

Kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement 2020

Inhoudsopgave

1	Samenvatting	3
2	Inleiding	6
3	Overzicht van de (wettelijke) kaders	7
3.1	Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)	7
3.2	Financiële Verordening	8
4	Risicomanagement	9
4.1	Stappen risicomanagement	9
4.2	Taken en verantwoordelijkheden	12
5	Kaders weerstandsvermogen	13
5.1	Beoordeling weerstandsvermogen	13
5.2	Benodigd weerstandsvermogen	15
5.3	Beschikbaar weerstandsvermogen	19
5.4	Aanspreken en afromen van beschikbare weerstandsvermogen	21
5.5	Financiële kengetallen	22
6	Nota Reserves en voorzieningen	25
6.1	Kaders Besluit begroting en verantwoording	25
6.2	Toevoegingen en onttrekkingen aan reserves en voorzieningen	27
6.3	Verschil tussen reserves en voorzieningen	29

1 Samenvatting

Bij de uitvoering van gemeentelijke taken loopt de gemeente risico's. Risicomanagement gaat over het sturen op en beheersen van risico's. Het uitgangspunt bij het risicomanagement is dat het risicomanagement integraal onderdeel uitmaakt van alle processen in de organisatie (integraal risicomanagement). Hierbij is het belangrijk dat het gesprek over risico's op alle niveaus, zowel ambtelijk als bestuurlijk, wordt gevoerd in alle stappen die we bij risicomanagement onderscheiden. Dit vergroot het risicobewustzijn in de organisatie en bij het bestuur. Het is de kunst een goede balans te vinden tussen risico's en beheersmaatregelen aan de ene kant en het hebben van voldoende buffers om eventuele resterende risico's op te vangen aan de andere kant.

In deze kadernota staan de gemeentelijke afspraken over risicomanagement en de bepaling van het gemeentelijk weerstandsvermogen. De afspraken over weerstandsvermogen uit het coalitieakkoord 'Gezond, Groen, Gelukkig Groningen' zijn overgenomen in deze kadernota.

Risicomanagement

Risicomanagement is gericht op het inventariseren, sturen en beheersen van risico's. Uitgangspunt daarbij is dat het risicomanagement integraal onderdeel uitmaakt van alle processen in de organisatie (integraal risicomanagement). In deze kadernota benoemen we de verschillende stappen die onderdeel zijn van het gemeentelijk risicomanagement. Van belang daarbij is dat het risicomanagement aansluit bij het beleid en de doelstellingen van de gemeente en dat de verantwoordelijkheid van risico's eenduidig is belegd. Daarom breiden we het aantal stappen die vallen onder het risicomanagement uit. We hanteren nu de volgende 7 stappen:

1. Beleid en doelstellingen;
2. Risico-inventarisatie en risicoallocatie aan organisatieonderdeel;
3. Risico's kwantificeren
4. Vaststellen risicotoleranties
5. Sturen en beheersen (risicobeheersmaatregelen)
6. Rapportage risicobeheersmaatregelen
7. Evalueren risicobeheersmaatregelen

Ten opzichte van de vorige kadernota zijn de stappen 1 (beleid en doelstellingen) en 4 (vaststellen risicotoleranties) toegevoegd en is stap 2 uitgebreid met het benoemen van het verantwoordelijke organisatieonderdeel (risicoallocatie).

Niet alle risico's kunnen worden weggenomen met beheersmaatregelen. Voor die risico's die niet weggenomen kunnen worden is weerstandsvermogen nodig. Weerstandsvermogen wordt gevormd door alle middelen en mogelijkheden die een gemeente heeft om het effect van risico's op te vangen indien ze zich voordoen.

Weerstandsvermogen

We beoordelen het weerstandsvermogen door de middelen die de gemeente heeft om risico's op te vangen af te zetten tegen het risico dat de gemeente loopt. Dit bepaalt de ratio van het weerstandsvermogen. Daarnaast kijken we ook naar het aandeel van de reserves omdat de middelen in reserves de meest harde vorm van weerstandsvermogen zijn. De middelen in reserves kunnen in geval van nood direct worden ingezet.

Uitgangspunten weerstandsvermogen

Voor de ratio weerstandsvermogen hanteren we de volgende uitgangspunten:

- Voor de korte termijn accepteren we een ratio van minimaal 80%.
- We streven aan het eind van de coalitieperiode naar een weerstandsvermogen met een ratio van 100%. Dit betekent dat in de begroting 2022 de ratio weerstandsvermogen tenminste 100% moet zijn.

- Indien de ratio van het weerstandsvermogen onder de 80% komt, dienen direct (bij besluitvorming over de eerstvolgende rekening of begroting) maatregelen te worden genomen die zorgen dat de ratio weer boven de 80% komt.

Voor het aandeel reserves in het weerstandsvermogen hanteren we de volgende uitgangspunten:

- Er moet ten minste €25 miljoen beschikbaar zijn in reserves die meetellen voor het weerstandsvermogen. Deze €25 miljoen geeft een harde ondergrens aan.
- Het streefniveau van de reserves in het weerstandsvermogen is 50% van de risico's die meetellen voor het weerstandsvermogen.
- Indien de omvang van de reserves die meetellen voor het weerstandsvermogen onder de €25 miljoen komt, dienen direct (bij besluitvorming over de eerstvolgende rekening of begroting) maatregelen te worden genomen die zorgen dat de algemene reserve wordt aangevuld.

Nieuw is hierbij dat we voorstellen een streefniveau in te voeren voor het aandeel van de harde reserves in het beschikbaar weerstandsvermogen. We stellen voor de streefwaarde te bepalen op 50% van het benodigde weerstandsvermogen. Dit betekent niet dat we de reserves direct moeten aanvullen tot die streefwaarde. Het geeft wel het belang aan van het versterken van onze financiële positie. En door het opnemen van een streefwaarde zal de benodigde aanvulling van de reserves jaarlijks expliciet worden meegenomen bij het opstellen van de begroting.

Benodigd weerstandsvermogen

Het benodigde weerstandsvermogen wordt bepaald door voor alle risico's het verwachte financiële effect als risico's zich voordoen te vermenigvuldigen met de kans van optreden (effect * kans van optreden). De financiële effecten van alle risico's kunnen dan bij elkaar worden opgeteld. De uitkomst van de opgetelde financiële effecten worden vermenigvuldigd met de waarschijnlijkheidsfactor (totaal financieel effect * 0,9). Het toepassen van de waarschijnlijkheidsfactor verlaagt dus het benodigd weerstandsvermogen.

We gaan specifiek in op de risicoboxenmethode en stellen hier een aantal wijzigingen voor naar aanleiding van een aanpassing van de verslaggevingsregels (BBV) en naar aanleiding van een vergelijking met andere gemeenten. We hebben hiervoor advies gevraagd aan Deloitte. De belangrijkste wijziging is dat we bij het bepalen van het risico bij grondexploitaties rekening gaan houden met verwacht voordeel bij de grondexploitatie Meerstad. De contante waarde van dit voordeel verlaagt het risico. Daarnaast gaan we werken met een scenario-aanpak om inzicht te krijgen in de bandbreedte van risico's bij grondexploitaties.

Beschikbaar weerstandsvermogen

Het beschikbaar weerstandsvermogen wordt gevormd door de middelen die beschikbaar zijn om tegenvallers te kunnen opvangen. Eén van de meest bekende posten in het beschikbare weerstandsvermogen is de algemene reserve.

We stellen voor het aantal reserves dat meetelt voor het weerstandsvermogen terug te brengen naar één algemene reserve. Het hebben van meerdere reserves voor het weerstandsvermogen sluit niet goed aan bij de sturingsfilosofie waarbij een opgavegerichte en integrale aansturing voorop staat (sturing vanuit het algemene belang). Daarnaast geeft één reserve geeft ook de meeste transparantie. De hierboven genoemde uitgangspunten die gelden voor het niveau van de reserves in het weerstandsvermogen (ondergrens van €25 miljoen en een streefwaarde van 50% van het benodigd weerstandsvermogen) gelden dus voor de algemene reserve.

De andere bronnen die we rekenen tot het beschikbaar weerstandsvermogen zijn de stille reserve bij de Enexis aandelen, de onbenutte belastingcapaciteit, de niet structureel ingezette intensiveringsmiddelen en de post onvoorzien. Dit is niet gewijzigd ten opzichte van de vorige kadernota. Ook de volgorde van inzet van onderdelen van het weerstandsvermogen is niet gewijzigd.

Financiële kengetallen

Gemeenten zijn verplicht een overzicht met financiële kengetallen op te nemen in de begroting en de jaarrekening. Voor drie kengetallen stellen we voor een streefwaarde in te voeren. Het gaat om de netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen, de solvabiliteitsratio en de structurele exploitatieruimte. Deze kengetallen zijn van belang voor het versterken van de financiële positie. Daarbij merken we op dat streefwaarden niet van vandaag op morgen zijn te realiseren, helemaal gezien het financiële beeld op korte termijn. De kengetallen kunnen alleen op langere termijn worden beïnvloed. Het hanteren van streefwaarden geeft daarmee richting aan toekomstige (investerings-) besluiten. Bij toekomstige besluiten over de inzet van middelen bij begroting en rekening zal de versterking van de financiële positie expliciet worden afgewogen.

VNG houdbaarheidstest gemeentefinanciën

In voorgaande jaren hebben we een aantal keer een stresstest uitgevoerd om een beoordeling te kunnen geven over de financiële weerbaarheid van de gemeente. Voor het uitvoeren van de stresstest willen we aansluiten bij de houdbaarheidstest gemeentefinanciën van de VNG. De houdbaarheidstest gemeentefinanciën is een andere vorm van een stresstest die inzicht geeft of de financiële positie robuust genoeg is om financiële tegenslagen in de toekomst op te vangen. De test kijkt daarvoor naar geldstromen van de gemeente en de ontwikkeling van de gemeenteschuld bij een slechtweerscenario. Het voordeel van de houdbaarheidstest is dat dit instrument door alle gemeenten kan worden gebruikt, waardoor we beter in staat zijn de gemeente Groningen te vergelijken met andere gemeenten. Daarnaast neemt de uitvoering van de houdbaarheidstest minder tijd in beslag dan de stresstest die we eerder uitvoerden.

De houdbaarheidstest komt elk jaar in het voorjaar beschikbaar (in 2018 was dit eind mei en in 2019 eind maart). Na het verschijnen van de houdbaarheidstest in 2020 vullen we deze in en leggen we de uitkomsten voor aan de raad. Indien mogelijk betrekken we het bij de besluitvorming over de voorjaarsbrief / meerjarenbeeld.

Nota reserves en voorzieningen

De nota weerstandsvermogen en risicomanagement dient volgens de Financiële Verordening van de gemeente Groningen tevens de regels omtrent de reserves en voorzieningen te behandelen. Het gaat over de vorming en besteding van de reserves en de voorzieningen en de toerekening en verwerking van de rente hierover.

2 Inleiding

Bij de uitvoering van gemeentelijke taken loopt de gemeente risico's. We definiëren een risico als de dreiging dat een gebeurtenis of actie een negatief effect zal hebben op het vermogen van een organisatie om de gestelde doelen te realiseren. Dit is een ruime definitie van een risico, die veel verder gaat dan alleen de financiële risico's.

Risicomanagement gaat over het sturen op en beheersen van risico's. Het uitgangspunt bij risicomanagement is dat het risicomanagement integraal onderdeel uitmaakt van alle processen in de organisatie (integraal risicomanagement). Daarmee is risicomanagement een continu proces waarbij het nadenken over en beoordelen van risico's, en het nadenken over en implementeren van beheersmaatregelen onderdeel zijn van de dagelijkse praktijk. Van belang hierbij is dat het gesprek over risico's wordt gevoerd op alle niveaus, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Dit vergroot het risicobewustzijn bij organisatie en bestuur.

Zoals gezegd loopt een gemeente altijd risico's bij de uitvoering van taken. Het is de kunst een goede balans te vinden tussen risico's en beheersmaatregelen aan de ene kant en het hebben van voldoende financiële buffers om eventuele financiële effecten van het voordoen van risico's op te vangen aan de andere kant. Deze buffers noemen we het weerstandsvermogen en wordt gevormd door alle middelen die we kunnen aanspreken indien zich risico's (onverwachte uitgaven) voordoen.

Risicomanagement en het weerstandsvermogen zijn onderling nauw verbonden en vormen een belangrijk onderdeel van het (financiële) beleid van een gemeente. In deze kadernota geven we aan hoe we het risicomanagement uitvoeren en op welke wijze we het weerstandsvermogen bepalen. In het coalitieakkoord 'Gezond, Groen Gelukkig Groningen' zijn afspraken gemaakt over het weerstandsvermogen. Deze afspraken zijn opgenomen in deze kadernota.

Deze kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement is als volgt opgebouwd:

Hoofdstuk 3: Overzicht van de (wettelijke) kaders

Hoofdstuk 4: Risicomanagement

Hoofdstuk 5: Kaders weerstandsvermogen

Hoofdstuk 6: Nota reserves en voorzieningen

Bijlage 1: Rapport Deloitte met de analyse risicomethodiek weerstandsvermogen grondbedrijf

Bijlage 2: Toelichting risicoboxenmethode grondexploitaties

3 Overzicht van de (wettelijke) kaders

De kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement 2020 is tot stand gekomen binnen de kaders en voorschriften die op verschillende niveaus hieraan worden gesteld:

Rijk	Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)
Gemeente	Financiële Verordening Gemeente Groningen

3.1 Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

In het BBV staat dat gemeenten verplicht zijn om bij de begroting en de jaarrekening inzicht te geven in het weerstandsvermogen. In artikel 9 worden een aantal verplichte paragrafen benoemd, waaronder de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. In de paragraaf dient te worden ingegaan op de beleidslijnen met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten.

In artikel 26 staat dat in het jaarverslag de paragrafen moeten worden opgenomen die ook in de begroting zijn opgenomen. De paragrafen in de rekening bevatten de verantwoording van hetgeen in de overeenkomstige paragrafen in de begroting is opgenomen.

In artikel 11 staat over het weerstandsvermogen:

1. Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:
 - a. de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de provincie onderscheidenlijk gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken;
 - b. alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.
2. De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen en risicobeheersing bevat ten minste:
 - a. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
 - b. een inventarisatie van de risico's;
 - c. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's;
 - d. een kengetal voor de:
 - 1a°. netto schuldquote;
 - 1b°. netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen;
 - 2°. solvabiliteitsratio;
 - 3°. grondexploitatie;
 - 4°. structurele exploitatieruimte; en
 - 5°. belastingcapaciteit.
 - e. een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.
3. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de wijze waarop de kengetallen, genoemd in het tweede lid, onderdeel d, door provincies en gemeenten worden vastgesteld en in de begroting en het jaarverslag worden opgenomen.

3.2 Financiële Verordening

De voorschriften van het BBV zijn uitgewerkt in de Financiële Verordening 2019 van de gemeente Groningen. Deze verordening is door de raad vastgesteld op 18 december 2019. De Financiële Verordening 2019 zegt over weerstandsvermogen:

Artikel 21: Weerstandsvermogen & risicobeheersing en reserves & voorzieningen

1. Het college draagt zorg voor het beheer van de nota weerstandsvermogen en risicomanagement en biedt deze, indien bijstelling nodig is, ter vaststelling aan de raad aan. In deze nota wordt ingegaan op het opvangen van risico's door verzekeringen, voorzieningen, het weerstandsvermogen of anderszins en op de gewenste weerstandscapaciteit.
2. De nota behandelt tevens de vorming en besteding van reserves en de vorming en besteding van voorzieningen.

In artikel 25 over het grondbeleid staat dat in de paragraaf grondbeleid in begroting en rekening aandacht wordt besteed aan de ontwikkeling van de reserve grondzaken. In deze nota wordt voorgesteld het aantal reserves die meetellen voor het weerstandsvermogen terug te brengen naar één algemene reserve. Daarmee kan dit artikel in de financiële verordening vervallen.

4 Risicomanagement

Risicomanagement is gericht op het inventariseren, sturen en beheersen en monitoren en evalueren van risico's. Hierbij gaat het om vragen als:

- Welke risico's lopen we?
- Wat gebeurt er als zich risico's voordoen en hoe kunnen de effecten worden beperkt (welke beheersmaatregelen kunnen we nemen)?
- Welke risico's zijn we bereid te nemen?
- Welke risico's doen zich in de praktijk voor en wat kunnen we hiervan leren?

In dit hoofdstuk behandelen we de verschillende stappen in de uitvoering van het risicomanagement. Het uitgangspunt bij het risicomanagement is dat het risicomanagement integraal onderdeel uitmaakt van alle processen in de organisatie (integraal risicomanagement). Daarmee is risicomanagement een continu proces waarbij het nadenken over en beoordelen van risico's, en het nadenken over en implementeren van beheersmaatregelen onderdeel zijn van de dagelijkse praktijk. Van belang hierbij is dat het gesprek over risico's en beheersmaatregelen wordt gevoerd op alle niveaus, zowel ambtelijk als bestuurlijk.

Niet alle risico's kunnen worden weggenomen met beheersmaatregelen. Voor die risico's die niet weggenomen kunnen worden is weerstandsvermogen nodig. Weerstandsvermogen wordt gevormd door alle middelen en mogelijkheden die een gemeente heeft om het effect van risico's op te vangen indien ze zich voordoen. In het volgende hoofdstuk gaan we in op het gemeentelijk weerstandsvermogen.

4.1 Stappen risicomanagement

Het verbeteren van risicomanagement vereist voortdurend aandacht. In de vorige kadernota hadden we vijf stappen beschreven: (1) identificeren, (2) kwantificeren, (3) sturen en beheersen, (4) rapporteren en (5) monitoren en evalueren. In deze kadernota breiden we het aantal stappen uit. Ten opzichte van de vorige kadernota zijn de stappen 1 (beleid en doelstellingen) en 4 (vaststellen risicotoleranties) toegevoegd en is stap 2 uitgebreid met het benoemen van het verantwoordelijke organisatieonderdeel (risicoallocatie). Hiermee geven we expliciet aan dat het risicomanagement een integraal onderdeel is van beleid en organisatie.

Hieronder worden de stappen van het integraal risicomanagement toegelicht. Risicomanagement is een continu proces, daarom zullen de onderstaande stappen steeds worden herhaald.

1. Beleid en doelstellingen

We hebben een risico gedefinieerd als een dreiging dat een gebeurtenis of actie een negatief effect heeft op het vermogen van een organisatie om de gestelde doelen te bereiken. Voor de aansturing en beoordeling van het risicomanagement van een organisatie is het van belang dat de gestelde beleidsdoelen concreet geformuleerd, intern goed bekend en begrepen zijn. Deze stap heeft betrekking op het zorgdragen dat de gestelde doelen helder, bekend en actueel zijn. Daarmee vormen ze het kader waarbinnen het risicomanagement wordt uitgevoerd. De in de directieplannen opgenomen doelen zijn afgeleid van de gemeentelijke doelen, zoals deze zijn opgenomen in de gemeentebegroting.

2. Risico-inventarisatie en risicoallocatie aan organisatieonderdeel

We voeren een zo volledig mogelijke inventarisatie uit van mogelijke gebeurtenissen en acties die het bereiken van de doelen in gevaar kunnen brengen. Daarbij is het belangrijk steeds zo eenduidig mogelijk vast te stellen wat de fundamentele oorzaken van die risico's zijn. Daarmee zijn we in staat de juiste beheersmaatregelen te bepalen.

Periodiek moet worden bekeken of de geïnventariseerde risico's nog actueel zijn, of er risico's van de lijst kunnen worden afgevoerd en of er nieuwe risico's zijn ontstaan.

Daarnaast worden de risico's verdeeld over de programma's zoals opgenomen in de gemeentebegroting en dient te worden bepaald aan welk organisatieproces en -onderdeel het risico kan worden toegewezen. De verantwoordelijke voor het organisatieproces wordt aangewezen als risico-eigenaar (eerstverantwoordelijke van dat risico). Het aanwijzen van een risico-eigenaar gebeurt daar waar de kennis van en informatie over het risico aanwezig is en waar op het risico gestuurd kan worden. Het aanwijzen van risico-eigenaren is van belang voor het sturen, beheersen, monitoren en rapporteren over risico's. Het is belangrijk dat de verantwoordelijkheden voor de risico's en de daarbij behorende beheersmaatregelen zo eenduidig mogelijk worden vastgelegd, zodat er geen risico's tussen wal en schip vallen.

3. Risico's kwantificeren

Het kwantificeren van de risico's heeft twee doelen.

Ten eerste zorgt kwantificering van de risico's ervoor dat er een ordening kan worden aangebracht tussen de geïnventariseerde risico's. Op basis hiervan kan de meeste tijd en energie worden gestoken in de risico's met het meeste effect voor de gemeente.

Ten tweede wordt kwantificering gebruikt voor het bepalen van de omvang van het benodigde weerstandsvermogen.

Het mogelijke effect van de risico's wordt bepaald aan de hand van:

- de kans dat risico's zich voordoen;
- het verwachte effect van het risico als het zich voordoet.

Bij het bepalen van het mogelijke effect van risico's voor het weerstandsvermogen gelden de volgende uitgangspunten:

- a) Bij de kans op voordoen van het risico kan gekozen worden tussen 25%, 50%, 75% of 100%. Bij risico's met een kans van 100% is bij het bepalen van het risicobedrag al rekening gehouden met een kans van optreden. De uitkomst wordt dan voor 100% meegenomen.
- b) Er dient een onderbouwing van de risico inschatting te worden gegeven. De uitkomst, één inschatting van het risico (puntschatting) en één kans wordt verwerkt in de gemeenterekening en – begroting en meegenomen bij de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen.
- c) Structurele risico's worden dubbel meegenomen. Achterliggende gedachte hierbij is dat er bij structurele risico's tijd nodig is om beheersmaatregelen te treffen, waarmee het effect van risico's kan worden opgevangen. We gaan er hierbij vanuit dat er een periode van twee jaar nodig is om deze maatregelen te treffen. Bij het bepalen van het benodigde weerstandsvermogen nemen we het effect van structurele risico's dus voor twee jaarschijven mee.
- d) Positieve risico's (kansen) worden niet meegenomen bij het bepalen van het benodigde weerstandsvermogen. Deze zijn in het kader van risicomangement wel belangrijk. Vanuit het voorzichtigheidsprincipe (winsten nemen als ze gerealiseerd zijn, verliezen nemen zodra ze bekend zijn) worden positieve risico's bij de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen niet verrekend met negatieve risico's.

Bij projecten, waarbij het risico voor de gemeente Groningen groot is, laten we een second opinion uitvoeren door een onafhankelijke partij. Dit geldt bijvoorbeeld voor situaties waarbij we als gemeente een lening verstrekken aan een derde of bij grotere projecten waar we als gemeente weinig ervaring mee hebben.

Een second opinion wordt uitgevoerd op de belangrijkste uitgangspunten van een businesscase.

Eventuele aanbevelingen kunnen worden betrokken bij de noodzaak tot het treffen van beheersmaatregelen of het beschikbare weerstandsvermogen en zullen aan college en raad worden voorgelegd. Een second opinion helpt ons ook om risico's te kunnen kwantificeren.

Het kwantificeren van de risico's van de gemeente gebeurt voor een belangrijk deel op basis van kwalitatieve en subjectieve gronden. Aan dit bezwaar kan tegemoet worden gekomen door over de kwantificering een gesprek te voeren met een groep mensen die goed bekend zijn met de doelstellingen en het intern functioneren van de gemeente.

4. Vaststellen risicotoleranties

Bij de start van nieuwe projecten of activiteiten dient expliciet te worden aangegeven welk risico daarmee wordt genomen. Op basis daarvan kunnen bestuur en management hun houding ten opzichte van het risico te bepalen (in hoeverre zijn we bereid een risico te lopen). Bij wijzigingen in het risico kan opnieuw een afweging worden gemaakt of een risico wordt geaccepteerd of dat aanvullende beheersmaatregelen moeten worden genomen. Het nadenken over risicotoleranties vergroot het risicobewustzijn van bij organisatie en bestuur.

5. Sturen en beheersen (risicobeheersmaatregelen)

Deze stap gaat over het opstellen en implementeren van beheersmaatregelen. Er zijn vier soorten maatregelen:

- vermijden of elimineren van het risico
- verminderen van de impact van het risico
- overdragen van het risico
- accepteren risico in combinatie met voldoende weerstandsvermogen

Bij het vermijden of elimineren van het risico wordt de oorzaak van het risico opgeheven. Dit kan bijvoorbeeld door het beleid dat het risico veroorzaakt te stoppen of aan te passen. Vermijden is niet een mogelijkheid indien het risico niet binnen de beïnvloedings sfeer van de gemeente ligt.

Verminderen van de impact (gevolgen) van het risico kan plaatsvinden door ofwel de omvang van het risico terug te brengen (bijvoorbeeld door projecten te faseren) ofwel de kans van optreden te verlagen.

Overdragen van risico's houdt in het risico worden overgedragen aan een andere partij. De gevolgen van een risico raken dan niet langer de gemeente. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan contracten, algemene voorwaarden, garanties, derden aansprakelijk stellen en verzekeringen.

Als geen van de hierboven genoemde soorten maatregelen mogelijk of wenselijk is, kan ervoor gekozen worden om het risico te accepteren. Als een risico wordt geaccepteerd zal hiervoor beschikbaar weerstandsvermogen moeten worden aangehouden, bijvoorbeeld in de vorm van een reserve. In het geval het risico zich voordoet, kan deze worden opgevangen met het beschikbare weerstandsvermogen.

6. Rapportage risicobeheersmaatregelen

De integrale rapportage over de risico's vindt plaats op twee momenten in het jaar, in de paragraaf weerstandsvermogen bij de begroting en rekening. Hierin wordt de raad geïnformeerd over risico's met een potentiële impact vanaf €250 duizend. Per risico wordt vermeld:

- welk programma en directie het betreft;
- inhoudelijke toelichting op het risico;
- de verwachte omvang van het risico;
- de kans van optreden;
- of de gevolgen incidenteel of structureel zijn;
- de getroffen of nog te treffen maatregelen en het verwachte effect daarvan.

Risico's die op basis van de Wet Openbaarheid van Bestuur (art 10 en 11) een vertrouwelijk karakter hebben (bijvoorbeeld omdat zij vertrouwelijke bedrijfsgegevens van derden betreffen, of omdat publicatie de financiële belangen van de gemeente zou schaden) worden niet opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen, maar via vertrouwelijke weg aan de raad ter informatie voorgelegd. Het effect van deze vertrouwelijke risico's wordt wel meegenomen bij de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen.

Ook ambtelijk wordt gerapporteerd over risico's en genomen beheersmaatregelen. De rapportages gaan onder andere over risico's/ incidenten die zich hebben voorgedaan, effect voor de risico inschatting en beheersmaatregelen die zijn genomen of aanvullend nodig zijn. De rapportage over risico's wordt betrokken bij de directieplannen en de gesprekken die daarover plaatsvinden.

7. Evalueren risicobeheersmaatregelen

De periodieke rapportages over de risico's en de beheersmaatregelen dienen als basis voor de evaluatie van de risico inschatting en de effectiviteit en efficiency van beheersmaatregelen. Die evaluatie kan aanleiding geven tot aanpassingen van de risico inschatting of beheersmaatregelen, maar mogelijk ook van het beleid en de doelstellingen van de organisatie.

4.2 Taken en verantwoordelijkheden

Risicomanagement is nadrukkelijk een lijnverantwoordelijkheid. Risico's vormen voor directie en management een aangrijpingspunt voor de sturing en beheersing van de organisatie. Voor een goede werking van risicomanagement is het van belang dat de taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot risicomanagement duidelijk en bekend zijn.

Gemeenteraad

De gemeenteraad stelt de kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement vast, evenals de begroting en rekening waarin de paragraaf weerstandsvermogen is opgenomen. De raad bepaalt de gewenste omvang van het beschikbare weerstandsvermogen (en het aandeel reserves daarin) in relatie tot de risico's die de gemeente loopt. De gemeenteraad beslist over de aanwending en aanvulling van het beschikbare weerstandsvermogen.

College B&W

Het college van B&W is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van de gemeente Groningen en daarmee voor de uitvoering van het beleid, de bijkomende risico's en de te nemen maatregelen om de risico's te beheersen. Verantwoording aan de raad wordt afgelegd in de begroting, voortgangsrapportage en rekening. De paragraaf weerstandsvermogen in begroting en rekening wordt opgesteld op basis van de kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement.

Aangezien de gemeenteraad gaat over het gewenste niveau van het weerstandsvermogen, heeft het college een actieve informatieplicht naar de gemeenteraad indien er zich zaken voordoen waardoor het niveau het weerstandsvermogen (substantieel) verandert.

Gemeentesecretaris / Concerndirectie

Gemeentesecretaris en concerndirectie zijn verantwoordelijk voor de implementatie en onderhoud van het risicomanagement binnen de gemeentelijke organisatie. Zij sturen op de belangrijkste en strategische risico's en hebben een actieve informatieplicht naar het college rondom belangrijke en strategische risico's. Daarnaast dienen zij de besluiten van het college rondom belangrijke risico's in de organisatie uit te zetten en te bewaken dat risicomanagementbeleid wordt nageleefd.

Control

Directies zijn verantwoordelijk voor de eerstelijns-control op risico's. Daar is de informatie beschikbaar, dus daar kan ook het beste op actuele ontwikkelingen worden gestuurd.

Concerncontrol en de adviseurs van het SSC vormen de tweedelijns-control en stellen vast of de eerstelijns-control voldoende functioneert. Daarvoor wordt toegezien op de risicobeoordeling door de directies en maakt concerncontrol een eigen beoordeling van het risico. Tot slot heeft de tweede lijn een adviserende en faciliterende rol richting de directies (eerste lijn).

5 Kaders weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen geeft aan hoe robuust de gemeente is. Dit is van belang wanneer zich risico's voordoen die leiden tot een financiële tegenvaller. Met voldoende weerstandsvermogen kan dan worden voorkomen dat een financiële tegenvaller direct dwingt tot bezuinigen. Voor het beoordelen van de robuustheid van de begroting is inzicht nodig in de omvang en de achtergronden van de risico's en het beschikbare weerstandsvermogen.

Het beschikbare weerstandsvermogen bestaat uit de middelen en mogelijkheden die de gemeente heeft om niet begrote kosten die onverwachts en substantieel zijn te dekken. Het benodigd weerstandsvermogen wordt bepaald door risico's die overblijven na het treffen van beheersmaatregelen. Dit hoofdstuk gaat over de uitgangspunten die we hanteren bij de beoordeling van het weerstandsvermogen. Vervolgens gaan we in op het benodigd en beschikbaar weerstandsvermogen en het beleid rondom het gewenste niveau en het inzetten en aanvullen van het beschikbare weerstandsvermogen.

5.1 Beoordeling weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen is een maatstaf voor de mate waarin een gemeente in staat is financiële tegenvallers op te vangen. Dit hangt af van de risico's die de gemeente loopt en de middelen die de gemeente vrij kan maken om risico's op te vangen. Deze risico's bepalen hoeveel buffers de gemeente nodig heeft, dit is het **benodigd weerstandsvermogen** (paragraaf 5.2). De middelen die de gemeente vrij kan maken om risico's op te vangen (de buffers) bepalen het **beschikbare weerstandsvermogen** (paragraaf 5.3).

Het niveau van het weerstandsvermogen wordt twee keer per jaar beoordeeld, bij de rekening en bij de begroting. Er zijn geen wettelijke normen voor de hoogte van het benodigde weerstandsvermogen. Bij de beoordeling van het weerstandsvermogen kijken we naar:

1. de ratio weerstandsvermogen;
2. het aandeel reserves in het beschikbare weerstandsvermogen.

1. Ratio weerstandsvermogen

Het benodigde weerstandsvermogen kan worden afgezet tegen het beschikbare weerstandsvermogen. Dit drukken we uit in een ratio (percentage).

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = 100\% \times \frac{\text{Beschikbaar weerstandsvermogen}}{\text{Benodigd weerstandsvermogen}}$$

Om het weerstandsvermogen te kunnen beoordelen dient te worden vastgesteld welke ratio de gemeente Groningen nastreeft. Hiertoe wordt gebruik gemaakt van onderstaande waarderingstabel van het Nederlands adviesbureau voor risicomanagement (NAR).

Waardering	Ratio weerstandsvermogen	Beoordeling
A	> 200%	Uitstekend
B	140% < x < 200%	Ruim voldoende
C	100% < x < 140%	Voldoende
D	80% < x < 100%	Matig
E	60% < x < 80%	Onvoldoende
F	< 60%	Ruim onvoldoende

Voor de ratio weerstandsvermogen hanteren we de volgende uitgangspunten:

- Voor de korte termijn accepteren we een ratio van minimaal 80%.
- We streven aan het eind van de coalitieperiode naar een weerstandsvermogen met een ratio van 100%. Dit betekent dat in de begroting 2022 de ratio weerstandsvermogen tenminste 100% moet zijn.
- Indien de ratio van het weerstandsvermogen onder de 80% komt, dienen direct (bij besluitvorming over de eerstvolgende rekening of begroting) maatregelen te worden genomen die zorgen dat de ratio weer boven de 80% komt.

Toelichting op de uitgangspunten

We blijven streven naar een ratio van 100%. Hiermee zijn we in staat om het ingeschatte financiële effect van risico's op te vangen. We zien echter ook dat de opgave voor de komende jaren groot is en dat er op korte termijn weinig ruimte lijkt te zijn voor aanvulling van het weerstandsvermogen. Daarom accepteren we voor de korte termijn dat de ratio onder de 100% ligt. Uiterlijk in de begroting 2022 willen we een ratio van 100% realiseren.

Indien op korte termijn een onttrekking uit de reserve noodzakelijk is (bijvoorbeeld omdat een risico is opgetreden) kan het zijn dat de ratio onder de 80% komt of de reserves onder de ondergrens van €25 miljoen komen. In dat geval dienen bij de eerstvolgende begroting of rekening maatregelen te worden genomen om weer boven het minimumniveau te komen.

2. Aandeel reserves in het weerstandsvermogen

In de afgelopen jaren hebben we meerdere malen een beroep op de reserves moeten doen. Onze reservepositie is sterk verminderd. Daarmee is het aandeel reserves in het beschikbaar weerstandsvermogen gedaald naar 36%. In 2020 is het beschikbaar weerstandsvermogen €107,4 miljoen waarvan €38,2 miljoen in reserves (stand begroting 2020).

Het is nodig de komende jaren onze financiële situatie te versterken. Dit willen we onder andere realiseren door het verhogen van de algemene reserve. Bij de beoordeling van het weerstandsvermogen kijken we daarom, naast de ratio, ook naar het aandeel reserves in het beschikbaar weerstandsvermogen. We hanteren hierbij een ondergrens en een streefniveau.

Voor het aandeel van de algemene reserve in het weerstandsvermogen hanteren we de volgende uitgangspunten:

- Er moet ten minste €25 miljoen beschikbaar zijn in de algemene reserve. Deze €25 miljoen geeft een harde ondergrens aan.
- Het streefniveau van de algemene reserve is 50% van de risico's die meetellen voor het weerstandsvermogen.
- Indien het totaalbedrag van de beschikbare reserves die meetellen voor het weerstandsvermogen onder de €25 miljoen komt, dienen direct (bij besluitvorming over de eerstvolgende rekening of begroting) maatregelen te worden genomen die zorgen dat de algemene reserve wordt aangevuld.

Toelichting op de uitgangspunten

Op dit moment geldt er een minimumniveau voor de algemene egaliseringsreserve van €20 miljoen.

We stellen voor het aantal reserves dat meetelt voor het weerstandsvermogen terug te brengen naar één algemene reserve. Daarbij stellen we voor de naam voor de algemene egaliseringsreserve te veranderen in algemene reserve. Dit omschrijft beter de functie van de reserve. Het is een algemene reserves om risico's mee op te kunnen vangen.

Aangezien er nog maar één reserve voor het weerstandsvermogen meetelt geldt de ondergrens van €25 miljoen automatisch voor de algemene reserve.

Aanvullend op de genoemde uitgangspunten stellen we voor een streefniveau in te voeren voor het aandeel van de harde reserves in het beschikbaar weerstandsvermogen. Met het realiseren van een streefniveau is er ruimte om risico's op te vangen zonder direct onder de ondergrens te komen. Daarmee voorkomen we dat na iedere onttrekking de algemene reserve direct weer moeten worden aangevuld.

We stellen voor het streefniveau van de algemene reserve te bepalen op 50% van de risico's die meetellen voor het weerstandsvermogen (dus 50% van het benodigd weerstandsvermogen). Daarmee fluctueert het streefniveau met de omvang van de risico's.

We willen hierbij wel twee opmerkingen maken. Ten eerste is het percentage van 50% arbitrair. Er is geen sprake van bijvoorbeeld een landelijke richtlijn op basis waarvan deze norm kan worden bepaald. Het hanteren van een streefwaarde geeft de noodzaak weer om de reserves en daarmee onze financiële positie te versterken.

Ten tweede betekent het opnemen van een streefwaarde niet dat we de algemene reserve direct moeten aanvullen tot die streefwaarde. Door het opnemen van een streefwaarde zal de benodigde aanvulling van de algemene reserve jaarlijks expliciet worden meegenomen bij het opstellen van de begroting. De benodigde aanvulling kan daarbij integraal worden afgewogen tegen de andere opgaven.

Nieuwe projecten

Bij het starten van nieuwe activiteiten en projecten / grondexploitaties kan het risico voor de gemeente toenemen. Bij nieuwe activiteiten en projecten brengen we de effecten voor het weerstandsvermogen in beeld en geven we aan hoe we met de benodigde aanvulling van het beschikbaar weerstandsvermogen omgaan. Dit betekent dat bij de besluitvorming over nieuwe activiteiten / projecten een risicoparagraaf wordt opgenomen in het voorstel, waarbij wordt ingegaan op:

- effect en kans van optreden van het risico;
- een onderbouwing van het risico;
- de benodigde aanvulling van het weerstandsvermogen en hoe we hiermee om willen gaan. De benodigde aanvulling voor een nieuw project of activiteit zal niet altijd met de beschikbare middelen voor dat project / activiteit kunnen worden opgevangen. Wanneer dat niet mogelijk is zal worden aangegeven wat het nieuwe risico voor effect heeft op de ratio van het weerstandsvermogen. De benodigde aanvulling zal dan worden betrokken bij de eerstvolgende begroting.

Dynamisch weerstandsvermogen

Bij de beoordeling van het weerstandsvermogen kijken we steeds 4 jaar vooruit. Dit doen we door voor de risico's en de reserves de verwachte ontwikkeling voor een periode van 4 jaar in beeld te brengen. Voor de reserves betekent dit dat we rekening houden met alle bekende stortingen en onttrekkingen. Bij de risico's maken we een inschatting hoe het risico zich de komende jaren ontwikkelt. Het is niet voor alle risico's mogelijk een meerjarige inschatting van de ontwikkeling te maken. In dat geval houden we voor alle jaren rekening met een constante waarde van het risico.

Op basis van de meerjarige inschatting van risico en reserve kunnen we laten zien hoe de ratio weerstandsvermogen en het aandeel reserves zich naar verwachting zal ontwikkelen.

5.2 Benodigd weerstandsvermogen

Het *benodigd weerstandsvermogen* wordt bepaald door:

- de kans dat risico's zich voordoen;
- het verwachte effect van risico's als ze zich voordoen¹;
- de gewenste mate van zekerheid dat de risico's kunnen worden opgevangen (waarschijnlijkheidsfactor).

Voor de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen tellen alleen risico's met nadelige gevolgen mee, die nog niet op andere wijze zijn afgedekt (bijvoorbeeld door het afsluiten van een verzekering). Vanuit het voorzichtigheidsprincipe houden we bij de bepaling van het benodigd weerstandsvermogen

¹ Bij het bepalen van de omvang van risico's wordt uitgegaan van een netto risico. Dit is het resterende risico na getroffen beheersmaatregelen. Hierbij wordt echter geen rekening gehouden met gevormde reserves. Wanneer voor een risico een reservering is gevormd, wordt zowel het risico als de reservering meegenomen bij het bepalen van het benodigde en beschikbare weerstandsvermogen

geen rekening met kansen (positieve risico's). De aanwezigheid van positieve risico's kan wel worden gebruikt achtergrondinformatie bij de beoordeling van het weerstandsvermogen.

Waarschijnlijkheidsfactor

Omdat de kans klein is dat alle geïnventariseerde risico's zich allemaal tegelijk en in hetzelfde jaar voordoen, houden we bij de berekening van het benodigde weerstandsvermogen rekening met een waarschijnlijkheidsfactor. Daarmee is de waarschijnlijkheidsfactor een indicatie voor de gewenste mate van zekerheid dat risico's kunnen worden opgevangen. In deze kadernota handhaven we de waarschijnlijkheidsfactor op 90%. Dat betekent dat we ervan uitgaan dat een buffer van 90% van alle ingeschatte risico's voldoende is om de effecten van de geïnventariseerde risico's op te vangen.

Incidentele en structurele risico's

Bij het bepalen van de verwachte omvang van risico's maken we onderscheid tussen risico's met incidentele gevolgen en risico's met structurele gevolgen. Structurele risico's nemen we voor twee jaarschijven mee bij het bepalen van het benodigd weerstandsvermogen. Uitgangspunt daarbij is dat het mogelijk is om binnen twee jaar het risico op te vangen door middel van bijsturing en/of aanpassing van het beleid.

Bepalen omvang benodigd weerstandsvermogen

Het benodigde weerstandsvermogen wordt bepaald door voor alle risico's het verwachte financiële effect als risico's zich voordoen te vermenigvuldigen met de kans van optreden. De uitkomsten voor alle risico's kunnen dan bij elkaar worden opgeteld. De opgetelde risico's (effect * kans van optreden) worden vermenigvuldigd met de waarschijnlijkheidsfactor. Het toepassen van de waarschijnlijkheidsfactor verlaagt dus het benodigd weerstandsvermogen.

Risicoboxenmethode

In Groningen hanteren we sinds 2003 de risicoboxen-methode voor het bepalen van de omvang van het risico bij grondexploitaties. In 2016 zijn er nieuwe BBV-regels gekomen voor grondexploitaties die invloed hebben op het risico van grondexploitaties. Bij de herziening van de grondexploitatie in 2017 en 2018 zijn de gevolgen van de BBV-wijzigingen verder uitgekristalliseerd. We hebben Deloitte gevraagd te beoordelen of de BBV wijzigingen tot een aanpassing van de risicoboxenmethode moet leiden. Daarbij heeft Deloitte ook gekeken hoe vergelijkbare gemeenten hiermee omgaan. Het rapport van Deloitte zit als bijlage 1 bij deze kadernota. Deloitte geeft een aantal adviezen die effect hebben op de risicoboxenmethode en de manier waarop wordt omgegaan met risico's. In bijlage 2 lichten we de adviezen toe en geven we aan hoe we hiermee omgaan.

Op basis van de adviezen van Deloitte komen we tot de volgende wijzigingen in de risicoboxenmethode:

- We nemen bij grondexploitaties een specifiek risico op voor onvoorziene kosten. Het is niet meer toegestaan een algemene post 'onvoorzien' op te nemen binnen grondexploitaties (BBV). Wel kan een opslag worden gehanteerd voor kostensoorten die gezien hun aard onzekerheden bevatten.
- We houden rekening met een renterisico ten opzichte van de in de grondexploitatie gehanteerde rente. Het is niet meer toegestaan in grondexploitaties te rekenen met een buffer op de rente ter beheersing van het renterisico. Dit verhoogt het risico van de grondexploitatie. In de risicoboxenmethode wordt voor het risico op rentestijging een risico opgenomen.
- We maken onderscheid in looptijd bij het bepalen van het algemene risico bij gronduitgifte. Bij het bepalen van het risico bij de gronduitgifte houden we tot nu toe geen rekening met een verschil in looptijden tussen projecten. We gaan bij het bepalen van het risico onderscheid maken tussen projecten met een (resterende) kortere looptijd en een langere looptijd.
- Wij nemen de contante waarde van het voordeel van de grondexploitatie Meerstad mee bij het bepalen van het risico (benodigd weerstandsvermogen). Bij grondexploitaties met een voordeel op contante waarde, heeft de grondexploitatie een buffer om de effecten van de project specifieke nadelige scenario's op te vangen. Dit verlaagt het risico van de grondexploitatie. Met het geraamde voordeel kunnen risico's in het project worden opgevangen. De

contante waarde van het voordeel kan daarom in mindering worden gebracht op het risico volgens de risicoboxenmethode. Omdat de voordelen op contante waarde van de gemeentelijke grondexploitaties beperkt zijn, houden we vooralsnog alleen rekening met het voordeel op contante waarde van de grondexploitatie Meerstad.

De uitwerking van deze wijzigingen nemen we jaarlijks op in de uitgangspunten voor de herziening van grondexploitaties. Deze uitgangspunten stelt het college elk jaar vast. De raad wordt hierover schriftelijk geïnformeerd.

Naast deze directe wijzigingen van de risicoboxenmethode voeren we nog een aantal wijzigingen door:

- We hanteren een scenario-aanpak om inzicht te krijgen in de bandbreedte van risico's. Bij nieuwe, grote, langlopende grondexploitaties hanteren we in het vervolg naast de (aangepaste) risicoboxenmethode ook een scenario-aanpak om inzicht te krijgen in de bandbreedtes waarbinnen een grondexploitatie kan worden uitgevoerd. We voeren de scenario aanpak uit bij de start van grondexploitatie en bij de reguliere herzieningen. De uitkomsten nemen we mee in de toelichting op de herziene grondexploitaties. De te hanteren variabelen voor de scenario aanpak stellen we jaarlijks vast bij de uitgangspunten voor de herziening van grondexploitaties.
- De besluitvorming over de grondexploitatie en de besluitvorming over de aanleg van bovenwijkse voorzieningen die nodig zijn voor de grondexploitatie worden gekoppeld (gebiedsbrede benadering). De kosten van bovenwijkse voorzieningen die niet toerekenbaar zijn aan de grondexploitatie (bijvoorbeeld een brug of een park) moeten op een andere manier worden gedekt. Er ligt echter wel een grote samenhang tussen de grondexploitatie en de bovenwijkse voorziening. De bovenwijkse voorzieningen zijn noodzakelijk voor de realisatie van de grondexploitatie. Daarom wordt de besluitvorming over beide onderdelen gekoppeld, zodat bij de start van een grondexploitatie ook een besluit over de dekking van daarmee samenhangende bovenwijkse voorzieningen wordt genomen.
- Verplichte tussentijdse winstneming (BBV) wordt toegevoegd aan de algemene reserve. De BBV bepaalt dat indien er een betrouwbare inschatting van de te realiseren winst kan worden gemaakt, deze winst uit de grondexploitatie moet worden genomen. De regels hiervoor zijn opgenomen in de notitie grondexploitatie van de commissie BBV uit 2016. Het uitnemen van winst verkleint de buffer in de grondexploitatie, terwijl het berekende risico volgens de risicoboxenmethode juist toeneemt. Verplichte winstnemingen (en de vrijval van verliesvoorzieningen bij herzieningen) voegen we toe aan de algemene reserve.

In bijlage 2 geven we een uitgebreidere toelichting op de risicoboxenmethode.

Gehanteerde risicomethoden

Naast de risicoboxenmethode hanteren we binnen de gemeente verschillende methoden voor het bepalen van het risico. Zo hebben we een methode voor het berekenen van het risico bij het parkeerbedrijf, een methode voor bepaling van het risico bundeling van uitkeringen inkomensvoorzieningen aan gemeenten (BUIG) en overige methoden. In de vorige kadernota hadden we de verschillende methoden die we hanteren ook beschreven. Die beschrijving van de andere methoden hebben we nu niet meer opgenomen. In plaats daarvan nemen we bij de onderbouwing van de risico's in de paragraaf weerstandsvermogen op hoe de risico's zijn bepaald. Op deze manier zijn we in staat om verbeteringen van de gehanteerde methoden direct toe te passen zonder daarbij af te wijken van de uitgangspunten in de kadernota.

Stresstest / houdbaarheidstest gemeentefinanciën van de VNG

De stresstest is een andere manier om te zien hoe robuust de financiële positie van de gemeente is. Met het uitvoeren van een stresstest kijken we met een ander perspectief naar de financiële positie van de gemeente: zijn we in staat om de effecten van een economische crisis op te vangen? Een stresstest gaat daarmee veel verder dan het beoordelen van het weerstandsvermogen. Bij het weerstandsvermogen gaat het om een inschatting van de risico's ten opzichte van de reserves /buffers die in de begroting beschikbaar zijn. Bij de stresstest wordt doorgerekend wat het effect is als het op allerlei terreinen tegen zit, bijvoorbeeld de uitgifte van gronden vallen tegen, de parkeerinkomsten nemen

af, het aantal bijstandsgerechtigden nemen toe etc. Daarbij wordt beoordeeld of we in staat zijn om de financiële effecten van de berekende scenario's op te vangen.

In het verleden voerden we één keer in de vier jaar een stresstest uit, zoveel mogelijk aan het begin van een nieuwe raadsperiode, waarbij twee scenario's werden doorgerekend: een slecht weer scenario (alles zit erg tegen) en een meer gematigd scenario (alles zit gemiddeld tegen).

Voor het uitvoeren van de stresstest willen we aansluiten bij de houdbaarheidstest gemeentefinanciën van de VNG. De houdbaarheidstest gemeentefinanciën is een andere vorm van een stresstest die inzicht geeft of de financiële positie robuust genoeg is om financiële tegenslagen in de toekomst op te vangen. De test kijkt daarvoor naar geldstromen van de gemeente en de ontwikkeling van de gemeenteschuld bij een slechtweer scenario. Het voordeel van de houdbaarheidstest is dat dit instrument door alle gemeenten kan worden gebruikt, waardoor we beter in staat zijn de gemeente Groningen te vergelijken met andere gemeenten. Daarnaast neemt de uitvoering van de houdbaarheidstest minder tijd in beslag dan de stresstest die we eerder uitvoerden.

We hebben de houdbaarheidstest over 2019 ingevuld. In de houdbaarheidstest worden de effecten van een slechtweer stressscenario en een door te gemeente te bepalen scenario doorgerekend. Hierbij wordt voor het slechtweerscenario rekening gehouden met de volgende uitgangspunten:

- 1) Verlaging van baten uit overdrachten (exclusief bijstand) met 20%;
- 2) Verlaging baten uit overige inkomsten met 11%;
- 3) Stijging lopende uitgaven (exclusief bijstand) met 1%;
- 4) Daling opbrengsten uit bouwgrondexploitatie vanaf 2021 met 20%;
- 5) Afschrijving leningen aan verbonden partijen en derden met 12%;
- 6) Rentestijging 2020 (t.o.v. 2019) met 1%;
- 7) Rentestijging 2021 (t.o.v. 2019) met 2%;
- 8) Rentestijging 2022 (t.o.v. 2019) met 3%;

Het door de gemeente te bepalen scenario hanteert dezelfde onderdelen die in het slechtweerscenario worden gebruikt, waarbij de gehanteerde percentages kunnen worden gevarieerd. Dit geeft de mogelijkheid een midden scenario door te rekenen.

De uitkomst van een houdbaarheidstest laat ontwikkeling van de netto schuldquote (gecorrigeerd voor verstrekte leningen) voor de komende 9 jaar zien. De houdbaarheidstest 2019 bijvoorbeeld geeft een overzicht van de ontwikkeling van de netto schuldquote voor de jaren 2018-2028. Met de houdbaarheidstest kan worden bepaald welk bedrag aan structurele bezuinigingen nodig is om de stijging van de netto schuldquote te stoppen en de netto schuldquote weer onder het gewenste niveau te brengen.

Wij zijn van mening dat de houdbaarheidstest een goed beeld geeft van de robuustheid van de financiële positie van de gemeente, enerzijds via de ontwikkeling van de schuldquote zonder aanvullende bezuinigingen en anderzijds met de omvang van de bezuinigingsmaatregelen die nodig zijn om het tijt de keren.

Het invullen van de houdbaarheidstest kost veel minder tijd dan het uitvoeren van de stresstest.

De houdbaarheidstest komt elk jaar in het voorjaar beschikbaar (in 2018 was dit eind mei en in 2019 eind maart). Na het verschijnen van de houdbaarheidstest vullen we deze in en leggen we de uitkomsten voor aan de raad. Indien mogelijk betrekken we het bij de besluitvorming over de voorjaarsbrief / meerjarenbeeld.

5.3 Beschikbaar weerstandsvermogen

Het beschikbaar weerstandsvermogen wordt gevormd door de middelen die beschikbaar zijn om tegenvallers te kunnen opvangen. Eén van de meest bekende posten in het beschikbare weerstandsvermogen is de algemene reserve. Maar er zijn meer mogelijkheden, zoals stille reserves, onbenutte belastingcapaciteit en de post onvoorzien.

5.3.1 Onderdelen beschikbaar weerstandsvermogen

Middelen kunnen alleen tot het beschikbaar weerstandsvermogen worden gerekend als:

- de inzet van middelen niet leidt tot een tekort in de begroting;
- er niet al een bestemming aan is gegeven die niet kan worden gewijzigd, dan wel dat er reeds juridisch verplichte uitgaven tegenover staan.

In principe worden alleen middelen die nog niet zijn bestemd toegerekend aan het beschikbaar weerstandsvermogen. Achterliggende gedachte is dat het aanspreken van beschikbaar weerstandsvermogen niet mag leiden tot het moeten stoppen met bestaand beleid of projecten. Net als in de vorige kadernota maken we hier op één onderdeel een uitzondering. De niet structureel ingezette intensiveringsmiddelen blijven we meenemen in het beschikbaar weerstandsvermogen.

Onderstaand schema bevat een overzicht van de onderdelen van het beschikbare weerstandsvermogen.

Onderdelen	I/S	
	*	
Algemene reserve	I	Voor zover nog geen verplichting is aangegaan en voor zover de reserve niet is ingezet als dekking in de exploitatie / begroting.
Stille reserves	I	Alleen in het geval de reserves binnen 1 jaar verkocht kunnen worden en voor zover de continuïteit van de uitvoering niet wordt aangetast (niet-bedrijfsgebonden).
Onbenutte belastingcapaciteit	S	Mogelijke OZB verhoging van 5% als onderdeel van het beschikbare weerstandsvermogen
Extra beleid / begrotingsruimte	S	Structureel extra beleid / intensiveringsmiddelen, waarbij jaarlijks over de inzet wordt besloten (waar geen structurele verplichtingen onder liggen).
Post onvoorzien	S	Structurele begrotingspost waar nog geen (structurele) uitgaven tegenover staan.

* I = incidenteel, S = structureel

Reserves

We willen het aantal reserves dat meetelt voor het weerstandsvermogen terugbrengen naar één algemene reserve. Dit sluit goed aan bij de sturingsfilosofie waarbij een opgavegerichte en integrale aansturing voorop staat (sturing vanuit het algemene belang). Ook de integrale afweging bij de inzet van middelen sluit niet goed aan bij het hebben van meerdere reserves.

Eén reserve geeft ook de meeste transparantie. Door de beschikbare middelen in één reserve te hebben kan beter zicht worden gehouden op de volume- ontwikkeling (toevoegingen en onttrekkingen).

Het sluit ook aan bij de manier waarop we het weerstandsvermogen beoordelen. Onder aan de streep beoordelen we het beschikbaar weerstandsvermogen al als één pot, waarop een beroep kan worden gedaan indien zich risico's voordoen (we maken geen onderscheid in de onderliggende reserves). Alle reserves die nu meetellen voor het weerstandsvermogen kunnen worden ingezet indien dit nodig is. En als de algemene reserve onder het door de raad vastgestelde minimumniveau komt, zal deze moeten worden aangevuld vanuit de overige reserves.

Een groot deel van het beschikbaar weerstandsvermogen (bijvoorbeeld de stille reserves Enexis, onbenutte belastingcapaciteit en niet structureel ingezette intensiveringsmiddelen) is niet gekoppeld aan afzonderlijke risico's. Het werken met één algemene reserve sluit hierbij aan.

Naar aanleiding van een doorlichting van de reserves die meetellen voor het weerstandsvermogen hebben we besloten de reserve onderwijshuisvesting en de reserve Kunst op straat niet meer tot het beschikbaar weerstandsvermogen te rekenen.

Voor onderwijshuisvesting is sprake van een grote en langjarige investeringsopgave. Voor de komende 15 jaar gaat het naar verwachting om €400 miljoen. Gezien de grote omvang van de investeringsopgave, het langjarige karakter ervan en de behoefte om de beschikbare middelen flexibel in te kunnen zetten, willen we onderwijshuisvesting als een bijzonder resultaat presenteren. Dit betekent dat toekomstige resultaten onderwijshuisvesting niet meer betrokken worden bij de integrale afweging en dat de middelen in de reserve onderwijshuisvesting niet meer meegenomen worden in het beschikbaar weerstandsvermogen. Om dit te voorkomen dat het beschikbaar weerstandsvermogen verminderd stellen we voor de middelen in de reserve onderwijshuisvesting die nu aan het beschikbaar weerstandsvermogen worden toegerekend (€1,212 miljoen) over te hevelen van de reserve onderwijshuisvesting naar de algemene reserve.

Voor de reserve Kunst op straat verwachten we dat de reserve sneller wordt ingezet voor de realisatie van kunstprojecten. Het beschikbaar weerstandsvermogen neemt hierdoor af met €361.000. Op langere termijn is het effect beperkt aangezien al rekening werd gehouden met een jaarlijkse onttrekking van €80.000.

Indien de raad een besluit heeft genomen over inzet van reserves, wordt dit in mindering gebracht op het beschikbaar weerstandsvermogen. Dit geldt ook voor onttrekkingen in volgende jaren omdat deze middelen niet meer kunnen worden ingezet voor het opvangen van tegenvallers. Bij deze kadernota stellen we voor al deze middelen toe te voegen aan een (nieuw te vormen) algemene bestemmingsreserve. Daarmee is in één oogopslag duidelijk dat deze middelen geen onderdeel zijn van het beschikbaar weerstandsvermogen.

Stille reserves

Stille reserves hebben te maken met activa die te laag of niet zijn gewaardeerd op de balans (de werkelijke waarde is hoger dan de boekwaarde). De stille reserves maken alléén deel uit van het beschikbare weerstandsvermogen als de betrokken activa op korte termijn (binnen 1 jaar) verkocht kunnen worden en de verkoop ervan de continuïteit van de gemeentelijke activiteiten niet aantast.

Stille reserves kunnen voorkomen bij:

- financiële vaste activa;
- materiele vaste activa.

Op dit moment rekenen we alleen de waarde van de Enexis aandelen mee in het beschikbare weerstandsvermogen. De waardering van de aandelen op de balans van de gemeente is beperkt (€0,7 miljoen).

Enexis laat jaarlijks een waardering van het bedrijf uitvoeren. Hieruit blijkt dat de werkelijke waarde van het bedrijf veel groter is. Uit de laatste waardering (per 1 januari 2019) blijkt dat de waarde van de Groningse aandelen ligt tussen de €48 miljoen en €60 miljoen ligt. De puntschatting komt uit op €55 miljoen.

De provincie heeft door middel van een brief aangegeven in principe bereid te zijn ons aandeel in Enexis over te nemen. Daarmee zijn we in staat de waarde van ons aandeel in Enexis binnen een periode van één jaar te gelde te maken en kunnen we het verschil tussen de marktwaarde en de waarde op de balans meenemen in het beschikbare weerstandsvermogen. In het beschikbaar weerstandsvermogen houden we rekening met een stille reserve van €50 miljoen. Hiermee zitten we aan de onderkant van de bandbreedte.

Onbenutte belastingcapaciteit

De onbenutte belastingcapaciteit doelt op het verschil tussen de huidige inkomsten uit belastingen en leges en de maximaal mogelijke inkomsten. Deze potentiële extra opbrengsten – die tot stand zouden komen door tariefsverhogingen – kunnen tot het weerstandsvermogen worden gerekend. De tarieven van de gemeente Groningen liggen boven de norm die wordt gehanteerd om in aanmerking te komen voor toelating tot artikel 12 steun van het Rijk. Daarbij biedt deze norm geen ruimte voor het bepalen van het beschikbaar weerstandsvermogen. Gemeenten kunnen zelf besluiten over verhoging van de OZB tarieven. Voor het beschikbaar weerstandsvermogen blijven we rekening houden met een mogelijke verhoging van 5% van alle OZB tarieven.

Buffers in grondexploitaties

Buffers (in grondexploitaties) rekenen we niet tot het beschikbare weerstandsvermogen. Buffers die kunnen worden ingezet om het effect van een specifiek risico op te vangen, zoals bijvoorbeeld het geprognosticeerde voordeel in de grondexploitatie Meerstad, brengen we in mindering op het risico. Daarmee leiden buffers, via een verlaging van het risico tot een verlaging van het benodigd weerstandsvermogen.

5.4 Aanspreken en afromen van beschikbaar weerstandsvermogen

In de vorige kadernota weerstandsvermogen is de bepaald welke onderdelen van het beschikbaar weerstandsvermogen het eerste worden aangesproken. De in de vorige kadernota opgenomen volgorde blijft onveranderd en is als volgt:

- algemene reserve;
- post onvoorzien;
- niet structureel ingezette intensiveringsmiddelen;
- onbenutte belastingcapaciteit;
- stille reserves.

In het overzicht maken we geen onderscheid meer in specifieke reserves en de algemene reserve. In deze kadernota wordt voorgesteld het aantal reserves dat meetelt voor het beschikbaar weerstandsvermogen terug te brengen. Daarmee blijft alleen de algemene reserve over.

Het aanspreken van het beschikbaar weerstandsvermogen betekent niet dat er geen andere maatregelen nodig zijn. Het biedt een tijdelijke oplossing omdat het beschikbaar weerstandsvermogen weer aangevuld moet worden, zolang het weerstandsvermogen onder het gewenste niveau ligt. De aanwezigheid van beschikbaar weerstandsvermogen geeft tijd om keuzes te maken en aanloopkosten op te vangen.

Afromen

We hebben in deze kadernota opgenomen dat we voor de korte termijn een ratio van minimaal 80% accepteren. In de begroting 2022 willen we een ratio van 100% hebben.

In principe is het mogelijk het deel van het beschikbare weerstandsvermogen boven de ratio van 100% af te romen. Hierbij dient rekening te worden gehouden met fluctuaties in het benodigde weerstandsvermogen over de jaren heen. Daarnaast dient hierbij ook te worden gekeken naar het aandeel reserves. Hiervoor geldt een ondergrens van €25 miljoen en hebben we in deze kadernota een streefwaarde van 50% van het benodigd weerstandsvermogen opgenomen. We zijn terughoudend met het afromen van de algemene reserve als de ratio onder de 100% en het aandeel van de algemene reserve in het beschikbaar weerstandsvermogen onder de streefwaarde ligt.

5.5 Financiële kengetallen

Gemeenten zijn verplicht een overzicht met financiële kengetallen op te nemen in de begroting en de jaarrekening. Daarbij moet ook een toelichting worden gegeven op de uitkomst van de kengetallen en wat deze betekenen voor de financiële positie van de gemeente. De verplichte kengetallen zijn:

- **Netto schuldquote**
Dit cijfer geeft inzicht in het niveau van de gemeentelijke schuldenlast ten opzichte van de gemeentelijke baten. Het geeft een indicatie van de mate waarin de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie drukken. Een laag percentage is gunstig.
- **Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen**
Omdat bij leningen onzekerheid kan bestaan of ze allemaal worden terugbetaald, wordt dit kengetal zowel berekend inclusief als exclusief de doorgeleende gelden. Zo wordt duidelijk wat het aandeel van de verstrekte leningen in de exploitatie is en wat dit betekent voor de schuldenlast. Hoe lager deze percentages, hoe beter.
- **Solvabiliteitsratio**
Dit kengetal wordt bepaald door de verhouding tussen het eigen vermogen en het totaal vermogen. Dit kengetal geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Hoe hoger dit percentage, hoe gunstiger dit is voor de financiële weerbaarheid van de gemeente.
- **Grondexploitatie**
De boekwaarde van de voorraden grond moet worden terugverdiend bij de verkoop. Kenmerkend voor grondexploitaties is dat de looptijd meerdere jaren is. Naarmate de inkomsten verder in de toekomst liggen, brengt dit meer rentekosten en risico's met zich mee. Het kengetal geeft aan hoe groot de waarde van de voorraad grond is ten opzichte van de totale gemeentelijke baten.
- **Structurele exploitatieruimte**
Dit cijfer helpt mee om te beoordelen welke structurele ruimte een gemeente heeft om de eigen lasten te dragen. Wanneer dit kengetal negatief is, betekent het dat de structurele baten van de begroting onvoldoende ruimte biedt om de structurele lasten te blijven dragen.
- **Belastingcapaciteit**
Dit kengetal geeft inzicht in hoe de belastingdruk in de gemeente zich verhoudt ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Als dit percentage laag ligt, betekent het dat de gemeente meer inkomsten uit belastingen zou kunnen verwerven. Of dit wel of niet gebeurt is een beleidskeuze.

Om een beeld te geven van de kengetallen van de gemeente Groningen zijn de kengetallen uit de begroting 2020 hieronder opgenomen.

Begroting 2020					
Kengetallen:	Begroting 2019	2020	2021	2022	2023
netto schuldquote	163%	159%	160%	155%	145%
netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	124%	124%	128%	126%	119%
solvabiliteitsratio	9%	8%	7%	8%	9%
structurele exploitatieruimte	-0,5%	0,3%	0,4%	1,4%	1,8%
grondexploitatie excl. Meerstad	6,2%	7,1%	6,0%	5,6%	4,3%
grondexploitatie incl. Meerstad	33,6%	35,3%	33,2%	32,1%	31,8%
belastingcapaciteit	103,6%	111,5%	112,4%	112,7%	113,3%

De kengetallen en de toelichting daarbij geven inzicht in de ontwikkeling van de financiële positie van de gemeente. Landelijk zijn er geen normen voor de kengetallen omdat deze erg afhangen van de lokale situatie. Bij de beoordeling van de financiële situatie moeten de kengetallen in samenhang worden bekeken.

Voor het toezicht van de provincie op de gemeentelijke financiën wordt ook gekeken naar de financiële kengetallen. Daarvoor worden de volgende signaleringswaarden gehanteerd:

Signaleringswaarden kengetallen	Minst risicovol	Neutraal	Meest risicovol	Groningen Begroting 2020	Voorgestelde norm
Netto schuldquote	<90 %	90-130 %	>130 %	159%	-
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	<90 %	90-130	>130 %	124%	120%
Solvabiliteitsratio	>50 %	20-50	<20 %	8%	20%
Grondexploitatie	<20 %	20-35	>35 %	35,3%	-
Structurele exploitatieruimte	>0 %	0	<0 %	0,3%	0
Belastingcapaciteit	<95 %	95-105	>105 %	111,5%	-

Voor de volledigheid zijn in bovenstaande tabel ook de cijfers voor de gemeente Groningen uit de begroting 2020 en de in deze kadernota voorgestelde streefwaarden toegevoegd. De voorgestelde streefwaarden worden hieronder toegelicht.

De signaleringswaarden voor de kengetallen gebruiken we bij de beoordeling van de financiële positie. Voor de gemeente Groningen geldt dat we voor de schuldquote (niet gecorrigeerd voor verstrekte leningen) en de solvabiliteit in de meest risicovolle categorie zitten. Het is daarom zinvol voor deze kengetallen een streefwaarde vast te stellen. Gezien het belang van een structureel sluitende begroting stellen we ook een streefwaarde voor de structurele exploitatieruimte vast.

We merken op dat streefwaarden niet van vandaag op morgen zijn te realiseren, helemaal gezien het financiële beeld op korte termijn. De kengetallen kunnen alleen op langere termijn worden beïnvloed. Het hanteren van streefwaarden geeft richting aan toekomstige (investerings-) besluiten. Bij toekomstige besluiten over de inzet van middelen zal de versterking van de financiële positie expliciet worden afgewogen.

Voorgestelde streefwaarde kengetallen

Netto schuldquote (gecorrigeerd voor verstrekte leningen)

Bij de beoordeling van de netto schuldquote kijken we vooral naar de quote gecorrigeerd voor verstrekte leningen. De rente en aflossingen van verstrekte leningen drukken niet op de gemeentelijke exploitatie, maar worden betaald door de externe partij waarvoor de lening is aangetrokken. We lopen hier wel een risico dat deze partij de rente en aflossingen niet kan betalen. Dit risico nemen we mee bij het bepalen van het benodigd weerstandsvermogen.

In begroting 2020 is de netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen bepaald op 124%.

Voor de netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen streven we naar een waarde onder de 120%. Bij een schuldquote boven de 130% vallen gemeenten in de meest-risicovolle categorie. Bij een schuldquote boven de 130% nemen we maatregelen om de schuldquote weer onder de 130% te krijgen.

Deze streefwaarde geeft aan dat we in de toekomst het aandeel van de gemeentelijke schulden willen verlagen. Om de streefwaarde van 120% te realiseren moet de netto schuld gecorrigeerd voor verstrekte leningen met circa €40 miljoen worden verlaagd. Dit kan bijvoorbeeld door het aanvullen van de gemeentelijke reserves.

Solvabiliteit

De solvabiliteit in de begroting 2020 is 8%. Dit is erg laag in vergelijking met andere gemeenten en ligt ruim onder de 20%. Met een solvabiliteit van minder dan 20% vallen gemeenten in de meest risicovolle categorie. Het realiseren van een solvabiliteit van ten minste 20% is op korte termijn niet realistisch. Hiervoor is een aanvulling van zo'n €250 miljoen nodig. Toch stellen we voor, voor de lange termijn een streefwaarde van 20% voor de solvabiliteit op te nemen. Dit sluit aan bij de noodzaak tot versterking van onze financiële positie. Het betekent echter niet dat we de streefwaarde op korte termijn kunnen realiseren, zeker niet gezien het actuele financiële perspectief. Voor de korte termijn hanteren we een streefwaarde van 10%. Om dit te realiseren is een versterking van het eigen vermogen nodig van bijna €50 miljoen.

Een verbetering van de solvabiliteit wordt bereikt door een verlaging van de opgenomen leningen en een versterking van de reserves. Met het benoemen van deze streefwaarde geven we aan dat de versterking van de reserves de komende periode een belangrijk aandachtspunt is.

Structurele exploitatieruimte

We streven naar een structurele exploitatie die minimaal in evenwicht is. Het kengetal structurele exploitatieruimte is minimaal 0. We willen een begroting die structureel sluitend is. Dit betekent dat de structurele baten voldoende zijn om de structurele lasten te dekken.

6 Nota Reserves en voorzieningen

De nota weerstandsvermogen en risicomanagement dient volgens de Financiële verordening 2019 (artikel 21 lid 2) van de gemeente Groningen tevens de regels omtrent de reserves en voorzieningen te behandelen. Het betreft de vorming en besteding van de reserves en de voorzieningen, evenals de toerekening en verwerking van de rente hierover.

Het is noodzakelijk dat er eenduidig en consistent wordt omgegaan met reserves en voorzieningen om op een transparante wijze de financiële positie en financiële draagkracht van de gemeente te bepalen. Deze nota geeft daarom de regels en richtlijnen die de reserves en de voorzieningen afbakenen en geven aan wanneer onttrekken en doteren kan plaatsvinden. Dit is van belang voor zowel het budgetrecht van de raad als de beheersing van de bedrijfsvoering door het college.

6.1 Kaders Besluit begroting en verantwoording

De vuistregel voor de afbakening tussen reserves en voorzieningen ligt in het beschikkingsvermogen van de raad. Er is sprake van een reserve bij een volledige beschikkingsbevoegdheid. De raad kan de bestemming van de middelen met een besluit veranderen. De bestemming van een voorziening kan niet worden veranderd. Een voorziening behoort tot het vreemd vermogen, heeft een achterliggende verplichting die te zijner tijd kan leiden tot een schuld en is niet vrij aanwendbaar.

Kaders voor de reserves

Reserves maken deel uit van het eigen vermogen en zijn bedrijfseconomisch gezien vrij te besteden of heroverweegbaar. Alleen de raad is bevoegd tot het vormen en muteren van een reserve, als onderdeel van het budgetrecht en alleen de raad kan de bestemming van de reserves wijzigen. In het BBV regelen artikel 43 en 54 de vorming, indeling en de toelichting van de reserves.

In artikel 43 wordt het volgende geschreven over reserves:

- 1 In de balans worden de reserves onderscheiden naar:
 - a de algemene reserve;
 - b de bestemmingsreserves.
- 2 Een bestemmingsreserve is een reserve waaraan de raad een bepaalde bestemming heeft gegeven.

De algemene egalisatiereserve (AER) en de verschillende egalisatiereserves beschouwen wij als de algemene reserves voor de gemeente Groningen. De voorwaarde bij de bestemmingsreserve onder 1.b is, dat de raad geen besluit heeft genomen over de inzet van de middelen.

In artikel 54 wordt het volgende geschreven over reserves:

1. In de toelichting op de balans worden de aard en reden van elke reserve en de toevoegingen en onttrekkingen daaraan toegelicht.
2. Per reserve wordt het verloop gedurende het jaar in een overzicht weergegeven. Daaruit blijken:
 - a. Het saldo aan het begin van het begrotingsjaar;
 - b. De toevoegingen of onttrekkingen uit hoofde van het voorgaande boekjaar;
 - c. De toevoegingen of onttrekkingen bij het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening;
 - d. de verminderingen in verband met afschrijvingen op activa waarvoor een specifieke bestemmingsreserve is gevormd;
 - e. het saldo aan het einde van het begrotingsjaar.

Functies en presentatie

De reserves vormen het eigen vermogen van de gemeente Groningen. De reserves vervullen verschillende functies, te weten:

- *de bufferfunctie*, met name de algemene – en overige egalisatiereserves dienen als buffer om fluctuaties in de exploitatiesfeer op te vangen en onvoorziene omstandigheden en risico's af te dekken (zie weerstandsvermogen);
- *de egalisatiefunctie*, die zich richt op de verdeling van de bijdragen in de tijd, bijvoorbeeld bij grote incidentele investeringsuitgaven;
- *de bestedingsfunctie*, de bestemmingsreserves zijn gecreëerd om aan een van tevoren bepaald doel te worden besteed; totdat de reserve het gewenste niveau heeft bereikt heeft de bestemmingsreserve ook een *spaarfunctie*;
- *de financieringsfunctie*, als reserves worden gebruikt voor de financiering van activa; de besparing aan externe rentelasten door de aanwending van eigen vermogen is *de inkomensfunctie* van reserves en voorzieningen.

Voor de reserves op de balans geldt dat de aard en reden, evenals de toevoegingen en onttrekkingen worden toegelicht. Het principe eerst resultaat bepalen, dan pas bestemmen is hierbij van toepassing. Bij de jaarrekening wordt per reserve het verloop gedurende het jaar in een overzicht weergegeven, conform het BBV.

Kaders voor de voorzieningen

Voorzieningen maken deel uit van het vreemd vermogen en zijn bedrijfseconomisch niet alternatief aanwendbaar. Een voorziening dient immers om toekomstige financiële verplichtingen of risico's af te dekken. Voorzieningen worden onafhankelijk van het rekeningresultaat gevormd en tegelijk met de gemeenterekening aan de raad voorgelegd. Daarbij wordt de noodzaak tot het treffen van de voorziening aangegeven.

De artikelen 44, 45 en 55 van het BBV regelen de vorming, indeling en de toelichting van de voorzieningen.

In artikel 44 van de BBV wordt het volgende over voorzieningen geschreven:

- 1 Voorzieningen worden gevormd wegens:
 - a verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs te schatten;
 - b op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten;
 - c kosten die in een volgend begrotingsjaar zullen worden gemaakt, mits het maken van die kosten zijn oorsprong mede vindt in het begrotingsjaar of in een voorafgaand begrotingsjaar en de voorziening strekt tot een gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal begrotingsjaren.
 - d de bijdragen aan toekomstige vervangingsinvesteringen, waarvoor een heffing wordt geheven als bedoeld in artikel 35b van de BBV.
- 2 Tot de voorzieningen worden ook gerekend van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden, met uitzondering van de voorschotbedragen, bedoeld in art. 49b van de BBV.
- 3 Voorzieningen worden niet gevormd voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume.

Artikel 45 BBV:

Rentetoevoegingen aan voorzieningen zijn niet toegestaan.

Artikel 55 BBV:

1. In de toelichting op de balans worden de aard en reden van de voorzieningen, bedoeld in artikel 44 en de wijzigingen daarin toegelicht.
2. Per voorziening wordt het verloop gedurende het jaar in een overzicht weergegeven. Daaruit blijken:
 - a. het saldo aan het begin van het begrotingsjaar;
 - b. de toevoegingen;
 - c. ten gunste van de rekening van baten en lasten vrijgevallen bedragen;
 - d. de aanwendungen;
 - e. saldo aan het einde van het begrotingsjaar.

Voorzieningen dienen naar beste inschatting dekkend te zijn voor de achterliggende verplichtingen en risico's. Ze mogen echter niet groter of kleiner zijn dan de verplichtingen en risico's waarvoor ze zijn ingesteld. Voorts kan een voorziening worden ingesteld om de uitgaven c.q. verplichtingen in de tijd gezien gelijkmatig te verdelen.

Is de omvang van de verplichting of het risico niet redelijkerwijs in te schatten, dan komt deze in aanmerking voor vermelding in de paragraaf weerstandsvermogen als onderdeel van de inventarisatie van risico's.

Voorzieningen worden niet meegenomen bij de berekening van het weerstandsvermogen.

6.2 Toevoegingen en onttrekkingen aan reserves en voorzieningen

Mutaties van reserves moeten altijd worden vastgesteld door de raad en lopen via de begroting, begrotingswijzigingen of resultaatbestemming, waarbij het principe eerst resultaat bepalen, dan pas bestemmen wordt toegepast. Er mag dus geen rechtstreekse toevoeging en onttrekking aan de reserves plaatsvinden. Een uitzondering hierop is dat:

- mocht de realisatie lager zijn dan begroot;
 - dit niet meer tijdig via een begrotingswijziging aan de raad kan worden voorgelegd;
 - dit tot onbedoelde administratieve resultaten leidt bij het opstellen van de jaarrekening,
- dan wordt in voorkomende gevallen de daadwerkelijk gerealiseerde toevoeging cq onttrekking geboekt. Dit wordt vervolgens toegelicht als vermogensmutatie bij de jaarrekening bij de programma's. Bij het vaststellen van de jaarrekening wordt deze mutatie achteraf alsnog geautoriseerd door de raad.

Mutaties in voorzieningen vloeien uitsluitend voort uit het aanpassen van de omvang van de voorziening aan een nieuw noodzakelijk niveau of uit vermindering vanwege aanwending voor het doel waarvoor de voorziening is ingesteld. Voorzieningen zijn immers naar beste inschatting dekkend voor de achterliggende verplichtingen en risico's. Onttrekkingen aan de voorzieningen worden conform het BBV rechtstreeks ten laste van de voorziening geboekt en toevoegingen (inclusief vrijval) vinden uitsluitend plaats binnen de exploitatie en dus niet via bestemmingsvoorstellen.

Rentetoerekening en rentetoevoeging

Het BBV staat toe dat rente mag worden toegerekend aan het eigen vermogen / reserves. De gemeente heeft de keuze deze rente als bate op te nemen in de begroting of toe te voegen aan de reserves/het eigen vermogen. De commissie BBV is echter van mening dat het toerekenen van rente aan eigen vermogen een fictieve rentelast creëert en tot het (onnodig) opblazen van de programmalasten leidt. Dit gaat ten koste van de eenvoud en transparantie. De commissie komt daarom tot de aanbeveling geen rente toe te voegen aan het eigen vermogen / reserves. Deze aanbeveling onderschrijven wij. Rente wordt derhalve alleen toegerekend aan bekleemde reserves.

Bekleemde reserves:

Een bijzonderheid betreft de bestemmingsreserves in het kader van bruto activeren. Bijdragen uit eigen middelen mogen niet in mindering worden gebracht op de aanschafwaarde van het actief. Aanschafwaarde en bijdragen uit eigen middelen worden afzonderlijk (bruto) verantwoord. De inzet van de eigen middelen wordt als een afzonderlijke bestemmingsreserve, een zogenaamde bekleemde reserve,

tegenover de investering zichtbaar gemaakt. Aan deze beklemde reserve wordt rente toegevoegd tegen hetzelfde percentage als dat wordt gehanteerd voor het bijbehorende activum (doorgaans het ROP). De renteopbrengst op de beklemde reserve staat ter dekking van de (extra) rentekosten van het actief.

Aan *voorzieningen* mag géén rente worden toegevoegd. Uitzonderingen hierop zijn:

- voorzieningen gevormd uit van derden verkregen middelen, waarbij de verstrekker de verplichting van een inflatiecorrectie heeft opgelegd;
- voorzieningen die tegen contante waarde zijn gewaardeerd; de jaarlijkse rentetoevoeging is dan gelijk aan het percentage waartegen de voorziening contant is gemaakt.

Procedure beoordeling omvang reserves en voorzieningen

De omvang van de reserves en voorzieningen wordt bij de vorming vastgelegd. Periodiek (bij de begroting, kwartaalafsluiting en jaarrekening) dient de juistheid en volledigheid te worden beoordeeld.

Per reserve wordt afgewogen of:

- het bestedingsdoel nog manifest is;
- het bedrag waarvoor de reserve is gevormd toereikend is;
- de dotaties toereikend zijn om het gewenste niveau van de bestemmingsreserve tijdig te bereiken.

Per voorziening wordt afgewogen of:

- het risico waarvoor een voorziening is gevormd nog altijd als manifest is te beschouwen;
- de hoogte van de voorziening correspondeert met het redelijkerwijs in te schatten verlies indien het risico zich voordoet;
- het risico mogelijk een onvoorwaardelijke verplichting is geworden. In dat laatste geval is dan een schuld ontstaan.

In rekening en begroting wordt een overzicht opgenomen van alle reserves en voorzieningen.

Voor de reserves geven we in dit overzicht aan of de reserves onderdeel zijn van het beschikbare weerstandsvermogen. De beoordeling van de omvang van deze reserves wordt op totaalniveau gedaan (is het beschikbare weerstandsvermogen voldoende in relatie tot het benodigde weerstandsvermogen?).

Voor de reserves die geen onderdeel van het weerstandsvermogen zijn en de voorzieningen wordt per reserve /voorziening een beoordeling van de omvang uitgevoerd.

6.3 Verschil tussen reserves en voorzieningen

Het onderscheid tussen reserves en voorzieningen is van belang, omdat de reserves tot het eigen vermogen worden gerekend en de voorzieningen tot het vreemd vermogen. In onderstaand schema zijn de verschillen op een rij gezet:

Reserves	Voorzieningen
Eigen vermogen	Vreemd vermogen
In economische zin vrij besteedbaar	Vaste bestemming
Intern financieringsmiddel	Schuld ten opzichte van een derde (verliezen, risico's, kostenegalisatie)
Resultaatbestemming: ontstaan door resultaten in een (voorgaand) boekjaar	Resultaatbepaling: oorsprong in (voorgaand) boekjaar
Rentetoevoeging toegestaan in geval van bekleemde reserve (via de exploitatie)	Rentetoevoeging niet toegestaan (behalve bij contante waardeberekening en bij van derden verkregen middelen waar inflatiecorrectie moet worden toegepast)
Gewenste omvang niet (direct) te bepalen	Omvang gelijk aan de verwachte verplichting

BIJLAGE 1: Rapport Deloitte met de analyse risicomethodiek weerstandsvermogen grondbedrijf

Deze bijlage is afzonderlijk opgenomen.

BIJLAGE 2: Toelichting risicoboxenmethode grondexploitaties

In Groningen hanteren we sinds 2003 de risicoboxen-methode voor het bepalen van de omvang van risico's die samenhangen met grondexploitaties. In 2016 zijn er nieuwe BBV-regels (Besluit Begroting en Verantwoording) gekomen voor grondexploitaties. Met de herziening van de grondexploitaties in 2017 en 2018 zijn de effecten van de nieuwe BBV-regels verder uitgekristalliseerd. Op basis daarvan kan worden bepaald of de nieuwe BBV-regels moeten leiden tot aanpassingen van de risicoboxen-methode. We hebben Deloitte gevraagd hierover een advies op te stellen en daarbij tevens te kijken hoe vergelijkbare gemeenten hiermee omgaan. Het rapport van Deloitte is als bijlage 1 toegevoegd aan deze kadernota.

We gaan hieronder in op de wijzigingen in de BBV die relevant zijn voor de risicobepaling bij grondexploitaties. Daarna lichten we de bevindingen van Deloitte die voortkomen uit de benchmark toe. Tot slot beschrijven we de risicoboxenmethode en geven we aan wat de wijzigingen hierin zijn.

Wijzigingen BBV

De looptijd grondexploitaties is in principe beperkt tot 10 jaar

Doel van deze maatregel is het beperken van risico's. Langlopende grondexploitaties kennen meer onzekerheden. Een gemeente mag hier gemotiveerd van afwijken, maar moet dan wel risico beperkende beheersingsmaatregelen treffen. Voor kortlopende grondexploitaties heeft deze regel geen consequenties. Bij de langer dan 10 jaar lopende exploitaties zoals Westpoort beperken we de risico's, onder andere door na 10 jaar de opbrengsten niet meer te indexeren.

Een algemene post onvoorzien is niet meer toegestaan

We kunnen dit deels opvangen door kostensoorten die gezien hun aard onzekerheden bevatten, op basis van ervaringscijfers op te hogen met een bepaald percentage voor onvoorziene lasten. Daarmee wordt (een deel van) de post 'onvoorzien' in feite op een andere manier toch opgevangen binnen de grondexploitatie.

Niet alle bovenwijkse voorzieningen mogen worden toegerekend aan de grondexploitatie

Kosten voor bovenwijkse voorzieningen die op grond van de criteria causaliteit, profijt, proportionaliteit niet meer (volledig) toerekenbaar zijn aan een grondexploitatie, mogen niet meer worden toegerekend aan grondexploitaties. De kosten moeten ten laste van de algemene middelen worden gebracht. Hierdoor daalt het risicoprofiel van de grondexploitatie. Voor de gemeente als geheel verandert het risico echter niet.

Gezien de samenhang tussen aanleg van bovenwijkse voorzieningen en de betreffende grondexploitaties, is het noodzakelijk dat noodzakelijke integraliteit wordt gewaarborgd. De besluitvorming en dekking van bovenwijkse investeringen moet tijdig geregeld zijn.

Alleen de werkelijk betaalde rente mag worden toegerekend aan grondexploitaties

Voorheen hielden we rekening met een opslag op de rente. Daarmee kon een stijgende rente binnen de grondexploitatie worden opgevangen en het renterisico worden beperkt. De BBV staat deze renterisico-opslag niet meer toe. Alleen de werkelijke betaalde rente mag worden toegerekend. Dit betekent dat het renterisico niet meer binnen de grondexploitatie kan worden opgevangen. Dit verhoogt het risico van de grondexploitatie.

Verplichte tussentijdse winstneming

Op basis van een voorgeschreven methode moet worden bepaald of sprake is van gerealiseerde winst bij de grondexploitatie. De BBV schrijft voor dat de gerealiseerde winst al tussentijds (dus voor afsluiting van

de grondexploitatie) genomen moet worden. Dit leidt voor de grondexploitatie tot een hoger risicoprofiel, omdat de buffer van de grondexploitaties om nadelen te kunnen opvangen kleiner wordt.

Uitkomst benchmark

Naast hun eigen analyse van de gemeente Groningen heeft Deloitte gekeken hoe andere gemeenten het doen. We gaan hieronder in op de belangrijkste bevindingen.

Gemeente Groningen 'relatief behoudend'

Deloitte constateert dat binnen grondexploitaties sprake is van drie lagen, die we kunnen inzetten om risico's op te vangen.

1. Risico's die volledig zijn meegenomen in de grondexploitatie
Wij nemen alle risico's met een kans van optreden boven de 50% volledig mee in de kostenraming van de grondexploitatie. Hierdoor zit in de ramingen (extra) buffer, omdat het niet waarschijnlijk is dat al deze risico's zich volledig zullen voordoen.
2. Geprognosticeerde winsten in de exploitaties
De geprognosticeerde winst voor Meerstad is circa €98 miljoen en op de overige projecten bedraagt dit circa €3,8 miljoen. Deze geprognosticeerde winst is feitelijk een tweede buffer binnen de grondexploitatie. Tot dusver hielden wij bij de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen geen rekening met deze geprognosticeerde winst.
3. Gemeentebreed beschikbaar weerstandsvermogen
Gemeentebreed houden we weerstandsvermogen aan om risico's die niet zijn opgenomen in de grondexploitatie op te kunnen vangen. Hierbij houden rekening met een waarschijnlijkheidsfactor van 90%.

Bij het bepalen van het benodigd weerstandsvermogen hielden we geen risico met de hierboven onder 1 en 2 genoemde buffers. Deloitte geeft aan dat wij vergeleken met andere gemeenten hiermee relatief behoudend zijn en adviseert in de toekomst bij de bepaling van het benodigd weerstandsvermogen rekening te houden met de hierboven genoemde buffers. Ze wijzen er daarbij op dat die drie lagen communicerende vaten zijn die in samenhang moeten worden bekeken.

Deloitte geeft de gemeente in overweging te komen tot een ontkoppeling van het risicoprofiel van het fysieke domein en het sociaal domein. Hiermee wordt het onderscheid tussen incidentele resultaten/tekorten en risico's (grondbedrijf) en structurele resultaten/tekorten en risico's (sociaal domein) inzichtelijk.

Deze aanbeveling nemen wij niet over. Een ontkoppeling sluit niet aan bij onze sturingsfilosofie van opgabegericht werken, waarbij we juist inzetten op verbinding van fysieke en sociale thema's.

In het vervolg beschrijven we kort de risicoboxenmethode en lichten we de voorgestelde aanpassingen toe.

Risicoboxenmethode

De risicoboxenmethode is een methode voor het classificeren en kwantificeren van risico's in de grondexploitatie. De belangrijkste risicocategorieën die door de methode worden geïdentificeerd zijn;

- kosten van bouw- en woonrijp maken;
- vertraging in de gronduitgifte;
- de- of inflatie grondopbrengsten;
- project-specifieke kosten en opbrengsten waarvan de kosten nog niet begroot of tentatief begroot zijn.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen algemene risico's en project-specifieke risico's. De algemene risico's betreffen risico's die nagenoeg in iedere grondexploitatie terugkomen. Het gaat voornamelijk om het inflatierisico, aanbestedingsrisico, risico op lagere grondopbrengsten en vertragingrisico. De project-specifieke risico's zijn afhankelijk van het project en kunnen betrekking hebben op toekomstige onzekere gebeurtenissen met betrekking tot bijvoorbeeld verwerving, sloop, vastgoed, subsidies, te realiseren opbrengst en contracten.

De risicoboxenmethode is een benadering voor het bepalen van het benodigde weerstandsvermogen voor lopende grondexploitaties. In de benadering wordt rekening gehouden met de omvang van risico's en de kans van optreden. Bij het bepalen van het gemeentelijke benodigde weerstandsvermogen wordt het berekende risico volgens de risicoboxenmethode daarom integraal meegenomen.

De risicoboxensystematiek kent drie boxen. De boxen bestaan uit:

Box 1: Dit zijn de gerealiseerde uitgaven en aangegane verplichtingen verminderd met de gerealiseerde inkomsten (boekwaarde). De gemeente loopt hiermee een risico omdat er op de gerealiseerde uitgaven en aangegane verplichtingen niet meer kan worden bijgestuurd, maar deze nog wel moet worden terugverdiend met nog te realiseren inkomsten uit de grondexploitatie.

Box 2: Dit zijn de te realiseren opbrengsten en investeringen, die zijn opgenomen in de door de raad vastgestelde grondexploitatie. Dit gaat om uitgaven en inkomsten waarbij de kans van optreden tenminste 50% is.

Box 3: Dit zijn de onzekere gebeurtenissen / risico's in de grondexploitatie. De kansen en risico's, waarmee geen rekening is gehouden in de grondexploitatie, worden in deze box verantwoord. Het gaat om risico's waarvan de kans van optreden minder dan 50% is.

Voorgestelde aanpassingen risicoboxenmethode

De voorgestelde aanpassingen van de risicoboxenmethode zijn:

- **Indien nodig nemen we bij grondexploitaties een specifiek risico op voor onvoorziene kosten.**
Het is niet meer toegestaan een algemene post 'onvoorzien' op te nemen binnen grondexploitaties (BBV). Wel kan een opslag worden gehanteerd voor kostensoorten die gezien hun aard onzekerheden bevatten.
- **We houden rekening met een renterisico ten opzichte van de in de grondexploitatie gehanteerde rente.**
Het is niet meer toegestaan in grondexploitaties te rekenen met een buffer op de rente ter beheersing van het renterisico. Dit verhoogt het risico van grondexploitatie. In de risicoboxenmethode voegen we dit risico toe.
- **We maken onderscheid in looptijd bij het bepalen van het algemene risico bij gronduitgifte.**
Bij het bepalen van het risico bij de gronduitgifte houden we tot nu toe geen rekening met een verschil in looptijden tussen projecten. We gaan bij het bepalen van het risico onderscheid maken tussen projecten met een (resterende) kortere looptijd en een langere looptijd.
- **Wij nemen de contante waarde van het voordeel van de grondexploitatie Meerstad mee bij het bepalen van het risico (benodigd weerstandsvermogen).**
Bij grondexploitaties met een voordeel op contante waarde, heeft de grondexploitatie een buffer om de effecten van de project specifieke nadelige scenario's op te vangen. Dit verlaagt het risico van de grondexploitatie. Met het geraamde voordeel kunnen risico's in het project worden opgevangen. De contante waarde van het voordeel kan daarom in mindering worden gebracht op het risico volgens de risicoboxenmethode. Omdat de voordelen op contante waarde van de gemeentelijke grondexploitaties beperkt zijn, houden we voorsnog alleen rekening met het voordeel op contante waarde van de grondexploitatie Meerstad.

Naast deze directe wijzigingen van de risicoboxenmethode voeren we nog een aantal wijzigingen door:

- **We hanteren een scenario-aanpak om inzicht te krijgen in de bandbreedte van risico's.**
Bij een nieuwe grote, langlopende grondexploitatie hanteren we in het vervolg naast de (aangepaste) risicoboxenmethode ook een scenario-aanpak om inzicht te krijgen in de bandbreedtes waarbinnen een grondexploitatie kan worden uitgevoerd. We voeren de scenario aanpak uit bij de start van grondexploitatie en bij de reguliere herzieningen.

- **De besluitvorming over de grondexploitatie en de besluitvorming over de aanleg van bovenwijkse voorzieningen die nodig zijn voor de grondexploitatie worden gekoppeld (gebiedsbrede benadering).**

De kosten van bovenwijkse voorzieningen die niet toerekenbaar zijn aan de grondexploitatie (bijvoorbeeld een brug of een park) moeten op een andere manier worden gedekt. Er ligt echter wel een grote samenhang tussen de grondexploitatie en de bovenwijkse voorziening. De bovenwijkse voorzieningen zijn noodzakelijk voor de realisatie van de grondexploitatie. Daarom wordt de besluitvorming over beide onderdelen gekoppeld, zodat bij de start van een grondexploitatie ook een besluit over de dekking van daarmee samenhangende bovenwijkse voorzieningen wordt genomen.

- **Verplichte tussentijdse winstneming (BBV) wordt toegevoegd aan de algemene reserve.**

De BBV bepaalt dat indien er een betrouwbare inschatting van de te realiseren winst kan worden gemaakt, deze winst uit de grondexploitatie moet worden genomen. De regels hiervoor zijn opgenomen in de notitie grondexploitatie van de commissie BBV uit 2016. Het uitnemen van winst verkleint de buffer in de grondexploitatie, terwijl het berekende risico volgens de risicoboxmethode juist toeneemt. Verplichte winstnemingen (en de vrijval van verliesvoorzieningen bij herzieningen) voegen we toe aan de algemene reserve.