



Onderwerp Discussienotitie weerstandsvermogen

Steller Mark Koes

De leden van de raad van de gemeente Groningen  
te  
GRONINGEN

Telefoon	(050) 367 76 76	Bijlage(n)	1	Ons kenmerk	6174925
Datum	15-02-2017	Uw brief van		Uw kenmerk	

Geachte heer, mevrouw,

Hiermee sturen we u de discussienotitie weerstandsvermogen die we hebben toegezegd bij de behandeling van de begroting 2017. In de discussienotitie gaan we in op de verschillende onderdelen van het beschikbare weerstandsvermogen en hoe we beoordelen of we over voldoende weerstandsvermogen beschikken.

Wij zijn van mening dat de ratio weerstandsvermogen de belangrijkste variabele is bij de beoordeling van het weerstandsvermogen. De ratio laat zien of we voldoende weerstandsvermogen hebben om de effecten van risico's op te vangen. In geval van nood kunnen alle onderdelen van het beschikbaar weerstandsvermogen worden vrijgespeeld. Als dat niet zo zou zijn, zouden deze geen onderdeel van het weerstandsvermogen kunnen zijn.

Reserves zijn wel de meest harde vorm van weerstandsvermogen. Reserves zijn direct beschikbaar en inzet heeft geen consequenties voor het beleid. We zullen daarom in rekening en begroting inzichtelijk maken wat het procentuele aandeel van de onderdelen van het weerstandsvermogen is. Op basis daarvan kan een goede beoordeling van het weerstandsvermogen worden gemaakt. Een minimumniveau van reserves is daarbij niet noodzakelijk. Bovendien hebben we ruim € 118 miljoen beschikbaar in reserves. Een minimumniveau van de algemene egaliseringsreserve van € 20 miljoen is dan minder relevant.

We constateren wel dat we relatief veel reserves hebben die zijn ingesteld voor het opvangen van risico's. We gaan kijken hoe we dit aantal kunnen samenvoegen tot een beperkter aantal. Dit vergoot de inzichtelijkheid in het beschikbaar weerstandsvermogen en werkt efficiënter (vermindert de administratieve lasten). We komen hier in de begroting 2018 op terug.

We willen graag met de leden van de raadscommissie Financiën en Veiligheid van gedachten wisselen over de manier waarop we de omvang van het weerstandsvermogen beoordelen en of het daarbij nodig is een minimumniveau van reserves te bepalen.

Wanneer de discussie met de raadscommissie leidt tot een wijziging van de kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement 2016, leggen we deze in een afzonderlijk voorstel tot wijziging van de kadernota voor aan de raad.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van Groningen,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Peter den Oudsten', with a horizontal line underneath.

de burgemeester,  
Peter den Oudsten

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Peter Teesink', with a horizontal line underneath.

de secretaris,  
Peter Teesink

## Discussienotitie weerstandsvermogen

De beoordeling van het gemeentelijk weerstandsvermogen gebeurt op totaalniveau door het benodigd weerstandsvermogen af te zetten tegen het beschikbare weerstandsvermogen. Dit leidt tot een ratio op basis waarvan we kunnen bepalen hoe we er voor staan. We maken hierbij gebruik van een waarderingstabel. We zetten de ratio ook af tegen de ratio's in voorgaande jaren, waardoor we zicht krijgen op de ontwikkeling van het weerstandsvermogen.

Bij de beoordeling van de ratio kijken we niet expliciet naar de verschillende onderdelen van het beschikbare weerstandsvermogen. Alle onderdelen van het beschikbare weerstandsvermogen worden opgeteld en afgezet tegen het benodigde weerstandsvermogen. Gezien deze wijze van beoordelen is het niet relevant hoe hoog de verschillende onderdelen zijn. Bij de gemeentebegroting 2017 werd daarom voorgesteld het minimumniveau van de algemene egaliseringsreserve (AER) te laten vervallen.

Echter niet alle onderdelen van het beschikbare weerstandsvermogen zijn even 'hard'. De beschikbare reserves zijn direct inzetbaar, maar het aanspreken van bijvoorbeeld extra beleidsmiddelen / intensiveringsmiddelen vraagt een politieke afweging. De stille reserve bij de Enxiss aandelen kan alleen worden aangesproken na verkoop van de aandelen. Bij de beoordeling van het weerstandsvermogen is het daarom wel relevant naar de hardheid / inzetbaarheid van het beschikbare weerstandsvermogen te kijken. Dit speelt wel een rol bij onze afwegingen, maar we hebben hier geen expliciete criteria voor opgenomen.

Bij de besluitvorming over de begroting 2017 heeft de raad gevraagd om nadere informatie over de minimaal noodzakelijke omvang van de AER, waarbij ook de aard, hoogte en flexibiliteit van de overige onderdelen van het weerstandsvermogen meegenomen dient te worden. Daarbij heeft de raad verzocht eventueel gewijzigde uitgangspunten als aanvulling op te nemen in een vast te stellen wijziging van de kadernota weerstandsvermogen. Het college heeft toegezegd een discussienotitie op te stellen over hoe het weerstandsvermogen wordt beoordeeld. Daarbij gaan we specifiek in op het aandeel van de AER, andere direct aanwendbare reserves en overige onderdelen van het weerstandsvermogen.

In deze discussienotie richten we ons dus op het beschikbare weerstandsvermogen. We gaan eerst in op de verschillende onderdelen en vervolgens hoe we de omvang van de onderdelen kunnen beoordelen en of we hier expliciete criteria voor kunnen gebruiken.

### Onderdelen beschikbaar weerstandsvermogen

Bij de gemeentebegroting 2017 is het weerstandsvermogen voor het laatst geactualiseerd. Voor deze discussienota hanteren we de standen uit de gemeentebegroting 2017. De middelen die tot het beschikbare weerstandsvermogen worden gerekend staan in onderstaand overzicht.

Beschikbaar weerstandsvermogen begroting 2017			aandeel in
	incidenteel	structureel	WSV
1. algemene egaliseringsreserve (AER)	21.003		10,8%
2. overige reserves	97.679		50,2%
3. buffers in grondexploitatie (bovenop reguliere buffers)	5.471		2,8%
4. stille reserves	50.000		25,7%
5. structurele ruimte in intensiveringsbudgetten		6.975	7,2%
6. onbenutte belastingcapaciteit		3.100	3,2%
7. post onvoorzien		100	0,1%
<b>Totaal beschikbaar weerstandsvermogen</b>	<b>174.153</b>	<b>10.175</b>	
		x2	
		<b>20.350</b>	
<b>Beschikbaar weerstandsvermogen begroting 2017</b>		<b>194.503</b>	

Het grootste deel van het beschikbare weerstandsvermogen zit in reserves, verdeeld over de AER (€ 21,0 miljoen) en de overige reserves (€ 97,7 miljoen). In totaal is dit € 118,7 miljoen, dit is 61% van het beschikbaar weerstandsvermogen. Deze middelen kunnen worden aangesproken wanneer zich een risico voordoet.

De andere grote component betreft de stille reserve van € 50 miljoen bij de Enexis aandelen. Dit is ruim 25% van het beschikbare weerstandsvermogen

Bij de herziening van de kadernota weerstandsvermogen is de helft van de intensiveringsbudgetten en de onbenutte belastingruimte toegevoegd aan het beschikbare weerstandsvermogen. Bij de intensiveringsmiddelen nemen we de helft van de beschikbare budgetten mee. Bij de onbenutte belastingcapaciteit houden we rekening met een mogelijke verhoging van 5% van de OZB tarieven. Voor eventuele inzet van deze middelen is een besluit van de raad nodig.

Bij de kadernota is bepaald in welke volgorde onderdelen van het beschikbaar weerstandsvermogen worden aangesproken wanneer risico's zich voordoen. Deze volgorde is:

- specifieke egaliseringsreserves (bij optreden aan egaliseringsreserve verbonden risico)
- algemene egaliseringsreserve (wanneer specifieke egaliseringsreserve onvoldoende is of er voor het risico geen specifieke egaliseringsreserve beschikbaar is)
- post onvoorzien
- extra beleid (niet structureel ingezette intensiveringsmiddelen)
- stille reserves
- onbenutte belastingcapaciteit

Onderstaand gaan we nader in op de verschillende onderdelen van het beschikbaar weerstandsvermogen.

### Indeling reserves

De reserves vormen de grootste post in het beschikbaar weerstandsvermogen. De middelen in reserves zijn direct beschikbaar en daarmee hard. In dit onderdeel laten we zien over welke soort reserves we beschikken en hoe we deze meenemen in het beschikbare weerstandsvermogen.

### Egalisatiereserves

Bij de gemeente Groningen beschikken we over egalisatiereserves en bestemmingsreserves. Doel van een egalisatiereserve is het opvangen van schommelingen in het resultaat over de jaren. Daarmee vormt een egalisatiereserve een buffer waarmee financiële effecten van risico's kunnen worden opgevangen. Een egalisatiereserve is niet bedoeld voor dekking van specifieke (toekomstige) plannen. Egalisatiereserves nemen we volledig mee in het weerstandsvermogen.

### Bestemmingsreserves

Wanneer de middelen in een reserve geormerkt zijn voor specifieke (toekomstige) plannen is sprake van een bestemmingsreserve. Als de raad een besluit heeft genomen over de bestemming van de middelen in de bestemmingsreserve, nemen we deze niet mee in het beschikbare weerstandsvermogen. Een voorbeeld hiervan is de reserve extra beleid en de reserve stedelijk investeringsfonds (SIV). Het aanspreken van deze reserve om risico op te vangen betekent een aantasting van het beleid omdat niet alle onderliggende maatregelen kunnen worden aangesproken. In een aantal gevallen hebben de bestemmingsreserves een relatie met een risico. Voor deze reserves geldt dat de raad geen specifiek besluit heeft genomen over de inzet van de middelen. Deze bestemmingsreserves nemen we volledig mee bij het bepalen van het beschikbaar weerstandsvermogen. Eventuele risico's worden ook meegenomen bij het bepalen van het benodigde weerstandsvermogen.

Dit leidt tot het volgende overzicht van reserves die worden meegenomen in het weerstandsvermogen.

### Reserves voor opvangen risico's

Hieronder vallen de egalisatiereserves en bestemmingsreserves die zijn ingesteld voor het opvangen van een specifiek risico. De egalisatiereserves zijn:

- Algemene egalisatiereserve
- Rente-egalisatiereserve
- Vernieuwing sociaal domein

De bestemmingsreserves die zijn ingesteld voor het opvangen van een specifiek risico zijn:

- Onderwijshuisvesting
- Martiniplaza\*
- Ten Boer
- Grondbank en grondzaken
- Parkeerbedrijf
- Exploitatierisico Forum
- Bodemsanering
- Gemeentegaranties
- Forum garage
- Kunstvoorraad CBK\*
- Wonen boven winkels\*
- Groninger monumentenfonds\*
- Aandelen Essent NV (niet in WSV)\*
- Warmtestad (niet in WSV)\*

*\* Er is een aantal bestemmingsreserves die is ingesteld voor het opvangen van een risico op waardeverlies van activa (bijvoorbeeld een deelneming of een verstrekte lening). Dit zijn de reserves met een \*.*

We hebben relatief veel reserves die zijn ingesteld voor het opvangen van risico's. We gaan kijken hoe we dit aantal kunnen samenvoegen tot een beperkter aantal. Dit vergoot de inzichtelijkheid in het beschikbaar weerstandsvermogen en werkt efficiënter (vermindert de administratieve lasten). We komen hier in de begroting 2018 op terug.

Twee reserves gericht op het opvangen van risico's nemen we niet mee in het weerstandsvermogen. Dit zijn de reserve Warmtestad en de reserve aandelen Essent NV. Deze worden toegelicht in bijlage 1. In het raadsvoorstel over het integraal afwegingsmoment is voorgesteld de reserve verkiezingen, de reserve WGA, de reserve stimulering volkshuisvesting en de reserve bouwleges op te heffen en de middelen toe te voegen aan de AER. Deze reserves zijn daarom niet in het overzicht opgenomen.

Naast de hierboven genoemde reserves nemen we nog twee bestemmingsreserves mee in het beschikbaar weerstandsvermogen. Bij deze bestemmingsreserves is nog geen besluit genomen over de inzet van de middelen. Deze middelen kunnen in principe anders worden ingezet zonder het bestaande beleid te wijzigen. Het gaat om:

- Geluidsreducerend asfalt (ter dekking van meerkosten geluidswerend asfalt)
- Kunst op straat (ter dekking van kunstprojecten in de openbare ruimte)

Alle overige reserves nemen we niet mee in het weerstandsvermogen. Het gaat om bestemmingsreserves, waarbij de raad een besluit heeft genomen over de inzet. Hierbij zitten ook de beklemde reserves, die zijn bedoeld voor het dekken van de jaarlijkse kapitaallasten van investeringen. Het gaat om de volgende reserves:

- Extra beleid
- Frictiekosten bezuinigingen
- Flankerend beleid
- Personeel in balans
- Frictiekosten reorganisatie
- Afkoopsommen onderhoud graven
- Reserve stedelijk investeringsfonds
- Fonds economische ontwikkeling
- Wachtgeld en mobiliteit
- Recreatiegebied Kardinge
- BSV Paddepoel
- Nieuwbouw VMBO\*\*
- Bovenwijkse infrastructuur grondexploitaties\*\*
- Bijdrage MFA de Wijert\*\*
- Esserberg\*\*

*\*\* Deze reserves zijn beklemde reserves bedoeld ter dekking van kapitaallasten van investeringen. Deze middelen zijn volledig bestemd, maar kunnen wel worden geruild voor een structurele dekking van de kapitaallasten.*

Buffers in grondexploitaties

In het beschikbaar weerstandsvermogen houden we rekening met een aantal buffers in grondexploitaties. Het betreft buffers die in grondexploitaties beschikbaar zijn, bovenop de reguliere buffers. Deze buffers zijn gerelateerd aan risico's in de desbetreffende grondexploitaties. Het gaat om:

- Meerstad, 1,5 miljoen
- Sontwegtrace, 1,2 miljoen

- Grote Markt, 3,6 miljoen

In principe zijn de middelen in deze buffers direct beschikbaar. Ze zijn alleen gekoppeld aan risico's in grondexploitaties die zijn meegenomen bij het bepalen van het benodigde weerstandsvermogen. Wanneer die risico's optreden kunnen de buffers direct worden ingezet. Deze buffers kunnen echter niet zomaar worden ingezet voor andere risico's omdat ze in een grondexploitatie zitten. Daarmee zijn de buffers wel hard maar beperkt inzetbaar.

Structurele posten in het beschikbare weerstandsvermogen

Bij het bepalen van het beschikbare weerstandsvermogen houden we ook rekening met een aantal structurele posten. Het gaat om de volgende posten:

- Structurele ruimte in de intensiveringsbudgetten;
- Onbenutte belastingcapaciteit
- Post onvoorzien in de gemeentebegroting

In het raadsvoorstel over één integraal afwegingsmoment hebben we aangegeven dat bij de inzet van de intensiveringsmiddelen voor economie, wonen, verkeer en duurzaamheid sprake is van meerjarige programma's. Voorgesteld wordt om, wanneer middelen in een jaar niet volledig worden besteed, de middelen beschikbaar te houden voor het meerjarenprogramma.

Voor het meenemen van de intensiveringsbudgetten in het beschikbaar weerstandsvermogen heeft dit niet direct consequenties. Uitgangspunt is dat we de intensiveringsmiddelen meenemen in het beschikbaar weerstandsvermogen, voorzover de middelen niet structureel zijn vastgelegd. Dit is het geval wanneer de inzet van deze middelen jaarlijkse kan worden (her)overwogen. Bij het bepalen van het beschikbaar weerstandsvermogen gaan we er vanuit dat minimaal de helft van de intensiveringsmiddelen niet structureel vastligt. Indien in geval van nood een beroep moet worden gedaan op de intensiveringsmiddelen, zal dit effect hebben op de meerjarenprogramma's.

Gelet op het structurele karakter houden we in het beschikbare weerstandsvermogen rekening met twee jaarschijven van de hierboven genoemde structurele posten. Dit betekent dat niet het hele bedrag waarmee we rekening houden, direct beschikbaar is. Daarnaast is besluitvorming van de raad nodig voor de inzet van deze middelen. Dit geldt ook voor de inzet van reserves, maar besluitvorming over de inzet van intensiveringsmiddelen of het verhogen van tarieven om risico op te vangen ligt politiek gevoeliger en vergt meer voorbereiding. De raad heeft bij de kadernota ook een prioriteitsvolgorde voor de inzet van weerstandsvermogen bepaald. De inzet van intensiveringsmiddelen en verhogen tarieven is daarbij onder de inzet van reserves gezet. Voor de het verhogen van tarieven geldt ook dat dit pas een jaar later extra middelen oplevert.

Om de hierboven genoemde redenering beschouwen we de structurele middelen als minder hard dan reserves.

Stille reserve

In het beschikbaar weerstandsvermogen houden we rekening met een stille reserve van € 50 miljoen bij de Enexis aandelen. Dit is ruim 25% van het beschikbare weerstandsvermogen. De waarde van onze aandelen volgens de meest recente actualisatie van de waardering van Enexis (mei 2016) ligt tussen de € 54 miljoen en € 59 miljoen.

Omdat deze stille reserve naar verwachting binnen een jaar te gelde is te maken, kunnen we deze meenemen in het beschikbaar weerstandsvermogen. Deze stille reserve is echter niet direct beschikbaar. Hiervoor moeten we de aandelen verkopen. Deze stille reserve is dus minder hard dan reserves.

## Conclusie

Bij de beoordeling van het weerstandsvermogen maken we geen onderscheid in de onderliggende reserves en de overige bronnen van het beschikbaar weerstandsvermogen. We beoordelen de totale beschikbare weerstandsvermogen ten opzicht van het benodigde weerstandsvermogen. Dit bepaalt de ratio. Wij vinden de ratio de belangrijkste variabele bij de beoordeling of we over voldoende weerstandsvermogen beschikken om effecten van risico's op te vangen.

Wel constateren we dat het beschikbare weerstandsvermogen in reserves de meest harde vorm van weerstandsvermogen is. De reserves zijn direct beschikbaar om het effect van risico's op te vangen. Overigens zal inzet van reserves wel leiden tot een lagere ratio van het weerstandsvermogen. De AER is een belangrijk onderdeel van de reserves. De AER is niet direct gekoppeld aan specifieke risico's en kan daarom worden aangesproken voor alle soorten risico's. Dit geldt in principe ook voor de andere reserves, alleen zijn die reserves gekoppeld aan een specifiek risico. De reserve grondzaken bijvoorbeeld zal vooral worden aangesproken in het geval zich een nadeel voordoet op het terrein van grondzaken.

Gezien de bijzondere positie van reserves maken we in het vervolg in de paragraaf weerstandsvermogen (in rekening en begroting) inzichtelijk wat het percentage van de verschillende onderdelen van het beschikbaar weerstandsvermogen is (zoals ook opgenomen in het overzicht in deze notitie). Op basis van dit overzicht kan een goede beoordeling van het weerstandsvermogen worden gemaakt. Een minimumniveau van reserves is daarbij niet noodzakelijk. Ook de andere onderdelen van het beschikbaar weerstandsvermogen kunnen worden vrijgespeeld. Als dat niet zo zou zijn, zouden deze geen onderdeel van het weerstandsvermogen kunnen zijn. De enige reden waarom we deze bronnen als minder hard beschouwen, is dat het vrijspelen iets meer tijd in beslag kan nemen.

Aanvullend zou gekozen kunnen worden voor een minimum omvang van reserves / AER. Voordeel van een minimale omvang is dat deze duidelijk en goed meetbaar is. Nadeel is dat altijd arbitrair is wat het minimum niveau dan moet zijn. Indien u wilt kiezen voor een minimale omvang van de reserves / AER zijn er verschillende mogelijkheden om een minimumomvang te bepalen. Landelijk zijn er geen richtlijnen voor het bepalen van een minimum niveau en er is geen voorbeeld van een normering die door de meerderheid van gemeenten wordt gebruikt. De meeste gemeenten beoordelen het weerstandsvermogen op basis van de verhouding tussen beschikbaar en benodigd weerstandsvermogen. Gemeenten die wel werken met een minimum hanteren verschillende methoden. Voorbeelden hiervan zijn:

- Percentage van het gemeentefonds (10% leidt tot een minimumomvang van circa € 44 miljoen)
- Percentage van het gemeentefonds vermeerderd met belastinginkomsten (10% leidt tot een minimumomvang van circa € 50 miljoen)
- Bedrag per inwoner (bijvoorbeeld € 200 per inwoner leidt tot een minimumomvang van circa € 40 miljoen)
- Percentage van het begrotingstotaal (bijvoorbeeld 4%, leidt tot een minimum omvang van circa € 40 miljoen)
- Absoluut bedrag

In het geval wordt gekozen voor een minimumniveau van reserves / AER, kan dit wel betekenen dat eerder een beroep op de overige bronnen van het beschikbaar weerstandsvermogen moet worden gedaan.

Bij het meenemen van de intensiveringsmiddelen in het beschikbaar weerstandsvermogen is het van belang dat de middelen niet structureel zijn vastgelegd. We beoordelen jaarlijks bij de begroting of nog wordt voldaan aan het uitgangspunt dat ten minste de helft van de intensiveringsmiddelen niet structureel vastligt.



## Bijlage 1: Toelichting reserve Warmtestad en aandelen Essent NV

Twee reserves gericht op het opvangen van risico's nemen we niet mee in het weerstandsvermogen. Dit zijn de reserve Warmtestad en de reserve aandelen Essent NV.

De reserve Warmtestad heeft voor het grootste deel (€ 1 miljoen) betrekking op het risico Geothermie. Het risico bij Geothermie is nog niet opgenomen bij het bepalen van het benodigde weerstandsvermogen. Dit gebeurt na besluitvorming. Na definitieve besluitvorming zal zowel het risico als de reserve in weerstandsvermogen worden opgenomen.

De reserve aandelen Essent NV (€ 1,3 miljoen) dient ter dekking van het risico bij de boekwaarde van aandelen. Oorspronkelijk had de boekwaarde betrekking op de aandelen Enexis (€ 0,8 miljoen), de aandelen EPZ (0,3 miljoen) en aandelen Attero (€ 0,1 miljoen). De aandelen Attero zijn inmiddels verkocht.

Door de boekwaarde van de aandelen volledig in een reserve aan te houden lopen we geen risico op waardevermindering. Een eventuele waardedaling van de aandelen kan worden opgevangen met de reserve. Dit is overigens een theoretisch risico aangezien de waarde van de Enexis aandelen vele malen hoger is. De reserve aandelen Essent NV zou meegenomen kunnen worden in het beschikbare weerstandsvermogen. Hier ligt echter een relatie met de stille reserve die is opgenomen in het beschikbare weerstandsvermogen. Als de reserve aandelen Essent NV wordt meegenomen zou dit moeten leiden tot een correctie op de waarde van de stille reserve.

We stellen voor zowel de reserve als de boekwaarde tegen elkaar weg te strepen. Daarmee vervalt de boekwaarde en de reserve. Het saldo (€ 0,1 miljoen) voegen we toe aan de AER. We verwerken dit bij de rekening 2016. Daarnaast blijft de stille reserve bij de Enexis aandelen onderdeel van het weerstandsvermogen.