

## Raadsvoorstel



Onderwerp **Kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement 2016**

Registratienr. 5714411 Steller/telnr. Mark Koes/ 76 76 Bijlagen 1

---

Classificatie  Openbaar  Geheim

Portefeuillehouder Schroor Raadscommissie

---

### Voorgesteld raadsbesluit

De raad besluit:

- I. de onbenutte belastingcapaciteit en de niet structureel in te zetten extra beleidsmiddelen mee te nemen in het beschikbare weerstandsvermogen;
- II. in beginsel geen rente meer toe te rekenen aan reserves;
- III. de kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement 2016 vast te stellen.

---

### Samenvatting

Bij de uitvoering van taken worden we geconfronteerd met risico's en ontwikkelingen die financiële gevolgen kunnen hebben voor de gemeente. Het is daarom belangrijk dat we beschikken over een buffer om onverwachte tegenvallers op te kunnen vangen. Deze buffer wordt gevormd door het beschikbare weerstandsvermogen. Tegelijkertijd is een goede sturing en beheersing van de risico's van groot belang. Risicomanagement geeft een organisatie inzicht in wat kan gebeuren en stelt organisaties in staat prioriteiten toe te kennen aan de onderkende risico's. Risicomanagement en het weerstandsvermogen zijn daarmee onderling verbonden en vormen een belangrijk onderdeel van het (financiële) beleid van een gemeente.

In het coalitieakkoord 2014-2018 hebben we afspraken gemaakt over het weerstandsvermogen. Deze afspraken, die betrekking hebben op de ratio van het weerstandsvermogen en de benodigde aanvulling, hebben we overgenomen in deze kadernota. Belangrijk uitgangspunt is dat we een ratio van 1,0 zo snel mogelijk realiseren.

Het benodigde weerstandsvermogen wordt bepaald door de risico's, de mate waarin deze risico's op andere wijzen zijn afgedekt en de gewenste mate van zekerheid dat de risico's kunnen worden opgevangen. Daartegenover staat het beschikbare weerstandsvermogen, dat voornamelijk bestaat uit reserves en de stille reserve Enexis. Nieuw ten opzichte van de vorige kadernota is dat we een deel van de onbenutte belastingcapaciteit en de niet structureel ingezette middelen uit de vrije beleidsruimte rekenen tot het beschikbare weerstandsvermogen. Daarnaast stellen we voor vanaf de begroting 2018 geen rente meer toe te rekenen aan reserves. Dit leidt tot een structurele besparing in het meerjarenbeeld vanaf 2018.

## **Aanleiding en doel**

---

De kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement is voor het laatst vastgesteld in 2011 en moet periodiek worden herzien. Daarnaast hebben we in het coalitieakkoord afspraken gemaakt over het weerstandsvermogen die nog moesten worden opgenomen in de kadernota.

Bij de actualisering van de kadernota zijn alle afspraken opnieuw tegen het licht gehouden. Daarmee sluit de kadernota weer aan bij gewijzigde afspreken en actuele werkwijze. De wijzigingen ten opzichte van de vorige kadernota zijn gearceerd.

## **Kader**

---

De kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement is tot stand gekomen binnen de kaders en voorschriften die worden gesteld in de gemeentewet, het Besluit Begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en de financiële verordening van de gemeente Groningen. Deze kaders worden toegelicht in hoofdstuk 2 van de kadernota.

## **Argumenten en afwegingen**

---

Risicomanagement en weerstandsvermogen zijn onderling nauw verbonden. Een goede sturing en beheersing van risico's is belangrijk. Risicomanagement geeft een organisatie inzicht in wat kan gebeuren en stelt organisaties in staat prioriteiten toe te kennen aan de onderkende risico's. Daardoor kunnen gestructureerd acties worden ondernomen en kunnen genomen beslissingen aangaande risico's worden verantwoord. We blijven inzetten op versterking van het risicomanagement via de planning en control cyclus, verantwoordingsgesprekken met het management en gebruik van instrumenten voor het verbeteren van het inzicht in risico's en de effecten (zoals RISK ID).

Weerstandsvermogen heeft betrekking op de relatie tussen het benodigde weerstandsvermogen en het beschikbare weerstandsvermogen. Het weerstandsvermogen geeft de mate aan waarin de gemeente in staat is de nadelige gevolgen van risico's (financiële tegenvallers) op te vangen. Het weerstandsvermogen is afhankelijk van het benodigde weerstandsvermogen (de ingeschatte risico's vermenigvuldigd met de waarschijnlijkheidsfactor) en het beschikbare weerstandsvermogen (hoeveel middelen zijn beschikbaar om eventuele tegenvallers op te kunnen vangen).

De in het coalitieakkoord 2014-2018 gemaakte afspraken over het weerstandsvermogen zijn overgenomen in de kadernota. Uitgangspunt daarbij is dat we een ratio van 1,0 zo snel mogelijk willen realiseren.

Het benodigde weerstandsvermogen wordt bepaald door de risico's, de mate waarin deze risico's op andere wijzen zijn afgedekt en de gewenste mate van zekerheid dat de risico's kunnen worden opgevangen (waarschijnlijkheidsfactor). Op dit moment is de waarschijnlijkheidsfactor 90%. We zien op dit moment geen aanleiding de waarschijnlijkheidsfactor aan te passen.

Bij het bepalen van de omvang van de gemeentelijke risico's maakten we gebruik van een systematiek met bandbreedtes, gebaseerd op de monte carlo methode. In de praktijk blijkt dit niet in alle gevallen te leiden tot een betere raming van de risico's. Daarom schrijven we de systematiek met bandbreedte niet meer verplicht voor.

Bij het bepalen van het gemeentelijk risico wordt bij een aantal onderdelen gebruik gemaakt van specifieke methodes voor het bepalen van het gemeentelijk risico. Deze methodes lichten we in paragraaf 4.5 van de kadernota toe.

Met het beschikbare weerstandsvermogen is de gemeente instaat om de impact van risico's op te vangen. Het beschikbare weerstandsvermogen 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;
- niet structureel ingezette middelen uit de vrije beleidsruimte;
- de post onvoorzien.

Nieuw ten opzichte van de vorige kadernota is dat we onbenutte belastingcapaciteit en niet structureel ingezette middelen uit de vrije beleidsruimte rekenen tot het beschikbare weerstandsvermogen.

Een verhoging van belastingtarieven leidt tot een structurele meeropbrengst voor de gemeente, die (net als structurele risico's) twee keer kan worden meegenomen bij het bepalen van het beschikbare weerstandsvermogen. Gezien het feit dat de Groningse tarieven niet langer tot de duurste tarieven van Nederland behoren, vinden wij het verantwoord om in een scenario waar zich grote risico's voordoen de OZB te verhogen. We stellen daarom voor een deel van de onbenutte belastingcapaciteit mee te nemen in het beschikbare weerstandsvermogen.

We stellen voor te rekenen met 5% van de belastingopbrengst. Een stijging van de OZB met 5% zou leiden tot een extra OZB opbrengst van ruim 3 miljoen euro per jaar. Omdat we in het beschikbare weerstandsvermogen twee jaarschijven meenemen, leidt dit tot een toename van beschikbare weerstandsvermogen van ruim 6 miljoen euro.

#### Niet structureel ingezette middelen in de vrije beleidsruimte

We stellen voor structurele vrije beleidsmiddelen waarbij u jaarlijks besluit over de inzet van deze middelen mee te nemen in het beschikbare weerstandsvermogen. In geval van grote financiële nadelen, kunnen deze middelen worden aangesproken en daarom ook structureel worden meegenomen in het weerstandsvermogen. We hanteren het uitgangspunt dat de helft van de beschikbare structurele intensiveringsmiddelen kan worden toegerekend aan het beschikbare weerstandsvermogen.

In de kadernota uit 2011 was opgenomen dat we de Monte Carlo risicosimulatiemethode elke twee jaar uitvoerden om daarmee een ander perspectief te hebben in de beoordeling van de omvang van het benodigde weerstandsvermogen. Na het opstellen van de kadernota in 2011 zijn we ook gaan werken met de stresstest. Het uitvoeren van een stresstest laat zien wat de financiële effecten zijn wanneer het op alle fronten tegen zit en brengen we in beeld wat de flexibiliteit binnen de begroting is. Met deze (theoretische) exercitie laten we zien in welke mate we in staat zijn om de effecten van de berekende stressscenario's op te vangen. Daarmee is de stresstest een middel om te zien hoe robuust de financiële positie van de gemeente is. We voeren één keer in de vier jaar een uitgebreide stresstest uit, zoveel mogelijk aan het begin van een nieuwe raadsperiode. Met de stresstest hebben we ook een instrument in handen om met een ander perspectief naar het benodigde weerstandsvermogen te kijken.

We vinden het niet nodig om naast de stresstest ook nog een Monte Carlo risicosimulatie uit te voeren en stoppen hier daarom mee. Bij de rapportage over de stresstest gaan we in op de vergelijking met het benodigd weerstandsvermogen.

#### Financiële consequenties

---

De aangepaste afspraken in de kadernota worden gebruikt bij het bepalen van het weerstandsvermogen vanaf de begroting 2017.

Het niet meer toerekenen van rente aan de reserves kan worden ingevoerd met ingang van de begroting 2018. De financiële effecten worden meegenomen in het meerjarenbeeld 2018-2021.

#### Vervolg

---

Na vaststelling van de kadernota door uw raad, wordt deze als uitgangspunt bij het bepalen van het benodigde en beschikbare weerstandsvermogen. Dit zal voor het eerst bij de begroting 2017 zijn.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van Groningen,



de burgemeester,  
Peter den Oudsten



de secretaris,  
Peter Teesink

## Kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement 2016

## INHOUDSOPGAVE

<b>0</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
0.1	Risicomanagement	3
0.2	Weerstandsvormogen	3
0.3	Reserves en voorzieningen	5
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1	Leeswijzer	7
<b>2</b>	<b>Kaders</b>	<b>8</b>
2.1	Gemeentewet	8
2.2	Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)	8
2.3	Financiële Verordening	10
<b>3</b>	<b>Risicomanagement</b>	<b>11</b>
3.1	Definities	11
3.2	Risicomanagement	11
3.3	Taken en verantwoordelijkheden	14
<b>4</b>	<b>Kaders Weerstandsvormogen</b>	<b>16</b>
4.1	Definities weerstandsvormogen	16
4.2	Benodigde weerstandscapaciteit	17
4.3	Beschikbaar weerstandsvormogen	19
4.4	Inzetten en aanvullen van het beschikbare weerstandsvormogen	23
4.5	Gehanteerde methodes bij het bepalen van het gemeentelijk risico	24
<b>5</b>	<b>Hoofdstuk 5 nota Reserves en voorzieningen</b>	<b>30</b>
5.1	Kaders Besluit begroting en verantwoording	30
5.2	Toevoegingen en onttrekkingen aan reserves en voorzieningen	32
5.3	Procedure beoordeling omvang reserves en voorzieningen	33
5.4	Verschil tussen reserves en voorzieningen	34

## 0 SAMENVATTING

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 wordt gevormd door het beschikbare weerstandsvermogen.

Minstens zo belangrijk is dat een goede sturing en beheersing van de risico's plaatsvindt (risicomanagement). Risicomanagement geeft een organisatie inzicht in wat kan gebeuren en stelt organisaties zo in staat prioriteiten toe te kennen aan de onderkende risico's. Daardoor kunnen gestructureerd acties worden ondernomen en maakt het voor organisaties mogelijk om genomen beslissingen aangaande risico's te verantwoorden. Risicomanagement en het weerstandsvermogen zijn daarmee onderling verbonden en vormen een belangrijk onderdeel van het (financiële) beleid van een gemeente.

### 0.1 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
- 4 rapporteren
- 5 monitoren en evalueren

In hoofdstuk 3 van deze kadernota wordt nader op deze stappen ingegaan.

Een belangrijke wijziging in dit hoofdstuk heeft betrekking op de systematiek van het bepalen van de omvang van het risico. In de kadernota uit 2011 hebben we een systematiek waarin het risico wordt bepaald op basis van bandbreedtes voorgeschreven. In de praktijk blijkt deze methode niet in alle gevallen te leiden tot een betere raming van de risico's. Soms hebben we onvoldoende informatie om op een goede manier de bandbreedtes en de kans per bandbreedte te bepalen. Daarom schrijven we in deze kadernota de bandbreedte niet meer verplicht voor, maar laten we de organisatie vrij in hoe tot een risico-inschatting wordt gekomen. Er dient wel een onderbouwing van de risico-inschatting te worden gegeven.

### 0.2 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.

Het weerstandsvermogen is afhankelijk van het benodigde weerstandsvermogen (de ingeschatte risico's vermenigvuldigd met de waarschijnlijkheidsfactor) en het beschikbare weerstandsvermogen (hoeveel middelen zijn beschikbaar om eventuele tegenvallers op te kunnen vangen). De ratio van het weerstandsvermogen wordt berekend door het beschikbare weerstandsvermogen te delen door het benodigde weerstandsvermogen.

In het coalitieakkoord 2014-2018 hebben we de volgende afspraken gemaakt die betrekking hebben op het weerstandsvermogen:

- Wanneer voor het realiseren van een ratio van 0,8 een aanvulling nodig is, geven we in de eerstvolgende begroting aan hoe en op welke termijn we het weerstandsvermogen weer aanvullen.
- Voor de langere termijn streven we naar een ratio van 1,0.
- Over de aanvulling van het weerstandsvermogen hebben we afgesproken dat besteedbaar resultaat bij de jaarrekening voor de helft wordt ingezet voor verdere versterking van het weerstandsvermogen naar 1,0.
- Bij nieuwe activiteiten brengen we de effecten voor het weerstandsvermogen in beeld en geven we aan hoe we met de benodigde aanvulling van het weerstandsvermogen omgaan;

Wij willen een ratio van 1,0 zo snel mogelijk realiseren. Dit willen we bereiken door enerzijds een verlaging van het benodigde weerstandsvermogen (lagere risico's) en anderzijds door een aanvulling van het beschikbare weerstandsvermogen.

Deze afspraken uit het coalitieakkoord hebben we overgenomen in deze kadernota.

Als een beroep wordt gedaan op het beschikbare weerstandsvermogen (bijvoorbeeld doordat een risico zich manifesteert), moet tegelijkertijd worden aangegeven op welke wijze het beschikbare weerstandsvermogen weer op niveau zal worden gebracht.

Het benodigde weerstandsvermogen wordt bepaald door:

- de verwachte omvang van de aanwezige risico's wanneer ze zich voordoen;
- de inschatting van de kans van optreden;
- de gewenste mate van zekerheid dat de risico's kunnen worden opgevangen (waarschijnlijkheidsfactor).
- de mate waarin risico's al op andere wijze zijn afgedekt.

Omdat niet alle risico's zich tegelijkertijd zullen voordoen, hanteren we bij de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen een waarschijnlijkheidsfactor. In de kadernota 2011 is de waarschijnlijkheidsfactor op 90% gezet. Dit betekent dat we er vanuit gaan dat een buffer van 90% van de ingeschatte risico's voldoende is om de effecten van risico's op te kunnen vangen. We zien nu geen aanleiding de waarschijnlijkheidsfactor aan te passen.

Bij de bepaling van de gemeentelijke risico's wordt bij een aantal onderdelen gebruik gemaakt van specifieke methodes. Deze methodes lichten we in paragraaf 4.5 toe.

De belangrijkste betreft de risicoboxenmethode voor grondexploitaties. De risico's bij de gemeentelijke grondexploitaties (inclusief Meerstad) zijn het grootste gemeentelijke risico. We hebben er nu voor gekozen geen wijzigingen aan te brengen in de risicoboxenmethode. Dit heeft te maken met de nieuwe verslaggevingsregels, die met ingang van 2016 gelden voor grondexploitaties. Op basis van de herziene grondexploitaties in 2016 zullen we de risicoboxenmethode in 2017 opnieuw tegen het licht houden.

Met het beschikbare weerstandsvermogen is de gemeente in staat de impact van risico's op te vangen. Het beschikbare weerstandsvermogen 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;
- niet structureel ingezette middelen uit de vrije beleidsruimte;
- de post onvoorzien.

Nieuw ten opzichte van de vorige kadernota is dat we ook de onbenutte belastingcapaciteit en de niet structureel ingezette middelen uit de vrije beleidsruimte rekenen tot het beschikbare weerstandsvermogen.

#### *Onbenutte belastingcapaciteit*

De onbenutte belastingcapaciteit heeft betrekking op de mogelijkheid belastingen te verhogen in het geval zich grote risico's voordoen. In de vorige kadernota hebben we de artikel 12 norm als uitgangspunt gebruikt voor het bepalen van de onbenutte belastingcapaciteit. Dit is de norm die het Rijk hanteert voor toelating tot artikel 12 en bepaalt de minimale OZB opbrengst. Op basis van de artikel 12 norm hadden (en hebben) we geen onbenutte

belastingcapaciteit. Daarom hebben we er in de vorige kadernota voor gekozen geen rekening te houden met de onbenutte belastingcapaciteit in het weerstandsvermogen. Daarbij speelde ook mee dat Groningen, qua woonlasten, toen één van de duurste grotere gemeenten was.

Ondanks dat we boven de artikel 12 norm zitten, is het wel mogelijk de OZB tarieven te verhogen om, in geval van nood, extra inkomsten te genereren. In de stresstest houden we bij het bepalen van de flexibiliteit rekening met de ruimte tussen de woonlasten van de gemeente Groningen en de woonlasten van de duurste grote gemeente. Dit bepaalt in de stresstest de ruimte om de OZB te verhogen. Op dit moment is deze ruimte 31%.

Gezien het feit dat de Groningse tarieven niet langer tot de duurste tarieven van Nederland behoren, vinden wij het verantwoord om in een scenario waar zich grote risico's voordoen de OZB te verhogen. We nemen daarom een deel van de onbenutte belastingcapaciteit mee in het beschikbare weerstandsvermogen. Een verhoging van belastingtarieven leidt tot een structurele meeropbrengst voor de gemeente, die (net als structurele risico's) twee keer kan worden meegenomen bij het bepalen van het beschikbare weerstandsvermogen<sup>1</sup>. We rekenen met 5% van de belastingopbrengst. Een stijging van de OZB met 5% zou leiden tot een extra OZB opbrengst van ruim 3 miljoen euro per jaar. Omdat we in het beschikbare weerstandsvermogen twee jaarschijven meenemen, leidt dit tot een toename van beschikbare weerstandsvermogen van ruim 6 miljoen euro.

#### *Niet structureel ingezette middelen in de vrije beleidsruimte*

Wanneer middelen beschikbaar zijn gesteld voor nieuwe ambities kunnen deze in het geval van grote onverwachte financiële tegenvallers heroverwogen worden. Dit kan alleen als deze middelen niet structureel vastgelegd zijn. In de vorige kadernota is ervoor gekozen de vrije beleidsruimte niet mee te nemen in het beschikbare weerstandsvermogen. Dit had te maken met het gehanteerde uitgangspunt dat het aanspreken van het beschikbare weerstandsvermogen niet mocht leiden tot een aantasting van het beleid.

In deze nieuwe kadernota willen we op dit punt een uitzondering maken voor structurele vrije beleidsmiddelen waarbij u jaarlijks besluit over de inzet van deze middelen. We kijken hierbij naar de intensiveringsmiddelen die in het coalitieakkoord zijn afgesproken en in de begroting 2015 beschikbaar zijn gesteld. Anders dan structurele beleid middelen die in het verleden beschikbaar zijn gesteld, wordt de inzet van deze middelen per jaar bepaald. Deze middelen zijn niet structureel vastgelegd en kunnen in principe elk jaar worden heroverwogen. In het verleden was dit niet mogelijk omdat de structurele middelen ook structureel werden ingezet.

In geval van grote financiële nadelen, kunnen deze middelen worden aangesproken en daarom ook structureel worden meegenomen in het weerstandsvermogen. Dit gaat bijvoorbeeld om (een deel van) de beschikbare intensiveringsmiddelen voor onderwijs, economische zaken, wonen en verkeer.

### **0.3 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 ons college.

---

<sup>1</sup> De structurele middelen in het weerstandsvermogen kunnen we twee keer meetellen in het beschikbare weerstandsvermogen omdat deze jaarlijks opnieuw beschikbaar komen om risico's op te vangen.



Met betrekking tot de toerekening van rente aan reserves stellen we een wijziging voor ten opzichte van de vorige kadernota. Op dit moment wordt rente toegerekend aan de reserves. De (landelijke) commissie BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) heeft onlangs een notitie over rente opgesteld. Hierin worden ook uitspraken gedaan over de toerekening van rente aan reserves.

Het BBV staat toe dat rente wordt toegerekend aan het eigen vermogen / reserves. De commissie komt echter tot de aanbeveling geen rente toe te voegen aan het eigen vermogen / reserves omdat het toerekenen van rente aan eigen vermogen een fictieve rentelast creëert en tot het (onnodig) opblazen van de programmalasten leidt. Dit gaat ten koste van de eenvoud en transparantie.

We kunnen ons vinden in de aanbeveling van de commissie BBV. Het niet langer toerekenen van rente aan reserves leidt dus tot een lager ROP en daarmee tot een (structureel) voordeel in het meerjarenbeeld.

Aan de andere kant leidt het niet meer toevoegen van rente aan reserves, dat reserves niet meer aangroeien en daardoor de koopkracht van de reserve achteruit kan gaan.

We stellen voor om overeenkomstig het advies van de commissie BBV geen rente meer toe te voegen aan de reserves. Dit kan worden ingevoerd met ingang van de begroting 2018. In uitzonderingsgevallen (bijvoorbeeld bij bekleemde reserves ter dekking van kapitaallasten) zullen we rente aan de reserve blijven toerekenen. Uitzonderingsgevallen worden altijd ter besluitvorming aan de raad voorgelegd.

# 1 INLEIDING

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. Het is van belang dat we voldoende aandacht hebben 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 en de toerekening en verwerking van rente over reserves en voorzieningen te behandelen. Deze regels zijn ook opgenomen in deze nota.

Met de vaststelling van de Kadernota Weerstandsvermogen en Risicomanagement 2016 vervalt de Kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement uit 2011.

## 1.1 Leeswijzer

Deze nota is als volgt opgebouwd:

Hoofdstuk 2: Overzicht van de wettelijke kaders

Hoofdstuk 3: Risicomanagement

Hoofdstuk 4: Weerstandsvermogen

Hoofdstuk 5: Reserves en voorzieningen

## 2 KADERS

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

Rijk	Gemeentewet Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten
Gemeente	Financiële Verordening Gemeente Groningen

### 2.1 Gemeentewet

De Gemeentewet schrijft voor dat gemeenten een begroting, meerjarenraming, jaarrekening en jaarverslag maken. Daarnaast stelt de Gemeentewet eisen waaraan de genoemde documenten moeten voldoen. Artikel 186 van de Gemeentewet bepaalt dat de begroting, de begrotingswijzigingen, de meerjarenraming, het jaarverslag en de jaarrekening, van gemeenten voldoen aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te geven regels.

### 2.2 Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

Vanaf begrotingsjaar 2004 geldt het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. In het BBV staat dat gemeenten verplicht zijn 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 provincie onderscheidenlijk gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken;
  - b. alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.
  
- 2) De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen en risicobeheersing bevat ten minste:
  - a. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
  - b. een inventarisatie van de risico's;
  - c. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's;
  - d. een kengetal voor de:
    - 1a°. netto schuldquote
    - 1b°. netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen
    - 2°. solvabiliteitsratio;
    - 3°. grondexploitatie;
    - 4°. structurele exploitatieruimte; en
    - 5°. belastingcapaciteit.
  - e. een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.
  
- 3) Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de wijze waarop de kengetallen, genoemd in het tweede lid, onderdeel d, door provincies en gemeenten worden vastgesteld en in de begroting en het jaarverslag worden opgenomen.

*Toelichting op artikel 11 BBV:*

De paragraaf weerstandsvermogen geeft aan hoe robuust de begroting is. Dit is van belang wanneer er zich een financiële tegenvaller voordoet. Door aandacht voor het weerstandsvermogen kan worden voorkomen dat elke financiële tegenvaller dwingt tot bezuinigen. Het weerstandsvermogen kan betrekking hebben op het begrotingsjaar zelf (statisch weerstandsvermogen genoemd), het kan ook betrekking hebben op de consequenties voor meerdere begrotingsjaren (dynamisch weerstandsvermogen genoemd) in het geval van een financiële tegenvaller. Voor het beoordelen van de robuustheid van de begroting is inzicht nodig in de omvang en in de achtergronden van de risico's en het beschikbare weerstandsvermogen.

Het beschikbare weerstandsvermogen bestaat uit de middelen en mogelijkheden waarover de provincie of gemeente beschikt om niet begrote kosten die onverwachts en substantieel zijn te dekken. Het gaat om die elementen waarmee tegenvallers eventueel bekostigd kunnen worden zoals bijvoorbeeld de algemene reserve, maar ook de onbenutte belastingcapaciteit en de stille reserves. Stille reserves zijn de meetwaarden van activa die te laag of tegen nul zijn gewaardeerd doch direct verkoopbaar zijn indien men dat zou willen. Onderscheid kan worden gemaakt in incidentele en structurele weerstandsvermogen.

De risico's relevant voor het weerstandsvermogen zijn die risico's die niet anderszins zijn ondervangen.

De paragraaf weerstandsvermogen bevat een aanduiding van het beschikbare weerstandsvermogen en de risico's, alsmede het beleid omtrent beide. Het is aan de provincies en gemeenten zelf een beleidslijn te formuleren over het in de organisatie noodzakelijk geachte benodigde weerstandsvermogen in relatie tot de risico's.

Met het wijzigingsbesluit van 15 mei 2015 schrijft het BBV een aantal verplichte kengetallen voor in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. Het opnemen van kengetallen in de begroting past in het streven naar meer transparantie omdat daarmee wordt beoogd provinciale staten en de raad in staat te stellen gemakkelijker inzicht te krijgen in de financiële positie en over de baten en de lasten van de provincie respectievelijk de gemeenten. De kengetallen vormen een verbinding tussen de verschillende aspecten die de raad en provinciale staten in hun beoordeling van de financiële positie moeten betrekken om daar een verantwoord oordeel over te kunnen geven. Zij leveren daarmee ook een bijdrage aan hun kaderstellende en controlerende rol.

Kengetallen zijn getallen die de verhouding uitdrukken tussen bepaalde onderdelen van de begroting of de balans. Voorgeschreven wordt dat de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing de volgende kengetallen bevat:

- netto schuldquote;
- de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen;
- solvabiliteitsratio;
- grondexploitatie;
- structurele exploitatieruimte;
- belastingcapaciteit.

Deze kengetallen maken inzichtelijk(er) over hoeveel (financiële) ruimte de provincie of gemeente beschikt om structurele en incidentele lasten te kunnen dekken of opvangen. Ze geven zodoende inzicht in de financiële weerbaarheid en wendbaarheid.

## 2.3 Financiële Verordening

De voorschriften van het BBV zijn uitgewerkt in de Financiële Verordening (ex artikel 212 GW) van de gemeente Groningen. Uitgangspunt voor deze kadernota is de Financiële Verordening die door uw raad is vastgesteld op 16 december 2015.

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

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

### 3 RISICOMANAGEMENT

Risico's kunnen beleidsmatige en financiële gevolgen hebben. Het is van belang dat er binnen de organisatie van de gemeente Groningen voldoende aandacht is voor de sturing en beheersing van risico's (risicomanagement) en er tegelijk een buffer aanwezig is voor het opvangen van onverwachte tegenvallers (beschikbaar weerstandsvermogen). Risicomanagement en het weerstandsvermogen zijn daarmee onderling verbonden en vormen een belangrijk onderdeel van het (financiële) beleid van een gemeente.

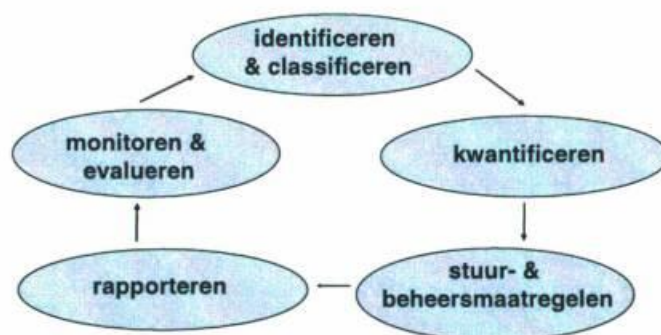
#### 3.1 Definities

- Risico: een onzekere gebeurtenis met (nadelige) gevolgen voor de gemeente;
- Risicomanagement: De gecoördineerde activiteiten om een organisatie te sturen en te beheersen met betrekking tot risico's;
- Weerstandsvermogen: de mate waarin de gemeente in staat is om de nadelige gevolgen van risico's (financiële tegenvallers) op te vangen;
- Beschikbaar weerstandsvermogen: de middelen die beschikbaar zijn om het nadelige effect van risico's te kunnen opvangen;
- Benodigd weerstandsvermogen: de middelen die nodig zijn om het nadelige effect van alle risico's te kunnen opvangen;
- Ratio weerstandsvermogen: verhouding beschikbaar weerstandsvermogen / benodigd weerstandsvermogen.

#### 3.2 Risicomanagement

Risicomanagement heeft betrekking op alle gecoördineerde activiteiten om een organisatie te sturen en te beheersen met betrekking tot risico's. 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 voorhanden (zoals bijvoorbeeld verzekeren, het treffen van een voorziening of het aanhouden van beschikbaar weerstandsvermogen).
- 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.



### 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 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 zeker is dat ze zullen optreden.
- Het ontbreken van financiële dekking.

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

Een second opinion wordt uitgevoerd op de belangrijkste uitgangspunten van een businesscase. Eventuele aanbevelingen kunnen worden betrokken bij de noodzaak tot het treffen van beheersmaatregelen of het beschikbare weerstandsvermogen en zullen aan college en raad worden voorgelegd.

Een second opinion helpt ons ook om risico's te kunnen kwantificeren.

### 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 het *benodigde weerstandsvermogen*.

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 bij het bepalen van het benodigde weerstandsvermogen. Deze zijn in het kader van risicomanagement wel belangrijk. Vanuit het voorzichtigheidsprincipe (winsten nemen als ze gerealiseerd zijn, verliezen nemen zodra ze bekend zijn) worden positieve risico's bij de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen niet verrekend met negatieve risico's.
- Bij het bepalen van de omvang van risico's in het kader van het bepalen van het benodigde weerstandsvermogen, wordt uitgegaan van een netto risico. Dit is het resterende risico na getroffen beheersmaatregelen. Hierbij wordt echter geen rekening gehouden met gevormde reserves<sup>2</sup>.

### Bepalen omvang risico

Bij het bepalen van de omvang van de gemeentelijke risico's maakten we gebruik van een systematiek waarin het risico wordt bepaald op basis van bandbreedtes. De gedachte hierachter was dat dit zou leiden tot een betere inschatting van het risico. In de praktijk blijkt de bandbreedtemethode voor het bepalen van het risico niet in alle

---

<sup>2</sup> Wanneer voor een risico een (bestemmings)reserve is gevormd, wordt zowel het risico als de (bestemmings)reserve meegenomen bij het bepalen van het benodigde en beschikbare weerstandsvermogen

gevallen te leiden tot een betere raming van de risico's. Soms hebben we onvoldoende informatie om op een goede manier de bandbreedtes en de kans per bandbreedte te bepalen.

Daarom willen we de bandbreedte niet meer verplicht voorschrijven, maar de organisatie vrij laten in hoe tot een risico-inschatting wordt gekomen. Er dient wel een onderbouwing van de risico inschatting te worden gegeven. De uitkomst, één inschatting van het risico (puntschatting) en één kans wordt verwerkt in de gemeenterekening en – begroting en meegenomen bij de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen.

De omvang van het risico is inclusief het effect van bijsturingsmaatregelen, maar exclusief specifiek voor het risico gevormde reserves. Deze reserves maken namelijk onderdeel uit van het beschikbare weerstandsvermogen.

De werkwijze bij het bepalen van de omvang van het risico 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% is bij het bepalen van het risicobedrag al rekening gehouden met een kans van optreden. De uitkomst wordt dan voor 100% meegenomen.
2. Structurele risico's worden dubbel meegenomen bij het bepalen van het benodigde weerstandsvermogen. Achterliggende gedachte hierbij is dat er bij structurele risico's tijd nodig is om beheersmaatregelen te treffen, waarmee het effect van risico's kan worden opgevangen. We gaan er hierbij vanuit dat er een periode van twee jaar nodig is om deze maatregelen te treffen. Bij het bepalen van het benodigde weerstandsvermogen nemen we het effect van de risico's dus voor twee jaarschijven mee.

### **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. Wanneer ervoor wordt gekozen een risico te accepteren, zal hiervoor weerstandsvermogen moeten worden aangehouden, bijvoorbeeld in de vorm van een reserve. In het geval het risico zich voordoet, kan dan een beroep op het beschikbare weerstandsvermogen worden gedaan. Bij het verstrekken van leningen aan derden bijvoorbeeld hebben we in het treasurystatuut afgesproken dat we hiervoor weerstandsvermogen beschikbaar houden. De omvang hiervan is afhankelijk van het risicoprofiel van de tegenpartij. Gemiddeld bedraagt het beschikbare weerstandsvermogen 8% van de hoofdsom van de lening.



### **Rapportage**

De integrale rapportage over de risico's vindt plaats op twee momenten in het jaar, in de paragraaf weerstandsvermogen bij de begroting en rekening.

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

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. Het effect van deze vertrouwelijke risico's wordt wel meegenomen bij de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen.

### **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 vermindert. Uiteraard is er niet echt sprake van een laatste stap, omdat periodiek de hele cyclus van het risicomanagement wordt herhaald.

## **3.3 Taken en verantwoordelijkheden**

Risicomanagement is nadrukkelijk een lijnverantwoordelijkheid. Dit sluit aan bij het algemene sturingsmodel van de gemeente Groningen, dat uitgaat van integraal management. Risicomanagement is een instrument voor de lijnverantwoordelijke manager bij de realisatie van de 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 de kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement vast, evenals de begroting en rekening waarin de paragraaf weerstandsvermogen is opgenomen. De raad bepaalt de (gewenste) omvang van het beschikbare weerstandsvermogen en daarmee ook de verhouding tussen het benodigde weerstandsvermogen (gezamenlijke risico's) en het beschikbare weerstandsvermogen van de gemeente.

### **De Raadscommissie Financiën**

De raadscommissie Financiën 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 documenten van de planning en control cyclus (begroting, voortgangsrapportage en rekening).

De paragraaf weerstandsvermogen in begroting en rekening wordt opgesteld op basis van de kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement.

#### **Gemeentesecretaris / Groninger Management Team (GMT)**

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

#### **Concernstaf / concerncontroller**

De verantwoordelijkheid voor de kaderstelling op het gebied van weerstandsvermogen en risicomanagement ligt bij de concerncontroller. De concernstaf zorgt voor actualisatie van de kaders rondom weerstandsvermogen en risicomanagement en heeft de regie op de ontwikkeling van het risicomanagement binnen de gemeente / gemeentelijke organisatie. Bij het bepalen van de kaders 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.

De concernstaf stelt in samenwerking met het SSC, op basis van de informatie van de directies, de paragraaf weerstandsvermogen samen in rekening en begroting en berekent het benodigde en beschikbare weerstandsvermogen.

De eerstelijns-control op risico's wordt primair binnen de directies uitgevoerd. Daar is de informatie beschikbaar, dus daar kan ook het beste op actuele ontwikkelingen worden gestuurd.

Concerncontrol is verantwoordelijk voor de tweedelijns-control en stelt vast of de eerstelijns-control voldoende functioneert. Tot slot heeft concerncontrol een adviserende en faciliterende rol richting de directies.

#### **Besluitvorming**

Bij besluitvorming zal ook rekening gehouden moeten worden met bijbehorende risico's (van materieel belang). Hierbij zal dan ook in voorkomende gevallen een risico-analyse moeten worden uitgevoerd. Dit is in eerste instantie een verantwoordelijkheid voor de desbetreffende directie. Concerncontrol ziet hierop toe en maakt een eigen beoordeling van het risico.

De gemeenteraad beslist over het gewenste niveau van het weerstandsvermogen en moet dan ook ingelicht worden (actieve informatieplicht) mochten er zich zaken voordoen waardoor het niveau van het weerstandsvermogen verandert. De gemeenteraad beslist uiteindelijk over de aanwending en aanvulling van het beschikbare weerstandsvermogen.

## 4 KADERS WEERSTANDSVERMOGEN

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

### 4.1 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. 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 kunnen brengen.

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

- de risico's die de gemeente loopt, deze bepalen het benodigde weerstandsvermogen (paragraaf 4.2);
- de middelen die de gemeente vrij kan maken om risico's op te vangen, deze bepalen het beschikbare weerstandsvermogen (paragraaf 4.3).

De term weerstandsvermogen verwijst naar geld: enerzijds hoeveel geld nodig is (het benodigde weerstandsvermogen) en anderzijds hoeveel geld beschikbaar is (het beschikbare weerstandsvermogen). Er zijn geen wettelijke normen voor de hoogte van het benodigde weerstandsvermogen.

#### Beoordeling weerstandsvermogen

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

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbaar weerstandsvermogen}}{\text{Benodigd weerstandsvermogen}}$$

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

Waarderingscijfer	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

#### Uitgangspunten ratio weerstandsvermogen

In deze kadernota verwerken we de afspraken die in het coalitieakkoord 2014-2018 zijn gemaakt.

Twee keer per jaar, bij rekening en begroting, beoordelen we het niveau van het weerstandsvermogen. Wanneer voor het realiseren van een ratio van 0,8 een aanvulling nodig is, geven we in de eerstvolgende begroting aan hoe en op welke termijn we het weerstandsvermogen weer aanvullen.

Voor de langere termijn streven we naar een ratio van 1,0. Over de aanvulling van het weerstandsvermogen hebben we afgesproken dat besteedbaar resultaat bij de jaarrekening voor de helft wordt ingezet voor verdere versterking van het weerstandsvermogen naar 1,0.

Wij willen een ratio van 1,0 zo snel mogelijk realiseren. Dit willen we bereiken door enerzijds een verlaging van het benodigde weerstandsvermogen (lagere risico's) en anderzijds door een aanvulling van het beschikbare weerstandsvermogen.

We kunnen risico's verlagen door een goede beheersing van de risico's en het nemen van maatregelen om de kans op en het effect van risico's te verlagen. Een goede beheersing van de risico's vraagt om een hoog risicobewustzijn van de organisatie. Door vroegtijdig risico's te signaleren en te delen, zijn we beter in staat om maatregelen te nemen om het effect van deze risico's te beperken.

Bij nieuwe activiteiten en projecten brengen we de effecten voor het weerstandsvermogen in beeld en geven we aan hoe we met de benodigde aanvulling van het weerstandsvermogen omgaan. We gaan hier in paragraaf 4.5 nader op in.

#### Dynamisch weerstandsvermogen

In de paragraaf weerstandsvermogen van rekening en begroting laten we een dynamische ontwikkeling van het weerstandsvermogen zien. Zowel voor de risico's als voor de reserves brengen we daarvoor de verwachte ontwikkeling voor een periode van 4 jaar in beeld. Hiermee laten we zien hoe het weerstandsvermogen zich in de komende vier jaar naar verwachting zal ontwikkelen.

Voor de reserves betekent dit dat we in het dynamisch weerstandsvermogen rekening houden met alle bekende stortingen en onttrekkingen.

Het is niet voor alle risico's mogelijk een meerjarige inschatting van de ontwikkeling te maken. In dat geval houden we voor alle jaren rekening met een constante waarde van het risico.

## 4.2 Benodigd weerstandsvermogen

Het *benodigd weerstandsvermogen* wordt bepaald door:

- de verwachte omvang van de aanwezige risico's wanneer ze zich voordoen;
- de inschatting van de kans van optreden;
- de gewenste mate van zekerheid dat de risico's kunnen worden opgevangen (waarschijnlijkheidsfactor).
- de mate waarin risico's al op andere wijze zijn afgedekt.

Voor de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen tellen alleen risico's met nadelige gevolgen mee, die nog niet op andere wijze zijn afgedekt (bijvoorbeeld door het afsluiten van een verzekering). Vanuit het voorzichtigheidsprincipe houden we bij de bepaling van het benodigd weerstandsvermogen geen rekening met positieve risico's. De aanwezigheid van positieve risico's kan wel worden gebruikt achtergrondinformatie bij de beoordeling van het weerstandsvermogen.

Het benodigde weerstandsvermogen kan worden berekend door het optellen van het verwachte effect van de risico's vermenigvuldigd met de kans van optreden. Omdat de kans klein is dat alle geïnventariseerde risico's zich allemaal tegelijk in hetzelfde jaar voordoen, houden we bij de berekening van het benodigde weerstandsvermogen daarnaast ook rekening met een waarschijnlijkheidsfactor.

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

De verwachte omvang 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.

Na optelling van alle risico's (omvang \* kans van optreden) 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 handhaven de waarschijnlijkheidsfactor op 90%. Dat betekent dat we ervan uitgaan dat een buffer van 90% van alle ingeschatte risico's voldoende om de effecten van de geïnventariseerde risico's op te vangen.

### 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.

Bij de aanscherping van het weerstandsvermogen in de vorige kadernota hebben we ervoor gekozen om bij het bepalen van de omvang van de gemeentelijke risico's gebruik te maken van dezelfde systematiek als de Monte Carlo risicosimulatie (systematiek met bandbreedtes).

In de praktijk blijkt de bandbreedtemethode voor het bepalen van het risico lang niet in alle gevallen te leiden tot een betere raming van de risico's. Soms hebben we onvoldoende informatie om op een goede manier de bandbreedtes en de kans per bandbreedte te bepalen. Daarom schrijven we de systematiek met bandbreedte niet meer verplicht voor.

In de kadernota uit 2011 was opgenomen dat we de Monte Carlo risicosimulatiemethode elke twee jaar uitvoerden om daarmee een ander perspectief te hebben in de beoordeling van de omvang van het benodigde weerstandsvermogen. Na het opstellen van de kadernota in 2011 zijn we ook gaan werken met de stresstest.

### Stresstest

Vanaf 2012 hebben we twee keer een stresstest laten uitvoeren op de financiële positie van de gemeente Groningen. Het uitvoeren van een stresstest laat zien wat de financiële effecten zijn wanneer het op alle fronten tegen zit. Zo houden we in de stresstest bijvoorbeeld rekening met tegenvallende verkopen van kavels voor woningen en bedrijven, een relatief grote groei van het aantal bijstandsgerechten, een lagere bezetting van de parkeergarages en hogere rente en inflatie. Bij de stresstest berekenen we het effect van een slecht weer scenario (alles zit erg tegen) en een meer gematigd scenario (alles zit gemiddeld tegen).

Naast de stress brengen we de flexibiliteit binnen de begroting in beeld. Met deze (theoretische) exercitie laten we zien in welke mate we in staat zijn om de effecten van de berekende scenario's op te vangen. Daarmee is de stresstest een middel om te zien hoe robuust de financiële positie van de gemeente is. Daarnaast kunnen we de uitkomst van de stresstest vergelijken met voorgaande stresstesten en op die manier de ontwikkeling van onze financiële positie in de gaten houden.

We voeren één keer in de vier jaar een uitgebreide stresstest uit, zoveel mogelijk aan het begin van een nieuwe raadsperiode. In het geval er belangrijke (grote) investeringsbeslissingen aan de orde zijn, kan de stresstest eerder worden uitgevoerd. Omdat het risico bij de grondexploitaties het grootste risico voor de gemeente is brengen we,

in de jaren dat geen stresstest wordt uitgevoerd, het onderdeel grondexploitaties van de stresstest in beeld bij de jaarlijkse herziening van de grondexploitaties.

Met de stresstest hebben we een instrument in handen om met een ander perspectief naar de omvang van de risico's / het benodigde weerstandsvermogen te kijken. We vinden het niet nodig om naast de stresstest ook nog een Monte Carlo risicosimulatie uit te voeren en stoppen hier daarom mee. Bij de rapportage over de stresstest gaan we in op de vergelijking met de risico's in de paragraaf weerstandsvermogen.

### 4.3 Beschikbaar weerstandsvermogen

Het beschikbaar weerstandsvermogen wordt gevormd door de middelen die beschikbaar zijn om het nadelige effect van risico's te kunnen opvangen. Dit is de optelsom van alle elementen die daadwerkelijk kunnen worden ingezet om niet-begrote kosten te dekken.

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

#### 4.3.1 Onderdelen beschikbaar weerstandsvermogen

Onderstaand schema bevat een overzicht van de mogelijke onderdelen van het beschikbare weerstandsvermogen, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen posten die te maken hebben met de balans en posten die te maken hebben met de exploitatie / ruimte in de begroting. Hierbij is aangegeven of en zo ja in hoeverre deze elementen ook binnen de gemeente Groningen tot de beschikbare weerstandsvermogen worden gerekend.

Uitgangspunten hierbij zijn dat onderdelen 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 juridisch verplichte uitgaven tegenover staan;

In de vorige kadernota hadden we als uitgangspunt ook opgenomen dat het aanspreken van het beschikbare weerstandsvermogen niet mocht leiden tot het aantasten van het bestaande beleid. Dit punt laten we op één onderdeel los, door een deel van de vrije beleidsruimte wel mee te nemen in het beschikbare weerstandsvermogen. We komen hier in paragraaf 4.3 op terug.

#### Draagt bij aan het beschikbare weerstandsvermogen?

Balans			I/S*	
• Reserves	Ja	I		Voor zover nog geen verplichting is aangegaan en voor zover de reserve niet is ingezet als dekking in de exploitatie / begroting.
• Stille reserves	Ja	I		Alleen in het geval de reserves binnen 1 jaar verkocht kunnen worden en voor zover de continuïteit van de uitvoering niet wordt aangetast (niet-bedrijfsgebonden).
• Voorzieningen	Nee	I		Staan verplichtingen tegenover.
• Buffers in grondexploitaties	Ja	I		Buffers in grondexploitaties bovenop de reguliere buffers
<b>Exploitatie</b>				
• Onbenutte belastingcapaciteit	Deels	S		Mogelijke OZB verhoging van 5% als onderdeel van het beschikbare weerstandsvermogen

• Extra beleid / begrotingsruimte	Deels	S	Structureel extra beleid / intensiveringsmiddelen, waarbij jaarlijks over de inzet wordt besloten (waar geen structurele verplichtingen onder liggen).
• Aanvullende Bezuinigingen	Nee		geen onderdeel van het beschikbare weerstandsvermogen, gelet op huidige bezuinigingstaakstellingen.
• Post onvoorzien	Ja	S	Structurele begrotingspost waar nog geen (structurele) uitgaven tegenover staan.

\* I = incidenteel, S = structureel

### Reserves

De reserves omvatten de algemene egalisatiereserve, reserve grondzaken, overige egalisatiereserves en bestemmingsreserves (voor zover de raad nog geen besluit heeft genomen over de inzet).

### Stille reserves

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

Stille reserves kunnen voorkomen bij:

- financiële vaste activa;
- materiele vaste activa.

*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. Van een deelneming is sprake wanneer de gemeente een aandeel heeft in eigen vermogen van een andere organisatie. De gemeente Groningen heeft bijvoorbeeld aandelen in het Waterbedrijf, BNG en Enexis. Wanneer de werkelijke waarde hoger is dan de waarde op de balans is sprake van een stille reserve. Over het algemeen zijn deelnemingen beperkt of niet verhandelbaar en is de werkelijke waarde lastig te bepalen. Daarom zijn we terughoudend in het opnemen van stille reserves in het beschikbare weerstandsvermogen.

In de afgelopen jaren zijn we met de provincie Groningen in gesprek over verkoop van ons aandeel in het Waterbedrijf en Enexis. Daarom is voor deze beide bedrijven een waardebeoordeling uitgevoerd. Hieruit blijkt dat de marktwaarde van deze beide bedrijven ruim boven de waarde op de balans is. In principe is hier dus sprake van een stille reserve. Voor Enexis wordt deze waardebeoordeling elk jaar geactualiseerd. Daarnaast heeft de provincie door middel van een brief aangegeven in principe bereid te zijn ons aandeel in Enexis over te nemen. Daarmee is de waarde van ons aandeel in Enexis binnen een periode van één jaar te gelde te maken en kunnen we het verschil tussen de marktwaarde en de waarde op de balans meenemen in het beschikbare weerstandsvermogen.

*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 verkocht kunnen worden en 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 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 het geval de boekwaarde onder de marktwaarde ligt. 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.

In de praktijk zijn de stille reserves die meegerekend kunnen worden in het beschikbare weerstandsvermogen beperkt. Het gaat om activa waarvan de marktwaarde hoger is dan de boekwaarde en die binnen een jaar verkocht kunnen worden.

Bij financiële vaste activa gaat het alleen om deelnemingen. Bij materiele vaste activa gaat het om activa met economisch nut, die kunnen worden verkocht zonder de continuïteit van de bedrijfsvoering aan te tasten.

Bij de actuele berekening van het weerstandsvermogen nemen we alleen de aandelen van Enexis als stille reserve mee in het beschikbare weerstandsvermogen.

### **Voorzieningen**

Voorzieningen behoren niet tot het beschikbare weerstandsvermogen, 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.

### **Buffers in grondexploitaties**

In een aantal gevallen is binnen de grondexploitatie een post aangewezen, waarmee (een deel van) het risico volgens de risicoboxenmethode kan worden opgevangen. Dit gaat om:

- risico afzet woningen in de grondexploitatie Meerstad;
- subsidierisico in de bouw- en grondexploitatie Grote Markt / Forum;
- Risico bij aanleg Sontwegtracé.

In deze gevallen is sprake van een buffer in de grondexploitatie, bovenop de reguliere budgetten onvoorzien in de grondexploitatie. In deze gevallen kan een buffer worden meegerekend tot het beschikbare weerstandsvermogen.

### **Onbenutte belastingcapaciteit**

De onbenutte belastingcapaciteit doelt op het verschil tussen de huidige inkomsten uit belastingen en leges en de maximaal mogelijke inkomsten. Deze potentiële extra opbrengsten – die tot stand zouden komen door tariefsverhogingen – kunnen tot het weerstandsvermogen worden gerekend.

### *Onroerende zaakbelasting (OZB)*

Het Rijk hanteert een artikel 12 norm, die aangeeft tot welk bedrag de OZB kan worden verhoogd op het moment dat een gemeente in de financiële problemen komt. Deze norm is voor het laatst vastgesteld in de meicirculaire 2015 en bedraagt 0,1889% van de totale WOZ waarde. De totale WOZ-waarde in Groningen (waarde van het onroerend goed waarover OZB wordt geheven) is circa 20 miljard euro. Toepassing van dit tarief voor toelating tot artikel 12, betekent dat de OZB-opbrengst ten minste 38 miljoen euro moet zijn. De geraamde opbrengst in Groningen in 2016 is 62,7 miljoen euro. Hiermee ligt de opbrengst boven de artikel 12 norm. Het hanteren van deze norm leidt dus niet tot een onbenutte belastingcapaciteit.

Bij het opstellen van de vorige kadernota lag de OZB opbrengst van de gemeente Groningen ook boven de artikel 12 norm. Op basis daarvan is er toen voor gekozen bij het bepalen van het beschikbare weerstandsvermogen geen rekening te houden met een onbenutte belastingcapaciteit. Destijds speelde ook mee dat Groningen één van de duurste grotere gemeenten was.

Op basis van de artikel 12 norm hebben we dus geen onbenutte belastingcapaciteit. Het is echter wel mogelijk de OZB tarieven te verhogen om, in geval van nood, extra inkomsten te genereren. In de stresstest houden we bij het bepalen van de flexibiliteit rekening met de ruimte tussen het tarief van de gemeente Groningen en het OZB tarief van de duurste grote gemeente.

Een verhoging van belastingtarieven leidt tot een structurele meeropbrengst voor de gemeente, die (net als structurele risico's) twee keer kan worden meegenomen bij het bepalen van het beschikbare weerstandsvermogen. Bij het bepalen van de OZB-tarieven hebben we wel te maken met de landelijke macronorm, die een bovengrens bepaalt voor de stijging van de OZB. De macronorm geldt op landelijk niveau. Individuele gemeenten kunnen daar van afwijken. In het verleden is de macronorm vaker overschreden, maar tot op heden is hiervoor geen sanctie aan gemeenten opgelegd in de vorm van een korting op de algemene uitkering.

In het coalitieakkoord 2014-2018 hebben we opgenomen dat de stijging van de woonlasten beperkt blijft tot maximaal de loon- en prijscompensatie. Deze afspraak betekent dat er in principe geen ruimte is voor een verdere verhoging.

We kiezen er echter wel voor om een deel van de onbenutte belastingcapaciteit mee te nemen in het weerstandsvermogen. We vinden dit verantwoord omdat de Groningse tarieven niet langer tot de hoogste van de grotere gemeenten behoren. Op dit moment liggen de Groningse tarieven voor de woonlasten (afvalstoffenheffing, rioolbelasting en OZB) iets boven het gemiddelde. Dit blijkt uit het overzicht van COELO over 2016, waarin Groningen de 11<sup>e</sup> plek inneemt van de 36 grotere gemeenten. De gemiddelde woonlasten in



Groningen zijn 748 euro per (meerpersoons-)huishouden per jaar. Gemiddeld komen de woonlasten per jaar uit op 679 euro.

Ook uit het kengetal voor belastingcapaciteit blijkt dat de Groningse tarieven iets boven het gemiddelde liggen. Voor Groningen komt de belastingcapaciteit uit op 104,5%. Dit percentage geeft aan hoe de woonlasten in Groningen zich verhouden tot landelijk gemiddelde woonlasten.

In de stresstest nemen we de onbenutte belastingcapaciteit ook mee bij het bepalen van de flexibele ruimte waarmee de financiële effecten van risico's kunnen worden opgevangen. De onbenutte belastingcapaciteit is daar gebaseerd op het verschil tussen onze tarieven en de duurste grote gemeente. Dit leidt bij de huidige tarieven tot een ruimte voor tariefstijging van de OZB van 31%. Dit vinden we voor het voor het weerstandsvermogen minder realistisch. Daarom kiezen we voor een meer realistisch scenario van 5%. Een stijging van de OZB met 5% zou leiden tot een extra OZB opbrengst van ruim 3 miljoen euro per jaar. Omdat we in het beschikbare weerstandsvermogen twee jaarschijven meenemen, leidt dit tot een toename van beschikbare weerstandsvermogen van ruim 6 miljoen euro. We merken hier wel bij op dat elk percentage dat we hanteren enigszins arbitrair is.

#### *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 wordt de onbenutte belastingcapaciteit hiervan niet meegenomen in de bepaling van het beschikbare weerstandsvermogen.

#### *Leges*

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

#### **Extra beleid / begrotingsruimte**

In de begrotingssystematiek van de gemeente Groningen wordt jaarlijks een afweging gemaakt van de begrotingsruimte voor incidentele en structurele extra beleidsmiddelen. De extra beleidsmiddelen worden voor de komende jaren ingevuld bij de begroting. Wanneer middelen beschikbaar zijn gesteld voor nieuwe ambities, kunnen deze in het geval van grote onverwachte financiële tegenvallers heroverwogen worden.

In de vorige kadernota is ervoor gekozen de vrije beleidsruimte niet mee te nemen in het beschikbare weerstandsvermogen. Dit had te maken met het gehanteerde uitgangspunt dat het aanspreken van het beschikbare weerstandsvermogen niet mocht leiden tot een aantasting van het beleid.

In deze nieuwe kadernota willen we op dit punt een uitzondering maken voor structurele vrije beleidsmiddelen waarbij u jaarlijks over de inzet van deze middelen besluit. We kijken hierbij naar de intensiveringsmiddelen die in het coalitieakkoord zijn afgesproken en in de begroting 2015 beschikbaar zijn gesteld. Anders dan structurele beleidsmiddelen die in het verleden beschikbaar zijn gesteld, wordt de inzet van deze middelen per jaar bepaald. Deze middelen zijn dus niet structureel vastgelegd en kunnen in principe elk jaar worden heroverwogen. In het verleden was dit niet mogelijk omdat de structurele middelen ook structureel werden ingezet.

In geval van grote financiële nadelen, kunnen deze middelen worden aangesproken en daarom ook structureel worden meegenomen in het beschikbare weerstandsvermogen. We hanteren het uitgangspunt dat de helft van de beschikbare structurele intensiveringsmiddelen kan worden toegerekend aan het beschikbare weerstandsvermogen.

We kiezen er niet voor de overige beschikbare (incidentele) vrije beleidsmiddelen en bestemmingsreserves mee te nemen in het beschikbare weerstandsvermogen. Deze middelen zullen op (korte of langere) termijn worden uitgegeven en zijn dan niet langer onderdeel van het beschikbare weerstandsvermogen. Wanneer deze middelen wel worden meegerekend in het beschikbare weerstandsvermogen, leidt dit op korte termijn tot een toename van het beschikbare weerstandsvermogen, wat vervolgens weer zal afnemen bij het uitgeven van de middelen.

### **Bezuinigingen**

In principe kunnen bezuinigingen worden gebruikt om de effecten van risico's op te vangen. Bezuinigingen zouden daarmee kunnen meetellen in het beschikbare weerstandsvermogen. Wij kiezen hier echter niet voor. Belangrijk argument hiervoor is dat we al forse bezuinigingstaakstellingen hebben en we de komende jaren veel energie moeten inzetten op het realiseren van deze taakstellingen. Daarnaast nemen we bij het onderdeel extra beleid / begrotingsruimte al een mogelijke besparing mee in het beschikbare weerstandsvermogen. We vinden het niet realistisch om daar bovenop nog bezuinigingen mee te nemen in het beschikbare weerstandsvermogen.

### **Post onvoorzien**

In de begroting hebben we een structurele post onvoorzien opgenomen van 100 duizend euro per jaar. De huidige verslaggevingsregels (Besluit Begroting en Verantwoording) verplichten gemeenten deze post jaarlijks mee te nemen. Deze post behoort tot het beschikbare weerstandsvermogen, omdat hier op voorhand geen geplande uitgaven tegenover staan. Omdat het een structurele post is, nemen we deze voor twee jaarschijven mee in het beschikbare weerstandsvermogen.

## **4.4 Inzetten en aanvullen van het beschikbare weerstandsvermogen**

Wanneer risico's zich voordoen, kan een beroep op het beschikbare weerstandsvermogen worden gedaan. Het beschikbare weerstandsvermogen is echter niet de enige mogelijkheid is om de gevolgen van risico's op te vangen. Andere mogelijkheden om de effecten van risico's op te vangen zijn bijstellingen van beleid, heroverweging van de inzet van bestemmingsreserves of aanvullende bezuinigingen.

In het geval zich risico's voordoen die een beroep op het beschikbare weerstandsvermogen noodzakelijk maken, hanteren we in beginsel de volgende volgorde voor het aanspreken van het beschikbare weerstandsvermogen:

- specifieke egalisereserves (bij optreden aan egalisereserve verbonden risico);
- algemene egalisereserve (wanneer specifieke egalisereserve onvoldoende is of er voor het risico geen specifieke egalisereserve beschikbaar is);
- post onvoorzien;
- extra beleid (niet structureel ingezette middelen);
- onbenutte belastingcapaciteit;
- stille reserves.

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

### **Aanvullen**

Er zijn twee situaties waarin het nodig kan zijn om het beschikbare weerstandsvermogen aan te vullen:

- als een beroep is gedaan op het beschikbare weerstandsvermogen;
- als de risico's en (daarmee het benodigd weerstandsvermogen) zijn toegenomen.

Als een beroep wordt gedaan op het beschikbare weerstandsvermogen, moeten maatregelen volgen die het beschikbare weerstandsvermogen binnen afzienbare tijd weer op niveau zullen brengen. De uitgangspunten hiervoor zijn opgenomen in paragraaf 4.1.

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

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

Het uitgangspunt in de vorige kadernota was dat we bij het bepalen van het benodigd weerstandsvermogen geen rekening hielden met nieuwe activiteiten. De gedachte hierachter was dat de risico's bij nieuwe projecten te vermijden zijn door het project niet te realiseren dan wel dat bij een nieuw project ook de aanvulling van het weerstandsvermogen wordt gerealiseerd. In de praktijk is dat niet altijd mogelijk, waardoor het starten van een nieuwe activiteit / project kan leiden tot een verslechtering van het weerstandsvermogen. Daarom anticiperen we bij de berekening van het weerstandsvermogen wel op de effecten van nieuwe (grote) projecten.

We hebben in deze kadernota opgenomen dat we zo snel mogelijk een weerstandsvermogen van 1,0 willen. Als de ratio boven de 1,0 komt, zullen we opnieuw moeten kijken naar de gewenste ontwikkeling van het weerstandsvermogen op langere termijn. In principe is het mogelijk het deel van het beschikbare weerstandsvermogen boven de ratio van 1,0, af te romen. Hierbij dient rekening te worden gehouden met fluctuaties in het benodigde weerstandsvermogen over de jaren heen.

#### 4.5 Gehanteerde methodes bij het bepalen van het gemeentelijk risico

Bij het bepalen van het gemeentelijk risico wordt bij een aantal onderdelen gebruik gemaakt van specifieke methodes voor het bepalen van het gemeentelijk risico. Het gaat om:

- Risicoboxenmethode grondexploitaties;
- Risicobepaling parkeerbedrijf;
- Risicobepaling verkeersprojecten
- Risicobepaling beheer- en onderhoud;
- Risicobepaling sociaal domein

##### **Risicoboxenmethode grondexploitaties**

De risico's bij de gemeentelijke grondexploitaties (inclusief Meerstad) vormen samen het grootste gemeentelijke risico. Het risico bij de grondexploitaties telt op tot in totaal circa 180 miljoen euro en vormt daarmee zo'n 80% van de totale gemeentelijke risico's.

Omdat het gemeentelijke risico bij grondexploitaties wordt veroorzaakt door meerdere factoren en omdat het een relatief groot risico is, hebben we hier een specifieke methode voor het bepalen van het benodigde weerstandsvermogen. Deze methode wordt de risicoboxenmethode genoemd. De risicoboxenmethode was ook in de vorige kadernota al opgenomen.

We hebben er nu voor gekozen geen wijzigingen aan te brengen in de risicoboxenmethode. Dit heeft te maken met de nieuwe verslaggevingsregels, die met ingang van 2016 gelden voor grondexploitaties. In maart 2016 heeft de commissie BBV hierover een notitie gepubliceerd. Deze notitie geeft nieuwe regels voor de kosten en opbrengsten die aan grondexploitaties kunnen worden toegerekend. Dit gaat bijvoorbeeld over de toerekening van rentekosten, opbrengstindexering na 10 jaar en de toerekening van investeringen in bovenwijkse voorzieningen. Hoe de nieuwe regels precies uitpakken voor onze grondexploitaties wordt duidelijk bij de herziening van de grondexploitaties in 2016. Het is nog te vroeg om daar in deze kadernota een uitspraak over te kunnen doen.

Op basis van de herziene grondexploitaties in 2016 zullen we de risicoboxenmethode in 2017 opnieuw tegen het licht houden. Daarom hebben we nu nog geen wijzigingen aangebracht in de risicoboxenmethode.

In het vervolg van deze paragraaf lichten we de werkwijze van de risicoboxenmethode toe. Deze is niet gewijzigd ten opzichte van de vorige kadernota.

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

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

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

De uitkomst van de risicoboxenmethode wordt integraal meegenomen in de berekening van het benodigde weerstandsvermogen van de gemeente.

De risicoboxensystematiek kent drie boxen. De boxen bestaan uit:

- box 1: gerealiseerde uitgaven en inkomsten (boekwaarde) en aangegane verplichtingen;
- box 2: te realiseren opbrengsten en investeringen volgens de door de raad vastgestelde grondexploitatie;
- box 3: onzekere gebeurtenissen / 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 gerealiseerde uitgaven en inkomsten en de aangegane verplichtingen verantwoord. Het risico in box 1 ontstaat omdat er op de gerealiseerde uitgaven en inkomsten en aangegane verplichtingen niet meer kan worden bijgestuurd, maar het saldo hiervan wel moet worden terugverdiend met inkomsten uit de grondexploitatie.
Box 2	Deze box is een weergave van het planproces van een project. In deze box worden de nog te realiseren opbrengsten en investeringen verantwoord die door de raad zijn vastgesteld in de meest actuele grondexploitatie. In deze box staan de uitgaven en inkomsten opgenomen waarbij de kans van optreden tenminste 50% is. Keuzemogelijkheden ten aanzien van te hanteren normen, kengetallen en planuitgangspunten, die het financiële eindresultaat kunnen beïnvloeden, worden in box 2 geplaatst.
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. De overige risico's (kans > 50%) zitten in box 2.

De kans van optreden 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:

<b>Mate van beïnvloedbaarheid</b>	<b>Omschrijving</b>
Groot	<p>De impact van het risico kan beheerst worden. Daarvoor staat een aantal beheersingsmaatregelen ter beschikking zoals:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• projectorganisatie;</li> <li>• procedures;</li> <li>• planflexibiliteit;</li> <li>• kennis, kunde, ervaring 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>Het risico kan nauwelijks worden beïnvloed. 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>

Bij het bepalen van het risico van grondexploitaties volgens de risicoboxensystematiek wordt alleen rekening gehouden met lopende grondexploitaties. De grondexploitaties waarvoor nog geen uitvoeringskrediet beschikbaar is gesteld, zijn hierin niet meegenomen. Eerder in deze kadernota hebben we al aangegeven hoe met risico's van nieuwe activiteiten wordt omgegaan.

Bij nieuwe grondexploitaties zal, net als bij andere nieuwe activiteiten, het effect op het benodigde weerstandsvermogen (volgens de risicoboxenmethode) in beeld worden gebracht en dient te worden aangegeven hoe met de aanvulling van het benodigde weerstandsvermogen moet worden omgegaan. Hierbij dient tevens voor een periode van 4 jaar te worden vooruitgekeken naar de ontwikkeling van het risico (dynamische ontwikkeling van het risico).

De verfijningen die we in het verleden hebben aangebracht in de berekeningssystematiek van de risicoboxenmethode, blijven ook in deze kadernota gelden. Het gaat om:

- Aanbestedingsrisico's worden conform de CROW-systematiek via box 2 (dus binnen de grondexploitatie) verwerkt, met uitzondering van toekomst-onzekerheden (gebeurtenissen buiten de scope van het project). Alleen deze laatste risico's worden meegenomen bij het bepalen van het benodigd weerstandsvermogen voor grondexploitaties.
- Voor de berekening van het benodigde weerstandsvermogen wordt geen rekening meer gehouden met lagere grondprijzen. Grondprijzenrisico's moeten worden ondervangen door een voorzichtige raming van zowel de fasering van de opbrengsten als de gemiddelde grondprijs in de grondexploitatie.
- Het risico van (rente-verlies bij) vertraging bij grondexploitaties wordt gebaseerd op een percentage van de boekwaarde van de grondexploitaties. Op dit moment rekenen we hier met een percentage van 28% (gebaseerd op een rentepercentage van 4% en periode van 7 jaar (economische cyclus)). Deze systematiek wordt ook toegepast op de risico's van het grondbezit. Hiervoor geldt een percentage van 14% (gebaseerd op een rentepercentage van 4% en periode van 3,5 jaar).
- Afwegingsmogelijkheden binnen een grondexploitatie worden als beheersingsmaatregelen betrokken bij de beoordeling van risico's. Risico's die niet worden afgedekt met beheersmaatregelen, worden betrokken bij het bepalen van het benodigd weerstandsvermogen voor grondexploitaties.

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

#### **Risicobepaling parkeerbedrijf**

In 2013 is het risico-model van het parkeerbedrijf doorontwikkeld. In het risico-model zijn de risico's van het parkeerbedrijf geïdentificeerd en gekwantificeerd. De risico's die ten behoeve van de bepaling van het weerstandsvermogen zijn geformuleerd, zijn:

- **Bezettingsgraad parkeergarages**  
Het grootste risico voor het parkeerbedrijf ligt bij de realisering van de bezettingsgraad bij parkeergarages. Dit risico ligt vooral bij de nieuwe garages, waarbij de bezettingsgraad na opening zal moeten groeien naar een constant niveau. Het bezettingsgraadrisico wordt per garage berekend, rekening houdend met de realisatie van de afgelopen jaren. Daar waar nog geen realisatie beschikbaar is, wordt een inschatting van het risico gemaakt. Het risico zal bij deze garages over het algemeen hoger liggen.  
De kans op optreden dat de bezettingsgraad zal afwijken in de toekomst is ingeschat op 75%.
- **Straatparkeren**  
Het risico van straatparkeren is berekend over de opbrengst kort parkeren en de naheffingen. Bij de het bepalen van de risico over de opbrengst kort parkeren wordt gekeken naar de meest omzetgevoelige onderdelen.  
In de meerjarenprognose wordt rekening gehouden met een groei aan inkomsten uit naheffingen. Hierdoor neemt het risico op dit onderdeel de komende jaren toe.  
De kans van optreden wordt ingeschat op 75%.
- **Rente**  
In de meerjarenbegroting van het parkeerbedrijf wordt rekening gehouden met een stijging van de rente in de komende jaren. Voor het bepalen van het benodigd weerstandsvermogen wordt gerekend met het risico dat de rente verder stijgt dan waarmee in de meerjarenprognose rekening is gehouden.  
Voor het bepalen van het renterisico wordt rekening gehouden met een kans van optreden van 100%.
- **Indexering kosten en opbrengsten**  
In de meerjarenprognose wordt rekening gehouden met een bepaalde indexering van kosten en opbrengsten. In het risicomodel wordt berekend wat het risico op een hogere of lagere indexatie betekent voor het benodigde weerstandsvermogen.  
De kans van optreden voor dit risico is bepaald op 75%.

- **Bijdrage OV-bureau**  
In de meerjarenprognose wordt rekening gehouden met een bijdrage vanuit het OV-bureau. Aangezien hierover nog geen overeenstemming is, houden we bij het benodigd weerstandsvermogen rekening met een risico dat de bijdrage niet (volledig) komt.
- **Overig risico's** bijvoorbeeld het risico van grootschalige projecten (aanpak zuidelijke ringweg) voor de opbrengsten van het parkeerbedrijf. Vooralsnog is dit risico als PM-post opgenomen.

Bij het bepalen van de omvang van de risico's van het parkeerbedrijf wordt gebruikt gemaakt van een intervalsystematiek. Bij de risico-inschatting wordt bepaald binnen welke bandbreedtes een risico kan optreden. Hierbij wordt rekening gehouden met positieve en negatieve afwijkingen (kansen en risico's). Bij het bepalen van het benodigde weerstandsvermogen wordt alleen rekening gehouden met de negatieve afwijkingen (risico's).

Bij de risicoberekening van het parkeerbedrijf worden de risico's voor een periode van 10 jaar per jaar geïdentificeerd en gekwantificeerd. Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt tussen incidentele en structurele risico's. De uitkomsten worden per jaarschijf overgenomen bij het bepalen van het gemeentelijk benodigd weerstandsvermogen.

#### **Risicobepaling verkeersprojecten**

In het meerjarenprogramma verkeer en vervoer hebben we aangegeven hoe we risico's bij verkeersprojecten berekenen. Daarvoor hadden we gekeken naar in hoeverre zich in het verleden risico's hadden voorgedaan bij verkeersprojecten en hoe we daarmee om zijn gegaan. Hieruit bleek dat in de praktijk de risico's bij verkeersprojecten relatief beperkt zijn. Eventuele risico's kunnen over het algemeen worden opgevangen binnen het programma verkeer.

Als er risico's optreden hebben deze voornamelijk betrekking op de hoogte van de investeringskosten. Vooraf worden deze risico's zover mogelijk teruggebracht en beheerst door voor de start van uitvoering zoveel mogelijk uitgewerkte ontwerpen en kostenramingen beschikbaar te hebben.

#### **Reguliere verkeersprojecten**

Bij verkeersprojecten kunnen we onderscheid maken in reguliere (kleinere) projecten en grote verkeersprojecten. Reguliere verkeersprojecten bestaan meestal uit planvorming inclusief participatie, civieltechnische voorbereiding en toezicht bij uitvoering en uitvoering van de maatregelen. Deze projecten worden uitgewerkt tot en met het definitief ontwerp voordat een kredietaanvraag wordt gedaan. Het programma en de kosten en dekking zijn bekend en het is afgestemd met de omgeving. In de praktijk blijken zich op deze projecten alleen kleinere afwijkingen voor te doen. We houden daarom voor deze projecten (= investering minder dan 5 miljoen euro) geen weerstandsvermogen meer aan.

#### **Grote verkeersprojecten**

Bij de grote verkeersprojecten (= investering meer dan 5 miljoen euro) zijn de onzekerheden groter. Het gaat dan bijvoorbeeld om een project als de Sontbrug, HOV-as West, etc. Daarbij spelen zaken als de benodigde grondaankopen, bodemsanering, planvorming inclusief participatie, civieltechnische voorbereiding en toezicht bij de uitvoering en de uitvoering. Bij de start van het project is nog niet altijd een definitief ontwerp beschikbaar en/of moeten er nog (participatie of vergunnings)procedures worden doorlopen. Voor de grote verkeersprojecten (of complexe kleinere projecten), bepalen we het risico op 10% van de investeringskosten. Daarbij beoordelen we de mogelijkheid om bij te sturen in het project (beheersmaatregelen). Op projectniveau kunnen dat bijvoorbeeld zijn: het werken met een plafondprijs in de aanbesteding, het rekening houden met een percentage onvoorzien in de kostenraming of het in beeld brengen van besparingsmogelijkheden.

Risico's die niet binnen de beschikbare middelen van het project kunnen worden opgelost, worden meegenomen in het benodigde weerstandsvermogen voor verkeersprojecten.

#### **Bijzondere situaties**

Voor projecten die voortvloeien uit de Netwerkanalyse 2013 (totale omvang gemeentelijke middelen 20 miljoen euro,) is besloten dat voor- en nadelen mogen worden verrekend binnen het totale programma (gesloten

financiering). Financiële tegenvallers kunnen dus binnen het totaal beschikbare budget worden opgevangen. Dit kan effect hebben op de projecten die uitgevoerd kunnen worden, maar voor het geheel geldt dat geen sprake is van een financieel risico voor de gemeente Groningen.

#### Weerstandsvermogen bij nieuwe projecten

In het geval het niet mogelijk is risico's op te vangen binnen de beschikbare middelen voor het project, zal buiten het project voldoende weerstandsvermogen beschikbaar moeten zijn. Om niet bij de start van een project te worden geconfronteerd met een noodzaak om het weerstandsvermogen aan te vullen (en daarmee een voorbeslag te leggen op de gemeentebegroting), zullen we bij de begroting een inschatting maken van het risico van nieuwe projecten en het effect op het weerstandsvermogen. De benodigde aanvulling van het weerstandsvermogen wordt dan direct betrokken bij de besluitvorming over de begroting.

Vanaf de gemeentebegroting 2016 nemen we het risico van nieuwe verkeersprojecten mee bij het bepalen van het risico. In de gemeentebegroting 2016 houden we rekening met een risico van 2,8 miljoen euro, met een kans van optreden van 50% (afgesproken werkwijze). We verwachten dat dit risicobedrag voldoende is voor het opvangen van de risico's van nieuwe en bestaande projecten.

Daarnaast is rekening gehouden met een risico voor de aanleg van het Sontwegtrace. Het benodigde weerstandsvermogen hiervoor is gedekt uit de beschikbare middelen voor het project.

#### Risicobepaling groot onderhoud en vervangingen in de openbare ruimte

Bij het bepalen van dit risico kijken we steeds een periode van vijf jaar vooruit. Hierbij zetten we de benodigde middelen af tegen de beschikbare middelen. Het verschil tussen beide bedragen merken we aan als een incidenteel risico in de desbetreffende jaarschijf.

De benodigde middelen wordt gebaseerd op het (meest recente) meerjarenplan voor groot onderhoud en vervangingen. De beschikbare middelen betreffen de door de raad beschikbaar gestelde en gereserveerde middelen.

#### Risicobepaling sociaal domein

De methode van risicobepaling in het sociaal domein is nog volop in ontwikkeling. In 2015 was nog sprake van budgetfinanciering van zorgaanbieders. Zorgaanbieders ontvingen een budget van de gemeente en moesten daarvoor de noodzakelijke zorg leveren. Dit beperkte het risico voor de gemeente.

In 2016 ontvangen zorgaanbieders een vooraf bepaalde vergoeding voor de te leveren zorg. Het risico voor de gemeente is daardoor groter geworden. De zorgkosten zijn afhankelijk van de geleverde zorg. Dit betekent dat vooraf geen duidelijkheid is over de zorgkosten.

Aangezien 2016 het eerste jaar is waarin we het op deze manier doen, hebben we nog geen ervaringscijfers om ons risico op te baseren. In 2016 bepalen we het risico in het sociaal domein door op een aantal onderdelen een inschatting te maken van het risicobedrag (in bandbreedtes) en de kans van optreden. Het gaat om het risico bij de volgende onderdelen:

- inkoop van zorg
- uitvoeringskosten
- jeugd
- huisvesting

In de begroting 2016 hebben we ingeschat dat het risico bij de persoonsgebonden budgetten en beschermd wonen nihil is. In de begroting 2017 zullen we op basis van dezelfde onderdelen een inschatting van het risico maken. Op basis van de ervaringen in 2016 zullen we in 2017 de systematiek tegen het licht houden. Dit wordt zichtbaar in de rekening 2016.



## 5 HOOFDSTUK 5 NOTA RESERVES EN VOORZIENINGEN

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.

### 5.1 Kaders Besluit begroting en verantwoording

De vuistregel voor de afbakening tussen reserves en voorzieningen ligt in het beschikkingsvermogen van de raad. Er is sprake van een reserve bij een volledige beschikkingsbevoegdheid. De raad kan de bestemming van de middelen met een besluit 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.

#### Kaders voor de reserves

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

In het BBV regelen artikel 43 en 54 de vorming, indeling en de toelichting van de reserves.

In artikel 43 wordt het volgende geschreven over reserves:

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

De algemene egaliseringsreserve (AER) en de verschillende egaliseringsreserves 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 overige egaliseringsreserves 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.

## Kaders voor de voorzieningen

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

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

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

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

## Artikel 45 BBV:

Rentetoevoegingen aan voorzieningen zijn niet toegestaan.

## Artikel 55 BBV:

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

## 5.2 Toevoegingen en onttrekkingen aan reserves en voorzieningen

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

Mutaties in voorzieningen vloeien uitsluitend voort uit het aanpassen van de omvang van de voorziening aan een nieuw noodzakelijk niveau of uit vermindering vanwege aanwending voor het doel waarvoor de voorziening is ingesteld. Voorzieningen zijn immers naar beste inschatting dekkend voor de achterliggende verplichtingen en risico's.

Onttrekkingen aan de voorzieningen worden conform het BBV rechtstreeks ten laste van de voorziening geboekt en toevoegingen (inclusief vrijval) vinden uitsluitend plaats binnen de exploitatie en dus niet via bestemmingsvoorstellen.

### Rentetoerekening en rentetoevoeging

Op dit moment wordt rente toegerekend aan de reserves. De (landelijke) commissie BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) heeft onlangs een notitie over rente opgesteld. Hierin worden ook uitspraken gedaan over de toerekening van rente aan reserves.

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

We kunnen ons vinden in de aanbeveling van de commissie BBV. Naast het argument van eenvoud en transparantie, leidt het toevoegen van rente aan de reserves (zoals we nu doen) tot een extra last in de begroting. De rente over de reserve wordt meegenomen bij het bepalen van het gemeentelijke rente omslagpercentage (ROP). Het niet langer toerekenen van rente aan reserves leidt dus tot een lager ROP en daarmee tot een (structureel) voordeel in het meerjarenbeeld.

Aan de andere kant leidt het niet meer toevoegen van rente aan reserves ertoe, dat reserves niet meer aangroeien en daardoor de koopkracht van de reserve achteruit kan gaan.

Overeenkomstig het advies van de commissie BBV voegen we geen rente meer toe aan de reserves. Dit kan worden ingevoerd met ingang van de begroting 2018.

In uitzonderingsgevallen (bijvoorbeeld bij beklemde reserves ter dekking van kapitaallasten) zullen we rente aan de reserve blijven toerekenen. Uitzonderingsgevallen worden altijd ter besluitvorming aan de raad voorgelegd.

Wanneer rente wordt toegerekend aan reserves ligt het vergoedingspercentage 1,5% onder het renteomslagpercentage (ROP). In uitzonderingsgevallen kan sprake zijn van een afwijkende rentevergoeding. Aan 'beklemde' reserves waaruit de kapitaallasten van investeringen worden gedekt (zoals de reserve bovenwijkse voorzieningen), wordt het rentepercentage gelijkgesteld aan het ROP.

Wanneer aan een reserve rente wordt toegerekend, kan dit niet rechtstreeks, maar is het onderdeel van de resultaatbestemming. Het is 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.

### 5.3 Procedure beoordeling omvang reserves en voorzieningen

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

Per reserve wordt afgewogen of:

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

Per voorziening wordt afgewogen of:

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

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

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

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

## 5.4 Verschil tussen reserves en voorzieningen

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

Reserves	Voorzieningen
Eigen vermogen	Vreemd vermogen
In economische zin vrij besteedbaar	Vaste bestemming
Intern financieringsmiddel	Schuld ten opzichte van een derde (verliezen, risico's, kostenegalisatie)
Resultaatbestemming: ontstaan door resultaten in een (voorgaand) boekjaar	Resultaatbepaling: oorsprong in (voorgaand) boekjaar
Rentetoevoeging toegestaan (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