

**RAADSVORSTEL:**

2010-2011

Ons kenmerk: BD 11.2618757

Registratienummer : GR 11.

Ingekomen op :

Onderwerp: Kadernota Weerstandsvermogen en Risicomanagement 2011

Groningen, **25 MEI 2011**

Aan de raad,

Bij brief van 18 februari 2011, nr. BD 10.2419347, met als onderwerp "Nota Weerstandsvermogen" hebben wij u geïnformeerd over de voortgang van het risicomanagement binnen de gemeente. Aan de orde kwamen:

- de uitvoering van het projectplan integraal risicomanagement;
- de actualisatie van het gemeentelijke Weerstandsvermogen;
- de verfijning van de risicoboxenmethode;
- de uitkomsten van risicosimulatie.

Aan het eind van de nota stelden wij voor de in de nota genoemde aanbevelingen te verwerken in de Kadernota Weerstandsvermogen en Risicomanagement. Dit hebben we gedaan in de thans voorliggende Kadernota Weerstandsvermogen en Risicomanagement gemeente Groningen 2011. Deze bieden wij u hierbij ter vaststelling aan. We hanteren deze met ingang van de begroting 2012.

De verwerkte aanbevelingen uit de Nota Weerstandsvermogen van februari 2011 zijn:

- de Monte Carlo Risicosimulatie tweejaarlijks uit te voeren.
- De inschatting van risico's en de kansverdelingen aan te scherpen door gebruik te maken van intervallen. In deze werkwijze wordt de omvang van het risico, het bedrag in euro's, in vier mogelijke intervallen aangegeven, waarbij per interval de kans wordt aangegeven dat het risicobedrag binnen het interval valt.
- Binnen de risicoboxensystematiek de volgende verfijningen aan te brengen:
  - aanbestedingsrisico's conform de zogenaamde CROW-systematiek via box 2 verwerken, met uitzondering van de zogenaamde toekomstonzekerheden (gebeurtenissen buiten de scope van het project).
  - Een andere benadering van het grondprijzenrisico gaan hanteren.
  - Voor de boekwaarde van de grondexploitaties een reservering aanhouden voor het renteverlies ten gevolge van de vertraging, gebaseerd op de economische cyclus.
  - Alternatieven binnen een project worden als beheersingsmaatregelen betrokken bij de risicobeoordeling. Indien geen van de beheersingsmaatregelen het risico volledig kan wegnemen wordt bij actualisering van de exploitatieopzet een beroep gedaan op de beschikbare weerstandscapaciteit (de reserve grondzaken).

Verder hebben we een beleidswijziging verwerkt in de manier waarop we omgaan met de risico's bij nieuwe projecten. We gaan bij de berekening van het weerstandsvermogen anticiperen op de effecten op het weerstandsvermogen van nieuwe (grote) projecten waarover nog besluitvorming moet plaatsvinden.

**Wijzigingen als gevolg van afspraken collegeprogramma.**

Verder willen we de afspraken uit het collegeprogramma 2010-2014 op het punt van weerstandsvermogen verwerken in deze kadernota. Dit betreft:

- Het uitgangspunt dat het beschikbare weerstandsvermogen in ieder geval gelijk is aan het benodigde weerstandsvermogen. Dit staat gelijk aan een score van 100%.
- Voor de korte termijn willen we een score van 80% realiseren.
- Voor de langere termijn streven we naar een score van 100%.
- Bij besluitvorming over nieuwe projecten brengen we het effect op het weerstandsvermogen in beeld en vullen we het benodigde bedrag aan ten laste van het project.

**Hoofdstuk 5 Reserves en Voorzieningen.**

Van de nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement maken tevens deel uit de regels voor reserves en voorzieningen. Op 15 december 2010, onder nr. 6t, heeft u de Nota Reserves en Voorzieningen vastgesteld en daarmee de richtlijnen voor reserves en voorzieningen geactualiseerd. Tevens heeft u toen hoofdstuk 5 Reserves en Voorzieningen vastgesteld als onderdeel van de Kadernota Weerstandsvermogen en Risicomanagement, en daarmee het hoofdstuk 5 uit de kadernota 2006 vervangen. In de voorliggende kadernota 2011 is hoofdstuk 5 Reserves en Voorzieningen integraal opgenomen zoals op 15 december 2010 door uw raad vastgesteld.

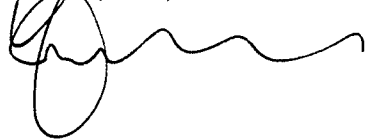
Omdat de Kadernota 2011 integraal wordt vastgesteld moeten de Kadernota uit 2006 en de nota Integraal Risicomanagement uit 2007 worden ingetrokken.

Gelet op het vorenstaande stellen wij u voor te besluiten:

- I. de Kadernota Weerstandsvermogen en Risicomanagement gemeente Groningen 2011 vast te stellen, en gelijktijdig de Kadernota Weerstandsvermogen en Risicomanagement uit 2006 en de nota "Integraal Risicomanagement in Groningen" uit 2007 in te trekken;
- II. de Kadernota Weerstandsvermogen en Risicomanagement gemeente Groningen 2011 op 1 juli 2011 in werking te laten treden.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van Groningen,

de burgemeester,  
dr. J.P. (Peter) Rehwinkel



de secretaris,  
drs. M.A. (Maarten) Ruys



**KADERNOTA**  
**WEERSTANDSVERMOGEN**  
**EN**  
**RISICOMANAGEMENT**  
**GEMEENTE GRONINGEN**  
**2011**

Groningen  
mei 2011

## INHOUDSOPGAVE

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>0</b> | <b>Samenvatting</b>   | <b>4</b>  |
| 0.1      | Inleiding   | 4         |
| 0.2      | Risicomanagement  | 4         |
| 0.3      | Weerstandsvermogen  | 4         |
| 0.4      | Reserves en voorzieningen                                   | 5         |
| <b>1</b> | <b>Inleiding</b>  | <b>7</b>  |
| 1.1      | Inleiding en doelstelling                                   | 7         |
| 1.2      | Leeswijzer  | 7         |
| <b>2</b> | <b>Kaders</b>   | <b>8</b>  |
| 2.1      | Algemeen  | 8         |
| 2.2      | Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten | 8         |
| 2.3      | Financiële verordening                                      | 8         |
| <b>3</b> | <b>Risicomanagement</b>                                     | <b>10</b> |
| 3.1      | Inleiding   | 10        |
| 3.2      | Definities  | 9         |
| 3.3      | Risicomanagement  | 9         |
| 3.3.1    | Identificeren   | 10        |
| 3.3.2    | Kwantificeren   | 10        |
| 3.3.3    | Sturen en beheersen   | 11        |
| 3.3.4    | Rapportage  | 11        |
| 3.3.5    | Monitoring  | 12        |
| 3.4      | Taken en verantwoordelijkheden                              | 12        |
| <b>4</b> | <b>Kaders Weerstandsvermogen</b>                            | <b>15</b> |
| 4.1      | Inleiding   | 15        |
| 4.2      | Definities weerstandsvermogen                               | 15        |
| 4.3      | Benodigde weerstandscapaciteit                              | 16        |
| 4.4      | Beschikbare weerstandscapaciteit                            | 18        |
| 4.4.1    | Definitie   | 18        |
| 4.4.2    | Onderdelen weerstandscapaciteit                             | 18        |
| 4.4.3    | Reserves  | 18        |
| 4.4.4    | Stille reserves   | 19        |
| 4.4.5    | Voorzieningen   | 19        |
| 4.4.6    | Onbenutte belastingcapaciteit                               | 20        |
| 4.4.7    | Nieuwbeleids gelden / begrotingsruimte                      | 20        |
| 4.4.8    | Bezuinigingen   | 20        |
| 4.4.9    | Post onvoorzien   | 20        |
| 4.5      | Inzetten, aanvullen en afromen van weerstandscapaciteit     | 21        |
| 4.6      | Risicoboxenmethode grondexploitatie                         | 22        |
| 4.6.1    | Inleiding   | 22        |
| 4.6.2    | Beschrijving van de risicoboxenmethode                      | 22        |
| 4.6.3    | Verfijnde risicoboxenmethode                                | 24        |
| <b>5</b> | <b>Reserves en voorzieningen</b>                            | <b>25</b> |
| 5.1      | Inleiding   | 25        |

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 5.2   | Kaders Besluit begroting en verantwoording             | 25 |
| 5.2.1 | Reserves   | 25 |
| 5.2.2 | Voorzieningen  | 26 |
| 5.3   | Toevoegingen en onttrekkingen                          | 27 |
| 5.3.1 | Algemeen   | 27 |
| 5.3.2 | Rentetoerekening en rentetoevoeging                    | 27 |
| 5.4   | Procedure beoordeling omvang reserves en voorzieningen | 28 |
| 5.5.  | Verschil tussen reserves en voorzieningen              | 28 |

## 0 SAMENVATTING

### 0.1 Inleiding

Bij de uitvoering van onze taken worden we geconfronteerd met risico's en ontwikkelingen die mogelijke financiële gevolgen kunnen hebben voor de gemeente. Het is daarom belangrijk dat we beschikken over een buffer van voldoende omvang om onverwachte tegenvallers op te kunnen vangen. Deze buffer is het weerstandsvermogen. Minstens zo belangrijk is dat een goede sturing en beheersing van de risico's plaatsvindt (risicomanagement). Risicomanagement en het weerstandsvermogen zijn daarmee onderling verbonden en vormen een belangrijk onderdeel van het (financiële) beleid van een gemeente.

### 0.2 Risicomanagement

Een risico is een onzekere gebeurtenis met (nadelige) gevolgen voor de gemeente. Risicomanagement is erop gericht dat we onze risico's goed in beeld hebben en om te zorgen dat we de schadelijke gevolgen van risico's zo veel mogelijk voorkomen of beperken.

Risicomanagement vindt plaats binnen de organisatieonderdelen die belast zijn met de betreffende taak (= het budget hebben). Risicomanagement bestaat uit de volgende stappen:

- 1 identificeren
- 2 kwantificeren
- 3 sturen en beheersen.

*Identificeren* betekent het in kaart brengen van risico's. Het gaat hierbij zowel om factoren die de realisatie van de bestaande beleidsdoelstellingen in de weg kunnen staan als om nieuwe ontwikkelingen die op de gemeente af komen.

*Kwantificeren* betekent het in geld uitdrukken van de mogelijke gevolgen van risico's. Dit heeft twee doelen: (1) ordening aanbrengen ten bate van sturing en beheersing en (2) bepalen benodigde weerstandscapaciteit. De impact van risico's is afhankelijk van de omvang van het risico (de gevolgschade) en de mate van waarschijnlijkheid dat het risico zich daadwerkelijk voor zal doen.

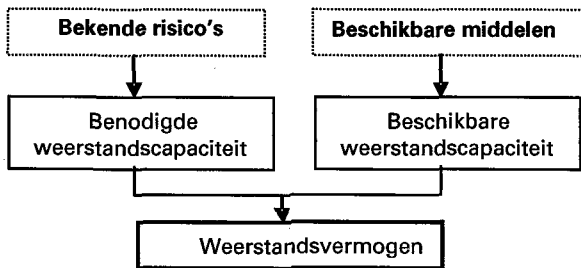
*Het sturen en beheersen* van risico's kan op drie manieren. Vermijden van het risico (opheffen oorzaak), verminderen van de impact van het risico (terugbrengen netto verwachte omvang en/of terugbrengen waarschijnlijkheid) en overdragen van het risico (bijvoorbeeld door te verzekeren). Als geen van deze opties mogelijk is, of als de verwachte impact van het risico naar verhouding erg klein is, kan er ook voor gekozen worden om het risico te accepteren.

### 0.3 Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen geeft de mate aan waarin de gemeente in staat is om de nadelige gevolgen van risico's (financiële tegenvallers) op te vangen zonder dat het beleid moet worden gewijzigd.

Het weerstandsvermogen is afhankelijk van de benodigde weerstandscapaciteit (de ingeschatte risico's) en de beschikbare weerstandscapaciteit (hoeveel middelen zijn beschikbaar om eventuele tegenvallers op te kunnen vangen).

In schemavorm is dit als volgt weer te geven:



De *benodigde weerstandscapaciteit* wordt bepaald door:

- de kans maal impact van de aanwezige risico's (verwachte impact);
- de waarschijnlijkheid dat alle risico's zich gelijktijdig voordoen;
- de mate waarin risico's al op andere wijze zijn afgedekt.

In deze nota zijn, als onderdeel van de benodigde weerstandscapaciteit, eveneens de hoofdlijnen van de zogenaamde boxenmethode voor de grondexploitatie uitgewerkt. Deze specifieke risicosystematiek van de grondexploitatie vormt een belangrijke basis voor het inschatten van de benodigde weerstandscapaciteit van de gemeente Groningen.

De gemeente moet de verwachte impact van haar risico's kunnen opvangen, zonder dat dit hoeft te leiden tot beleidsaanpassingen.

De *beschikbare weerstandscapaciteit* bestaat uit:

- de reserves (voor zover vrij aanwendbaar);
- de stille reserves (voor zover binnen een jaar verkoopbaar en voor zover verkoop de continuïteit van de uitvoering niet aantast);
- de onbenutte belastingcapaciteit (tenzij wettelijk beperkingen zijn opgelegd of in het collegeprogramma anders is afgesproken);
- de post onvoorzien.

Het weerstandsvermogen wordt berekend als de beschikbare minus de benodigde weerstandscapaciteit. En het uitgangspunt is dat het weerstandsvermogen positief is. De benodigde weerstandscapaciteit kan worden afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit. Dit drukken we uit in een ratio.

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}}$$

Als uitgangspunten hanteren we:

- het beschikbare weerstandvermogen is gelijk aan het benodigde weerstandvermogen. Dit staat gelijk aan een score van 100%
- voor de korte termijn een score van 80%
- voor de langere termijn streven we naar een score van 100%
- bij besluitvorming over nieuwe projecten brengen we het effect op het weerstandvermogen in beeld en vullen we het benodigde bedrag aan ten laste van het project.

Als het weerstandsvermogen onder niveau is, zijn er twee mogelijkheden: (1) de beschikbare weerstandscapaciteit aanvullen of (2) de benodigde weerstandscapaciteit verminderen door extra inspanningen op het gebied van risicomanagement.

Als een beroep wordt gedaan op de beschikbare weerstandscapaciteit (doordat een risico zich manifesteert), moet tegelijkertijd worden besloten over concrete maatregelen die het weerstandsvermogen weer op niveau zullen brengen en op welke termijn dat moet gebeuren.

Als het weerstandsvermogen positief is, kan het overschot worden afgeroomd. Het voorstel om de weerstandscapaciteit af te romen, zal in een afzonderlijk voorstel worden voorgelegd aan de raad.

## **Reserves en voorzieningen**

De nota weerstandsvermogen en risicomanagement dient volgens de Financiële Verordening (artikel 9b, 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.

Daarom maken ook deze regels deel uit van de nota. Het is immers wenselijk 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 geeft aan wanneer onttrekken en doteren kan plaatsvinden. Dit is van belang voor zowel het budgetrecht van de raad, als voor de beheersing van de bedrijfsvoering door het college van B&W.



# 1 INLEIDING

## 1.1 Inleiding en doelstelling

De gemeente Groningen wordt geregeld geconfronteerd met risico's die gevolgen hebben voor de gemeente. Risico's kunnen forse financiële gevolgen (en daarmee ook beleidsmatige gevolgen) hebben. Maar als er geen (gecontroleerde) risico's worden genomen, zal ook de beloning uitblijven en zullen de doelstelling van het beleid mogelijk niet gerealiseerd worden. Het is daarom van belang dat een ambitieuze organisatie als de gemeente Groningen voldoende aandacht heeft voor de sturing en beheersing van risico's (risicomanagement) en er tegelijk een buffer aanwezig is voor het opvangen van onverwachte tegenvallers (weerstandsvermogen). Risicomanagement en het weerstandsvermogen zijn daarmee onderling verbonden en vormen een belangrijk onderdeel van het (financiële) beleid van een gemeente.

De nota Weerstandsvermogen en risicomanagement dient volgens de Financiële verordening (artikel 9b lid 2) van de gemeente Groningen tevens de regels omtrent de reserves en voorzieningen te behandelen. Deze regels zijn daarom eveneens opgenomen in deze nota.

In december 2006 is de kadernota Herijking Weerstandvermogen en Risicomanagement gemeente Groningen vastgesteld. Daarnaast is in november 2007 de nota "Integraal risicomanagement in Groningen" vastgesteld, met wijzigingen en aanvullingen op de kadernota van 2006. Met de vaststelling van de Kadernota Weerstandsvermogen en Risicomanagement gemeente Groningen 2011 zijn de Kadernota Weerstandsvermogen en Risicomanagement uit 2006 en de nota Integraal risicomanagement in Groningen uit 2007 vervallen.

## 1.2 Leeswijzer

Deze nota is als volgt opgebouwd:

Hoofdstuk 2: Overzicht van de wettelijke kaders, waarbinnen de nota tot stand is gekomen

Hoofdstuk 3: Risicomanagement

Hoofdstuk 4: Weerstandsvermogen

Hoofdstuk 5: Reserves en voorzieningen

## 2 KADERS

### 2.1 Algemeen

De nota Weerstandsvermogen en risicomangement is tot stand gekomen binnen de kaders en voorschriften die op verschillende niveaus hieraan worden gesteld:

|          |   |
|----------|---|
| Rijk     | Gemeentewet<br>Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten 2004 |
| Gemeente | Financiële Verordening Gemeente Groningen                                       |

Gemeenschappelijk kenmerk van deze kaders is te waarborgen dat de financiën van gemeenten gezond zijn en blijven. Het risicomangement en het weerstandsvermogen zijn hier een essentieel onderdeel van.

### 2.2 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

Vanuit het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) zijn gemeenten verplicht om bij de begroting en de jaarrekening inzicht te geven in het weerstandsvermogen.

Het BBV stelt in artikel 11 over het weerstandsvermogen:

- 1 Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:
  - a de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet-begrote kosten te dekken;
  - b alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiele betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.
- 2 De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen bevat tenminste:
  - a een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
  - b een inventarisatie van de risico's;
  - c het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.

De toelichting op artikel 11 BBV is als volgt:

De paragraaf weerstandsvermogen geeft aan hoe robuust de financiële positie is. Dit is van belang voor het geval dat er zich een financiële tegenvaller voordoet, en vooral als die tegenvaller onvoorzien en dus onverwacht is. Door aandacht voor het weerstandsvermogen kan worden voorkomen dat elke financiële tegenvaller dwingt tot bezuinigen. Het weerstandsvermogen kan betrekking hebben op het begrotingsjaar zelf maar het kan ook betrekking hebben op de consequenties voor meerdere begrotingsjaren. Voor het beoordelen van de robuustheid van de financiële positie is inzicht nodig in de omvang en achtergronden van de aanwezige weerstandscapaciteit en de risico's.

### 2.3 Financiële Verordening

De voorschriften van het BBV zijn uitgewerkt in de Financiële Verordening (ex artikel 212 GW) van de gemeente Groningen (laatstelijk gewijzigd 30 maart 2011).

De Financiële Verordening zegt over weerstandsvermogen (artikel 9b):

1. *Het college draagt zorg voor het beheer van de nota weerstandsvermogen en risicomangement 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, de vorming en besteding van voorzieningen, en de toerekening en verwerking van rente over de reserves en de voorzieningen.*

3. *In de paragraaf weerstandsvermogen bij de begroting en de jaarstukken neemt het college naast de verplichte onderdelen op grond van het BBV in ieder geval op:*
  - a. *van de risico's van materieel belang een inschatting van de kans dat deze risico's zich voordoen;*
  - b. *in hoeverre schade als gevolg van de risico's van materieel belang met de weerstandscapaciteit kan worden opgevangen.*

De concrete uitkomsten (zoals een inventarisatie van de aanwezige risico's) worden jaarlijks opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen in de begroting en de jaarrekening.

De nota en paragraaf Weerstandsvermogen staan in nauwe relatie tot de andere verplichte paragrafen uit de programmabegroting (Treasury, Grondbeleid, Onderhoud kapitaalgoederen, Lokale heffingen, Verbonden partijen, Bedrijfsvoering) en de bijbehorende nota's.

Activiteiten op het gebied van treasury, de grondexploitaties en de verbonden partijen hebben invloed op de risico's die de gemeente loopt. Het beleid en risicomangement op deze terreinen zijn daarmee van invloed op het weerstandsvermogen. Ditzelfde geldt voor de lokale heffingen (via de onbenutte belastingcapaciteit).

## 3 RISICOMANAGEMENT

### 3.1 Inleiding

Risico's kunnen forse financiële gevolgen (en daarmee ook beleidsmatige gevolgen) hebben. Maar als er geen (gecontroleerde) risico's worden genomen, zal ook de beloning uitblijven en zullen de doelstelling van het beleid mogelijk niet gerealiseerd worden. Het is daarom van belang dat een ambitieuze organisatie als de gemeente Groningen voldoende aandacht heeft voor de sturing en beheersing van risico's (risicomanagement) en er tegelijk een buffer aanwezig is voor het opvangen van onverwachte tegenvallers (weerstandsvormogen). Risicomanagement en het weerstandsvormogen zijn daarmee onderling verbonden en vormen een belangrijk onderdeel van het (financiële) beleid van een gemeente.

### 3.2 Definities

Voordat een beleid ten aanzien van risicomanagement vastgesteld kan worden is het noodzakelijk de verschillende begrippen te definiëren.

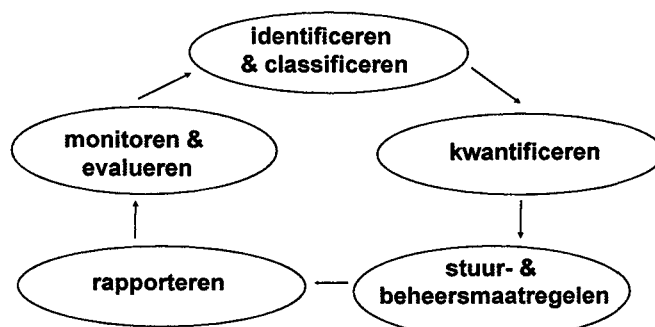
#### Definities

- Risico: een onzekere gebeurtenis met (nadelige) gevolgen voor de gemeente.
- Risicomanagement: het voorkomen of reduceren van de nadelige gevolgen die het optreden van risico's met zich mee kunnen brengen.
- Weerstandsvormogen: de mate aan waarin de gemeente in staat is om de nadelige gevolgen van risico's (financiële tegenvallers) op te vangen, zonder dat het beleid moet worden gewijzigd.

### 3.3 Risicomanagement

Risicomanagement is een dynamisch proces: een cyclus die zich steeds herhaalt. Risicomanagement bestaat uit verschillende stappen.

- 1 Het proces begint met het in kaart brengen van de risico's die de gemeente loopt. Dit noemen we de fase van **identificatie**;
- 2 Indien mogelijk wordt ook aangegeven wat de omvang van het risico is en wat de kans is dat het risico zich daadwerkelijk zal voordoen. Dit is de fase van **kwantificeren**;
- 3 De stappen 1 en 2 zijn noodzakelijk voor de **sturing op en beheersing van de risico's**. Voor verschillende soorten risico's zijn namelijk verschillende 'oplossingsrichtingen' (verzekeren, voorziening, weerstandsvormogen etc.) voorhanden.
- 4 **Rapporteren** over de risico's en de beheersmaatregelen en de effecten die deze hebben op de risico's.
- 5 Tot slot **monitoren** en **evalueren** of de beheersmaatregelen ook deze gewenste effecten hebben.



### 3.3.1. Identificeren

De eerste stap in risicomanagement is het in kaart brengen van de risico's. Zoals het schema laat zien, is het ook een steeds terugkerende stap in het risicomanagement. 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. Aangezien risicomanagement een terugkerend proces is, ligt het voor de hand om dit te koppelen aan de natuurlijke momenten in de planning en controlcyclus.

Bij de inventarisatie van risico's moet steeds de definitie van een risico in gedachten worden gehouden. Wij hebben een risico gedefinieerd als een onzekere gebeurtenis met (nadelige) gevolgen voor de gemeente. Dit betekent dat niet tot de risico's behoren:

- Gebeurtenissen waarvan bekend is dat ze zullen optreden. Hiervoor zou immers al dekking aanwezig moeten zijn, bijvoorbeeld in de vorm van een voorziening of door dekking binnen het project of de exploitatie.
- Ook het ontbreken van financiële dekking behoort niet tot de risico's. Het feit dat er geen geld beschikbaar is, was van tevoren immers bekend.

### 3.3.2. Kwantificeren

Het kwantificeren van de risico's heeft twee doelen:

- ordening aanbrengen ten bate van de focus in *sturing en beheersing*;
- bepalen van de omvang van de *benodigde weerstandscapaciteit*.

Het is onmogelijk en onwenselijk om te sturen op alle risico's. Dit leidt tot versnippering. Na risicokwantificering gaat het er om ordening in de lijst met risico's aan te brengen, zodat de meeste tijd en energie gestoken wordt in de beheersing van en sturing op de risico's die de grootste impact kunnen hebben op de organisatie en de gestelde doelstellingen.

De mogelijke impact van de risico's worden bepaald aan de hand van:

- de geschatte omvang van het risico;
- de waarschijnlijkheid dat het risico zich daadwerkelijk voordoet.

Hierbij gelden de volgende uitgangspunten:

- Positieve risico's (kansen) worden niet meegenomen. Deze zijn in het kader van risicomanagement wel belangrijk. Vanuit het voorzichtigheidsprincipe (winsten nemen als ze gerealiseerd zijn, verliezen zodra ze zich aankondigen) worden positieve risico's voor de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit echter niet verrekend met negatieve risico's.
- Bij de bepaling van de mate van waarschijnlijkheid van optreden van een risico wordt de actuele periode uit het meerjarenbeeld gehanteerd als tijdshorizon.
- Bij het bepalen van risico's wordt uitgegaan van netto risico. Dit is het resterende risico na getroffen beheersmaatregelen. Er wordt geen rekening gehouden met gevormde reserves.

Op basis hiervan kan een ordening en prioritering in de lijst met risico's worden aangebracht, die behulpzaam is bij de sturing op en beheersing van risico's. Tegelijkertijd wordt deze informatie gebruikt voor het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit.

#### **Intervallen**

Bij het inschatten van risico's wordt gewerkt met bandbreedtes (intervallen). Door het hanteren van intervallen kan de omvang van het risico (het bedrag in euro's) genuanceerder worden aangegeven. De omvang van het risico is inclusief het effect van bijsturingsmaatregelen, maar exclusief specifiek gevormde reserves. Deze reserves maken namelijk onderdeel uit van de weerstandscapaciteit. De werkwijze is als volgt:

1. 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% zit de onzekerheid in de spreiding van de omvang over de verschillende intervallen.
2. Structurele risico's tellen we dubbel.
3. Het risico wordt in euro's aangegeven in vier intervallen, per interval wordt een kans aangegeven. Deze inschatting geeft aan wat de kans is dat het risicobedrag binnen het interval valt. De som van deze kansen is altijd 100%.

### 3.3.3. Sturen en beheersen

Deze stap behelst het ontwerpen en implementeren van maatregelen. Er zijn drie soorten maatregelen:

- Vermijden van het risico
- Verminderen van de impact van het risico
- Overdragen van het risico
- Accepteren risico in combinatie met voldoende weerstandsvermogen

Bij het *vermijden* 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, of door prudent financieel beleid: dat wil zeggen eerst verdienen, dan uitgeven als de inkomsten nog onzeker zijn.

Vermijden is niet in alle gevallen een mogelijkheid. Zo ligt bij externe risico's de oorzaak van het risico immers niet binnen de beïnvloedingssfeer van de gemeente. Daarnaast kan de maatregel 'vermijden' de realisatie van beleidsdoelstellingen in de weg staan.

*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 waarschijnlijkheid van optreden te beperken. Maatregelen voor de reductie van de impact van risico's liggen op het operationele vlak, zoals het nemen van voorzorgsmaatregelen (voorkomen is beter dan genezen en anticiperen in plaats van reageren). Overigens is het een wettelijke verplichting (BBV: artikel 44, lid 1b) om een voorziening te vormen voor risico's die een economisch of juridisch afdwingbare verplichting of verlies betreffen en waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten. De te treffen voorziening moet gelijk zijn aan de netto verwachte omvang.

*Overdragen* van risico's houdt in dat de gevolgen van een risico niet langer de gemeente raken, maar overgaan naar een derde partij. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan contracten, algemene voorwaarden, garanties, derden aansprakelijk stellen en verzekeringen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan brand-, aansprakelijkheid-, wagenpark, bouw- en bodemsanering-verzekeringen, enzovoort.

Vermijden elimineert een risico. Verminderen en overdragen verlagen de netto omvang van een risico. Als geen van de bovenstaande opties (vermijden, verminderen, overdragen) mogelijk is, of als de verwachte impact van het risico naar verhouding erg klein is, kan er ook voor gekozen worden om het risico te accepteren.

### 3.3.4. Rapportage

De integrale rapportage over de risico's vindt plaats op twee momenten in het jaar, in de paragraaf weerstandsvermogen bij de begroting en bij de jaarrekening. In de voortgangsrapportages wordt alleen gerapporteerd over majeure nieuwe risico's en afwijkingen.

De raad wordt geïnformeerd over risico's met een potentiële impact vanaf 250 duizend.

Per risico wordt vermeld:

- welk programma het betreft
- inhoudelijke toelichting op het risico
- de verwachte omvang van het risico
- de waarschijnlijkheid 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 doordat zij vertrouwelijke bedrijfsgegevens van derden betreffen, of doordat 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.

### **3.3.5. Monitoring**

De laatste stap in het risicomanagementproces is de monitoring van de risico's en het meten van de effecten van de maatregelen. Hebben de maatregelen effect en wordt de kans van optreden en/of de impact van het risico ook daadwerkelijk verminderd. Uiteraard is er niet echt sprake van een laatste stap, omdat periodiek de hele cyclus van het risicomanagement wordt herhaald.

## **3.4 Taken en verantwoordelijkheden**

Risicomanagement is nadrukkelijk een lijnverantwoordelijkheid. Dit sluit aan bij het algemene sturingsmodel van de gemeente Groningen, dat uitgaat van integraal management en van zelfbeheer in samenhang. Risicomanagement is een instrument voor de lijnverantwoordelijke manager bij de realisatie van zijn of haar doelstellingen. Risico's vormen voor de manager een aangrijpingspunt voor de sturing en beheersing van de organisatie.

De taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot risicomanagement moeten voor iedereen duidelijk zijn. Voor een goede werking van risicomanagement is het van belang dat iedereen die een rol speelt in het proces op de hoogte is van rollen en verantwoordelijkheden en hoe deze passen binnen het grotere geheel.

### **Gemeenteraad**

De gemeenteraad stelt het risicomanagementbeleid vast, evenals de weerstandsparagraaf in de begroting en de rekening. De raad geeft de grens van het weerstandsvermogen aan en daarmee de verhouding tussen alle gezamenlijke risico's (risicoprofiel) en de vermogenspositie van de gemeente.

### **De Raadscommissie**

De raadscommissie adviseert de raad over het beleid ten aanzien van het risicomanagement. Voorts besteedt deze commissie tenminste een keer per jaar extra aandacht aan de risicomanagementrapportage. Een goed moment hiervoor is de jaarrekening.

### **College B&W**

Het college van B&W is eindverantwoordelijk 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 concerndocumenten. Jaarlijks wordt de paragraaf Weerstandsvermogen in begroting en rekening opgesteld, op basis van de Kadernota Weerstandsvermogen en risicomanagement. Tussentijdse informatie over majeure nieuwe risico's en afwijkingen worden via de voortgangsrapportages verstrekt.

### **Gemeentesecretaris/AMT**

Gemeentesecretaris en AMT zijn verantwoordelijk voor de implementatie en onderhoud van het risicomanagement binnen de ambtelijke organisatie. Zij dienen te 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 rondom belangrijke grote financiële beleidskeuzes van het college.

### **Concern**

Als initiatiefnemer van risicomanagement zorgt het concern voor de verdere standaardisatie door middel van een helder kader en training van de medewerkers. Het concern heeft de regie en stimuleert de ontwikkeling van het risicomanagement binnen de gemeente. Het concern bepaalt de kaders waarbinnen het risicomanagement bij diensten moet plaatsvinden. Hier gaat het onder andere om:

- de wijze van vastleggen van risico's;
- de wijze van rapporteren over risico's;
- het bepalen bij welke risico's nader (RISK)onderzoek dient plaats te vinden.

Het concern stelt, op basis van de informatie van de diensten, de paragraaf Weerstandsvermogen samen in de begrotingsdocumenten en berekent het gemeentelijke weerstandsvermogen.

De control op risico's dient primair binnen de diensten te worden uitgevoerd. Daar is de informatie beschikbaar, dus daar kan ook het beste op actuele ontwikkelingen worden gestuurd. De concerncontrol moet vaststellen of de dienstcontrol als 1<sup>ste</sup> lijnsvoorziening voldoende functioneert. Tot slot heeft het concern een adviserende en faciliterende rol richting de dienstcontrol.

### **Besluitvorming**

Indien besluitvorming omtrent nieuw beleid plaatsvindt, zal ook rekening gehouden moeten worden met bijbehorende risico's (van materieel belang). Bij nieuwe B&W-voorstellen zal dan ook in voorkomende gevallen een risico-analyse moeten worden uitgevoerd. Hier ligt een taak van de integraal manager erop toe te zien dat in de advisering dit aspect is opgenomen.

De gemeenteraad beslist over het gewenste niveau van het weerstandsvermogen en moet dan ook ingelicht worden (actieve informatieplicht) mochten er zaken voordoen waardoor het niveau van het weerstandsvermogen verandert. In de paragraaf weerstandsvermogen bij de begroting kunnen bij wijzigingen in de risico's voorstellen worden gedaan tot wijziging van de hoogte van de gewenste weerstandscapaciteit. De gemeenteraad beslist uiteindelijk over de aanwending en aanvulling van de weerstandscapaciteit.



## 4 KADERS WEERSTANDSVERMOGEN

### 4.1 Inleiding

Zoals aangegeven in het vorige hoofdstuk komt risicomanagement eerst. Pas als een risico zich – ondanks de inspanningen op het gebied van risicomanagement – voordoet en negatieve financiële gevolgen heeft voor de gemeente, komt het weerstandsvermogen in beeld. Weerstandsvermogen is daarmee het sluitstuk van risicomanagement.

In dit hoofdstuk geven wij de kaders weer van het weerstandsvermogen. Na de definitie van het weerstandsvermogen gaan we in op de benodigde weerstandscapaciteit, de boxenmethode, de beschikbare weerstandscapaciteit, en het beleid rondom het aanvullen en afromen van de weerstandscapaciteit.

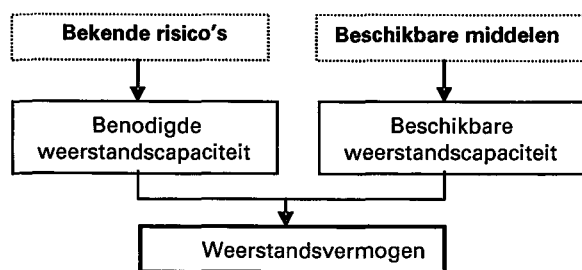
### 4.2 Definities weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen is een maatstaf voor de mate waarin een gemeente in staat is om de nadelige gevolgen van risico's op te vangen, zonder dat het beleid moet worden gewijzigd. Het gaat hierbij om tegenvallers van enige omvang, tegenvallers die – als er geen weerstandsvermogen zou zijn – de continuïteit in de uitvoering van taken in gevaar brengen.

In hoeverre een gemeente in staat is om financiële tegenvallers op te vangen hangt af van:

- de risico's die de gemeente loopt (benodigde weerstandscapaciteit; paragraaf 4.3);
- de middelen die de gemeente vrij kan maken om risico's op te vangen (beschikbare weerstandscapaciteit; paragraaf 4.5).

In schemavorm is dit als volgt weer te geven:



De term weerstandscapaciteit verwijst naar geld: enerzijds hoeveel geld nodig is (de benodigde weerstandscapaciteit) en anderzijds hoeveel geld beschikbaar is (de beschikbare weerstandscapaciteit). Het weerstandsvermogen geeft het verschil aan tussen de beschikbare hoeveelheid geld en de benodigde hoeveelheid geld.

$$\text{Weerstandsvermogen} = \text{beschikbare weerstandscapaciteit} - \text{benodigde weerstandscapaciteit}$$

Er zijn geen wettelijke normen voor de hoogte van het benodigde weerstandsvermogen. Gezien de definitie van benodigde weerstandscapaciteit (= verwachte impact alle risico's \* waarschijnlijkheidsfactor) is het uitgangspunt dat de beschikbare weerstandscapaciteit minimaal gelijk moet zijn aan de benodigde weerstandscapaciteit.

### Beoordeling weerstandsvermogen

De benodigde weerstandscapaciteit kan worden afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit. Dit drukken we uit in een ratio.

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}}$$

Om het weerstandsvermogen te kunnen beoordelen dient te worden vastgesteld welke ratio de gemeente Groningen nastreeft. Hiertoe wordt gebruik gemaakt van onderstaande waarderingstabel.

| Waarderingcijfer | Ratio weerstandsvermogen | Betekenis        |
|------------------|--------------------------|------------------|
| A                | > 2,0                    | Uitstekend       |
| B                | 1,4 < x < 2,0            | Ruim voldoende   |
| C                | 1,0 < x < 1,4            | Voldoende        |
| D                | 0,8 < x < 1,0            | Matig            |
| E                | 0,6 < x < 0,8            | Onvoldoende      |
| F                | < 0,6                    | Ruim onvoldoende |

Hierbij gelden de volgende uitgangspunten:

- het beschikbare weerstandsvermogen is gelijk aan het benodigde weerstandsvermogen. Dit staat gelijk aan een score van 100%
- voor de korte termijn geldt een score van 80%
- voor de langere termijn streven we naar een score van 100%

Verder geldt:

Bij het bepalen van het weerstandsvermogen wordt rekening gehouden met lopende projecten, waar de raad een besluit over heeft genomen en waar een krediet voor is vastgesteld. De gedachte hierachter is dat de risico's bij nieuwe projecten te vermijden zijn door het project niet te realiseren.

Als aanscherping van het risicomangementbeleid wordt bij de berekening van het weerstandsvermogen geanticipeerd op de effecten op het weerstandsvermogen van nieuwe (grote) projecten waarover nog besluitvorming moet plaatsvinden.

Bij besluitvorming over nieuwe projecten brengen we het effect op het weerstandsvermogen in beeld en vullen we het benodigde bedrag aan ten laste van het project.

Wanneer de score lager is dan 0,8 geven we bij de eerst volgende begroting aan hoe we het weerstandsvermogen aanvullen en op welke termijn.

### 4.3 Benodigde weerstandscapaciteit

De *benodigde weerstandscapaciteit* wordt bepaald door:

- de verwachte impact van de aanwezige risico's;
- de gewenste mate van zekerheid dat de risico's kunnen worden opgevangen;
- de mate waarin risico's al op andere wijze zijn afgedekt.

Voor de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit tellen alleen risico's met nadelige gevolgen mee, die nog niet op andere wijze zijn afgedekt (bijvoorbeeld door het afsluiten van een verzekering). Risico's kunnen ook positieve gevolgen hebben. Deze mogen vanuit het voorzichtigheidsprincipe bij de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit niet gesaldeerd worden met negatieve risico's. De aanwezigheid van positieve risico's is echter wel belangrijke achtergrondinformatie bij de beoordeling van het weerstandsvermogen.

De kans is klein dat als de aanwezige risico's zich daadwerkelijk voor zullen doen, dit allemaal tegelijkertijd gebeurt én dan ook nog eens tot het maximaal mogelijke nadeel leiden. Vandaar dat in de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit (naast de verwachte impact) rekening wordt gehouden met een waarschijnlijkheidsfactor.

Benodigde weerstandscapaciteit = verwachte impact van risico's \* waarschijnlijkheidsfactor

Bij het bepalen van de verwachte impact van risico's maken we onderscheid tussen risico's met incidentele gevolgen en risico's met structurele gevolgen. Voor de bepaling van de verwachte impact van structurele risico's – en daarmee voor de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit – tellen alleen de verwachte gevolgen in de eerste twee jaar. Binnen deze reactietijd van twee jaar moet door middel van bijsturing en/of aanpassing van het beleid het risico geminimaliseerd worden dan wel opgevangen worden binnen de exploitatie.

Risico's met structurele gevolgen kwantificeren we op basis van de verwachte omvang van het risico in de eerste twee jaren.

De verwachte impact van de incidentele en structurele risico's wordt berekend door de netto verwachte omvang van een risico te vermenigvuldigen met de kansinschatting dat het risico zich zal voordoen. Vervolgens passen we de waarschijnlijkheidsfactor toe, omdat de kans klein is dat alle risico's zich tegelijkertijd voordoen.

|                                   |   |                            |   |                                  |   |
|-----------------------------------|---|----------------------------|---|----------------------------------|---|
| Netto verwachte omvang risico 1   | x | Kansinschatting risico 1   | = | verwachte impact risico 1        |   |
| Netto verwachte omvang risico 2   | x | Kansinschatting risico 2   | = | verwachte impact risico 2        |   |
| Netto verwachte omvang risico ... | x | Kansinschatting risico ... | = | verwachte impact risico ...      |   |
| Netto verwachte omvang risico N   | x | Kansinschatting risico N   | = | verwachte impact risico N        | + |
|                                   |   |                            |   | totaal                           |   |
|                                   |   |                            |   | waarschijnlijkheidsfactor        | x |
|                                   |   |                            |   | totaal verwachte impact risico's |   |

Wij stellen de waarschijnlijkheidsfactor op 90%. Dat betekent dat we ervan uitgaan dat een buffer van 90% van alle ingeschatte risico's voldoende is voor een gezond financieel beleid.

De waarschijnlijkheidsfactor wordt gesteld op 90%.

### Monte Carlo risicosimulatiemethode

Een alternatieve methode om het weerstandsvermogen te beoordelen is met risicosimulatie. Uitgangspunt bij risicosimulatie is een statistische benadering die er van uitgaat dat de risico's zich niet allemaal tegelijk en in hun maximale omvang voordoen. De Monte Carlo simulatie is een statistisch onderbouwde methode waarbij gebruik wordt gemaakt van de kansverdelingen en gevolgen zoals die per risico zijn aangegeven. In plaats van puntschattingen wordt rekening gehouden met de mogelijkheid dat risico's zich in een zekere bandbreedte voordoen. In een rekenprogramma worden de risico's vervolgens duizenden keren gesimuleerd, rekening houdend met de bandbreedtes.

De Monte Carlo simulatie gaat uit van een zekerheidsfactor, deze geeft de mate van zekerheid aan dat de uitkomst van de gezamenlijke risico's zijn afgedekt door de beschikbare weerstandscapaciteit. De zekerheidsfactor kan worden gekozen op basis van de uitgangspunten van het risicomangementbeleid. Uitgangspunt is een zekerheidspercentage van 90%.

Om een ander perspectief te hebben in de beoordeling van het weerstandsvermogen en risicomangement wordt de Monte Carlo Risicosimulatie tweejaarlijks uitgevoerd naast de standaardmethode.

## 4.4 Beschikbare weerstandscapaciteit

### 4.4.1 Definitie

De *beschikbare weerstandscapaciteit* is de optelsom van alle elementen uit de gemeentefinanciën die daadwerkelijk kunnen worden ingezet om niet-begrote kosten te dekken.

Beschikbare weerstandscapaciteit = beschikbare middelen voor opvangen tegenvallers

Eén van de meest bekende posten is de algemene egalisatiereserve. Maar er zijn meer mogelijkheden, zoals stille reserves, onbenutte belastingcapaciteit en de post onvoorzien.

### 4.4.2 Onderdelen weerstandscapaciteit

Onderstaand schema bevat een overzicht van de mogelijke onderdelen van de weerstandscapaciteit, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen posten die te maken hebben met de balans en posten die te maken hebben met de exploitatie. Hierbij is aangegeven of en zo ja in hoeverre deze elementen ook binnen de gemeente Groningen tot de beschikbare weerstandscapaciteit worden gerekend. Uitgangspunten hierbij zijn dat onderdelen van de gemeentefinanciën alleen tot het weerstandsvermogen behoren indien daadwerkelijke inzet:

- niet leidt tot een tekort in de begroting;
- hier niet al een bestemming aan is gegeven die niet kan worden gewijzigd, dan wel dat er reeds geplande uitgaven tegenover staan;
- het bestaande beleid niet aantasten.

|  | Draagt bij aan beschikbare weerstandscapaciteit? |          |   |
|--|--|----------|---|
| <b>Balans</b>                            |  | I of S * |   |
| • Reserves                               | Ja   | I        | Voor zover nog geen verplichting is aangegaan en voor zover de reserve niet is ingezet als dekking in de exploitatie.     |
| • Stille reserves                        | Deels/ PM  | I        | Voor zover binnen 1 jaar verkoopbaar en voor zover continuïteit uitvoering niet aantast (niet-bedrijfsgebonden reserves). |
| • Voorzieningen                          | Nee  |          | Staan verplichtingen tegenover.   |
| <b>Exploitatie</b>                       |  |          |   |
| • Onbenutte belastingcapaciteit          | Nee  | S        | Behoort tot de onbenutte inkomstenbronnen.  |
| • Nieuwbeleids gelden / begrotingsruimte | Nee  | I/S      | Nieuw beleidsbudgetten zijn ingezet in de meerjarenbegroting.   |
| • Bezuinigingen                          | Nee  |          | geen onderdeel van de weerstandscapaciteit, want dit tast het bestaande beleid aan.                                       |
| • Post onvoorzien                        | Ja   | S        | Staan nog geen geplande uitgaven tegenover.   |

\* I = incidenteel, S = structureel

### 4.4.3 Reserves

De reserves omvatten de Algemene egalisatiereserve, de dienstegalisatiereserves en de bestemmingsreserves.

#### 4.4.4 Stille reserves

Stille reserves hebben te maken met activa die te laag (of tegen nul) zijn gewaardeerd. De stille reserves maken alléén deel uit van de beschikbare weerstandscapaciteit als de betrokken activa op korte termijn (binnen 1 jaar) verkoopbaar zijn en verkoop de taakuitoefening van de gemeente niet aantast.

We beschouwen een stille reserve echter als het laatste middel om in te zetten bij een grote financiële tegenvaller. Daarom nemen we de stille reserves als pm-post op in de berekening van de beschikbare weerstandscapaciteit.

De omvang van de stille reserve is: Marktwaaarde -/- Waarde op de balans.

Stille reserves kunnen voorkomen bij:

- financiële vaste activa;
- materiele vaste activa.

*Financiële vaste activa* bestaan uit uitstaande leningen en deelnemingen. Bij uitstaande leningen zijn geen stille reserves mogelijk. De boekwaarde is gelijk aan de werkelijke waarde.

Deelnemingen kunnen stille reserves bevatten, maar deze worden niet toegerekend aan de beschikbare weerstandscapaciteit. De werkelijke waarde van een deelneming kan hoger zijn dan de waarde op de balans. Deelnemingen (Waterbedrijf, BNG en Essent aandelen) zijn beperkt of niet verhandelbaar, waardoor de werkelijke waarde niet alleen lastig is te bepalen, maar ook erg lastig is te realiseren. In verband met bovengenoemde bezwaren houden we bij de bepaling van de weerstandscapaciteit geen rekening met mogelijke stille reserves in de financiële vaste activa.

In geval van daadwerkelijke (of met grote zekerheid verwachte) verkoop van deelnemingen is wel een link naar de weerstandscapaciteit mogelijk. De weerstandscapaciteit kan in dat geval met de gerealiseerde (of met grote zekerheid gerealiseerde) opbrengst verhoogd worden.

*Materiële vaste activa* bestaan uit activa met maatschappelijk nut en activa met economisch nut:

Activa met een maatschappelijk nut zijn niet verhandelbaar en vallen daarom niet onder de stille reserves. Activa met een economisch nut maken deel uit van de aanwendbare stille reserves als ze op korte termijn verkoopbaar zijn en als de bedrijfsvoering van de gemeente door de verkoop niet aangetast wordt (zogenaamde niet-bedrijfsgebonden activa). Hierdoor valt een deel van de activa met economisch nut per definitie af, zoals rioleringen, vervoermiddelen, machines, apparaten en installaties.

Panden en gronden die niet gebruikt worden voor de publieke taak en op korte termijn kunnen worden verkocht, behoren tot de stille reserves. In de praktijk zijn veel gebouwen en gronden echter in gebruik en kunnen niet worden verkocht zonder dat de uitoefening van de publieke functie in gevaar komt.

Stille reserves zijn toerekenbaar aan de weerstandscapaciteit indien ze niet gebruikt worden voor de publieke taak (niet-bedrijfsgebonden activa) en binnen een jaar verkocht kunnen worden. We nemen de stille reserves op als een pm-post. We beschouwen een stille reserve als het laatste middel om in te zetten, indien een grote financiële tegenvaller zich daadwerkelijk voordoet.

#### 4.4.5 Voorzieningen

Voorzieningen behoren niet tot de beschikbare weerstandscapaciteit, maar zijn dekking voor verwachte risico's of verliezen. Het is een wettelijke verplichting (BBV: artikel 44, lid 1b) om een voorziening te vormen voor risico's die een economisch of juridisch afdwingbare verplichting of verlies betreffen en waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten. Logischerwijs nemen we het risico dat we afdekken met de voorziening dan ook niet op.

#### **4.4.6 Onbenutte belastingcapaciteit**

De onbenutte belastingcapaciteit doelt op het verschil tussen de huidige inkomsten uit belastingen en retributies en de maximaal mogelijke inkomsten. Deze potentiële extra opbrengsten – die tot stand zouden komen door tariefsverhogingen – horen in principe tot het weerstandsvermogen.

##### *Onroerende zaakbelasting*

Wanneer het voor een gemeente mogelijk is om deze belasting te verhogen, beschikt zij in feite over onbenutte belastingcapaciteit die aan de beschikbare weerstandscapaciteit toegevoegd kan worden. Het verschil tussen het zogenaamde artikel 12-tarief en het gemeentelijke tarief wordt gezien als de onbenutte belastingcapaciteit. De OZB-tarieven liggen in Groningen boven het artikel 12-tarief. De onbenutte belastingcapaciteit als onderdeel van de beschikbare weerstandscapaciteit is daarom nihil.

##### *Overige belastingen*

Ook de overige belastingen (parkeerbelasting, toeristenbelasting, hondenbelasting en precariobelasting) kunnen bijdragen aan de onbenutte belastingcapaciteit. Vanwege de relatief beperkte omvang van deze belastingen en vanuit het voorzichtigheidsprincipe wordt de onbenutte belastingcapaciteit hiervan niet meegenomen in de bepaling van de beschikbare weerstandscapaciteit.

##### *Retributies*

De gemeente Groningen kent een aantal soorten retributies, zoals: afvalstoffenheffing, rioolrechten, leges, marktgelden, brandweerrechten, brug-, schut- en havengelden, begraafplaatsrechten en woonwagerechten. Gemeenten mogen geen winst maken op retributies. Op begrotingsbasis mogen de inkomsten uit retributies niet hoger zijn dan de uitgaven. Omdat de gemeente Groningen het uitgangspunt hanteert dat alle retributies en heffingen kostendekkend zijn, worden deze niet meegenomen in de bepaling van de beschikbare weerstandscapaciteit.

#### **4.4.7 Nieuwbeleidsgelden / begrotingsruimte**

In de begrotingssystematiek van de gemeente Groningen wordt jaarlijks een afweging gemaakt van de begrotingsruimte voor incidentele en structurele nieuwe beleidsmiddelen. De nieuwbeleidsgelden worden voor de komende jaren middels het voorstel nieuw beleid ingevuld bij de begroting. Daarin zijn ook middelen vrijgemaakt voor toekomstige ambities. Deze middelen zouden in het geval van grote onverwachte financiële tegenvallers heroverwogen of getemporeerd kunnen worden, zonder dat dit van invloed is op het bestaande beleid. We beschouwen ze echter als een politiek bestuurlijke verplichting en daarmee niet als onderdeel van de weerstandscapaciteit.

#### **4.4.8 Bezuinigingen**

Het weerstandsvermogen is gedefinieerd als de mate waarin de gemeente haar risico's op kan vangen, zonder dat het beleid aangepast moet worden. Bezuinigingen is daarmee géén onderdeel van de weerstandscapaciteit. Het is een alternatief voor het opvangen van risico's.

#### **4.4.9 Post onvoorzien**

De begroting en meerjarenraming bevatten een structurele post onvoorzien. Dit is een verplichting onder het Besluit begroting en verantwoording. Deze post behoort tot de beschikbare weerstandscapaciteit, aangezien hier op voorhand geen geplande uitgaven tegenover staan.

|   |
|---|
| De post onvoorzien behoort tot de beschikbare weerstandscapaciteit. Dit bedrag telt 2 maal mee voor de beschikbare weerstandscapaciteit vanwege het structurele karakter. |
|---|

## 4.5 Inzetten, aanvullen en afromen van de weerstandscapaciteit

Bij het beleid ten aanzien van de beschikbare weerstandscapaciteit zijn drie elementen van belang:

- Wanneer doen we een beroep op de beschikbare weerstandscapaciteit?
- Hoe zorgen we dat het weerstandsvermogen op peil blijft, dus hoe vullen we de beschikbare weerstandscapaciteit weer aan?
- Wanneer gaan we over tot het afromen van de beschikbare weerstandscapaciteit?

Hierbij moet steeds in gedachten worden gehouden dat een beroep op de weerstandscapaciteit niet de enige mogelijkheid is om de gevolgen van risico's op te vangen. Steeds moet de afweging worden gemaakt tussen een beroep op de weerstandscapaciteit en andere maatregelen, zoals bezuinigingen en bijstelling van het staande beleid (prioriteiten heroverwegen bijvoorbeeld door de inzet van bestemmings-reserves). Het weerstandsvermogen is een maatstaf voor de mate waarin de gemeente in staat is om tegenvallers op te vangen, *zonder* dat noodgedwongen het beleid aangepast hoeft te worden.

Het bestaan van het weerstandsvermogen sluit de mogelijkheid tot bezuinigen niet uit, het schept alleen de mogelijkheid tot kiezen. In principe is het een tijdelijke oplossing omdat het weerstandsvermogen weer aangevuld moet worden. De aanwezigheid van het weerstandsvermogen 'koopt tijd' om weloverwogen keuzes te maken en aanloopkosten op te vangen. Voor structurele risico's geldt dat deze voor een periode van maximaal twee jaar uit het weerstandsvermogen opgevangen kunnen worden. Binnen deze reactietijd van twee jaar moet door middel van bijsturing en/of aanpassing van het beleid het risico geminimaliseerd dan wel opgevangen worden binnen de exploitatie.

### Aanvullen

Er zijn twee situaties waarin het nodig kan zijn om de weerstandscapaciteit aan te vullen:

- als een beroep is gedaan op de weerstandscapaciteit;
- als de risico's zijn toegenomen.

Als een beroep wordt gedaan op de weerstandscapaciteit, moeten maatregelen volgen die het weerstandsvermogen binnen afzienbare tijd (enkele jaren) weer op niveau zullen brengen.

Als het weerstandsvermogen door de toename van de risico's negatief wordt, zijn er twee mogelijkheden:

- de beschikbare weerstandscapaciteit aanvullen;
- de benodigde weerstandscapaciteit terugbrengen door extra inspanningen op het gebied van risicomanagement.

Bij besluitvorming over (nieuwe) projecten moet aangegeven worden wat de effecten zijn voor de benodigde weerstandscapaciteit en moet het weerstandsvermogen met het benodigde bedrag worden aangevuld.

### Afromen

Indien het weerstandsvermogen (ruim) boven de nul uitkomt, is het mogelijk om weerstandscapaciteit af te romen. Het afromen van de weerstandscapaciteit wordt middels een specifiek voorstel voorgelegd aan de raad. Bij het afromen van de weerstandscapaciteit wordt rekening gehouden met fluctuaties in de benodigde weerstandscapaciteit over de jaren heen. Het moet zo veel mogelijk voorkomen worden dat het ene jaar de weerstandscapaciteit wordt afgeroomd en het volgende jaar weer moet worden aangevuld.

## 4.6 Risicoboxenmethode grondexploitatie

### 4.6.1 Inleiding

Vanwege de complexiteit en omvang van het grondexploitatieproces en de beheersing hiervan is voor de risico's binnen de grondexploitatie een specifieke methode ontwikkeld voor risicomangement en het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit. Deze methode wordt de risicoboxenmethode genoemd. De uitkomst van deze methode wordt integraal meegenomen in de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit van de gemeente. In deze paragraaf wordt een korte beschrijving van het boxenmodel gegeven.

### 4.6.2 Beschrijving van de 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 woonrijpmaken;
- vertraging in de gronduitgifte;
- de- of inflatie grondopbrengsten;
- projectspecifieke kosten en opbrengsten waarvan de kosten nog niet begroot of tentatief begroot zijn.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen algemene risico's en projectrisico'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 projectspecifieke risico's hebben met name betrekking op toekomstige onzekere gebeurtenissen met betrekking tot verwerving, sloop, vastgoed, subsidies etc.

De risicoboxensystematiek kent drie boxen. De boxen bestaan uit:

- box 1: boekwaarde en aangegane verplichtingen;
- box 2: te realiseren opbrengsten en investeringen conform besluitvorming raad;
- box 3: onderkende risico's in de grondexploitatie.

| <b>Box</b> | <b>Omschrijving</b>   |
|------------|---|
| Box 1      | Deze box is de basis voor het vaststellen van budgetten en het aanvragen van kredieten voor de realisatie van een project. In deze box worden de grondexploitaties gebaseerd op boekwaarde en aangegane verplichtingen verantwoord.   |
| Box 2      | Deze box is een weergave van het planproces van een project. Keuzemogelijkheden ten aanzien van te hanteren normen, kengetallen en planuitgangspunten, die het financiële eindresultaat kunnen beïnvloeden, worden in box 2 geplaatst. In deze box worden de nog te realiseren opbrengsten en investeringen, waarover reeds besluitvorming door de raad heeft plaatsgevonden, verantwoord.  |
| Box 3      | Deze box geeft inzicht in de kansen en risico's van een project. De onzekerheden en risico's zijn in de beginfase het grootst. Naarmate het (plan-) proces vordert, neemt de onzekerheid af en worden de risico's en kansen inzichtelijker. 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. Overige risico's zitten in box 2. Pas na raadsbesluit kunnen elementen van box 3 overgaan naar box 2. |

De kwantificering van de risico's vindt plaats op basis van de kans op voordoen (beperkt, hoog en zeer hoog), en op basis van de beïnvloedbaarheid van de risico's.



| Kans      | Beïnvloedbaarheid | Risico |
|-----------|-------------------|--------|
| Zeer hoog | Gering            | 25%    |
|           | Groot             | 12,5%  |
| Hoog      | Gering            | 12,5%  |
|           | Groot             | 6,25%  |
| Beperkt   | Gering            | 10%    |
|           | Groot             | 5%     |

De mate van beïnvloedbaarheid ingedeeld naar groot en gering kan als volgt worden toegelicht:

| Mate van beïnvloedbaarheid | Omschrijving   |
|----------------------------|--|
| Groot                      | <p>De gemeente Groningen kan de impact van het risico beheersen. Daarvoor staan een aantal beheersingsmaatregelen ter beschikking zoals:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• projectorganisatie;</li> <li>• procedures (van weiland tot woonwijk);</li> <li>• planflexibiliteit;</li> <li>• kennis, kunde, ervaring (meerdere herhalingen per jaar) en vaardigheden van medewerkers;</li> <li>• administratieve organisatie/interne controle.</li> </ul> <p>Indien deze maatregelen de risico's aanzienlijk kunnen beperken, wordt de mate van beheersbaarheid als groot ingeschat.</p>   |
| Gering                     | <p>De gemeente Groningen heeft niet of nauwelijks invloed op het risico. Hierbij moet gedacht worden aan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• conjuncturele afhankelijkheid;</li> <li>• vastgoedprijzen op middellange en lange termijn;</li> <li>• gebrek aan kennis, kunde, ervaring en vaardigheden omdat het proces niet behoort tot de standaardprocessen binnen de projectorganisatie;</li> <li>• geen flexibiliteit in het plan;</li> <li>• invloed van buitenaf is zeer groot en niet in te dekken binnen de normale projectbeheersingsorganisatiestructuur;</li> <li>• niet-routinematige activiteiten waarbij mogelijk een grote afhankelijkheid is van externe partijen (marktafhankelijkheid/monopolypositie van een partij/een gering aantal partijen).</li> </ul> |

De risico's in box 1 en box 2 zijn voorzien in de grondexploitatie. Box 3 geeft inzicht in de risico's van het project waarvan de kans dat het zich voor gaat doen kleiner dan 50% wordt geschat en daardoor niet opgenomen zijn in de projectbegroting.

De risicoboxensystematiek is gebaseerd op het boxenmodel van de lopende grondexploitaties. Voor de (grond)exploitaties waarvoor nog geen uitvoeringskrediet beschikbaar is gesteld wordt aangenomen dat er voldoende bijstuuringsmogelijkheden aanwezig zijn dan wel subsidiebronnen of nieuw beleidsmiddelen om een eventueel tekort af te dekken. Het uitgangspunt is dat er sluitende grondexploitaties worden vastgesteld. Daarnaast worden de risico's gekwantificeerd voor box 3 die invloed kunnen hebben op het weerstandsvermogen. Bij de start van nieuwe projecten wordt de noodzakelijke aanvulling van het weerstandsvermogen gedaan ten laste van de grondexploitatie. Dit betekent dat de uitvoering van nieuwe projecten pas gestart kunnen worden als de risico's die met het project gepaard gaan voldoende zijn afgedekt.

#### *Relatie boxen en weerstandscapaciteit*

De boxenmethode is tevens de basis voor het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit. Voor het bepalen van de noodzakelijke omvang van de benodigde weerstandscapaciteit zijn de in box 3 aangegeven risico's van de lopende grondexploitatie relevant. De risico's die in box 3 zijn opgenomen, zijn niet voorzien in de grondexploitatie.

De benodigde weerstandscapaciteit wordt vervolgens berekend als de netto verwachte omvang van het risico vermenigvuldigt met het kanspercentage uit de combinatie beheersbaarheid en risicocategorie. In het kader van de boxenmethode ziet de berekening er als volgt uit:

$$\text{Benodigde weerstandscapaciteit} = \text{netto verwacht omvang risico} \times \text{kanspercentage (beheersbaarheid en risicocategorie)}$$

#### 4.6.3 Verfijnde risicoboxenmethode

Binnen de berekeningssystematiek van de risicoboxenmethode worden de volgende verfijningen gehanteerd:

- Aanbestedingsrisico's worden conform de zogenaamde CROW-systematiek via box 2 (dus binnen de grondexploitatie) verwerkt, met uitzondering van de zogenaamde toekomst-onzekerheden (gebeurtenissen buiten de scope van het project). Alleen deze laatste risico's komen, als ze niet worden verzekerd, in aanmerking voor een dekking via een aan te houden reserve.
- Grondprijzenrisico's zullen vooral opgelost moeten worden door een voorzichtige raming van zowel de fasering van de opbrengsten als de gemiddelde grondprijs. Voor de berekening van de benodigde weerstandsvermogen wordt geen rekening meer gehouden met lagere grondprijzen.
- Voor de boekwaarde van de grondexploitaties wordt een reservering aangehouden voor het renteverlies ten gevolge van de vertraging, gebaseerd op de economische cyclus. Deze systematiek kan ook toegepast worden voor de risico's van het grondbezit;
- Alternatieven binnen een project worden als beheersingsmaatregelen betrokken bij de risicobeoordeling. Indien geen van de beheersingsmaatregelen het risico volledig kan wegnemen wordt bij actualisering van de exploitatieopzet een beroep gedaan op de beschikbare weerstandscapaciteit (de reserve grondzaken). In feite wordt het beoordelingsmoment daarmee verschoven van de jaarrekening naar de geactualiseerde grondexploitatie, omdat dit het natuurlijke moment is om een integraal en samenhangend beeld te schetsen van programma, tijd, geld, kwaliteit in combinatie met de hierbij behorende risico's.

# HOOFDSTUK 5 NOTA RESERVES EN VOORZIENINGEN

## 5.1 Inleiding

De nota weerstandsvermogen en risicomanagement dient volgens de Financiële verordening (artikel 9 b) 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 van B&W.

## 5.2 Kaders Besluit begroting en verantwoording

Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) heeft onder meer het onderscheid tussen de reserves en voorzieningen aangescherpt ten opzichte van voorgaande regelgeving. Dit onderscheid is van belang omdat de reserves tot het eigen vermogen worden gerekend en de voorzieningen tot het vreemd vermogen.

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 nog 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.

### 5.2.1 Reserves

Reserves maken deel uit van het eigen vermogen en zijn bedrijfseconomisch gezien vrij te besteden of heroverweegbaar. Slechts 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 dienstegalisatiereserves beschouwen wij als de algemene reserves voor de gemeente Groningen. De voorwaarde bij de bestemmingsreserve onder 1.b is, dat de besteding niet is gebonden.

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 via het resultaat bij de programmarekening;
  - c. De toevoegingen of onttrekkingen uit hoofde van de bestemming van het resultaat van het voorgaande boekjaar;
  - 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:

- a *de bufferfunctie*, met name de algemene - en dienstegalisereserves dienen als buffer om fluctuaties in de exploitatiesfeer op te vangen en onvoorziene omstandigheden en risico's af te dekken (zie weerstandsvermogen);
- b *de egaliseringsfunctie*, die zich richt op de verdeling van de bijdragen in de tijd, bijvoorbeeld bij grote incidentele investeringsuitgaven;
- c *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*;
- d *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.

### **5.2.2 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.
- 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 49b BBV:

In de balans worden onder de overlopende passiva afzonderlijk opgenomen de van de Europese en Nederlandse overheidslichamen ontvangen voorschotbedragen voor uitkeringen met een specifiek bestedingsdoel die dienen ter dekking van lasten van volgende begrotingsjaren.

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.

### 5.3 Toevoegingen en onttrekkingen

#### 5.3.1 Algemeen

Mutaties van reserves moeten via de begroting, begrotingswijzigingen of resultaatbestemming lopen, waarbij het principe eerst resultaat bepalen, dan pas bestemmen wordt toegepast. Er mag dus geen rechtstreekse toevoeging en onttrekking aan de reserves plaatsvinden.

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.

#### 5.3.2 Rentetoevoeging en rentetoevoeging

Aan alle reserves en voorzieningen wordt rente *toegerekend*, vanwege de besparing aan externe rentelasten door de aanwending van eigen middelen. De rentebesparing wordt zichtbaar op de exploitatierekening. De toerekening vindt plaats op basis van de 5-jaars marktrente, die jaarlijks wordt vastgesteld bij de begroting. Het vergoedingspercentage ligt minimaal 1,5 onder het vigerende renteomslagpercentage (ROP). In uitzonderingsgevallen is sprake van een afwijkende rentevergoeding op reserves.

Aan reserves mag rente worden toegevoegd, maar niet rechtstreeks (zie hierboven). Ook de rentetoevoeging dient onderdeel uit te maken van de resultaatbestemming. Het is dus niet mogelijk om rente aan een reserve toe te voegen binnen de exploitatie. Óf aan een reserve rente wordt toegevoegd, is bij de vorming van de reserve vastgelegd.

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.

#### 5.4 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.

#### 5.5 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.

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 nog 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.

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 (via de exploitatie)                           | Rentetoevoeging niet toegestaan (behalve bij contante waardeberekening)   |
| Tijdelijk karakter  | Structureel karakter  |
| Gewenste omvang niet (direct) te bepalen                                  | Omvang gelijk aan de verwachte verplichting                               |