

Kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement 2025

Gemeente Groningen

10 april 2025

Inhoudsopgave

1	Samenvatting	3
2	Inleiding	5
3	Overzicht van de (wettelijke) kaders	6
3.1	Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)	6
3.2	Financiële verordening	7
3.3	Evaluatie	7
4	Risicomanagement	8
4.1	Stappen risicomanagement	8
4.2	Taken en verantwoordelijkheden	11
5	Kaders weerstandsvermogen	13
5.1	Beoordeling weerstandsvermogen	13
5.2	Benodigd weerstandsvermogen	15
5.3	Beschikbaar weerstandsvermogen	17
5.4	Aanspreken en afkomen van beschikbare weerstandsvermogen	18
5.5	Financiële kengetallen	19
6	Nota Reserves en voorzieningen	22
6.1	Kaders Besluit begroting en verantwoording	22
6.2	Toevoegingen en onttrekkingen aan reserves en voorzieningen	24
6.3	Verschil tussen reserves en voorzieningen	26

Bijlage 1: Toelichting risicoboxenmethode grondexploitaties

1 Samenvatting

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

In deze kadernota staan de gemeentelijke afspraken over risicomanagement en de bepaling van het gemeentelijk weerstandsvermogen. In het coalitieakkoord 'Het begint in Groningen. Voor wat echt van *waarde* is' is afgesproken het niveau van het weerstandsvermogen in stand te houden en de streefwaarden te handhaven. In het voorjaarsdebat 2024 is de motie 'Blijf investeren in Groningen' aangenomen. Naar aanleiding hiervan is op 8 januari 2025 de discussienota Weerstandsvermogen meningsvormend in de raad besproken. In de meningsvormende sessie is aangekondigd dat voorgesteld wordt de kadernota weerstandsvermogen en risicobeheersing 2020 op een aantal punten aan te passen. In deze geactualiseerde kadernota is de uitkomst van deze discussie verwerkt; er is één streefwaarde van 10% voor de solvabiliteit opgenomen en een periodiek evaluatiemoment toegevoegd.

Risicomanagement

Risicomanagement is gericht op het inventariseren, sturen en beheersen van risico's. Uitgangspunt daarbij is dat het risicomanagement integraal onderdeel uitmaakt van alle processen in de organisatie (integraal risicomanagement). In deze kadernota benoemen we de zeven stappen die onderdeel zijn van het gemeentelijk risicomanagement. Van belang daarbij is dat het risicomanagement aansluit bij het beleid en de doelstellingen van de gemeente en dat de verantwoordelijkheid van risico's eenduidig is belegd. Niet alle risico's kunnen worden weggenomen met beheersmaatregelen. Voor die risico's die niet weggenomen kunnen worden is weerstandsvermogen nodig. Weerstandsvermogen wordt gevormd door alle middelen en mogelijkheden die een gemeente heeft om het effect van risico's op te vangen indien ze zich voordoen.

Weerstandsvermogen

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

Uitgangspunten weerstandsvermogen:

- het streefniveau van de ratio weerstandsvermogen is ten minste 100%;
- indien de ratio weerstandsvermogen onder de 80% komt, dienen direct (bij besluitvorming over de eerstvolgende rekening of begroting) maatregelen te worden genomen die zorgen dat de ratio weer boven de 80% komt;
- het streefniveau van de reserves die meetellen in het beschikbaar weerstandsvermogen is ten minste 50% van het benodigd weerstandsvermogen;
- er moet ten minste €25 miljoen beschikbaar zijn in de algemene reserve. Indien de omvang van de algemene reserve onder de €25 miljoen komt, dienen direct (bij besluitvorming over de eerstvolgende rekening of begroting) maatregelen te worden genomen die zorgen dat de algemene reserve wordt aangevuld.

De streefwaarden zijn geen doel zo zich. Door het opnemen van de streefwaarde wordt de eventueel benodigde aanvulling van de reserves jaarlijks meegewogen bij het opstellen van de begroting. Bij de start van nieuwe (SIA) projecten brengen we het effect op het weerstandsvermogen in beeld en kijken we naar de bredere effecten op de financiële positie. Indien nodig en mogelijk vullen we het weerstandsvermogen aan. Op het moment dat we het weerstandsvermogen moeten aanspreken, voor bijvoorbeeld de projecten uit de strategische investeringsagenda (SIA), beoordelen we op basis van inhoudelijke afwegingen wanneer we het weerstandsvermogen weer aan kunnen vullen tot het gewenste niveau.

Benodigd weerstandsvermogen

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

Voor de grondexploitaties wordt de risicoboxenmethode toegepast. Een toelichting op deze methode is opgenomen in bijlage 1.

Beschikbaar weerstandsvermogen

Het beschikbaar weerstandsvermogen wordt gevormd door de middelen die beschikbaar zijn om tegenvallers te kunnen opvangen. Eén van de meest bekende posten in het beschikbare weerstandsvermogen is de algemene reserve. De reserve grondzaken, reserve De Suikerzijde (vanaf 2022) en reserve Meerstad Noord/GEB Holding BV (vanaf 2024) zijn ook onderdeel van het beschikbare weerstandsvermogen. De andere bronnen die we rekenen tot het beschikbaar weerstandsvermogen zijn de stille reserve bij de Enexis aandelen, de onbenutte belastingcapaciteit, de niet structureel ingezette intensiveringsmiddelen en de post onvoorzien.

Financiële kengetallen

Gemeenten zijn verplicht een overzicht met financiële kengetallen op te nemen in de begroting en de jaarrekening. Deze kengetallen zijn van belang voor het bepalen en versterken van de financiële positie. De kengetallen kunnen alleen op langere termijn worden beïnvloed. Het hanteren van streefwaarden geeft daarmee richting aan toekomstige (investerings-) besluiten. Bij toekomstige besluiten over de inzet van middelen bij begroting en rekening zal de financiële positie expliciet worden afgewogen.

Voor drie kengetallen zijn streefwaarde opgenomen:

- netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen, we streven naar maximaal 120%;
- solvabiliteitsratio, we streven naar minimaal 10%;
- structurele exploitatieruimte, we streven naar minimaal 0%.

VNG houdbaarheidstest gemeentefinanciën

De houdbaarheidstest gemeentefinanciën is een vorm van stresstest en geeft inzicht in de robuustheid van de financiële positie van de gemeente. De test wordt jaarlijks door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) beschikbaar gesteld. We voeren de houdbaarheidstest jaarlijks uit en lichten de uitkomsten toe in de voorjaarsbrief. De houdbaarheidstest is een financieel technisch instrument en kijkt naar de scores op een aantal kengetallen zoals de solvabiliteit en belastingdruk.

Evaluatie

Indien bijstelling nodig is door wensen vanuit de raad op bijvoorbeeld de uitgangspunten of de streefwaarden, of door externe ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld vanuit wet- en regelgeving (het BBV) of financiële ontwikkelingen, dan actualiseren we deze kadernota en leggen deze ter vaststelling voor aan de raad. Daarnaast wordt periodiek een evaluatie uitgevoerd welke is gekoppeld aan de collegeperiode. Bij de start van een nieuw college evalueren wij of bijstelling noodzakelijk wordt geacht.

Nota reserves en voorzieningen

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

2 Inleiding

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

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

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

Risicomanagement en het weerstandsvermogen zijn onderling nauw verbonden en vormen een belangrijk onderdeel van het (financiële) beleid van een gemeente. In deze kadernota geven we aan hoe we het risicomanagement uitvoeren en op welke wijze we het weerstandsvermogen bepalen. In het coalitieakkoord 'Het begint in Groningen. Voor wat echt van *waarde* is' zijn afspraken opgenomen over het weerstandsvermogen. De uitkomsten naar aanleiding van de bespreking van de discussienota Weerstandsvermogen op 8 januari jl. in de raad zijn meegenomen in deze geactualiseerde kadernota.

Deze kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement is als volgt opgebouwd:

Hoofdstuk 3: Overzicht van de (wettelijke) kaders

Hoofdstuk 4: Risicomanagement

Hoofdstuk 5: Kaders weerstandsvermogen

Hoofdstuk 6: Nota reserves en voorzieningen

Bijlage 1: Toelichting risicoboxenmethode grondexploitaties

3 Overzicht van de (wettelijke) kaders

De kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement 2025 is tot stand gekomen binnen de kaders en voorschriften die op verschillende niveaus hieraan worden gesteld:

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

3.1 Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

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

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

In artikel 11 staat over het weerstandsvermogen:

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

3.2 Financiële verordening

De voorschriften van het BBV zijn uitgewerkt in de Financiële verordening gemeente Groningen 2024. Deze verordening is door de raad vastgesteld op 18 december 2024. Onderstaande artikel is hierin opgenomen.

Artikel 26: Weerstandsvermogen & risicobeheersing en reserves & voorzieningen (versie 2024)

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

3.3 Evaluatie

Indien bijstelling nodig is door wensen vanuit de raad op bijvoorbeeld de uitgangspunten of de streefwaarden, of door externe ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld vanuit wet- en regelgeving (het BBV) of financiële ontwikkelingen, dan actualiseren we deze kadernota en leggen deze ter vaststelling voor aan de raad. Daarnaast wordt periodiek een evaluatie uitgevoerd welke is gekoppeld aan de collegeperiode. Bij de start van een nieuw college evalueren wij of bijstelling noodzakelijk wordt geacht.

4 Risicomanagement

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

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

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

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

4.1 Stappen risicomanagement

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

1. Beleid en doelstellingen

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

2. Risico-inventarisatie en risicocallocatie aan organisatieonderdeel

We voeren een zo volledig mogelijke inventarisatie uit van mogelijke gebeurtenissen en acties die het bereiken van de doelen in gevaar kunnen brengen. Daarbij is het belangrijk steeds zo eenduidig mogelijk vast te stellen wat de fundamentele oorzaken van die risico's zijn. Daarmee zijn we in staat de juiste beheersmaatregelen te bepalen. Periodiek moet worden bekeken of de geïnventariseerde risico's nog actueel zijn, of er risico's van de lijst kunnen worden afgevoerd en of er nieuwe risico's zijn ontstaan.

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

3. Risico's kwantificeren

Het kwantificeren van de risico's heeft twee doelen.

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

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

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

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

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

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

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

3.1. Second opinion

Bij projecten waarbij het risico voor de gemeente Groningen groot is, laten we een second opinion uitvoeren door een onafhankelijke partij. Wat groot is bakenen we niet af omdat dit van geval tot geval kan verschillen. Het geldt bijvoorbeeld voor -soms nieuwe- grotere en/of strategische projecten waar we als gemeente minder ervaring mee hebben. Het kan ook gaan om de situatie waarbij we als gemeente een lening of eigen vermogen verstrekken aan een derde en een extra beoordeling op die derde partij uitvoeren.

Een second opinion omvat meer dan alleen een technische validatie van een rekenmodel. Er wordt daarnaast bijvoorbeeld gekeken naar de belangrijkste uitgangspunten van een businesscase, gebruikte datasets, kosten- en opbrengstramingen, volledigheid van risico's en gevoeligheidsanalyses. De opdrachtverstrekking voor een second opinion moet ter goedkeuring worden voorgelegd aan de concerncontroller. Aanbevelingen vanuit een second opinion worden meegenomen in de besluitvorming richting college en raad. Vertaling vindt plaats in het treffen van beheersmaatregelen of beschikbaar weerstandsvermogen. Een second opinion helpt ons ook om risico's te kunnen kwantificeren.

De second opinion wordt zoals gezegd door een onafhankelijke partij uitgevoerd. Binnen de gemeentelijke organisatie merken we concerncontrol (tweedelijns-control) en audit (derdelijns-control) als onafhankelijk aan omdat deze afdelingen los staan van de inhoudelijke directies. Genoemde afdelingen kunnen dus ook (onderdelen

van) een second opinion uitvoeren. Randvoorwaarde bij iedere second opinion is onafhankelijkheid en deskundigheid op het desbetreffende gebied.

4. Vaststellen risicotoleranties

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

5. Sturen en beheersen (risicobeheersmaatregelen)

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

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

Bij het vermijden of elimineren van het risico wordt de oorzaak van het risico opgeheven. Dit kan bijvoorbeeld door het beleid dat het risico veroorzaakt te stoppen of aan te passen. Vermijden is niet een mogelijkheid indien het risico niet binnen de beïnvloedingssfeer van de gemeente ligt. Verminderen van de impact (gevolgen) van het risico kan plaatsvinden door ofwel de omvang van het risico terug te brengen (bijvoorbeeld door projecten te faseren) ofwel de kans van optreden te verlagen. Overdragen van risico's houdt in dat risico's worden overgedragen aan een andere partij. De gevolgen van een risico raken dan niet langer de gemeente. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan contracten, algemene voorwaarden, garanties, derden aansprakelijk stellen en verzekeringen. Als geen van de hierboven genoemde soorten maatregelen mogelijk of wenselijk is, kan ervoor gekozen worden om het risico te accepteren. Als een risico wordt geaccepteerd zal hiervoor beschikbaar weerstandsvermogen moeten worden aangehouden, bijvoorbeeld in de vorm van een reserve. In het geval het risico zich voordoet, kan deze worden opgevangen met het beschikbare weerstandsvermogen.

6. Rapportage risicobeheersmaatregelen

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

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

Risico's die op basis van artikel 87 van de Gemeentewet juncto artikel 5.1 Wet open overheid niet openbaar gemaakt kunnen worden (bijvoorbeeld omdat zij vertrouwelijke bedrijfsgegevens van derden betreffen, of omdat publicatie de financiële belangen van de gemeente zou schaden) worden niet opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen, maar bij eerste opname onder geheimhouding verstrekt aan de raad. Het effect van deze geheime risico's wordt wel meegenomen bij de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen.

Bij aanvang van nieuwe (SIA) projecten/activiteiten worden risico's in beeld gebracht en voorzien van beheersmaatregelen. In het raadsvoorstel bij een investeringsbesluit wordt hierover gerapporteerd. Zie hiervoor het gedeelte over nieuwe projecten in paragraaf 5.1. Ook ambtelijk wordt gerapporteerd over risico's en genomen beheersmaatregelen. De rapportages gaan onder andere over risico's/incidenten die zich hebben voorgedaan, effect voor de risico inschatting en beheersmaatregelen die zijn genomen of aanvullend nodig zijn. De rapportage over risico's wordt betrokken bij de directieplannen en de gesprekken die daarover plaatsvinden. Voorbeelden hiervan zijn de periodieke frauderisicoanalyse en risico-inventarisatie ten behoeve van de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing bij de begroting en het jaarverslag.

7. Evalueren risicobeheersmaatregelen

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

4.2 Taken en verantwoordelijkheden

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

Gemeenteraad

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

College B&W

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

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

Gemeentesecretaris / Concerndirecteuren

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

Control

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

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

Audit

Auditing en de functionaris gegevensbescherming vormen de derdelijns-control. Auditing levert onafhankelijke en objectieve audit, assurance- en adviesdiensten. De diensten zijn bedoeld om meerwaarde te leveren en de activiteiten van gemeente Groningen te verbeteren. Auditing helpt doelstellingen te realiseren door op een systematische en gedisciplineerde aanpak de effectiviteit van de processen van governance, risicomanagement en beheersing te verbeteren.

5 Kaders weerstandsvermogen

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

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

5.1 Beoordeling weerstandsvermogen

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

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

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

▪ Ratio weerstandsvermogen

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

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

Om het weerstandsvermogen te kunnen beoordelen dient te worden vastgesteld welke ratio de gemeente Groningen nastreeft. Hiervoor hanteren we onderstaande waarderingstabel.

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

Uitgangspunten weerstandsvermogen:

- het streefniveau van de ratio weerstandsvermogen is ten minste 100%;
- indien de ratio weerstandsvermogen onder de 80% komt, dienen direct (bij besluitvorming over de eerstvolgende rekening of begroting) maatregelen te worden genomen die zorgen dat de ratio weer boven de 80% komt;
- Het streefniveau van de reserves die meetellen in het beschikbaar weerstandsvermogen is ten minste 50% van het benodigd weerstandsvermogen;
- er moet ten minste €25 miljoen beschikbaar zijn in de algemene reserve. Indien de omvang van de algemene reserve onder de €25 miljoen komt, dienen direct (bij besluitvorming over de eerstvolgende rekening of begroting) maatregelen te worden genomen die zorgen dat de algemene reserve wordt aangevuld.

Toelichting op de uitgangspunten

De streefwaarden zijn geen doel zo zich. Door het opnemen van de streefwaarde wordt de eventueel benodigde aanvulling van de reserves jaarlijks meegewogen bij het opstellen van de begroting. De benodigde aanvulling kan daarbij integraal worden afgewogen tegen de andere opgaven.

We streven naar een ratio van 100% of hoger. Hiermee zijn we in staat om het ingeschatte financiële effect van risico's op te vangen. Het beschikbare weerstandsvermogen is opgebouwd uit reserves en overige posten (zie paragraaf 5.3). Wanneer risico's zich voordoen is het belangrijk om direct over voldoende reserves te beschikken om deze direct op te kunnen vangen. Daarom is een streefniveau opgenomen voor de harde reserves (algemene reserve en bestemmingsreserves) die meetellen in het beschikbaar weerstandsvermogen van ten minste 50% ten opzichte van het benodigd weerstandsvermogen en wordt een harde ondergrens gehanteerd voor de hoogte onze algemene reserve.

Op basis van wet- en regelgeving is geen minimumniveau bepaald voor de algemene reserve. Om risico's financieel op te kunnen vangen wanneer ze zich voordoen is het aan te bevelen om een minimumniveau van de algemene reserve vast te stellen. De hoogte van de norm die wordt gesteld is mede afhankelijk van de specifieke situatie. In ons geval is het weerstandsvermogen naast de algemene reserve uit andere posten opgebouwd. In de vorige kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement is de ondergrens van de algemene reserve gebaseerd op een inschatting van acute tegenvallers van de afgelopen jaren en bepaald op € 25 miljoen. Deze inschatting is in lijn met voorgaande periode. In samenhang beschouwd maakt dit dat we daarom deze ondergrens blijven hanteren. In combinatie met de overige uitgangspunten en het professionele risicomanagement dat we voeren zijn wij van mening hiermee een goede balans aan te houden tussen onze financiële weerbaarheid en de doelen die we willen bereiken.

Nieuwe projecten

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

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

Dynamisch weerstandsvermogen

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

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

5.2 Benodigd weerstandsvermogen

Het benodigd weerstandsvermogen wordt bepaald door:

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

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

Waarschijnlijkheidsfactor

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

Incidentele en structurele risico's

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

Bepalen omvang benodigd weerstandsvermogen

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

Risicoboxenmethode

Voor het bepalen van de omvang van het risico bij de grondexploitaties hanteren wij de risicoboxenmethode. Uitgangspunten hierbij zijn:

- we nemen bij grondexploitaties een specifiek risico op voor onvoorziene kosten. Het is niet toegestaan een algemene post 'onvoorzien' op te nemen binnen grondexploitaties (BBV). Wel kan een opslag worden gehanteerd voor kostensoorten die gezien hun aard onzekerheden bevatten;
- we houden rekening met een renterisico ten opzichte van de in de grondexploitatie gehanteerde rente. Het is niet toegestaan in grondexploitaties te rekenen met een buffer op de rente ter beheersing van het renterisico. Dit verhoogt het risico van de grondexploitatie. In de risicoboxenmethode wordt voor het risico op rentestijging een risico opgenomen;
- we maken onderscheid in looptijd bij het bepalen van het algemene risico bij gronduitgifte. Bij het bepalen van het risico bij de gronduitgifte houden we rekening met een verschil in looptijden tussen projecten. We maken bij het bepalen van het risico onderscheid tussen projecten met een (resterende) kortere looptijd en een langere looptijd;
- de besluitvorming over de grondexploitatie en de besluitvorming over de aanleg van bovenwijkse voorzieningen die nodig zijn voor de grondexploitatie worden gekoppeld (gebiedsbrede benadering). De kosten

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

- verplichte tussentijdse winstneming (BBV) wordt toegevoegd aan de reserve grondzaken. Het BBV bepaalt dat indien er een betrouwbare inschatting van de te realiseren winst kan worden gemaakt, deze winst uit de grondexploitatie moet worden genomen. De regels hiervoor zijn opgenomen in de notitie grondbeleid in begroting en jaarstukken 2023 van de commissie BBV. Het uitnemen van winst verkleint de buffer in de grondexploitatie, terwijl het berekende risico volgens de risicoboxenmethode juist toeneemt. Verplichte winstnemingen (en de vrijval van verliesvoorzieningen bij herzieningen) voegen we toe aan de reserve grondzaken.

De uitwerking nemen we jaarlijks op in de uitgangspunten voor de herziening van grondexploitaties. Hierin worden de parameters inclusief de parameters voor het weerstandsvermogen vastgelegd. Deze uitgangspunten stelt het college elk jaar vast. De raad wordt hierover schriftelijk geïnformeerd.

In bijlage 1 geven we een uitgebreidere toelichting op de risicoboxenmethode.

Gehanteerde risicomethoden

Naast de risicoboxenmethode hanteren we binnen de gemeente verschillende methoden voor het bepalen van het risico. Zo hebben we een methode voor het berekenen van het risico bij het parkeerbedrijf, een methode voor bepaling van het risico bundeling van uitkeringen inkomensvoorzieningen aan gemeenten (BUIG) en overige methoden. Bij de onderbouwing van de risico's in de paragraaf weerstandsvermogen nemen we op hoe de risico's zijn bepaald. Op deze manier zijn we in staat om verbeteringen van de gehanteerde methoden direct toe te passen zonder daarbij af te wijken van de uitgangspunten in de kadernota.

Verbonden partijen

Uitgangspunt bij de aan ons verbonden partijen, onder ander gemeenschappelijke regelingen en besloten vennootschappen (BV's), is dat de verbonden partij zelf in staat is de risico's die de verbonden partij aangaat en loopt op te kunnen vangen. Indien uit een periodieke beoordelen van de risico's die de verbonden partij loopt afgezet tegen het beschikbare weerstandsvermogen (bijvoorbeeld het eigen vermogen, een post onvoorzien, een vastgestelde verwachte positieve netto contante waarde van een grondexploitatie of uitkomst van een business case) blijkt dat aan dit uitgangspunt niet wordt voldaan, dan wordt beoordeeld of hiervoor een risico wordt toegevoegd.

Houdbaarheidstest gemeentefinanciën van de VNG

De houdbaarheidstest gemeentefinanciën is een vorm van stresstest en geeft inzicht in de robuustheid van de financiële positie van de gemeente. De test wordt jaarlijks door de VNG beschikbaar gesteld. We voeren de houdbaarheidstest jaarlijks uit en lichten de uitkomsten toe in de voorjaarsbrief.

De houdbaarheidstest is een financieel technisch instrument en kijkt naar de scores op een aantal kengetallen zoals de solvabiliteit en belastingdruk. Deze kengetallen staan niet op zichzelf maar komen voort uit de bestuurlijke keuzes. Groningen investeert bijvoorbeeld veel in gebiedsontwikkeling en daarvoor hebben we veel gronden in bezit. De leningen die we hiervoor moeten aantrekken beïnvloeden onze scores negatief, terwijl de gronden die we in bezit hebben niet meetellen.

Het voordeel van de houdbaarheidstest is dat dit instrument door alle gemeenten kan worden gebruikt, waardoor we beter in staat zijn de gemeente Groningen te vergelijken met andere gemeenten.

5.3 Beschikbaar weerstandsvermogen

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

Onderdelen beschikbaar weerstandsvermogen

Middelen kunnen alleen tot het beschikbaar weerstandsvermogen worden gerekend als:

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

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

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

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

* I = incidenteel, S = structureel

Reserves

Naast de algemene reserve wordt tot het beschikbaar weerstandsvermogen gerekend:

- reserve grondzaken, dient ter vorming van een toereikende buffer voor het opvangen van schommelingen op de grondexploitaties;
- reserve De Suikerzijde, dient conform raadsvoorstel uit 2022 tot een bedrag van 3,75 miljoen euro onder andere ter dekking van het risico op de kapitaalstorting (agio) in het eigen vermogen;
- reserve Meerstad Noord/GEB Holding BV, dient conform raadsbesluit van 10 juli 2024 onder andere ter dekking van het risico volgend uit de kapitaalstorting in eigen vermogen en vreemd vermogen van het Gemeentelijk Energie Bedrijf BV.

Op basis van een raadsbesluit is het mogelijk om de reserves die al dan niet meetellen voor het beschikbare weerstandsvermogen aan te passen.

Stille reserves

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

Stille reserves kunnen voorkomen bij:

- financiële vaste activa;
- materiele vaste activa.

Op dit moment rekenen we alleen de waarde van de Enexis aandelen mee in het beschikbare weerstandsvermogen. De boekwaarde van de aandelen op de balans van de gemeente is beperkt. Enexis laat jaarlijks een waardering van het bedrijf uitvoeren. Hieruit blijkt dat de marktwaarde van het bedrijf veel groter is dan de waarde die we meenemen in het beschikbaar weerstandsvermogen. Uitgangspunt hierbij is dat de aandelen binnen een jaar verkocht kunnen worden. Op basis daarvan zijn we in staat de waarde van ons aandeel in Enexis binnen een periode van één jaar te gelde te maken en daardoor kunnen we maximaal het verschil tussen de geschatte marktwaarde en de boekwaarde op de balans meenemen in het beschikbare weerstandsvermogen. In het beschikbaar weerstandsvermogen houden we voorzichtigheidshalve rekening met een stille reserve van 50 miljoen euro.

Onbenutte belastingcapaciteit

De onbenutte belastingcapaciteit doelt op het verschil tussen de huidige inkomsten uit belastingen en leges en de maximaal mogelijke inkomsten. Deze potentiële extra opbrengsten – die tot stand zouden komen door tariefsverhogingen – kunnen tot het weerstandsvermogen worden gerekend. De tarieven van de gemeente Groningen liggen boven de norm die wordt gehanteerd om in aanmerking te komen voor toelating tot artikel 12 steun van het Rijk. Gemeenten kunnen zelf besluiten over verhoging van de OZB tarieven. Mogelijk dat het Rijk overgaat tot het maximeren van de OZB-tarieven. Voor het beschikbaar weerstandsvermogen blijven we rekening houden met een mogelijke verhoging van 5% van alle OZB tarieven. Een eventuele maximering van de OZB-tarieven kan van invloed zijn op het hiervoor gehanteerde percentage.

Buffers in grondexploitaties

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

5.4 Aanspreken en afkomen van beschikbare weerstandsvermogen

De volgorde voor het aanspreken van het beschikbare weerstandsvermogen is:

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

De bekleemde reserves De Suikerzijde en Meerstad Noord/GEB Holding BV zijn specifiek ingericht ter afdekking van het risico op de kapitaalstorting (eigen en/of vreemd vermogen).

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

Afromen

In principe is het mogelijk het deel van het beschikbare weerstandsvermogen boven de ratio van 100% af te romen. Hierbij dient rekening te worden gehouden met fluctuaties in het benodigde weerstandsvermogen over de jaren heen en actuele en toekomstige ontwikkelingen bij het uitvoeren van de projecten uit de strategische investeringsagenda (SIA) die het risicoprofiel verhogen. Daarnaast dient hierbij ook te worden gekeken naar de streefwaarde van het aandeel reserves en de ondergrens van €25 miljoen voor de algemene reserve. We zijn terughoudend met het afromen van de algemene reserve als de ratio onder de 100% en het aandeel van de reserves in het beschikbaar weerstandsvermogen onder de streefwaarde ligt.

5.5 Financiële kengetallen

Zoals opgenomen in paragraaf 3.1 zijn gemeenten zijn verplicht een overzicht met financiële kengetallen op te nemen in de begroting en de jaarrekening. Daarbij moet ook een toelichting worden gegeven op de uitkomst van de kengetallen en wat deze betekenen voor de financiële positie van de gemeente. De verplichte kengetallen zijn:

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

Om een beeld te geven van de kengetallen van de gemeente Groningen zijn de kengetallen uit de begroting 2025 hieronder opgenomen.

Begroting 2025 Kengetallen (bedragen x 1.000 euro)	Rekening 2023	Begroting 2024	Begroting 2025	Begroting 2026	Begroting 2027	Begroting 2028
Netto schuldquote	124,8%	142,6%	134,0%	141,5%	142,2%	141,0%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	95,3%	114,1%	110,3%	119,2%	121,7%	123,4%
Solvabiliteitsratio	10,3%	9,9%	10,9%	11,0%	11,5%	12,3%
Structurele exploitatieruimte	2,7%	0,3%	0,5%	0,5%	1,0%	0,3%
Grondexploitatie excl. Meerstad, Stadshavens en Suikerzijde	3,6%	6,8%	2,8%	3,0%	3,5%	3,2%
Grondexploitatie incl. Meerstad, Stadshavens en Suikerzijde	29,5%	37,8%	30,3%	32,3%	32,6%	32,6%
Belastingcapaciteit	118,4%	124,1%	124,0%	124,0%	124,0%	124,0%

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

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

Kengetal			Categorie A	Categorie B	Categorie C
1.	Netto schuldquote	a. zonder correctie doorgeleende gelden	<90%	90-130%	>130%
		b. met correctie doorgeleende gelden	<90%	90-130%	>130%
2.	Solvabiliteitsratio		>50%	20-50%	<20%
3.	Grondexploitatie		<20%	20-35%	>35%
4.	Structurele exploitatieruimte *		B én mjr >0%	B of mjr >0%	B én mjr <0%
5.	Belastingcapaciteit		<95%	95-105%	>105%

Categorie A	laag risico
Categorie B	gemiddeld risico
Categorie C	hoog risico

Voor de volledigheid zijn in tabel met de kengetallen begroting 2025 ook de cijfers uit de rekening 2023, begroting 2024, de meerjarige verwachting en de streefwaarden toegevoegd. De streefwaarden worden hieronder toegelicht.

De signaleringswaarden voor de kengetallen gebruiken we bij de beoordeling van de financiële positie. Voor de gemeente Groningen geldt dat we voor de schuldquote (niet gecorrigeerd voor verstrekte leningen) en de solvabiliteit in de meest risicovolle categorie zitten. Het is daarom zinvol voor deze kengetallen een streefwaarde vast te stellen. Gezien het belang van een structureel sluitende begroting stellen we ook een streefwaarde voor de structurele exploitatieruimte vast. De kengetallen kunnen alleen op langere termijn worden beïnvloed. Het hanteren van streefwaarden geeft richting aan toekomstige (investerings-) besluiten. Bij toekomstige besluiten over de inzet van middelen zal de versterking van de financiële positie expliciet worden afgewogen.

Streefwaarde kengetallen

Netto schuldquote (gecorrigeerd voor verstrekte leningen)

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

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

Solvabiliteit

In deze kadernota stellen we voor één streefwaarde voor de solvabiliteit van 10% te hanteren. Dit stellen we voor omdat we moeten accepteren dat we de komende jaren niet kunnen voldoen aan de in de vorige kadernota opgenomen lange termijn streefwaarde. De maatschappelijke opgaven voor de gemeente zijn groot en er liggen grote investeringsopgaven in zaken als gebiedsontwikkeling, cultuur- en sportvoorzieningen, energietransitie en vervanging & verduurzaming in het verschiets. Het gaat om projecten die essentieel zijn voor het op peil houden van het voorzieningenniveau in onze gemeente en regio. Daar komt bovenop dat de financiën van gemeenten onder zware druk staan door de korting van het Rijk op het gemeentefonds (het ravijn). Het is daardoor niet meer reëel om de streefwaarde voor de lange termijn op 20% te houden. Wij achten dit verantwoord door het voeren van professioneel risicomanagement. Om te waarborgen dat de financiële positie van de gemeente houdbaar blijft, is het daarnaast van belang dat de ratio's weerstandsvermogen op niveau zijn en blijven en dat de begroting meerjarig sluit.

Structurele exploitatieruimte

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

6 Nota Reserves en voorzieningen

De nota weerstandsvermogen en risicomanagement dient volgens de Financiële verordening gemeente Groningen 2024 (artikel 26 lid 2) tevens de regels omtrent de reserves en voorzieningen te behandelen. Het betreft de vorming en besteding van de reserves en de voorzieningen, evenals de toerekening en verwerking van de rente hierover.

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

6.1 Kaders Besluit begroting en verantwoording

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

Kaders voor de reserves

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

In artikel 43 (versie 2024) 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.

We hanteren één algemene reserve (AR) en meerdere bestemmingsreserves. In de begroting en het jaarverslag nemen we een overzicht op van onze reserves.

In artikel 54 (versie 2024) wordt het volgende geschreven over reserves:

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

Functies en presentatie

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

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

Voor de reserves op de balans geldt dat de aard en reden, evenals de toevoegingen en onttrekkingen worden toegelicht. Het principe eerst resultaat bepalen, dan pas bestemmen is hierbij van toepassing.

Bij de jaarrekening wordt per reserve het verloop gedurende het jaar in een overzicht weergegeven, conform het BBV.

Kaders voor de voorzieningen

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

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

In artikel 44 van het 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 gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal begrotingsjaren;
 - d de bijdragen aan toekomstige vervangingsinvesteringen, waarvoor een heffing wordt geheven als bedoeld in artikel 35, eerste lid, onder b.
- 2 Tot de voorzieningen worden ook gerekend van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden, met uitzondering van de voorschotbedragen, bedoeld in artikel 49, onderdeel b.
- 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 vrijgevalen bedragen;
 - d. de aanwendungen;
 - e. saldo aan het einde van het begrotingsjaar.

Voorzieningen dienen naar beste inschatting dekkend te zijn voor de achterliggende verplichtingen en risico's. Ze mogen echter niet groter of kleiner zijn dan de verplichtingen en risico's waarvoor ze zijn ingesteld. Voorts kan een voorziening worden ingesteld om de uitgaven c.q. verplichtingen in de tijd gezien gelijkmatig te verdelen, bijvoorbeeld voor groot onderhoud waarbij een belangrijke voorwaarde is dat er een actueel onderhoudsplan is.

Voorzieningen worden niet meegenomen bij de berekening van het weerstandsvermogen. 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.

6.2 Toevoegingen en onttrekkingen aan reserves en voorzieningen

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

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

Met vaststelling van de financiële verordening 2024 is hieraan, op basis van artikel 6, het mandaat aan het college van B&W toegevoegd om mutaties op te voeren voor overschotten op resultaten samenwerkingsverbanden en middelen in het gemeentefonds voor taakmutaties bij de decembercirculaire in de reserve budgetoverheveling.

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

Rentetoerekening en rentetoevoeging

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

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

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

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

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

Procedure beoordeling omvang reserves en voorzieningen

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

Per reserve wordt afgewogen of:

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

Per voorziening wordt afgewogen of:

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

6.3 Verschil tussen reserves en voorzieningen

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

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

BIJLAGE 1: Toelichting risicoboxenmethode grondexploitaties

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

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

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

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

De risicoboxensystematiek kent drie boxen. De boxen bestaan uit:

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

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

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

Uitgangspunten hierbij zijn:

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

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