

The background of the cover is a photograph of a river with a cloudy sky. A large, white, wavy graphic element is overlaid on the right side of the image, partially obscuring the sky and water.

Gemeente Ouder-Amstel Programmabegroting 2023-2026

15-11-2022

4.6 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

4.6.1 Inleiding

De begroting vormt het financieel kader waarbinnen de gemeente haar doelstellingen realiseert. Tegenvallers en meevallers worden zo veel mogelijk verwerkt binnen die begroting. Niet altijd kunnen financiële tegenvallers opgevangen worden. Op zo'n moment is het van belang dat de gemeente beschikt over een buffer om onverwachte tegenvallers zodanig op te vangen dat de taken kunnen worden voortgezet. Deze buffer heet het weerstandsvermogen van de gemeente. Het gaat dan om risico's die niet zijn verzekerd of waarvoor geen voorziening is getroffen. De beoordeling van dit weerstandsvermogen geeft inzicht in de actuele financiële positie. In de nota reserves en voorzieningen, vastgesteld in oktober 2017, zijn nadere kaders gesteld aan het weerstandsvermogen en de weerstandscapaciteit. Actualisering van het weerstandsvermogen en de weerstandscapaciteit vindt jaarlijks plaats bij het opstellen van de jaarstukken en de begroting.

In deze paragraaf worden de bekende risico's beschreven en geclassificeerd naar kans dat ze zich voordoen en de financiële impact die het kan hebben. Het resultaat van deze inventarisatie wordt vergeleken met de het beschikbare weerstandsvermogen. Uitkomst van deze vergelijking laat zien dat het weerstandsvermogen uitstekend is.

Verder worden in deze paragraaf een aantal kengetallen, zoals vermeld in de nieuwe BBV voorschriften, opgenomen. Tenslotte worden definities en begrippen met betrekking tot weerstandsvermogen en risicobeheersing uiteengezet.

4.6.2 Doelstelling

Het ontwikkelen en uitvoeren van beleid is niet mogelijk zonder risico's aan te gaan. Het is wel noodzakelijk om bewust en verantwoord met de aanwezige risico's om te gaan. Een voldoende groot weerstandsvermogen is van belang om de uitvoering van het vastgestelde beleid te waarborgen. Het kan niet zo zijn dat door tegenvallers de uitvoering van vastgestelde taken niet meer mogelijk is.

De incidentele en de structurele weerstandscapaciteit kunnen als volgt worden berekend:

Weerstandscapaciteit	Incidenteel	Structureel
Algemene reserve	2.000	-
Onbenutte belastingcapaciteit	-	3.485
Begrotingsruimte	54	-
Onvoorzien	-	25
Totaal	2.054	3.510

Risico's

Om het risicoprofiel van Ouder-Amstel te schetsen worden de belangrijkste, op dit moment bekende risico's, welke niet op een of andere wijze afgedekt worden, gekwantificeerd.

Daarvoor moet worden aangegeven hoe groot de kans is dat een bepaald risico zich zal voordoen. Ook moet worden bepaald hoe groot de financiële gevolgen kunnen zijn, als het risico zich inderdaad voordoet. De opstelling van een risicoprofiel is een momentopname. Er kunnen in de loop van de tijd nieuwe risico's ontstaan, die nu nog niet in de analyse zijn meegenomen. Daarnaast kunnen risico's in de toekomst anders worden ingeschat.

Bij de beoordeling van risico's zijn twee aspecten van belang: de kans dat een risico zich voordoet en de ernst van de schade als dat het geval is. In onderstaand overzicht worden de verschillende risico's met hun financiële impact weergegeven.

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

Omschrijving risico	Jaarrekening omvang op 31-12-2021	Begroting omvang op 1-1-2022	Begroting omvang op 1-1-2023	Klasse	Kans (%)	Berekend risicobedrag
Incidentele risico's:						
Open eindregelingen WMO	250	250	250	2	30%	75
Garantiestelling lening sportverenigingen	154	150	154	1	10%	15
Rampen en calamiteiten	2.500	2.500	2.500	1	10%	250
Ruimtelijke projecten	350	350	350	3	50%	175
Duo+	200	200	200	3	50%	100
Bodemverontreiniging	300	300	300	2	30%	90
ROM InWest	370	370	370	1	15%	56
Totaal incidenteel risico	4.124	4.120	4.124			761
Structurele risico's:						
Verbonden partijen	100	100	100	1	10%	10
Open eindregelingen Jeugdzorg	350	n.v.t.	500	3	50%	250
Afvalstoffenheffing	67	134	67	3	50%	34
Totaal structureel risico	517	234	667			294
Niet kwantificeerbare risico's:						
Oekraïners en statushouders	n.v.t.	n.v.t.	pm			pm
Gebiedsontwikkeling	n.v.t.	n.v.t.	pm			pm
Bouwleges	pm	pm	pm			pm
Invoering omgevingswet	pm	pm	pm			pm
Wet kwaliteitsborging voor het bouwen	pm	pm	pm			pm
Planmatig onderhoud wijk Benning	n.v.t.	n.v.t.	pm			pm
Gemeentefonds	n.v.t.	n.v.t.	pm			pm
Totaal incidenteel en structureel risico	4.641	4.354	4.791			1.054

Toelichting risico's

De hiervoor vermelde risico's zijn ten tijde van het opmaken van de Begroting 2023 geactualiseerd. Het gaat in deze paragraaf om de risico's welke kunnen voorkomen in de toekomst. De geactualiseerde risico's zijn hierna beschreven.

Open eindregelingen WMO

Wmo

Incidentele grote uitgaven kunnen vanzelfsprekend leiden tot overschrijding van het in de begroting opgenomen budget. Met name bij de kosten van woningaanpassingen zou dat om relatief grote bedragen kunnen gaan. Voor de berekening van het weerstandsvermogen gaan wij er vanuit dat er eens in de vijf jaar sprake kan zijn van een overschrijding van het beschikbare budget.

Er vloeien nieuwe tarieven voort bij de afronding van twee aanbestedingen (woningaanpassingen, begeleiding en dagbesteding) in 2023. Vanwege de inflatie verwachten wij een behoorlijke kostenstijging bij de overeenkomst ten behoeve van de woningaanpassingen. Daarnaast verwachten wij vanwege de inflatie van meerdere aanbieders/leveranciers verzoeken om de tarieven bij de lopende overeenkomsten van de maatwerkvoorzieningen met een hogere tarief te indexeren dan contractueel is afgesproken. Wij moeten als gemeente reële tarieven hanteren conform de *AMvB Reële prijs Wmo 2015*.

Het risicobedrag is € 250.000 (klasse 2, 30% kans, incidenteel (€ 75.000)).

Oekraïners en statushouders

Oekraïners

De opvang van de Oekraïners legt een behoorlijke druk op het ambtelijke apparaat maar ook op het zorgveld zoals huisartsen en de scholen.

Kinderen moeten uiteraard onderwijs krijgen en hiervoor zijn taalklassen nodig en opvang voor kinderen jonger dan 4 jaar. Deze faciliteiten zijn nog niet beschikbaar in onze gemeente. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van faciliteiten in de regio waar ook een grote druk op ligt. Met name het vinden van personeel en huisvesting is een knelpunt. De verwachting is dat ook het gebruik van leerlingvervoer gaat stijgen. Ook hier spelen capaciteits problemen met het bemensen van het vervoer.

Er is nog niets bekend hoe lang de beschikbare leefgelden vanuit het Rijk verstrekt gaan worden. Wellicht dat op termijn meer aanvraag gedaan wordt op de bijstand of dat er extra claims komen voor schuldhulpverlening.

Tot nu toe is met de huidige taakstelling dit uitvoerbaar gebleken. Bij een grotere taakstelling of het verzorgen van meer opvang zijn de grootste risico's onvoldoende ambtenaren voor de uitvoering, onderwijspersoneel en zorgpersoneel. Daarnaast lijkt de dekking met de gelden vanuit het Rijk voldoende te zijn maar ook dit is nog niet gegarandeerd. Met het project huisvesting in Entrada zitten we ruim boven onze taakstelling. Als het Rijk niet dekkend uitkeert of de plekken niet 100% bezet zijn heeft dit financiële consequenties.

Statushouders

De versnelde instroom van statushouders gaat mogelijk ook een extra druk leggen op bijvoorbeeld de bijzondere bijstand, leerlingvervoer, jeugdzorg maar ook op onze medewerkers en die van de gecontracteerde ondersteuning van onze partners.

Garantstelling leningen sportverenigingen

De gemeente heeft een gemeentegarantie verstrekt aan een sportvereniging. Deze garantie is verleend samen met hypothecaire garantstelling. De gemeente heeft daarmee een grotere zekerheid afgegeven aan derden voor het geval dat de vereniging in financiële problemen zou komen. De kans, dat dit gebeurt en dat de gemeente met financiële aanspraken te maken krijgt, is aanwezig maar klein.

Het risicobedrag is € 154.342 (klasse 1, kans 10%, incidenteel (€ 15.434))

Rampen en calamiteiten

Wanneer zich in de gemeente een ramp voordoet (bijvoorbeeld wateroverlast, stormschade, epidemieën, vliegtuigongelukken of uitval van nutsvoorzieningen), wordt een groot deel van de kosten door anderen, zoals verzekeringsmaatschappijen en

de rijksoverheid, betaald. Dat laat onverlet dat de gemeente dan zelf ook te maken kan krijgen met omvangrijke kosten. Hiervoor is een bedrag van maximaal € 2.500.000 aangehouden.

Het risicobedrag is ingedeeld in klasse 1, kans 10%, met een onwaarschijnlijke kans van < 1 keer per 10 jaar; incidenteel (€ 250.000).

Risico gebiedsontwikkeling

Door de gemeenteraad is besloten om de risico's van de gebiedsontwikkeling af te dekken door middel van een specifieke bestemmingsreserve (de reserve gebiedsontwikkeling). Deze reserve wordt ingezet voorzover er een realistische verwachting van kostenverhaal is. De grens hiervoor is gesteld op minimaal 70%. Op het moment dat zekerheid bestaat dat een groter deel van de kosten niet verhaald kan worden zijn deze meegenomen in de begroting. Hierdoor is dit risico gezet op pm.

Risico ruimtelijke projecten

Daarnaast is er een risico dat door gemeente gemaakte kosten, bij niet doorgaan van met name de kleinere inbreidingslocaties, ten laste van het resultaat van de gemeente komen. Kleinere projecten met hoge mate van onzekerheid worden ten laste van het resultaat gebracht binnen de begroting. De eventuele dekking die nog kan volgen uit deze projecten heeft weer een positief effect op het resultaat van dat jaar. Daar mag zonder anterieur contract echter niet vooruitlopend al rekening mee worden gehouden in de begroting. Om het risico op het resultaat in te perken wordt sinds 2021 sneller aangestuurd op contractuele afspraken over kostendekking door intentie en anterieure overeenkomsten. Er is echter nog sprake van doorloop van projecten waar dit niet alsnog geregeld kan worden of waar dit gesprek nog loopt.

Het risicobedrag dat niet gedekt wordt door toekomstige overeenkomsten is € 350.000.

Het risicobedrag is € 350.000, klasse 3, kans 50%, incidenteel, derhalve € 175.000.

Duo+

In de jaarrekening 2021 van Duo+ is een geactualiseerd overzicht van de geïnventariseerde risico's voor Duo+ opgenomen. Het weerstandsvermogen binnen Duo+ is zeer beperkt, als zich er een risico voordoet wordt er een beroep gedaan op de DUO-gemeenten. Rekening houdend met een gemiddelde kans wordt het totale risico van Duo+ ingeschat op € 630.000.

Het risicobedrag voor onze gemeente ramen we op circa € 200.000, klasse 3, kans 50%, incidenteel, derhalve € 100.000.

Bodemverontreiniging

Gevallen van bodemverontreiniging laten zich moeilijk voorspellen. Als dergelijke gevallen zich voordoen, dan wordt van de gemeente een bijdrage in de noodzakelijke saneringskosten verwacht. Wij schatten in dat een dergelijke verontreiniging niet meer dan eens in de vijf à tien jaar voorkomt en dat de door de gemeente te betalen bijdrage in de saneringskosten dan ten hoogste € 300.000 zal bedragen.

Het risicobedrag is € 300.000, klasse 2, 30% kans, incidenteel, derhalve € 90.000.

Bouwleges

De raming voor de bouwleges is gebaseerd op de best mogelijke prognose van het te verwachten bouwvolume over de jaren. Dit zijn gegevens die met de nodige

voorzichtigheid behandeld moeten worden. De voortgang van deze projecten is afhankelijk van derden en moeilijk te voorspellen of te beheersen. In 2023 en later worden meerdere grote aanvragen verwacht met navenante legesheffing. Een tegenvaller in 2023 wordt een meevaller in 2024, en soms komen er nieuwe projecten bij en andere gaan niet door. Daarom is dit risico pm.

Ook heeft nieuwe wetgeving mogelijk gevolgen voor de legesinkomsten, volledigheidshalve wordt verwezen naar het kopje 'Wet kwaliteitsborging voor het bouwen' hieronder.

Invoering Omgevingswet

In januari 2023 treedt naar verwachting de Omgevingswet in werking. De bedoeling van de nieuwe wet is om de diverse regelgeving voor ruimtelijke plannen in één wet te integreren. Sneller, eenvoudiger en meer ruimte voor initiatief zijn de kernwaarden van de nieuwe Omgevingswet. De impact van deze wet op de gemeentelijke organisatie, de werkprocessen en de begroting is groot, maar is nog niet goed te kwantificeren.

Vanuit de VNG (bron: <https://vng.nl/files/vng/publicaties/2018/20180321-invoering-omgevingswet.pdf>) is een handreiking om de financiële consequenties van de invoering van de Omgevingswet in beeld te brengen. Dit zijn echter grove inschattingen, die onder meer afhankelijk zijn van het ambitieniveau van de gemeente, lopende verandertrajecten, waarop aangehaakt kan worden en gemeentelijke samenwerkingsverbanden.

Volgens deze handreiking zijn de gemiddelde kosten voor een kleinere gemeente naar verwachting zo'n € 1,2 miljoen voor de periode tot 2024. In de begroting tot en met 2024 is een gemiddeld bedrag van bijna € 200.000 jaarlijks geraamd. Dat is ruim onder de indicatie van de VNG. En daarmee bestaat er een risico dat komend jaar duidelijk wordt dat er onoverkoombare kosten zijn, welke we in het invoeringstraject Omgevingswet mee te maken krijgen.

We streven in het invoeringstraject Omgevingswet om hier zo pragmatisch mogelijk mee om te gaan en de kosten hiervan, in de lijn van de geraamde budgetten te leiden. Of dat mogelijk is zal komend jaar meer duidelijk worden.

Het risicobedrag is pm.

Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

Op 14 mei 2019 nam de Eerste Kamer de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen aan. Deze wet regelt de invoering van een nieuw stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen. Hiermee wordt de positie van de particuliere en de zakelijke bouwconsument versterkt. Door de toenemende complexiteit in de bouw werd herziening van het huidige stelsel van kwaliteitsborging noodzakelijk geacht. Hiermee wordt de relatie tussen de opdrachtgever, de bouwconsument, en de bouwende partijen evenwichtiger. Voor de gemeente vervalt grotendeels de technisch-inhoudelijke toetsing aan het Bouwbesluit en komt er een aantal voornamelijk administratieve taken bij, zoals de controle of het juiste instrument voor kwaliteitsborging is toegepast en een controle of er sprake is van een erkende kwaliteitsborger. De inwerkingtreding van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen staat gelijktijdig met de inwerkingtreding van de Omgevingswet vooralsnog gepland voor 2023. De invoering van de wet geldt niet gelijk voor alle bouwwerken, invoering vindt plaats in fases. Toezicht (gedeeltelijk) en handhaving op deze werken blijven bij de overheid. Eén en ander heeft mogelijk gevolgen voor de legesopbrengsten en de personele capaciteit. De exacte gevolgen zijn nu nog niet geheel duidelijk.

Het risicobedrag is pm.

ROM InWest

Voor ROM InWest (voorheen: Invest MRA) is aangegeven dat het voor 85% nominaal revolverend is bij extreem negatieve parameters. In het reguliere scenario zijn de onderliggende fondsen revolverend en komt het uitgeleende geld weer terug zodat het opnieuw beschikbaar komt. Hiervan uitgaand houden we rekening met een risico van 15% van € 370.000 (=€ 55.500). Het toegezegde bedrag is nog niet geheel gestort en wordt in delen opgevraagd tot het voornoemde maximum van € 370.000.

Het risicobedrag is maximaal € 370.000, risicoklasse 1, kans 10%, incidenteel, derhalve € 56.000.

Verbonden partijen

De gemeente neemt deel in een aantal Verbonden partijen. Welke dat zijn, wordt aangegeven in de paragraaf Verbonden partijen. Over het algemeen is het risico van dergelijke deelnemingen beperkt. In verband met de mogelijkheid dat de gemeente op enig moment zal worden aangesproken om haar aandeel te leveren in een verlies van een gemeenschappelijke regeling, is in deze inventarisatie een bedrag van € 100.000 opgenomen. Daarbij gaan we uit van een zeer laag risico, derhalve geplaatst in klasse 1.

Het risicobedrag is € 100.000, klasse 1, kans 10%, structureel, derhalve € 10.000.

Open einderegelingen Jeugdzorg

Jeugdzorg

Sinds de invoering van de Jeugdwet zien de gemeenten, ook Ouder-Amstel, zich geconfronteerd met financiële tekorten. Inmiddels is hier landelijk aandacht voor en is er onder meer een hervormingsagenda in voorbereiding. Deze agenda moet bijdragen aan het oplossen van de inhoudelijk en financiële knelpunten.

Omdat de jeugdzorg een zogeheten 'open einde' regeling is kan de jeugdzorg te maken krijgen met onvoorspelbare factoren die de instroom beïnvloeden. Verhuizingen naar onze gemeente van jeugdigen met zorg is daar een voorbeeld van. Fluctuaties in de instroom hebben een financieel effect en kunnen leiden tot tekorten. Dit risico is structureel aanwezig.

Het risicobedrag is € 500.000 (klasse 3, 50% kans, structureel (€ 250.000)).

Afvalstoffenheffing

Het restafval van Ouder-Amstel wordt nagescheiden en thermisch verwerkt door het Afval Energie Bedrijf te Amsterdam (AEB). De huidige overeenkomst met Ouder-Amstel eindigt op 31-12-2022. Deze overeenkomst is conformde overeenkomst eenmalig verlengd tot eind 2023. Ouder-Amstel sluit nu aan bij de aanbestedingsprocedure van de gemeente Amsterdam om gezamenlijk een contract af te sluiten met een nieuwe afvalverwerker. Er moet rekening mee worden gehouden dat de prijs voor verwerking van huishoudelijk afval vanaf 2024 zal stijgen. Ook kan transport naar een andere locatie, met daardoor de noodzaak tot op en overslag, extra kosten opleveren. Dit zal op termijn zijn weerslag hebben op de afvalstoffenheffing.

Het risicobedrag is € 67.000 per jaar, klasse 3, 50% kans, structureel.

Planmatig onderhoud wijk Benning

In de wijk Benning is groot onderhoud door middel van ophoging van de gehele openbare ruimte nodig. Er wordt een onderzoek uitgevoerd waarna halverwege 2023 duidelijk is welke mogelijkheden er zijn tot integrale ophoging van Benning. Tot die tijd wordt Benning met dagelijks onderhoud onderhouden. Er is in Benning een ontwikkeling te zien van stijgende uitgaven dagelijks onderhoud. Deze worden gedekt uit de budgetten dagelijks onderhoud wegen en riolering. Als de begroting ontoereikend is voor dagelijks onderhoud wordt dit gemeld via de bestuursrapportage.

De kosten voor de uitvoering van de integrale ophoging zijn nog niet opgenomen in de begroting. De uitvoering van de maatregelen in de openbare ruimte zijn afhankelijk van de uitkomsten van de onderzoeken. Op basis van kengetallen kan een grove schatting worden gegeven. Het gaat dan om het ophogen en opnieuw inrichten van de gehele openbare ruimte (wegen, openbaar groen, openbare verlichting, speelplekken en ongefundeerde riolering) in Benning. Deze kosten zijn niet voorzien in de reserve openbare ruimte en hebben mogelijk effect op de reserve en een eventuele verhoging van de reserve.

De schatting is dat de uitvoeringskosten voor het volledig ophogen van de wijk zullen liggen tussen € 14.000.000 en € 20.000.000 afhankelijk van de gekozen maatregelen en meekoppelkansen. Daarnaast moet rekening gehouden worden met 15% Voorbereiding Administratie en Toezicht kosten bovenop de genoemde bedragen.

Gemeentefonds

De algemene uitkering is steeds een berekening gebaseerd op een momentopname. Er zijn geluiden dat in het BZK model, welke gebruikt wordt voor het berekenen van de algemene uitkering de WOZ-waarden niet correct zijn opgenomen. Dit zou als effect geven dat de uitkering te hoog is berekend. Voor de gemeente Ouder-amstel zou dit een risico kunnen zijn van een lagere opbrengst van ca 100K-150K structureel. Zodra er meer duidelijkheid is, zullen wij dat in de budgetten verwerken.

Herijking gemeentefonds

Met ingang van 1 januari 2023 is de nieuwe verdeling van de algemene uitkering ingevoerd. De uitkomsten hiervan zijn voor Ouder-Amstel positief, we zijn een voordeelgemeente. Het model is nog niet af, deze zal continu nog aanpassingen vergen. De nieuwe verdeling zal begin 2025 nog geëvalueerd worden. Er is afgesproken dat gemeenten vooralsnog gecompenseerd worden voor het voor- dan wel nadeel, welke hoger is dan het afgesproken ingroeipad. De uitkomsten van de evaluatie van de nieuwe verdeling kan van invloed zijn op de omvang van de algemene uitkering, dit risico is nu nog niet te duiden.

4.6.3 Beoordeling weerstandsvermogen

Om het weerstandsvermogen te kunnen beoordelen moet de beschikbare weerstandscapaciteit worden afgezet tegen de benodigde weerstandscapaciteit. Omdat er bijna nooit sprake is van het gelijktijdig optreden van alle risico's achten wij een gemiddeld dekkingspercentage van 90% voldoende.

4.6.4 Structurele risico's en weerstandscapaciteit

De structurele risico's worden bij het berekenen van de ratio van het weerstandsvermogen omgerekend naar een éénmalig bedrag. Hiervoor wordt conform de werkwijze van het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (NAR) een factor