvoldoende verhaal bieden.

De NHG wordt verstrekt door de stichting Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW). Als de huiseigenaar bij gedwongen verkoop met een restschuld achterblijft wordt deze overgenomen uit hoofde van de NHG. Met ingang van 2011 is de garantie volledig overgenomen door het Rijk. Voor de tot deze datum verstrekte garanties blijft de gemeente voor de helft achtervang evenals het Rijk.

### *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" 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 per heden 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%.

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.

### *Economische ontwikkeling*

De gemeentebegroting is afhankelijk van economische ontwikkelingen. Een verandering in economische ontwikkeling heeft via de uitkering uit het gemeentefonds, belastinginkomsten van bedrijven, inkomsten bouwleges, netto-inkomsten of verliezen uit bouwgrondexploitaties en dividendinkomsten een effect op de begroting.

## **4. Fiscaliteit**

### *Vennootschapsbelastingplicht (Vpb)*

In 2018 is een openingsbalans per 1 januari 2016 opgesteld, op basis van de toen afgestemde berekeningswijze. Dit heeft een voorlopige aanslag VPB 2016 van € 6.500 tot gevolg gehad.

De belastingdienst heeft een vaststellingsovereenkomst (VSO) voor het belaste gemeentelijke grondbedrijf opgesteld die afwijkt van de gehanteerde berekening. Indien alle onzekerheden bekend zijn wordt deze veranderde berekeningswijze doorgerekend en wordt bepaald of de gemeente Amstelveen een VSO grondbedrijf ondertekent. De gemeente Amstelveen is bezig om een afstemmingsbrief op te stellen om zo te komen tot een VSO. De impact van de afwijkende berekening is nog niet financieel in te schatten.

Voor de verkoop van reststromen van afval geldt dat een VSO nog onderhanden is. Wel is aangegeven dat indien de gemeente de verkoop van reststromen afval zelf doet of laat verkopen



voor eigen rekening in risico, zij over de overschotten VPB dient af te dragen. De overschotten worden daarbij fictief bepaald met een fictieve winstmarge van circa 1 procent.

De reclame-inkomsten zijn landelijk nog het grootste discussiepunt met materieel belang. De ontwikkelingen geven aanleiding deze mee te nemen in de aangifte Vennootschapsbelasting.

In afwachting van de VSO hebben we voor de jaren 2017, 2018 en 2019 voorlopige aanslagen ingediend en betaald om ongewenste boetes/belastingrente te voorkomen.

Actualisering van reeds bestaande en nieuwe bouwgrondexploitaties met een hoger opbrengstpotentieel hebben een directe invloed op een eventuele VPB last in de toekomst en zijn in het financieel meerjarenperspectief verwerkt. Bij de actualisatie van de grondexploitaties per 1-1-2019 is rekening gehouden met een hogere VPB last in de meerjarenramingen van de grondexploitaties.

#### *BTW-sportvrijstelling*

Het recht op vooraftrek van BTW die aan gemeente in rekening is gebracht over de kosten die toerekenbaar zijn aan het ter beschikking stellen van sportaccommodaties vervalt ingaande 2019. De rijksoverheid zal gemeenten voor dit nadeel compenseren via de nieuwe specifieke-uitkering Sport (SPUK). De gemeente heeft een aanvraag ingediend voor alle BTW belaste kosten. Landelijk is er meer aangevraagd (€ 228 miljoen) dan er budget is (€ 152 miljoen), wat zou betekenen dat de gemeente minder gecompenseerd wordt dan verwacht. Het is nog onduidelijk hoe groot het financieel nadeel zal zijn.

AmstelveenSport BV kan in deze regeling haat btw deels gecompenseerd krijgen door een beroep te doen op de subsidieregeling stimulering Bouw en Onderhoud Sportaccommodaties (BOSA). Omdat niet alle (btw-)kosten voor deze subsidie in aanmerking komen, wordt AmstelveenSport BV met een financieel nadeel geconfronteerd.

In de gevallen dat de gemeente gebouwen en accommodaties BTW belast verhuurt is BTW op verbouwingskosten terug te vorderen. Voorwaarde hierbij is dat de verhuur gedurende een periode van 10 jaar voor 90% belast plaatsvindt. Indien deze BTW belaste verhuur in de werkelijkheid minder mogelijk blijkt, bestaat er een risico dat eerder teruggevorderde BTW moet worden terugbetaald.

#### *BTW samenwerking AA*

Aalsmeer krijgt te maken met extra BTW-kosten, met name door de lagere invlechting van de G2 in de organisatie AA. Dit samenwerkingsverband Aalsmeer/Uithoorn zat bij aanvang niet in de samenwerking en is later daaraan toegevoegd (op verzoek van Aalsmeer). Structureel gaat het volgens de huidige inzicht om een claim van afgerond € 0,1 miljoen. Dit is het structurele bedrag vanaf 2019. Daarnaast speelt een incidenteel bedrag van enkele tonnen als het gaat om een naheffing over achterliggende jaren. Amstelveen heeft bij de aftrap van de samenwerking 50% van het toen bekende BTW nadeel meebetaald. Aalsmeer verwacht ook in de onderhavige meerkosten een 50% bijdrage van Amstelveen. Amstelveen beziet deze post als onderdeel van het lopende zakelijke geschil en heeft hiervoor geen apart bedrag in de begroting opgenomen.

#### **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 miljoen** (5 procent van het begrotingstotaal van € 225 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.



Het zakelijke geschil met Aalsmeer over een bijdrage van Aalsmeer in de investeringen in de organisatie is aanleiding om de risicobuffer voor de normale bedrijfsvoering hangende het geschil te verhogen met een opslag van **€ 5 miljoen** (totaal € 15 miljoen).

## **Financiële verhouding en decentralisaties**

Onder de noemer financiële verhouding en decentralisaties gaan wij apart in op ontwikkelingen op deze terreinen.

### **Omgevingswet**

Naar verwachting treedt op 1 januari 2021 de Omgevingswet in werking. De invoering en de implementatie van deze wet betreft een omvangrijk en complex proces waar veel tijd mee gemoeid is/zal zijn. De wet vervangt circa 26 sectorale wetten en ongeveer 120 bestaande algemene maatregelen van bestuur in de sfeer van de fysieke leefomgeving (waaronder wonen en bouwen). Doelstelling van deze wet is onder andere om het eenvoudiger en sneller te maken. Voor de interne organisatie betekent dit een omwenteling in de manier van werken. Het Transitieteam Omgevingswet is binnen de organisatie bezig om de implementatie van de wet in goede banen te leiden.

Tegelijkertijd met de Omgevingswet treedt ook de wet kwaliteitsborging in de bouw voor gevolgklasse 1 in werking. Voor ongeveer 85% van de aanvragen komt de bouwbesluittoets en het toezicht daarop te vervallen. De verantwoordelijkheid hiervoor komt te liggen bij een private kwaliteitsborger. Er vindt een verschuiving plaats van uitvoering naar regie bij vergunningverlening. Taken vervallen bij toezicht. De gemeente houdt wel de verantwoordelijkheid voor handhaving.

Deze omwentelingen gaan financiële consequenties hebben. Komende periode wordt dit in beeld gebracht. Tevens dient er een nieuw evenwicht gevonden te worden tussen kosten en opbrengsten in de kostendekkende legesexploitatie. Uiterlijk bij de Perspectiefnota 2021 willen wij een eerste zicht, c.q. financiële inkadering ter besluitvorming voorleggen.

### **Sociaal domein**

#### *tekorten op Jeugd*

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. Met name op de decentralisatie Jeugd kampen veel gemeenten met grote tekorten. Amstelveen behoort hier tot de grote tekortgemeenten. De hulpvraag en de behandelkosten lopen op.

Onderzoek naar de grote en breed verspreide tekorten op Jeugd en intensief overleg hierover tussen Rijk en VNG geresulteerd in extra incidenteel geld van Rijk, namelijk € 400 miljoen in 2019 en € 300 miljoen in 2020 en in 2021. De landelijke tekorten op Jeugd liggen in de orde van € 1 miljard. De tekorten behoren hiermee dus niet tot het verleden en het structurele beeld na 2021 is hoogst onzeker.

#### *Regionaal ingekochte specialistische jeugdhulp*

Per 1 januari 2018 wordt gewerkt met de nieuwe regionale inkoopstelsel specialistische jeugdhulp waarin wordt gewerkt met segment B (laagcomplexiteit hulp) en segment C (hoogcomplexiteit hulp). Parallel hieraan is in 2018 een flink financieel nadeel ontstaan. In 2018 en 2019 is een stevig pakket aan maatregelen ingezet om de stijging van het financieel nadeel terug te dringen en vanaf 2021 een stapsgewijze daling van de kosten in te zetten.

Het gaat onder meer om de aanpassing van de tarieven en de afrekening op werkelijke kosten in 2018 (in plaats van de afrekening op de afgesproken en vaak hogere tarieven), het starten in





segment B in plaats van direct in segment C en het mogelijk maken van het stapelen van lichtere segment B besluiten (in plaats van de duurdere segment C besluiten). Ook worden huidige en nieuwe beschikkingen extra scherp bekeken (op inhoud en financiën- ook om het kostenbewustzijn te vergroten) en is het contractmanagement met de top 10 aanbieders geïntensiveerd.

Ondanks deze maatregelen zien we dat de ontwikkelingen uit 2018 doorwerken in 2019 en 2020, bijvoorbeeld door de lange looptijd van (duurzame) jeugdhulptrajecten. Daarmee duurt het ook een langere periode voordat de maatregelen effect hebben. Dit naast het algemene risico dat de maatwerkdienstverlening vanuit de Jeugdwet een open einde regeling is.

Er zijn diverse onzekerheden voor 2019 en 2020 die momenteel nog niet gekwantificeerd kunnen worden. Het gaat onder meer om de omvang van de werkelijke kosten van (niet duurzame) trajecten die zijn gestart in 2018 en doorlopen in 2019 (door de afrekening op werkelijke kosten in 2018 is de afrekensystematiek van niet duurzame trajecten van 70% bij start- en 30% bij stopzorg losgelaten en daarmee is het bedrag dat bij stopzorg betaald moet worden onzeker) en verschillen in administraties tussen gemeenten en aanbieders. Over beide onzekerheden is nauwe afstemming met de regiogemeenten en aanbieders.

Naast de complexiteit van de keten met veel verschillende verwijzers en aanbieders zorgen ook sommige maatregelen in het kader van de kostenbeheersing ervoor dat de monitoring van de financiën in deze periode bemoeilijkt wordt. Het effect van de bevolkingsontwikkeling op het volume aan jeugdhulp moet nog bekeken worden.

#### *tekorten op Wmo*

De eenzijdig invoering door het Rijk van een vast, laag abonnementstarief voor Wmo-maatwerkvoorzieningen heeft voor gemeenten financiële gevolgen die veel groter zijn dan de door het Rijk verstrekte compensatie. We zien een sterke groei van het volume van de aanvragen, zowel bij hulpmiddelen als bij huishoudelijke hulp en begeleiding. Naast genoemde aanzuigende werking zijn andere factoren het Rijksbeleid dat gericht is op het langer thuis blijven wonen en de krapte op de woningmarkt (voor wat betreft woningaanpassingen)

#### *doordecentralisatie Beschermd Wonen*

Het voornemen is om de nu nog bij centrumgemeenten belegde zorg en middenstroom voor Beschermd Wonen met ingang van 2021 door te decentraliseren naar alle gemeenten. Dit is een complexe en veelomvattende operatie die risico's en onzekerheden met zich meebrengt waarvan de impact nu nog niet is in te schatten.

#### *transformatie*

Beheersing van de zorguitgaven was een belangrijke drijfveer voor het Rijk om deze decentralisaties door te voeren. De Rijksbegroting liet trendmatig een sterke groei van de zorguitgaven zien, met als perspectief dat deze trend zich bij ongewijzigd beleid zou blijven voortzetten door een stijgende autonome zorgvraag. Dit heeft geleid tot een ingrijpende beleidscorrectie door het Rijk: grootschalige taakoverdracht naar gemeenten onder gelijktijdige inboeking van een miljardenombuiging. Leidende overwegingen bij deze beleidscorrectie en daaraan gekoppelde besparingsmogelijkheden waren:

- (a) vergroten van de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid waar dit mogelijk is;
- (b) ontschotten van budgetten, maatwerk, één loket;
- (c) minder "dure" zorgvraag door preventiebeleid, sociale samenhang en laagdrempelige zorg.

Voor de financiële houdbaarheid van belangrijke zorgvoorzieningen is het slagen van de transformatie opgave een belangrijke succesfactor, naast toereikende macrobudgetten vanuit het Rijk.

#### *uitkeringen levensonderhoud (Bijstandsgelden)*

De BUIG-gelden (Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorziening Gemeenten) betreffen het budget dat gemeenten ontvangen voor het verstrekken van bijstandsuitkeringen. Dit budget wordt



objectief bepaald. Als gemeenten meer of minder uitgeven aan bijstandsuitkeringen blijft dit voor rekening van de gemeente. Dit budget gaat alleen over de uitkeringsgelden. De bekostiging van de ambtelijke uitvoeringskosten wordt geacht plaats te vinden via de algemene uitkering gemeentefonds.

Rond 1 oktober maakt het Rijk de voorlopige budgetten 2020 voor de bijstandsgelden bekend (BUIG-gelden). Het hiervoor toegepaste objectieve verdeelmodel lijkt na veel discussie in de achterliggende jaren in rustiger vaarwater te komen. Amstelveen ontvangt in 2019 een uitkering van ruim € 22 miljoen en behoort tot de grote voordeelgemeenten op dit verdeelmodel. Inhoudelijk 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 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 voordeel op BUIG-gelden is structureel ingezet op re-integratie (hier is sprake van een wisselwerking in de zin dat extra inzet op re-integratie een "terugverdieneffect" heeft op de bijstandsgelden), alsmede om tekorten op Jeugd en Wmo te dekken. Daarmee zijn tot dusver andere, pijnlijke ingrepen voorkómen. Maar dit maakt onze structurele begrotingspositie wel kwetsbaarder op dit onderdeel. Een terugloop van het BUIG-voordeel is nu een budgettair risico. Daarbij zijn twee aspecten van belang:

- bij de verdeling van de koek kunnen schommelingen in de volumes van maatstaven, landelijk en lokaal leiden tot herverdeeleffecten.
- het CPB voorspelt een daling van het bijstandsvolume. In dat geval wordt de koek kleiner en daarmee ook het huidige voordeel (conjuncturele component).

### **algemene uitkering gemeentefonds**

Met een omvang van ruim € 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 Rijksbegroting en is voor gemeenten niet beïnvloedbaar.

Najaar 2017 is het Kabinet Rutte III aangetreden met als basis het Regeerakkoord 2017-2021 "Vertrouwen in de toekomst". Dit Regeerakkoord handhaaft de trap-op-trap-af systematiek. Dit betekent, dat de omvang van het gemeentefonds "meebeweegt" met de ontwikkeling van de Rijksuitgaven. Met ingang van 2019 maken ook de Rijksuitgaven voor Zorg en Sociale Zekerheid onderdeel uit van deze koppeling. Tegelijkertijd moeten gemeenten uit de groei van het gemeentefonds ook de (autonome) groei van hun eigen zorguitgaven (Wmo en Jeugd) opvangen.

Met dank aan gunstige economische prognoses was in eerste instantie sprake van stevige groeicijfers voor het gemeentefonds waaruit gemeenten geacht worden mee te betalen aan bestaande tekorten/pijnpunten in het sociaal domein en aan nieuwe maatschappelijke opgaven, met name Duurzaamheid. Dit naast het reguliere loon- en prijsstijgingen en een tot en 2025 oplopende opschalingskorting.

In de laatste circulaire kalven de groeicijfers steeds verder af, onder meer door onderuitputting op de Rijksbegroting, het verdampen van de ruimte in achterliggende jaren onder het BCF-plafond en het steeds verder dichtdraaien van de gaskraan.

Naast de omvang van het gemeentefonds is ook de verdeling van belang. De actuele bovengemiddelde stijging van de woningprijzen in de lokale woningmarkt zorgt voor forse nadelige herverdeeleffecten op de Amstelveense algemene uitkering.

### *herziening verdeling gemeentefonds*

Per 2021 een algehele herziening van de bestaande objectieve verdeelmodellen gepland. Dit omvat zowel de nieuwe onderdelen van het sociaal domein als het klassieke gemeentefonds, inclusief de



rol van inkomstenverevening (belastingcapaciteit) daarbinnen. Deze operatie brengt herverdeeeffecten met zich mee die positief en negatief kunnen uitpakken. Sleutelen aan de inkomstenverevening kan voor Amstelveen grote gevolgen hebben (negatief risico).

### **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.

Al met al is het perspectief voor de ontwikkeling van de algemene uitkering niet rooskleurig. De huidige meerjarenraming gaat vooralsnog uit van een reële nullijn. Dat lijkt momenteel het meest haalbare, met een grotere kans op minder dan op meer.

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).

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 zijn aanleiding voor een aanvullende **risicobuffer van € 10 miljoen** bovenop de buffer voor de normale bedrijfsvoering ongewijzigd gehandhaafd. Dit betekent een verhoging van € 5 miljoen naar € 10 miljoen, vanwege toegenomen onzekerheid/kwetsbaarheid vanwege (1) gehele inzet stelpost BUIG, (2) aanhoudend risico tekorten Jeugd en (3) risico grootschalige herziening verdeling gemeentefonds.

### **Grondexploitatie**

Voor de dekking van de bekende risico's in de huidige gemeentelijke exploitaties is een voorziening opgenomen. Er worden vanaf 2020 geen actieve grondexploitaties verwacht met een negatief saldo, waarvoor zo'n verliesvoorziening is gevormd. Voor een van de projecten geldt dat het geringe nadelige resultaat in 2020 wordt verrekend met de winstnemingen in dat jaar. Ook voor een negatief resultaat op de facilitaire projecten is er een voorziening. De stand van de voorziening per 1 januari 2020 is momenteel begroot op nihil.

De hoogte van dit risico en de beheersing hiervan is een belangrijk speerpunt. Door het opstellen van scenario's wordt inzichtelijk gemaakt tussen welke bandbreedtes het resultaat zich kan bewegen en kan mede op basis hiervan besluitvorming plaatsvinden over de te nemen beheermaatregelen, wanneer deze genomen kunnen worden en een eventueel te treffen risicobuffer.

De groei van de stad wordt voornamelijk gerealiseerd met faciliterend grondbeleid. De gemeente heeft zelf nog maar beperkt eigen grond beschikbaar voor ruimtelijke ontwikkelingen. De haalbaarheid van projecten staat wel op gespannen voet door enerzijds de toegenomen eisen en wensen en anderzijds de invloed van de gestegen VON-prijzen van de afgelopen jaren en daartegenover de steeds harder stijgende bouwkosten. Dit heeft een drukkend effect op de woningwaarde, de grondprijzen en daarmee de haalbaarheid van projecten.

Daarnaast gaat de groei van de stad gepaard met een groei van de behoefte aan voorzieningen en infrastructuur. De wijze waarop deze bekostigd moeten worden en het effect hiervan op het beslag op gemeentelijke middelen is een punt van onderzoek.



## **Conclusie grondexploitatie**

Voor de Perspectiefnota 2021 zal omtrent de hiervoor geschetste ontwikkeling een eerste duiding, c.q. onderbouwing voor een eventueel te vormen risicobuffer beschikbaar moeten komen. In afwachting hiervan wordt op dit moment voor grondexploitaties nog geen aparte risicobuffer opgenomen.

## **Mobiliteit**

De grote projecten Amstelveenlijn, A9 en Stadshart leggen tijdelijk een extra beslag op onze organisatie. De raad heeft in het kader van het College Uitvoeringsprogramma 2018-2022 financiële middelen beschikbaar gesteld voor inzet van extra capaciteit tot en met 2022 voor onder meer de projectorganisatie, bereikbaarheidsregie, vergunningenmanagement en communicatie. Tegen die tijd is de Amstelveenlijn weliswaar afgerond, maar de projecten A9 en Stadshart lopen langer door. Daarvoor zijn ook na 2022 aanvullende financiële middelen benodigd.

Elk van deze 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 in het kader van de Perspectiefnota de voortgang en leggen wij u zo nodig voorstellen voor.

### **Grote ruimtelijke en infrastructurele projecten**

#### *Inpassing verbreding Rijksweg A9*

Specifiek onderdeel van de voorbereidende werkzaamheden voor de A9 is de verbreding van het viaduct van de Ouderkerkerlaan over de Beneluxbaan. Hiervoor heeft uw raad een gemeentelijke bijdrage beschikbaar gesteld van € 0,5 miljoen. Rijkswaterstaat en de Vervoerregio Amsterdam verlenen vaste bijdragen. De totale projectomvang bedraagt circa € 10 miljoen. Voor afdekking van het gemeentelijk financiële risico's is een post onvoorzien gevormd. Vooralnog zien wij geen noodzaak om u een aanvullend krediet te vragen.

Rijkswaterstaat heeft medio 2019 het project wegverbreding A9 Badhoevedorp - Holendrecht gegund aan een aannemerscombinatie. De uitvoering van het project vindt plaats in de periode 2020 - 2026. 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 drie overkappingen Oude Dorp, Stadshart en Meander, alsmede de diverse groenzones. De overkappingen zelf worden aangelegd en gefinancierd door Rijkswaterstaat. De inrichting van de overkappingen en groenzones komt ten laste van de Gemeente. De uitvoeringskosten ramen wij voorlopig op € 6 a € 8 miljoen, waarvoor wij u ook te gelegener tijd een kredietaanvraag zullen voorleggen. Wij verwachten u in 2020 een aanvraag te doen voor het verstrekken van een voorbereidingskrediet. Dat zal dan ook het moment en voorstel zijn om tegelijkertijd ook te besluiten over de dekking de voor te bereiden uitgaven. Overigens heeft de Vervoerregio € 0,9 miljoen gereserveerd voor de te realiseren fietsverbindingen in het kader van de Investeringsagenda Mobiliteit, waarop wij een aanspraak kunnen doen.

#### *Inpassing ombouw Amstelveenlijn*

Het project wordt in 2020 afgerond. In aansluiting op het werk dat door de opdrachtgever c.q. namens de opdrachtgever wordt uitgevoerd zijn enkele maatregelen wenselijk ten behoeve van een goede inpassing in de omgeving. Het gaat om zaken als aanpassen van de openbare verlichting en de wandelpaden en de aankleding van de onderdoorgangen. Wij verwachten deze kosten te kunnen dekken binnen de beschikbare middelen via de reserve Amstelveenlijn en de reserve grote projecten. Mocht dit onverhoopt niet haalbaar blijken, dan zullen wij een voorstel aan u voorleggen om aanvullende middelen beschikbaar te stellen.

#### *Uithoornlijn*

In de bestuursovereenkomst uit 2017 is afgesproken dat Amstelveen niet bijdraagt aan de aanlegkosten van de Uithoornlijn, maar wel een bijdrage aan de planstudie levert. Voor het



opstellen van een bestemmingsplan, het begeleiden van de grondaankopen en de kosten van grondaankopen ontvangt de gemeente een kostendekkende vergoeding van de opdrachtgever, de Vervoerregio Amsterdam.

Doordat er eind 2018 concreet zicht is gekomen op de ontwikkeling aan het bedrijventerrein Amstelveen Zuid aan weerszijde van de Uithoornlijn, levert Amstelveen op één onderdeel wel een vaste bijdrage. Het bedrijventerrein wordt rechtstreeks op regionale infrastructuur ontsloten en om dit effectief en efficiënt te organiseren krijgt het viaduct van de Uithoornlijn over de N201 een grotere overspanning, zodat ter weerszijde van de N201 voldoende ruimte beschikbaar is voor het realiseren van ontsluitingen van het bedrijventerrein in de toekomst. Voor de aanpassing van het viaduct van de Uithoornlijn over de N201 vergoedt Amstelveen aan de vervoerregio Amsterdam een bijdrage van € 315.000 in 2023. De bijdrage wordt ten laste gebracht van de actieve grondexploitatie van bedrijventerrein Amstelveen Zuid, zodat deze kosten uit de opbrengsten van bedrijventerrein gedekt kunnen worden. Door de verhoging van het krediet vanwege deze investering in de infrastructuur, neemt de omvang van het risico voor de gebiedsontwikkeling op dit moment toe. Ter dekking van dit risico wordt de bestemmingsreserve "Bedrijventerrein Amstelveen Zuid" verhoogd met € 157.500, dit is 50 % van de geraamde investeringskosten.

#### *Stadshart*

Wij volgen 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). De plannen daarvoor zijn echter nog onvoldoende uitgewerkt om te oordelen welke gemeentelijke investeringen daarvoor benodigd zijn. Wij zijn voornemens om in het kader van de Perspectiefnota 2021 voorstellen te doen voor met name de modernisering van de Cultuurstrip. Daarnaast zijn wij voornemens om voor het Stadshartproject een grondexploitatie op te stellen zodat meerjarig kosten en opbrengsten met elkaar in verband kunnen worden gebracht.

#### **Conclusie mobiliteit**

Het belang van grote projecten voor de Amstelveense samenleving is duidelijk. Naast uitgaven voor de projecten zelf leidt dit ook tot een middelenvraag voor ambtelijke kosten. Vervolgens moet na afronding van de projecten de structurele last voor bijvoorbeeld groenonderhoud en wegen worden ingevlochten in de gemeentebegroting.

Bij de concrete vormgeving zijn tal van afwegingen aan de orde die tot een substantiële middelenvraag kunnen leiden. Zodra meer duidelijkheid bestaat over concrete projectkosten worden deze via Perspectiefnota of afzonderlijke voorstellen aan de raad voorgelegd.

Gelet op de aard en omvang van de projecten vinden wij een extra **risicobuffer van € 5 miljoen** reëel.

#### **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 miljoen voor de normale bedrijfsrisico's (5% over begrotingstotaal van € 225 miljoen);
- Opslag op de risicobuffer normale bedrijfsvoering van € 5 miljoen hangende het zakelijke geschil met Aalsmeer;
- Additionele buffer van € 10 miljoen wegens grote onzekerheden met betrekking tot nieuwe ontwikkelingen in de financiële verhouding en decentralisaties;
- Buffer van € 5 miljoen voor mobiliteit.

In totaliteit betreft het € 30 miljoen incidenteel benodigde weerstandscapaciteit.

### **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 **€ 20,5 miljoen**, waarvan € 1,25 miljoen betrekking heeft op onderdekking afvalstoffenheffing en rioolrecht.

#### **2. Incidentele weerstandscapaciteit**

De incidentele weerstandscapaciteit bevat:

1. Algemene reserve
2. Bestemmingsreserves/egalisereserves
3. Niet gerealiseerde boekwinsten en stille reserves

##### *2.1 Algemene reserve*

De algemene reserve bedraagt afgerond **€ 11 miljoen** eind 2023.

##### *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 weerstandscapaciteit. In essentie komt de analyse erop neer dat het overgrote deel van de bestemmingsreserves/ egalisereserves niet tot de weerstandscapaciteit 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 weerstandscapaciteit 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 € 215 miljoen eind 2023. Hiervan bedraagt de reserve dekking kapitaallasten ongeveer € 150 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 € 65 miljoen. Ingeval van calamiteiten is het mogelijk om een deel van deze reserves een andere aanwending te geven ("nood breekt wet") en tot de weerstandscapaciteit te rekenen.

Op grond van de huidige reservepositie en de verwachting omtrent de middellange termijn kan 50% van het huidige volume, derhalve **€ 33 miljoen**, tot de weerstandscapaciteit worden gerekend. Genoemde omvang die gerekend wordt tot de weerstandscapaciteit 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 weerstandscapaciteit) wordt beïnvloed. Aan de andere kant zullen in de toekomst wellicht nieuwe reserves worden gecreëerd.

### *2.3. Niet gerealiseerde boekwinsten en stille reserves*

Eind 2018 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 weerstandscapaciteit (defensieve benadering).

## **Resumé beschikbare incidentele weerstandscapaciteit**

De incidentele weerstandscapaciteit van de gemeente wordt bepaald door:

- De algemene reserve ad. € 11 miljoen;
- Aangevuld met € 33 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 weerstandscapaciteit eind 2023 € 46 miljoen.

## **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 weerstandscapaciteit € 46 miljoen bedraagt tegenover een benodigde buffer van € 30 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 € 20,5 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.

### Kengetallen financiële positie

Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeente (BBV) stelt vijf kengetallen verplicht. Doel hiervan is dat de gemeenteraad gemakkelijker inzicht krijgt in de financiële positie van hun gemeente. In de Staatscourant staat een gedetailleerde berekening van deze kengetallen en een voorgeschreven format voor weergave in de begroting en rekening.

Via de Kennisbank Openbaar Bestuur; thema "Financiële kengetallen gemeenten en provincies" wordt ingegaan op de kengetallen en is het onder andere mogelijk waarden te vergelijken met andere gemeenten: <http://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/financi%C3%A5le-kengetallen-gemeenten-en-provincies/>

Kengetal	Toelichting	betekenis %
Netto schuldquote	Heeft de gemeente een hoge schuld exclusief verstrekte leningen?	Hoe lager, hoe beter
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	Heeft de gemeente een hoge schuld gecorrigeerd voor verstrekte leningen?	Hoe lager, hoe beter
Solvabiliteitsratio	Heeft de gemeente voldoende eigen vermogen om aan haar financiële verplichtingen te voldoen?	Hoe hoger, hoe beter
Structurele exploitatieruimte	Heeft de gemeente voldoende structurele baten om haar structurele lasten te dekken?	Hoe hoger, hoe beter
Grondexploitatie	Grondexploitatie kan risicovol zijn. Heeft de gemeente relatief veel grond en loopt zij daardoor veel risico?	Hoe lager, hoe beter
Belastingcapaciteit (lokale lasten)	Heeft de gemeente relatief veel belastingen en is er ruimte om deze belastingen te verhogen?	Hoe lager, hoe beter

Dit levert voor Amstelveen de volgende waarden op:

Kengetallen:	rekening 2018	begroting 2019	begroting 2020
Netto schuldquote	7%	12%	12%
Idem gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	3%	8%	9%
Solvabiliteitsratio	63%	63%	65%
Structurele exploitatieruimte	14%	1%	-1%
Grondexploitatie	-1%	2%	5%
Belastingcapaciteit	96%	98%	102%





In 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. 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.

<b>Kengetallen:</b>	<b>Categorie A</b>	<b>Categorie B</b>	<b>Categorie C</b>	<b>Amstelveen 2020</b>
Netto schuldquote	<90%	90-130%	>130%	12%
Idem gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	<90%	90-130%	>130%	9%
Solvabiliteitsratio	>50%	20-50%	<20%	65%
Structurele exploitatieruimte	Begr>0%	Begr = 0%	Begr <0%	-1%
Grondexploitatie	<20%	20-35%	>35%	5%
Belastingcapaciteit	<95%	95-105%	>105%	102%

De structurele exploitatieruimte geeft voor het begrotingsjaar 2020 een negatieve score (-1%). Vanaf de begroting 2022 is het structurele beeld sluitend.

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. Dit is in Amstelveen niet aan de orde. De financiële positie is goed. Wel is een terugloop in de scores te zien. Dat past bij het algehele beeld van deze begroting dat de marges smaller zijn geworden.