



Afdeling Concern Financiën
Onderwerp Nota Weerstandsvermogen

Bezoekadres
Waagstraat 1

Postadres
Postbus 20001
9700 PB Groningen

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
Groningen

Wij zijn met het openbaar vervoer
bereikbaar, buslijnen 1, 2, 3, 5, 6,
11, 13, 16

Informatie over vertrektijden krijgt
u via 0900-92 92

In uw antwoord graag datum en
kenmerk vermelden.

Telefoon (050) 367 7685 Bijlage 2
Datum **1 8 FEB 2011** Uw brief
van

Ons
kenmerk BD 10.2419347
Uw
kenmerk

E-mailadres
bestuursdienst@bsd.groningen.nl

Website
www.groningen.nl

Geachte heer / mevrouw,

Hierbij bieden wij u de nota Weerstandsvermogen aan. Hierin gaan we
achtereenvolgens in op:

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

De nota weerstandsvermogen gaat over de relatie tussen risico's en
weerstandscapaciteit. In de uitvoering van onze gemeentelijke taken lopen wij
risico's. Om de mogelijke financiële effecten van deze risico's op te kunnen
vangen, is het noodzakelijk over voldoende weerstandscapaciteit te
beschikken. Financiële tegenvallers kunnen dan worden opgevangen zonder
schadelijke gevolgen voor andere projecten en taken. Voor de lange termijn
streven wij ernaar dat het beschikbare weerstandsvermogen gelijk is aan het
benodigde weerstandsvermogen (100%). Voor de korte termijn is het streven
80% van het benodigde weerstandsvermogen beschikbaar te hebben, dit staat
gelijk aan de score 'matig'¹. Om te beoordelen of de korte en lange termijn
ambities haalbaar zijn, hebben wij het weerstandsvermogen in de begroting
2011 beoordeeld. Tevens is de risicoboxenmethode, welke specifiek voor
het Grondbedrijf wordt gehanteerd, beoordeeld. Tot slot hebben we de
huidige systematiek vergeleken met de risicosimulatie volgens de Monte
Carlo methode.

Actualisatie Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen in de begroting 2011 bedraagt 81% van het
benodigde weerstandsvermogen en wordt daarmee als matig geclassificeerd.

¹ Collegeprogramma 2010 – 2014 "Groningen progressief en met energie, stad voor
iedereen." Financiële uitgangspunten, weerstandsvermogen, pagina 32.



Dit komt overeen met het beleidsstreven van het college op korte termijn. Om hieraan te voldoen hebben wij in de begroting dotaties gedaan aan de Algemene Egalisatiereserve (AER) en aan de reserve Grondzaken. We hebben het weerstandsvermogen uit de begroting 2011 geactualiseerd. Daarbij hebben we alle risico's opnieuw doorgenomen en beoordeeld. Dit heeft geleid tot een wijziging van het weerstandsvermogen. De nieuwe uitkomst is 80%.

Risicoboxenmethode

Naast een beoordeling van alle risico's hebben we ook de risicoboxenmethode geactualiseerd en hiervan het effect op het weerstandsvermogen zichtbaar gemaakt. De belangrijkste wijzigingen zijn het anders verwerken van aanbestedingsrisico's, het lager beoordelen van het grondprijzenrisico, het hoger beoordelen van het verdragingsrisico en het niet meenemen van het plankostenrisico. In hoofdstuk 4 worden de aanpassingen in de risicoboxenmethode uitgebreider toegelicht.

Het toepassen van de wijzigingen leidt ertoe dat er minder weerstandsvermogen nodig is voor de risico's uit de grondexploitaties. De beschikbare weerstandcapaciteit binnen het grondbedrijf is 34,2 miljoen euro. De benodigde weerstandcapaciteit voor de risico's uit de grondexploitatie o.b.v. de verfijnde risicoboxenmethode bedraagt 51,8 miljoen euro (90% van 57,6 miljoen euro), ten opzichte van 74,7 miljoen euro (90% van 83 miljoen euro) in de begroting 2011. Binnen het grondbedrijf is het tekort van de weerstandcapaciteit daarmee met 22,9 miljoen euro afgenomen, van 40,5 miljoen euro tot 17,6 miljoen euro.

Wanneer we rekening houden met de uitkomsten van de verfijnde risicoboxenmethode komt het gemeentelijk weerstandsvermogen uit op 94%. De effecten van nieuwe projecten zoals RegioTram en Zuidelijke Ringweg zijn hierin nog niet opgenomen². Wanneer we deze effecten wel meenemen komt de ratio tussen 81% en 87% uit.

In het collegeprogramma hebben we aangegeven dat we op lange termijn streven naar een weerstandsvermogen van 100% en voor de korte termijn een score van 80% willen realiseren. Met de nieuwe uitkomst voldoen we aan de korte termijn doelstelling uit het collegeprogramma. Op langere termijn is een aanvulling nodig van 17-27 miljoen euro.

² In paragraaf 3.4 gaan we in op hoe we om willen gaan met de risico's bij nieuwe projecten in relatie tot ons Weerstandsvermogenweerstandvermogen.



Risicosimulatie (Monte Carlo methode)

Voor een goede beoordeling van het weerstandsvermogen hebben wij naast de in de begroting gehanteerde systematiek een alternatieve methode toegepast, namelijk de Monte Carlo risicosimulatie. Hierbij hebben we gebruik gemaakt van de geactualiseerde cijfers. Beide uitkomsten kunnen zo met elkaar worden vergeleken.

Uitgangspunt bij de risicosimulatie is een statistische benadering die ervan uitgaat dat de risico's zich niet allemaal tegelijk en in hun maximale omvang voor zullen doen. Voor elk risico wordt aangegeven binnen welke bandbreedte de omvang zich bevindt. De computer simuleert hoe de mix van risico's zich voor kan doen en voor welk bedrag en herhaalt dit 200.000 keer. De uitkomst is een kansverdeling. Op basis van het feitelijke weerstandsvermogen uit de begroting 2011 (dus aangepast op onze beoordeling) is de minimale omvang van de risico's 0 en de maximale omvang 500 miljoen euro. De kans dat deze omvang zich voordoet blijkt uit de risicosimulatie nihil te zijn. Uit de simulatie blijkt dat het huidige weerstandsvermogen van 118,5 miljoen euro in 75%-80% van de gevallen voldoende is om de risico's op te vangen. In hoofdstuk 5 gaan we nader in op deze systematiek.

We stellen voor de risicosimulatie om de twee jaar uit te voeren. Hiermee voegen we een ander perspectief toe om te kijken naar het weerstandsvermogen en risicomangement binnen de gemeente Groningen. Daarnaast willen we de manier van inschatten van effect en kans van optreden van risico's overnemen van de Monte Carlo benadering. Dit betekent dat we bij het inschatten van risico's rekening gaan houden met bandbreedtes. Deze benadering doet meer recht aan de werkelijkheid. Het inschatten van risico's blijft subjectief. Door een goede onderbouwing en vastlegging hiervan, willen we het zoveel mogelijk objectiveren.

We hebben de accountant gevraagd een beoordeling te maken van de nota Weerstandsvermogen. Zij rapportage is als bijlage bij deze brief gevoegd. De opmerkingen van de accountant en onze reactie hierop worden beschreven in hoofdstuk 6 van de nota.



Vervolg

Risicomanagement vergt continue aandacht. We blijven investeren in verbetering van het risicomanagement. Daarnaast is een betere borging van het risicomanagementproces binnen de planning & controlcyclus nodig. Nadere kaders werken wij uit in de planning & controlcyclus van 2011. We voeren tweejaarlijks de Monte Carlo risicosimulatie uit. De genoemde aanpassingen worden verwerkt in de Kadernota Weerstandsvermogen en Risicomanagement.

We vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Groningen,

de burgemeester,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'P. van der Vliet', written over the text 'de burgemeester,'.

de secretaris,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'M. de Vries', written over the text 'de secretaris,'.

Nota weerstandsvermogen



Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Opbouw	4
2. Implementatie integraal risicomanagement	5
3. Berekening weerstandsvermogen	7
3.1 Beschrijving huidige methode	7
3.2 Weerstandsvermogen begroting 2011	8
3.3 Effecten risicomanagement weerstandsvermogen 2011	8
3.4 Risico's nieuwe (grote) projecten	9
4. Risicoboxenmethode (lopende grondexploitatie)	11
4.1 Beschrijving van de risicoboxenmethode	11
4.2 Ontwikkelingen van invloed op de risicoboxenmethode	12
4.3 Analyse van de risicoboxenmethode	14
4.4 Voorgestelde wijzigingen in de risicoboxenmethode	16
4.5 Effecten op de weerstandscapaciteit	19
5. Weerstandsvermogen volgens risicosimulatie	20
5.1 Beschrijving Monte Carlo methode	20
5.2 Monte Carlo simulatie	21
6. Beoordeling nota Weerstandsvermogen door de accountant	24
Conclusies en advies	26
6.1 Conclusies risicomanagement	26
6.2 Aanbevelingen risicomanagement	26
Bijlage 1: Onderbouwing van de weerstandscapaciteit	28
Bijlage 2: Uitgangspunten voor het bepalen van het weerstandsvermogen	29

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In december 2006 heeft uw raad de “Kadernota Herijking weerstandsvermogen & risicomanagement” vastgesteld. In deze kadernota is invulling gegeven aan de begrippen risicomanagement, weerstandsvermogen en reserves en voorzieningen. In oktober 2007 is uw raad per brief (BD 07.1472883) geïnformeerd over risicomanagement en risicosimulatie. In deze simulatie is de methode die wij tot op heden hanteren vergeleken met de Monte Carlo simulatietechniek. Geconcludeerd werd toen, dat een risicosimulatie tot rond 20 miljoen euro lagere benodigde weerstandscapaciteit zou leiden dan de (destijds en nu) gemeentelijk gehanteerde berekeningswijze. We hebben u toegezegd de vergelijking tussen beide methoden na enkele jaren te herhalen. In deze nota komen we daarop terug.

Vervolgens is in december 2007 de nota “Integraal Risicomanagement in Groningen” door uw raad vastgesteld. Hierin is de organisatie van het risicomanagement en de bepaling van het weerstandsvermogen uitgewerkt.

In de rapportage bij de jaarrekening 2009 heeft de accountant de aanbeveling gedaan om in 2010 de nota weerstandsvermogen te actualiseren en hierin de gevolgen van integraal risicomanagement, de analyse van de risicoboxenmethode, de mogelijke risico's in de grote projecten en waardering van de gronden samen te brengen.

Deze notitie omvat de uitvoering van de door uw raad op 17 juni 2009 aanvaarde moties rond risicomanagement, namelijk de vergelijking van twee methoden voor het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit, de inventarisatie van de voor- en nadelen van beide methoden en het hieruit voortvloeiende advies over de hoogte van het aan te houden weerstandsvermogen.

Voor een volledig beeld van de ontwikkelde (en inmiddels deels geïmplementeerde) methode voor integraal risicomanagement verwijzen wij naar het door uw raad aanvaarde projectplan risicomanagement (najaar 2009) aangezien de methode voor de berekening van het weerstandsvermogen een onderdeel is van de door uw raad goedgekeurde methode voor integraal risicomanagement.

In het collegeprogramma 2010 - 2014¹ hebben wij beleidsdoelen voor het weerstandsvermogen aangegeven. Voor de lange termijn streven wij ernaar dat het beschikbare weerstandsvermogen gelijk is aan het benodigde weerstandsvermogen (100%). Voor de korte termijn is het streven 80% van het benodigde weerstandsvermogen beschikbaar

¹ Zie collegeprogramma 2010 – 2014 “Groningen progressief en met energie, stad voor iedereen.” Financiële uitgangspunten, weerstandsvermogen, pagina 32.

te hebben, ook wel een ‘matig’ weerstandsvermogen genoemd². Om te beoordelen of de korte en lange termijn ambities haalbaar zijn, hebben wij het weerstandsvermogen in de begroting 2011 beoordeeld. Bovendien hebben wij afgesproken dat wij onderzoeken hoe we omgaan met risico’s en weerstandsvermogen bij de Grondexploitaties en hoe wij deze effecten betrekken bij het totale weerstandsvermogen. Uitgangspunt is dat bij besluitvorming over nieuwe projecten het effect op het weerstandsvermogen in beeld wordt gebracht en het benodigde bedrag wordt aangevuld ten laste van de grondexploitatie.

In november 2010 heeft de raad de begroting 2011 vastgesteld. In de begroting is de paragraaf Weerstandsvermogen. In deze nota gaan wij verder in op de actuele stand van het weerstandsvermogen, de analyse van de risicoboxensystematiek en de recent gehouden risicosimulatie op basis van de risico’s uit de begroting 2011. Hiermee wordt invulling gegeven aan de moties van de raad, de aanbevelingen van de accountant en de ambities uit het collegeprogramma.

1.2 Opbouw

De volgende onderdelen komen in deze notitie aan bod:

- Inzicht geven in de uitvoering van het projectplan integraal risicomanagement (hoofdstuk 2);
- Actualisatie van het weerstandsvermogen (hoofdstuk 3);
- Het analyseren van de huidige risicoboxenmethoden en het doen van voorstellen tot verbetering van deze methode (hoofdstuk 4).
- Het vergelijken van de benodigde weerstandscapaciteit op basis van de nu gehanteerde methode (inclusief risicoboxenmethode) met een methode van risicosimulatie (Monte Carlo simulatie) (hoofdstuk 5);
- De aanbevelingen van de accountant en onze reactie daarop (hoofdstuk 6).
- Conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 7).

² Collegeprogramma 2010 – 2014 “Groningen progressief en met energie, stad voor iedereen.” Financiële uitgangspunten, weerstandsvermogen, pagina 32.

2. Implementatie integraal risicomanagement

In december 2009 zijn wij gestart met het project integraal risicomanagement met ondersteuning van Deloitte. Uw raad heeft hiertoe het projectplan risicomanagement in het najaar van 2009 geaccordeerd. Het doel van het project is onze gemeentelijke organisatie te versterken op het gebied van risicomanagement. Wij willen dit doen door een integrale benadering van het risicomanagementproces. Hierbij hanteren wij de volgende definities:

Risicomanagement:

Risicomanagement is een binnen de gehele organisatie ingebed, pro-actief en continu proces, waarbij vanuit een gemeenschappelijk referentiekader op gestructureerde wijze wordt omgegaan met het beheersen van risico's in relatie tot organisatie- en/of beleidsdoelstellingen.

Risico:

*Een onzekere toekomstige gebeurtenis die het realiseren van doelstellingen (negatief) beïnvloedt. (Risico= kans van optreden * Impact/schade)*

Risicotolerantie:

De mate van onzekerheid die een organisatie acceptabel acht in het bereiken van vooraf opgestelde doelstellingen en het beheersen van risico's.

Weerstandsvermogen:

De mate waarin de organisatie in staat is middelen vrij te maken (weerstandscapaciteit) om onverwachte financiële tegenvallers (risico's) op te vangen.

In 2010 zijn bij alle diensten informatiebijeenkomsten gehouden. Per dienst is een procestrekker ingesteld. Deze procestrekkers organiseren binnen hun dienst, onder verantwoordelijkheid van de algemeen directeur, de randvoorwaarden om het proces integraal risicomanagement vorm te geven. De concernbrede integraliteit wordt bewaakt door de projectleiding van Deloitte. Het doel is per dienst het proces van risicomanagement integraal en conform gemeentelijke standaard in te richten zodat we de risico's beter in beeld krijgen. Door vroegtijdige identificatie van de risico's, is het mogelijk op de risico's te sturen en beheersmaatregelen te nemen.

Ter versterking is er per dienst een workshop gehouden met de directie en lijnmanagement om tot een inventarisatie van de aanwezige risico's te komen. Dit heeft ertoe geleid dat het lijnmanagement zich meer bewust is van de eigen verantwoordelijkheid met betrekking tot het signaleren van risico's. Zij leggen hier via de planning & control cyclus verantwoording over af. De concernafdeling financiën voert control uit op de door de diensten aangeleverde risico's en de beschikbare weerstandscapaciteit. Door de invoering van integraal risicomanagement is bij de uitvoering van control nu meer aandacht voor de beheersmaatregelen die door de dienst genomen zijn of in overweging genomen zouden moeten worden. In de begroting en in de rekening worden de risico's met de weerstandscapaciteit geconfronteerd en beoordelen wij het weerstandsvermogen.

De implementatie van integraal risicomanagement leidt ertoe dat wij steeds beter inzicht krijgen in de risico's die lopen bij de uitvoering van onze gemeentelijke taken. Bovendien krijgen wij meer inzicht in hoe wij om kunnen gaan met de verschillende risico's. Er zijn verschillende beheersmaatregelen die genomen kunnen worden, namelijk:

- Maatregelen ter vermijding van het risico;
- Maatregelen ter vermindering van de impact van het risico;
- Maatregelen ter overdraging van het risico;
- Acceptatie van het risico.

Door het treffen van beheersmaatregelen kan risicomanagement leiden tot een lager risicoprofiel en dus tot een lagere benodigde weerstandscapaciteit. Daarentegen kunnen door de invoering van integraal risicomanagement ook méér risico's geïdentificeerd worden. Dit leidt tot een hoger risicoprofiel en een hogere benodigde weerstandscapaciteit. Het belangrijkste voordeel van risicomanagement is dan ook meer transparantie in de risico's waardoor betere besluitvorming mogelijk is (sturen aan de voorkant).

3. Berekening weerstandsvermogen

In dit hoofdstuk lichten wij de huidige methode toe. Hierbij geven wij tevens de effecten van de implementatie van het risicomanagement weer. In hoofdstuk 4 wordt deze informatie gebruikt om een risicosimulatie uit te voeren.

3.1 Beschrijving huidige methode

In de paragraaf weerstandsvermogen zoals die is opgenomen in de begroting en jaarstukken doet het college verslag van de belangrijkste financiële risico's en de middelen die beschikbaar zijn om deze risico's op te vangen. Door de risico's met de beschikbare middelen te vergelijken wordt inzicht verkregen in de mate waarin de gemeente in staat is de risico's af te dekken, mochten deze zich daadwerkelijk voordoen. Dit wordt in de paragraaf weerstandsvermogen uitgedrukt in een ratio (de dekkingsgraad).

Waardering	Ratio weerstandsvermogen	Betekenis
A	$> 2,0$	Uistekend
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

Tabel waardering ratio weerstandsvermogen

De streefwaarde van deze ratio is in het collegeprogramma bepaald op 1,0 met waardering "C", voldoende. Voor de korte termijn streven wij de ratio 0,8 na, met waardering "D", matig. Dit wil zeggen dat de omvang van de beschikbare middelen minimaal 80% zou moeten zijn van de geschatte financiële omvang van de in de paragraaf weerstandsvermogen genoemde risico's.

De methode om tot een vergelijking van risico's en middelen te komen wordt reeds over een reeks van jaren gebruikt, waardoor inzicht ontstaat in het verloop van dan omvang van risico's en weerstandscapaciteit (vooral reserves).

De risico's in de paragraaf weerstandsvermogen komen voort uit inventarisaties van de diensten. De diensten hebben per risico de financiële impact geschat (in euro's) en tevens een inschatting gemaakt van de kans dat het risico zich daadwerkelijk voordoet. Daarbij kan worden gekozen tussen laag, midden en hoog (25%, 50%, 75%).

Het vermenigvuldigen van de kans maal de impact van het risico leidt tot het geschatte bedrag per risico. Vervolgens zijn alle geschatte risicobedragen van de verschillende risico's bij elkaar opgeteld, waarbij risico's met structurele effecten dubbel worden geteld. De risicobedragen van de grondexploitatie worden volgens de boxenmethode (zie hoofdstuk 5) berekend en worden integraal opgeteld bij de andere risico's.

Om te komen tot het uiteindelijke bedrag van de benodigde weerstandscapaciteit wordt de totaalstelling van alle risico's gecorrigeerd met een waarschijnlijkheidsfactor van 90%. Als argument hiervoor wordt gehanteerd dat niet alle risico's zich gelijktijdig zullen voordoen.

Voordelen van de methode zoals tot op heden gehanteerd:

1. Bestendige lijn.
2. Relatief eenvoudige en transparante methodiek.
3. Dubbele weging van structurele risico's. Bij voldoende beschikbare weerstandscapaciteit kunnen structurele risico's gedurende twee jaar worden afgedekt.

Nadelen van de methode zoals tot op heden gehanteerd:

1. Een vast bedrag suggereert een zekere mate van nauwkeurigheid die er niet is. De mogelijkheid dat de impact van een risico zich binnen een bandbreedte bevindt, wordt niet meegenomen. Dit kan leiden tot een behoedzame inschatting van de risico's en daarmee tot een benodigde weerstandscapaciteit die hoger is dan noodzakelijk.
2. Er is geen rekenkundige onderbouwing voor het dubbel wegen van structurele risico's en het toepassen van de 90% waarschijnlijkheidsfactor.

3.2 Weerstandsvermogen begroting 2011

Met betrekking tot onze huidige systematiek zijn de risico's uit de begroting 2011 opgenomen. De som van de risico's van 146,3 miljoen euro, is de benodigde weerstandscapaciteit. De beschikbare weerstandscapaciteit komt in de begroting 2011, na toevoegingen, uit op 118,5 miljoen euro. De ratio van het weerstandsvermogen bedroeg daarmee 0,81 met waardering "D", matig.

Weerstandsvermogen	Begroting 2011
Benodigde weerstandscapaciteit	146.345
Beschikbare weerstandscapaciteit	118.502
Vershil	-27.843
Ratio	0,81

In bijlage 1 "Onderbouwing van de benodigde- en de beschikbare weerstandscapaciteit" vindt u de onderbouwing van de in de tabel gepresenteerde benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit.

3.3 Effecten risicomanagement weerstandsvermogen 2011

In het projectplan risicomanagement zijn uitgangspunten voor het bepalen van het weerstandsvermogen opgenomen. U vindt deze uitgangspunten in bijlage 2. Op basis van deze uitgangspunten hebben wij, als onderdeel van het implementatietraject integraal risicomanagement, de risico's concernbreed geanalyseerd.

Dit heeft geleid tot de volgende aanpassingen in de risico's:

Risico's begroting 2011	Bedrag	Bedrag
Omschrijving (bedragen x € 1.000)	Incidenteel	Structureel
1. Commercieel risico DSW		1.120
2. Overige risico's	-13	-
Totale correctie risico's	-13	1.120
Structurele risico's maal factor 2		2.240
Waarschijnlijkheidsfactor 0,9	-13	2.016
Correctie Benodigde weerstandscapaciteit		2.003

Toelichting:

1. De dienst Iederz heeft een risico op de commerciële activiteiten. In verband met conjuncturele ontwikkelingen schatten we de kans van voordoen groter in de bij de begroting 2011. De kans van voordoen is verhoogd naar 50%. De omvang van het risico blijft gelijk (2,8 miljoen euro). Dit leidt tot een verhoging van het structurele risico met 1,120 miljoen euro. Het effect op de benodigde weerstandscapaciteit is 2,2 miljoen euro (structurele risico's worden twee keer meegenomen).

Dit geeft het volgende beeld van het weerstandsvermogen binnen onze huidige systematiek:

Weerstandsvermogen na scherpere beoordeling	Begroting 2011
Benodigde weerstandscapaciteit	148.348
Beschikbare weerstandscapaciteit	118.502
Verschil	-29.846
Ratio	0,80

De ratio weerstandsvermogen (beschikbare weerstandscapaciteit gedeeld door benodigde weerstandscapaciteit) blijft bijna gelijk. Het tekort aan weerstandsvermogen kot daarmee op bijna 30 miljoen euro.

3.4 Risico's nieuwe (grote) projecten

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

In het kader de aanscherping van het risicomanagement stellen we een beleidswijziging voor in de manier waarop we omgaan met de risico's bij nieuwe projecten waarover nog besluitvorming moet plaatsvinden. We willen bij de berekening van het weerstandsvermogen anticiperen op de effecten van nieuwe (grote) projecten op het weerstandsvermogen. Daarvoor is het noodzakelijk vroegtijdig een goede inschatting te kunnen maken van de risico's.

Op dit moment hebben we twee grote projecten die verkeren in de planfase, Zuidelijke Ringweg en de Regio Tram. De Zuidelijke Ringweg wordt gefinancierd met middelen van het Rijk. Op dit moment is taakstellend budget onvoldoende voor de realisatie van de voorkeursvariant. In de bestuursovereenkomst is vastgelegd hoe de ambitie en het beschikbare budget in overeenstemming kunnen worden gebracht. Dit betreft

achtereenvolgens optimalisatie, fasering, scopewijzigingen en/of additionele, regionale middelen. Alvorens de planuitwerking te starten is het van belang te weten of middels optimalisaties het Bestuurlijk Voorkeurs Alternatief binnen het beschikbare budget kan worden gebracht.

Tijdens de aanleg van de zuidelijke ringweg zal de bereikbaarheid van de stad verminderen. Wat het effect hiervan is voor de stad is op dit moment niet in te schatten. Mogelijke effecten voor het parkeerbedrijf (lagere inkomsten van 1,5 miljoen euro) zijn meegenomen in de risico's voor het parkeerbedrijf. Op dit moment zijn er geen extra consequenties voor het weerstandsvermogen.

Om het effect van het project RegioTram op het weerstandsvermogen te kunnen bepalen, dienen we een inschatting te maken van de omvang en kans van optreden van de risico's die bij de gemeente blijven. In dit stadium van het project is het moeilijk deze risico's te kwantificeren. Er zijn nog veel onzekerheden. We kunnen het effect van de tram op het weerstandsvermogen daarom alleen met een bandbreedte weergeven.

In de businesscase, die is opgesteld voor de RegioTram, zijn de normale ramingsonzekerheden en algemene risico's opgenomen en gewaardeerd. Deze risico's worden overgedragen aan de markt (opdrachtnemer). Voor de gemeente resteren risico's die meegenomen moeten worden in het weerstandsvermogen. In de businesscase zijn de risico's benoemd die niet worden overgedragen aan de opdrachtnemer op een rij gezet. Het gaat om:

- Excessieve restrisico's (schades boven de normale grenzen van aansprakelijkheid, verzekerbaarheid en financierbaarheid);
- Inflatie en renterisico;
- Bouwplanningsrisico's
- Exploitatierisico gedurende de eerste vijf jaar;
- Risico bijdrage markt (aangebodingsvoordeel);
- Overige risico's (met name m.b.t. investeringsramingen).

Voor de excessieve restrisico's en risico's m.b.t. investeringsramingen geldt dat er in de businesscase een raming van het risico is opgenomen. Op dit moment is dat onze beste inschatting voor het risico. Dit betekent dus dat deze risico's geen effect hebben op het gemeentelijk weerstandsvermogen.

Het belangrijkste risico voor de gemeente betreft het bouwplanningsrisico. Wanneer de bouwplanning niet wordt gehaald, kunnen de kosten voor rekening van de gemeente komen. Precieze afspraken hierover moeten in de aanbesteding worden gemaakt. Gemiddeld hebben we de verdragingskosten per kwartaal berekend op 4,3 miljoen euro.

Voor de overige risico's hebben we een eerste inschatting gemaakt van de omvang en kans van optreden van deze risico's. We hebben hiervoor gebruik gemaakt van de gevoeligheidsanalyses die in de businesscase zijn opgenomen. Deze eerste inschatting leidt tot een benodigde aanvulling van het weerstandsvermogen van 10 tot 20 miljoen euro. De ratio weerstandsvermogen daalt hiermee tot 0,70 tot 0,75. Het tekort aan weerstandsvermogen loopt daarmee op tot 40-50 miljoen euro.

4. Risicoboxenmethode (lopende grondexploitatie)

De risicoboxensystematiek wordt gebruikt voor het bepalen en het beheersen van de risico's binnen de grondexploitatie. De risicoboxenmethode passen we sinds 2006 toe voor het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit. De uitkomst van deze methode wordt integraal meegenomen in de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit van de gemeente. In dit hoofdstuk wordt de risicoboxensystematiek nader toegelicht en worden voorstellen gedaan om de toepassing van de systematiek te verbeteren.

4.1 Beschrijving van de risicoboxenmethode

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

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

Er wordt onderscheid gemaakt tussen algemene risico's en projectrisico's. De algemene risico's betreffen risico's die nagenoeg in iedere grondexploitatie terugkomen. Het gaat voornamelijk om het inflatierisico, aanbestedingsrisico, risico op lagere grondopbrengsten en vertragingrisico. De projectspecifieke risico's hebben met name betrekking op toekomstige onzekere gebeurtenissen met betrekking tot verwerving, sloop, vastgoed, subsidies etc.

De risicoboxensystematiek kent drie boxen. De boxen bestaan uit:

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

De kwantificering van de risico's vindt plaats op basis van de kans op voordoen (beperkt, hoog en zeer hoog), voorzien van differentiatie naar 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 risico's in box 1 en box 2 zijn voorzien in de grondexploitatie. Box 3 geeft inzicht in de risico's van het project waarvan de kans dat het zich voor gaat doen kleiner dan 50% wordt geschat en daardoor niet opgenomen zijn in de projectbegroting.

De risicoboxensystematiek is gebaseerd op het boxenmodel van de **lopende** grondexploitaties. Voor de (grond)exploitaties waarvoor nog geen uitvoeringskrediet beschikbaar is gesteld wordt aangenomen dat er voldoende bijsturingmogelijkheden aanwezig zijn dan wel subsidiebronnen of nieuw beleidsmiddelen om een eventueel tekort af te dekken. Het uitgangspunt is dat er sluitende grondexploitaties worden vastgesteld. Daarnaast worden de risico's gekwantificeerd voor box 3 die invloed kunnen hebben op het weerstandsvermogen. In het collegeprogramma is aangegeven dat bij de start van nieuwe projecten de noodzakelijke aanvulling van het weerstandsvermogen wordt gedaan ten laste van de grondexploitatie³. Dit betekent dat de uitvoering van nieuwe projecten pas gestart kunnen worden als de risico's die met het project gepaard gaan voldoende zijn afgedekt.

4.2 Ontwikkelingen van invloed op de risicoboxenmethode

Er zijn met name drie ontwikkelingen van invloed op de toepassing van de risicoboxenmethode:

- Rol van het grondbedrijf;
- Risicomanagement;
- Herzieningen.

Rol van het Grondbedrijf

Het grondbeleid is een middel om de gemeentelijke doelstellingen op het gebied van ruimtelijke ordening en andere beleidsvelden te verwezenlijken. Het actief grondbeleid is gebaseerd op het ruimtelijk-economisch beleidskader zoals geformuleerd in het structuurplan "Stad op scherp". Om de hierin geformuleerde doelstellingen te realiseren wordt in specifieke gebieden en ontwikkelingszones een actief grondbeleid gevoerd. Het actief grondbeleid is gericht op het realiseren van bouwgrond voor woningen, kantoren en bedrijven en het realiseren van voorzieningen. De belangrijkste onderdelen in het proces zijn verwerving, planontwikkeling, bouw- en woonrijpmaken en gronduitgifte.

Het grondbedrijf onderneemt en dat betekent dat er risico's worden gelopen. Tegenover de risico's die inherent zijn aan de uitvoering van het grondbeleid staat de reserve grondzaken. Deze dient tezamen met de reserve grondbank ter afdekking van de risico's die samenhangen met het grondbezit en de grondexploitaties van de gemeente Groningen. De reserve kan worden gevoed door positieve resultaten op grondexploitaties / projecten, resultaten op grondbezit (waardevermeerdering en –vermindering van de niet in exploitatie genomen gronden) en de rente van de grondbank.

³ Collegeprogramma 2010 – 2014 "Groningen progressief en met energie, stad voor iedereen." Financiële uitgangspunten, weerstandsvermogen, pagina 33.

De laatste jaren verandert de rol van het gemeentelijk grondbedrijf meer en meer van een actieve en 'producerende' rol naar een faciliterende rol. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de afgenomen omvang van het aantal grondexploitaties. De gemeente gaat allianties aan met een nieuwe en veranderende rol daarbij. Daarbij wordt samen opgetrokken met onze partners (woningcorporaties, private partijen) waarbij revenuen maar ook risico's worden gedeeld. Financieel betekent dit, dat grote 'winsten' op exploitaties meer en meer tot het verleden zullen behoren. We hebben meer projecten waarbij de gemeentelijke rol meer faciliterend en regisserend wordt. Het risico op vertraging wordt groter omdat we minder zelf het stuur in handen hebben. Daarnaast vindt er een verschuiving plaats naar grote infrastructurele projecten. Hier past ook een andere risicobenadering bij.

Risicomanagement

Het risicomanagement, inclusief de hierin verankerde beheersingsmaatregelen, heeft de laatste jaren meer vorm gekregen. Grondexploitaties worden frequenter herzien. De grondexploitaties van sleutelprojecten worden jaarlijks en voorgelegd aan de raad. Bij een herziening worden de uitgangspunten en parameters tegen het licht gehouden, waardoor we eerder zicht hebben op de ontwikkelingen in het risicoprofiel. Hierdoor zien we afwijkingen en ontwikkelingen eerder en zijn we in staat eerder bij te sturen. Ook de verbeteringen in het controlinstrumentarium dragen bij aan een beter risicomanagement.

Herzieningen

Sinds 1 januari 2009 is de werkwijze gewijzigd ten aanzien van het sturingsinstrumentarium voor de sleutel- en overige grondbedrijfprojecten. Er wordt meer nadruk gelegd op sturing vooraf door middel van frequente herzieningen van grondexploitaties en kredietaanvragen en minder nadruk op verantwoording achteraf door middel van de Staat P. Zo worden sleutelprojecten één keer per jaar herzien en de overige projecten één keer per twee jaar. Indien noodzakelijk wordt vaker herzien. De Staat P is meer een verantwoordingsinstrument geworden. Bij de herziening van grondexploitaties worden keuzes t.a.v. programma, tijd, fasering en/of geld integraal voorgelegd. De herziene grondexploitatie is daarmee een goed instrument voor het in beeld brengen van de beheersmaatregelen voor mogelijke tekorten. Alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden binnen een project (bijvoorbeeld fasering of versobering programma) worden zo betrokken bij de risicobeoordeling. Wij willen eerst deze mogelijkheden onderzoeken, en pas in laatste instantie een beroep op de beschikbare weerstandscapaciteit (reserve grondzaken) doen. De geactualiseerde grondexploitatie is het natuurlijke moment om een integraal en samenhangend beeld te schetsen van programma, tijd, geld, kwaliteit in combinatie met de hierbij behorende risico's.

70% van de benodigde weerstandscapaciteit betrekking heeft op sleutelprojecten, die jaarlijks worden herzien. Daarmee vindt een continue beoordeling plaats van de sturingsmogelijkheden op projectniveau voor de 'belangrijkste' projecten. In de kredietaanvragen voor infrastructurele projecten moet duidelijk worden welke bandbreedtes zijn gehanteerd in de onderliggende projectbegroting om duidelijk te maken binnen welke

marges een raming zich kan bewegen en welke risico's dus manifest zijn bij het aangevraagde krediet.

4.3 Analyse van de risicoboxenmethode

Wij de risicoboxenmethode nader geanalyseerd. Deze analyse hebben wij gericht op de volgende onderdelen:

- Grondexploitaties op basis van onttrekkingen reserve Grondzaken
- Infrastructurele projecten
- Plankostencomplexen

Grondexploitaties op basis van onttrekkingen reserve Grondzaken

De reserve grondzaken is ingesteld voor het opvangen van risico's van grondbezit en grondexploitaties die in uitvoering zijn. Uitgaande van deze definitie zijn de onttrekkingen aan de reserve grondzaken geanalyseerd uit de periode 2002-2009. In totaal is gedurende deze periode ruim 20 miljoen euro onttrokken aan de reserve. De volgende onttrekkingen zijn te onderscheiden:

- bijna 1 miljoen euro voor afgesloten plankosten complexen;
- 2,5 miljoen euro voor afgesloten projecten voor 2002;
- afwaardering plankostencomplex Stationsgebied i.v.m. gewijzigde planvorming 3,5 miljoen euro;
- afboeking Europapark 4,5 miljoen euro (vooral door extra investeringen in veiligheid rondom de Euroborg, die niet waren op te vangen binnen het project);
- afwaardering van de ALO-locatie van 3,9 miljoen door vooral het niet realiseren van een zorgboulevard met gerelateerde functies als aanvangstekort.

De overige onttrekkingen zijn vooral gedaan voor het afdekken van tekorten bij aanvang van projecten (circa 4,6 miljoen euro) dan wel. Geconcludeerd wordt dat de onttrekkingen veelal te maken hadden met specifieke projectgebonden omstandigheden. We gaan hieronder in op de belangrijkste risico categorieën in en in welke mate resultaten van deze projecten hebben geleid tot onttrekkingen aan de reserve.

Aanbestedingen

Het risico op met name hogere afwijkingen ten opzichte van de raming bij aanbesteding van werken heeft in de afgelopen jaren niet direct geleid tot een onttrekking aan de reserve. In de praktijk blijken aanbestedingsrisico's veelal binnen het project oplosbaar te zijn.

Voorafgaand aan de aanbesteding wordt door middel van de CROW/SSK 137–systematiek⁴ de kostenraming voor een bepaald werk opgesteld. De CROW/SSK 137–systematiek heeft

⁴ De Crow/SSK-137 systematiek is een standaard systematiek voor kostenramingen binnen projecten en geeft onder meer standaardisering voor risico's en onzekerheden. Het risicomangement hangt samen met de RISMAN systematiek, welke toegepast wordt in grondexploitaties en infrastructurele werken.

bandbreedtes naar gelang de voortschrijding van het project en blijkt dus in de praktijk voldoende ruimte op te leveren in de, binnen ramingen gehanteerde, stelposten onvoorzien. Deze systematiek is ingezet als beheersmaatregel van het aanbestedingsrisico en leidt daarmee tot een lagere benodigde weerstandscapaciteit. Het risico wordt opgevangen binnen het project.

Grondprijs / lagere opbrengsten

Uit de evaluatie blijkt dat het risico op een lagere grondprijs nagenoeg geen invloed heeft gehad op de tekorten in de grondexploitatie. De kredietcrisis is uiteraard van invloed op de huidige markt voor woningen, kantoren en uitgifte van bedrijventerreinen. De verwachting is dat de crisis conjunctureel van aard is en dat herstel binnen een aantal jaren zal plaatsvinden. Voor de toekomst wordt een verdere groei verwacht en is er geen aanleiding tot (sterke) sombere bespiegelingen over de grondprijzen.

Daarnaast geldt dat voor kantoren en bedrijventerreinen de vestigingsplaatskeuze veelal wordt bepaald door een veelheid van factoren waarvan de grondprijs slechts een onderdeel is. De afzet van locaties zal onder meer afhankelijkheid zijn van de economische situatie, en effecten van de maatregelen die onder meer leiden tot het gewenste niveau van de bereikbaarheid van de locaties, het aanbod van gekwalificeerd personeel en de gewenste uitstraling c.q. positionering van het gebied. Bij een minder gunstige uitkomst zal de uitgifte leiden tot vertraging. Een afname van de prijzen in nominale of reële zin zal naar verwachting niet leiden tot stimulering van de uitgifte.

Het vertragingrisico weegt dan ook zwaarder dan het prijsrisico. Daarnaast laten de grondprijzen uit de afgelopen jaren een stijgende tendens zien die met name gericht is op een correctie van de inflatie in de grondprijzen.

Infrastructurele projecten

De onzekerheden met betrekking tot de reguliere verkeersprojecten zijn zeer klein. Dit komt voornamelijk doordat bij de start van de uitvoering er een uitgewerkt definitief ontwerp en bestek ligt. Het programma en de kosten zijn bekend en is reeds afgestemd om de omgeving. De resultaten van de projecten zijn veelal gering zowel positief als negatief en worden binnen het programma verkeer en vervoer opgevangen.

De grote verkeersprojecten (bedragen boven 5 miljoen euro met doorlooptijd langer dan 3 jaar) bestaan meestal in veelheid van nog niet afgeronde werkzaamheden bij de besluitvorming. Het bestek is veelal nog niet uitgewerkt en de ramingen bevatten onzekerheden. De risico's van dergelijke projecten zijn groter. Echter in de afgelopen jaren heeft dit niet geleid tot tekorten op deze projecten en kan geconcludeerd worden dat de beheersingsmaatregelen afdoende zijn. Op basis hiervan concluderen we dat het niet noodzakelijk is een afzonderlijke reserve voor verkeerszaken in te stellen.

Voor grote infrastructurele projecten met een looptijd van meer dan twee jaar en een investering van meer dan 10 miljoen euro, zoals bijvoorbeeld de Regiotram en de Zuidelijke Ringweg, moet een risicoanalyse worden opgesteld. Deze dient als basis voor een aan te houden buffer, rekeninghoudend met de mate waarin we als gemeente participeren in deze

projecten. Dit zijn jaaroverstijgende projecten met een specifiek risicoprofiel, waarvoor 'maatwerk' vereist is.

Plankostencomplexen

Het risico van plankosten bestaat er voornamelijk uit dat de plankosten niet terugverdiend kunnen worden wanneer bijvoorbeeld een project stop gezet wordt. De plankostencomplexen kennen veelal geen algemene projectoverstijgende risico's, waarvoor een reserve kan worden aangehouden, maar een per project specifieke omstandigheid. De onttrekking ten behoeve van het afdekken van de plankosten Stationsgebied uit de reserve grondzaken is hier een goed voorbeeld van. Overigens is de boekwaardeproblematiek van andere grotere plankostencomplexen zoals Oosterhamriktracé en Grote Markt in de afgelopen jaren opgelost doordat de exploitaties alsnog zijn gestart.

4.4 Voorgestelde wijzigingen in de risicoboxenmethode

Op basis van de analyse van de risicoboxenmethode doen wij een aantal voorstellen tot wijziging van de toepassing van deze methode. Deze wijzigingen leiden tot een aanpassing van de kwantificering van de risico's. De aanpassingen vindt u samengevat in onderstaande tabel. Wij zullen ze achtereenvolgens toelichten.

In de tabel vindt u in de kolom "Niet aangepaste boxensystematiek" de risico's uit de jaarrekening 2009 (77,8 miljoen) euro plus het risico SuikerUnie (5,4 miljoen euro) en het risico Grote Markt Forum (6,6 miljoen euro). Het totaalbedrag van 89,8 miljoen euro betreft dus een geactualiseerde stand van de risico's per 31 december 2009. Voor de verfijning van de risicoboxensystematiek is deze geactualiseerde stand als uitgangspunt genomen omdat bij aanvang de cijfers uit de begroting 2011 nog niet beschikbaar waren.

De risico's in de grondexploitaties worden in de begroting 2011 ingeschat op 83 miljoen euro. Het verschil met de cijfers die gehanteerd zijn bij de verfijning van de risicoboxenmethode ontstaat vooral door de afwaardering van de Nog In Exploitatie te nemen Gronden (NIEG) in 2010.

<i>(bedragen x € 1 miljoen euro)</i>				
	Effecten op de grondexploitatie en het weerstandsvermogen	Verfijnde boxensystematiek	Niet aangepaste boxensystematiek	Vershil
I	Boekwaarde			
a	- grondexploitatie	18,8	-	18,8
b	- grondbezit	15,4	16,9	(1,5)
c	- plankosten	-	1,2	(1,2)
II	Algemene risico's			
a	- lagere opbrengsten	-	16,7	(16,7)
b	- vertraging gronduitgifte	-	16,5	(16,5)
c	- bouw- en woonrijp maken (aanbestedings en uitvoeringsrisico's)	3,4	10,5	(7,1)
d	- vertraging	3,6	4,2	(0,6)
e	- overige	-	4,8	(4,8)
III	Projectsamenlijke risico's			
a	- subsidies	3,2	6,4	(3,2)

b	- overige	8,3	7,2	1,1
c	Suiker Unie	4,9	5,4	(0,5)
Totaal		57,6	89,8	(32,2)

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat de aangepaste berekeningssystematiek tot gevolg heeft dat de omvang van de benodigde weerstandscapaciteit voor het Grondbedrijf met ruim 32 miljoen euro afneemt van 89,8 miljoen euro naar 57,6 miljoen euro. Bij deze berekening is rekening gehouden met de aankoop van de gronden van de Suiker Unie en de Grote Markt. De effecten van de noodzakelijke reservering voor de Regiotram en de Zuidelijke Ringweg zijn hierin nog niet meegenomen. Afzonderlijke besluitvorming hierover dient nog plaats te vinden.

De belangrijkste wijzigingen in de risicoboxenmethode lichten wij hier toe.

Boekwaarde grondexploitaties/vertraging uitgifte (Ia & IIb)

Uit de analyse op de grondexploitaties is gebleken dat tekorten op projecten zoals bijvoorbeeld Europapark zijn ontstaan door een veelheid van factoren: hogere uitvoeringskosten, vertraging in de gronduitgifte, lagere subsidies en hogere rentekosten (gerelateerd aan de boekwaarde). De boekwaarde is gebaseerd op de verkrijgingsprijs, deze wordt slechts aangepast bij duurzame waardevermindering. De met de boekwaarde samenhangende rentekosten zijn niet beïnvloedbaar, bij vertragingen lopen deze kosten door. Vertraging is het relevante risico voor het grondbezit en grondexploitaties, op dit risico kunnen beheersmaatregelen worden toegepast. In de verfijnde berekeningsmethode wordt het vertragingrisico berekend op basis van de boekwaarden. De uitwerking is gebaseerd op de boekwaarden vermenigvuldigd met het renteomslagpercentage (ROP) vermenigvuldigd met 3,5 (de helft van de economische cyclus van 7 jaar).

Plankosten (Ic)

In de afgelopen jaren is de beheersing van de kosten die samenhangen met de ontwikkeling van nieuwe plannen aanzienlijk verbeterd. Eén van deze maatregelen is om jaarlijks een beoordeling van de kosten in relatie tot haalbaarheid van de plannen uit te voeren. Op basis van de beoordeling worden de kosten die niet terugverdiend kunnen worden uit de ontwikkeling direct afgeboekt ten laste van het resultaat. Met de jaarlijkse beoordeling wordt voorkomen dat deze kosten zich opbouwen. Dit risico maakt geen onderdeel meer uit van het benodigde weerstandsvermogen.

Risico lagere grondopbrengsten (IIa)

Uit de evaluatie blijkt dat het risico op een lagere grondprijs in het verleden nagenoeg geen invloed heeft gehad op de tekorten in de grondexploitatie. Het risico op lagere grondopbrengsten is te gering om op te nemen in het benodigde weerstandsvermogen. Ten opzichte van de huidige systematiek is hiermee 16,7 miljoen euro minder weerstandsvermogen benodigd. Voor de berekening van het weerstandsvermogen wordt dus geen rekening meer gehouden met lagere grondprijzen vanwege het feit dat risico's meer in een andere fasering zitten (vertragingrisico) in plaats van in de grondprijzen en er

stuuringsmogelijkheden zijn op programma, tijd en kwaliteit. Waar op projectniveau risico's aanwezig zijn, zullen deze vooral opgelost moeten worden door een voorzichtige raming van zowel de fasering van de opbrengsten als de gemiddelde grondprijs. Een werkwijze die nu in de praktijk ook al wordt gehanteerd, zoals onder meer blijkt uit het feit dat in het verleden nooit aanleiding bestond om hiervoor een verlies te nemen. De accountant geeft aan dat de onderbouwing van het niet meer verwerken van het grondprijrisico in de risicoboxenmethode zorgvuldig is. Daarbij adviseert de accountant een periodieke beoordeling van de aanwezige risico's van grondprijzen uit te voeren. Dit advies nemen we over.

Bouw- en woonrijp maken (IIc)

Het risico projecttekorten door tegenvallende aanbestedingen is in de afgelopen beperkt geweest. In de praktijk blijken aanbestedingsrisico's veelal opgelost te kunnen worden door toepassing van alternatieven in de uitwerking van het project. Dit risico is in de verfijnde systematiek niet gekwantificeerd. Voor het risico op eventuele tegenvallers in de uitvoering is in het benodigde weerstandsvermogen 3,4 miljoen euro opgenomen.

Overige risico's (IIe)

De afname van de overige risico's komt met name doordat de kwantificering van het vertragingrisico wordt gebaseerd op de boekwaarde. Afzonderlijke risico op hogere rentekosten worden niet in het benodigde weerstandsvermogen opgenomen.

Projectspecifieke risico's (III)

De afname van de omvang van het benodigde weerstandsvermogen van projectspecifieke risico's is met name te herleiden aan herijking van de subsidierisico's. Door de verbetering van het projectmanagement en de beheersingsmaatregelen rondom subsidies zijn de risico's gereduceerd.

4.5 Effecten op de weerstandscapaciteit

De verfijnde boxensystematiek zoals weergegeven in de vorige paragraaf leidt tot een ander beeld van het gemeentebrede weerstandsvermogen. In het gemeentebrede weerstandsvermogen in de begroting 2011 is het totale risico van grondexploitatie 83 miljoen euro. In de nieuwe systematiek komt dit risico uit op 57,6 miljoen euro. Dit is een verlaging van 25,4 miljoen euro. Om het effect op het gemeentebrede weerstandsvermogen te kunnen bepalen dient rekening te worden gehouden met de waarschijnlijkheidsfactor van 90%. Het totale effect van de verfijnde risicoboxensystematiek is daarmee een verlaging van het benodigde weerstandscapaciteit van 22,9 miljoen euro ($=90\% \times 25,4$ miljoen euro). Met de correctie van 22,9 miljoen euro ziet het weerstandsvermogen er als volgt uit:

Weerstandsvermogen na scherpere beoordeling en aangepaste risicoboxen-systematiek	Begroting 2011
Benodigde weerstandscapaciteit	125.448
Beschikbare weerstandscapaciteit	118.502
Verschil	6.946
Ratio	0,94

Rekening houdend met de uitkomsten van de aanpassingen in de risicoboxen systematiek, komt het beschikbare weerstandsvermogen in de buurt van het benodigde weerstandsvermogen. De ratio komt uit op 0,94.

Hierin is nog geen rekening gehouden met de effecten van de RegioTram en Zuidelijke Ringweg op het weerstandsvermogen. De eerste inschatting van deze risico's (zie paragraaf 3.4) leidt tot een ratio tussen de 81% – 87%.

5. Weerstandsvermogen volgens risicosimulatie

In dit hoofdstuk wordt het weerstandsvermogen beoordeeld met behulp van een alternatieve methode, namelijk een risicosimulatiemethode. Er is gekozen voor de Monte Carlo methode omdat deze eerder is toegepast rondom de jaarrekening 2006. Uw raad is hierover in oktober 2007 via collegebrief (BD07.1472883) geïnformeerd. Voor de risicosimulatie is de informatie gebruikt uit de begroting 2011 plus de effecten van de scherpere beoordeling als onderdeel van het risicomanagement. Dit zijn de effecten zoals beschreven in hoofdstuk 3.

5.1 Beschrijving Monte Carlo methode

De Monte Carlo simulatie is een statistisch onderbouwde methode die een nadeel van de tot op heden gehanteerde methode ondervangt. In plaats van de puntschattingen wordt namelijk rekening gehouden met de mogelijkheid dat risico's zich in een zekere bandbreedte voor kunnen doen. In een rekenprogramma worden de risico's vervolgens 200.000 keer gesimuleerd, rekening houdend met de bandbreedtes. De Monte Carlo simulatie gaat uit van de **zekerheidsfactor**, deze geeft de mate van zekerheid aan dat de uitkomst van de gezamenlijke risico's zijn afgedekt door de beschikbare weerstandscapaciteit. De zekerheidsfactor kan worden **gekozen** op basis van de uitgangspunten van het risicomanagementbeleid.

Het belangrijkste verschil met de tot op heden gehanteerde methode is het gebruik van bandbreedtes of intervallen voor de kans en impact van risico's in plaats van puntschattingen. Tevens maken de correcties "structureel maal factor 2" en "waarschijnlijkheidsfactor 90%" geen deel uit van de simulatie.

Een goed voorbeeld van het hanteren van bandbreedtes bij de impact van risico's (zie onderstaande tabel) is een mogelijke verminderde grondopbrengst. De verwachting is bijvoorbeeld dat de verminderde grondopbrengst maximaal 200 duizend euro is en minimaal 0 euro. Tusseliggende verliezen zijn echter ook mogelijk. De spreiding van de kansen is onderwerp van gesprek en deze worden vervolgens in de simulaties opgenomen.

Voorbeeld tabel		
Risico verminderde grondopbrengst		
risico bedrag		kans hierop
>	<	
-	50.000	15%
50.000	100.000	30%
100.000	150.000	50%
150.000	200.000	5%

Voordelen van deze methode:

1. Meer diepgang in de spreiding van de kans op en effect van risico's.
2. Statistische onderbouwing van de benodigde weerstandscapaciteit.

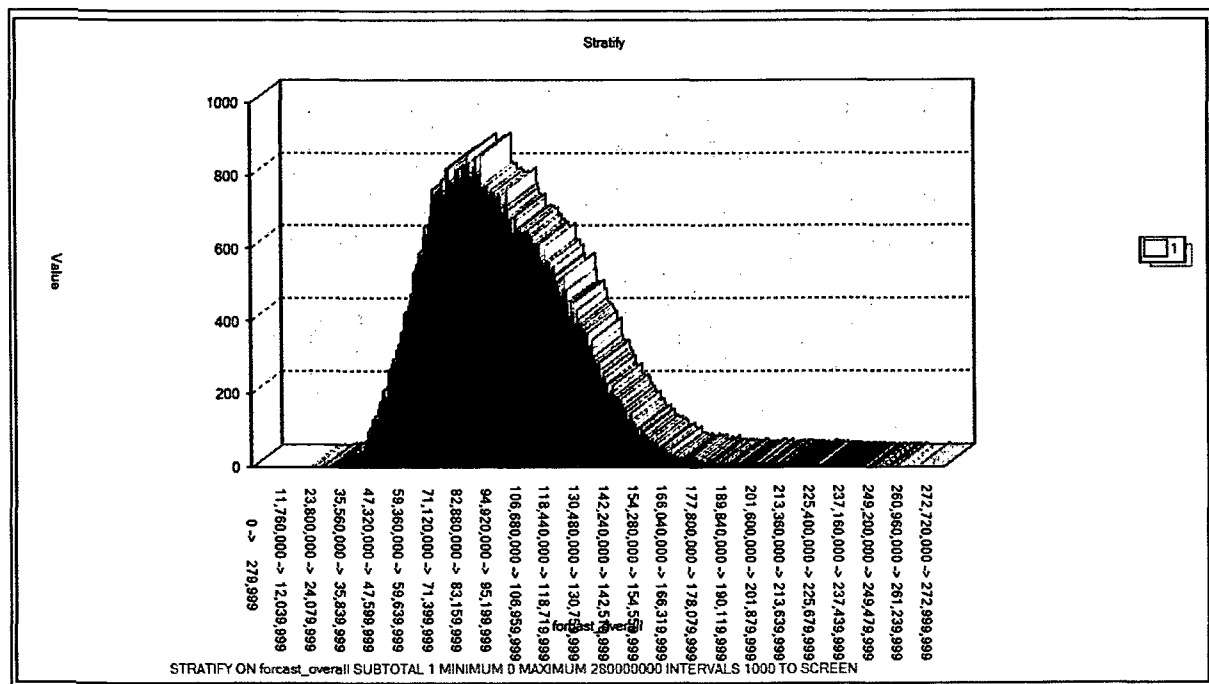
Nadelen van deze methode:

1. Minder snel te begrijpen dan de methode zoals tot op heden gehanteerd.
2. Relatief bewerkelijke methode.
3. Ook bij deze methode geldt dat de inschattingen van financieel effect en kans van optreden subjectief zijn. Statistische onderbouwing suggereert zekerheid, die er niet is.

5.2 Monte Carlo simulatie

Voor de Monte Carlo simulatie is uitgegaan van de risico's die door de diensten zijn aangeleverd voor de begroting 2011 aangevuld met de uitkomsten van de scherpere beoordeling en de verfijnde risicoboxenmethode. De risico's van de RegioTram zijn hierin nog niet meegenomen. De inschatting daarvan is nog te onzeker.

De uitkomsten van de Monte Carlo simulatie zijn weergegeven in de onderstaande tabel.



Toelichting:

1. Er heeft 200.000 keer een simulatie van de risico's plaatsgevonden. De kleinst voorkomende impact tijdens deze simulaties bedroeg 23,6 miljoen euro, de grootst voorkomende impact 278,8 miljoen euro. Dit is de bandbreedte waarbinnen in de praktijk de risico's zich voor zullen doen.
2. Ter illustratie: theoretisch gezien bedraagt de kleinst mogelijke impact 0 euro (dit is het minimale bedrag van die risico's die zich in ieder geval voor gaan doen) en de grootst

mogelijke impact ruim 500 miljoen euro. De kans hierop is echter zo klein dat deze in de simulatie van 200.000 keer niet voor kwamen.

In grafiekvorm is goed zichtbaar dat de grootste kansen zich in een vrij smalle bandbreedte voordoen. Onderstaande tabel is een cijfermatige weergave van de grafiek (het percentage wordt gemeten door de oppervlakte uit de grafiek).

Monte Carlo simulatie		
Deze beschikbare weerstandscapaciteit:	dekt dit percentage gevallen (zekerheidsfactor):	
€ 48.811.314		1%
€ 59.491.830		5%
€ 66.217.512		10%
€ 75.095.730		20%
€ 78.890.500		25%
€ 82.480.942		30%
€ 89.485.161		40%
€ 96.720.708		50%
€ 104.507.036		60%
€ 113.208.136		70%
€ 117.968.291		75%
€ 123.146.122		80%
€ 136.474.554		90%
€ 147.960.456		95%
€ 178.757.986		99%

Deze tabel geeft aan hoeveel weerstandsvermogen nodig is om een bepaald percentage van de risico's (volgens de uitkomsten van de simulatie) af te dekken. Bij een beschikbare weerstandscapaciteit van 96,7 miljoen euro bijvoorbeeld heeft de gemeente in 50% genoeg weerstandscapaciteit.

De nu aanwezige beschikbare weerstandscapaciteit van 118,5 miljoen euro is volgens de Monte Carlo methode in 75% tot 80% van de gevallen voldoende om de risico's die zich voordoen af te dekken. Als gestreefd wordt naar een zekerheidsfactor van 90% is 136,5 miljoen euro aan weerstandscapaciteit benodigd.

De waardering van de zekerheidsfactor wordt bepaald door de bereidheid risico's te accepteren. Hoe groter de risicobereidheid, hoe lager de zekerheidsfactor kan zijn. Er is geen algemene classificatie zoals in de huidige systematiek. Wel kunnen we dit percentage vergelijken met de huidige systematiek. Volgens de huidige methode (inclusief de aanscherping van de risicoboxenmethode, is in circa 85% van de gevallen voldoende weerstandscapaciteit om de risico's die zich voordoen volledig af te dekken (ratio is 0,94 en van gehanteerde waarschijnlijkheidsfactor is 90%). De huidige methode wijkt dus af van de uitkomst uit de Monte Carlo situatie.

In het vervolg willen we de risicosimulatie om de twee jaar uit te voeren. Daarnaast willen we de manier van inschatten van effect en kans van optreden van risico's overnemen van de Monte Carlo benadering. Dit betekent dat we bij het inschatten van risico's rekening gaan houden met bandbreedtes. Deze benadering doet meer recht aan de werkelijkheid. Het inschatten van risico's blijft subjectief. Door een goede onderbouwing en vastlegging hiervan, willen we het zoveel mogelijk objectiveren.

6. Beoordeling nota Weerstandsvermogen door de accountant

Onze accountant heeft de systematiek uit deze nota, de relatie met risicomanagement en de risicoboxenmethode (zie ook 5.6) beoordeeld. Het rapport van de accountant treft u als bijlage aan bij deze nota.

De accountant geeft aan dat in de notitie weerstandsvermogen een goede relatie wordt gelegd tussen de stand van zaken met betrekking tot de implementatie van risicomanagement en het benodigde weerstandsvermogen. De accountant onderschrijft in algemene zin dat in de afgelopen jaren sprake is van een betere sturing en beheersing van grondexploitaties.

In algemene zin geeft de accountant aan dat er de afgelopen jaren stappen zijn gezet, maar dat nog geen sprake is van integraal strategisch risicomanagement. Vooral de inbedding van risicomanagement in de planning- en controlcyclus vraagt aandacht. We zijn het hier mee eens en gaan hier in 2011 mee aan de slag.

De accountant geeft aan dat met name de grote projecten impact hebben op het weerstandsvermogen. Het is daarom van belang dat bij de eerste besluitvorming en gedurende het project een specifieke inschatting plaatsvindt van de risico's van dergelijke grote projecten (bijvoorbeeld Meerstad, het Forum, de Regiotram en de Zuidelijke Ringweg) en het effect hiervan op het weerstandsvermogen van de gemeente. Wij delen deze opvatting van de accountant. In deze notitie geven we een inschatting van het effect van grote projecten waarover nog besluitvorming moet plaatsvinden. Bij besluitvorming geven we aan wat het effect op het weerstandsvermogen is, en hoe we hiermee omgaan. Gedurende het project rapporteren we periodiek over de (sleutel)projecten en de grondexploitaties van sleutelprojecten worden jaarlijks herzien (overige projecten worden om de twee jaar herzien).

Over de risicosimulatie zegt de accountant dat er geen enkele objectieve methode voor het inschatten van risico's is. Daarom is het van belang dat risico's middels een goed systeem van risicomanagement worden geïdentificeerd, transparant worden gerapporteerd en er gedurende een aantal jaren sprake is van een bestendige gedragslijn. De door ons gehanteerde waarschijnlijkheidsfactor van 90% is een bestendige gedragslijn. Wij delen deze opvatting. We vinden het wel zinvol om de risicosimulatie tweejaarlijks te herhalen en de uitkomsten te vergelijken met de door ons gehanteerde methode.

De accountant geeft aan dat de gewijzigde methodiek bij het bepalen van het vertragings- en renterisico een praktische methode is. De onderbouwing van het niet meer verwerken van het grondprijrisico in de risicoboxensystematiek is volgens de accountant zorgvuldig. Omdat het moeilijk is de ontwikkelingen van de woningmarkt in te schatten, adviseert de accountant een periodieke beoordeling van de aanwezige risico's van grondprijzen plaats te laten vinden. De accountant is van mening dat wijzigingen in het plan eerst aan de raad moeten worden voorgelegd. Zolang de raad niet tot wijziging heeft besloten moet uitgegaan worden van het vastgestelde plan en het bestaande beleid en moeten de risico's en de benodigde

weerstandscapaciteit hierop worden bepaald. We zijn het eens met de accountant en nemen zijn advies over de periodieke beoordeling van de risico's van grondprijzen over.

Het hanteren van de landelijke CROW/SSK 137– systematiek voor de waardering van aanbestedingsrisico's wordt door de accountant onderschreven. De accountant vindt het begrijpelijk dat deze verfijning leidt tot verlaging van de benodigde weerstandscapaciteit.

De accountant onderschrijft het onderscheid tussen het risicoprofiel van grondexploitaties en infrastructurele werken. De accountant geeft aan dat het onderscheid tussen 'reguliere' verkeers- en vervoersprojecten waarvoor geen reserve wordt gevormd en majeure projecten waarvoor wel een afzonderlijke reserve wordt gevormd, moeilijk te definiëren is. We hebben majeure projecten gedefinieerd als grote infrastructurele projecten met een looptijd van meer dan twee jaar en een investering van meer dan 10 miljoen euro. Voor deze projecten maken we een risicoanalyse op basis waarvan we besluiten of het noodzakelijk is een afzonderlijke reserve aan te houden.

Conclusies en advies

Als eerste gaan wij in op de conclusies betreffende het weerstandsvermogen uit de begroting, vanuit de risicosimulatie en uit de analyse van de risicoboxensystematiek. Daarna geven wij enkele adviezen in het licht van deze conclusies.

6.1 Conclusies risicomanagement

Met de uitgevoerde analyses op de risico's heeft de gemeente een stap voorwaarts gemaakt ten aanzien van uitgangspunten en keuzes bij het beoordelen en kwantificeren van risico's. We moeten nu vooral inzetten op een verdere verbetering van het risicomanagement beheer.

6.2 Aanbevelingen risicomanagement

Vanuit het project integraal risicomanagement blijkt dat wij onze processen op het gebied van risicomanagement meer dienen te integreren en borgen binnen onze planning & control cyclus. Nadere kaders hiervoor worden in de planning & controlcyclus van 2011 uitgewerkt.

Wij stellen voor de Monte Carlo Risicosimulatie tweejaarlijks uit te voeren. Hiermee voegen we een perspectief toe in de beoordeling van ons weerstandsvermogen en risicomanagement. Ook bij risicosimulatie is sprake van subjectieve inschattingen van het effect van risico's en de kans van optreden. De uitkomsten bieden daarom niet meer zekerheid dan de door ons gehanteerde systematiek. Bovendien is deze systematiek minder toegankelijk voor mensen die geen expert op het vakgebied zijn. In plaats van te investeren in technische oplossingen willen wij meer investeren in verbetering van het risicomanagement binnen de diensten door:

- Doorgaan met de aanscherping van de risicobeoordeling. Hiermee kan er kwalitatief een betere onderbouwing worden gegeven van de benodigde weerstandscapaciteit. Daarnaast kunnen er adequate beheersmaatregelen worden getroffen.
- De inschatting van risico's en de kansverdelingen verder aan te scherpen. Op grond van de bevindingen uit de met de diensten gevoerde gesprekken is de verwachting dat de risico inschattingen aangescherpt kunnen worden. Met het gebruik van de intervallen, kan een scherpe inschatting van de impact van het risico worden gedaan. In de inschatting wordt de kleinere kans op een grotere impact ook meegewogen.

Er is met betrekking tot weerstandsvermogen altijd sprake van een momentopname op basis van een zo volledig mogelijke inschatting van de op enig moment bekende risico's. Hierbij moet in ogenschouw genomen worden dat bedragen "niet in beton gegoten zijn" en in de loop der tijd aangepast zouden kunnen worden als wijzigingen zich voordoen, nieuwe risico's bekend worden of risico's afvallen. Deze onzekerheid is niet in te schatten en kan positief of negatief uitwerken. Dit betekent dat het voor de hand ligt dat de gemeente bereid is een bepaald percentage als restrisico te aanvaarden.

De uitkomsten van de evaluatie van de risicoboxensystematiek leiden ertoe dat er voldoende redenen zijn om de wegingsfactoren in de berekeningsystematiek van de risicoboxenmethode aan te passen. Concreet stellen we de volgende maatregelen voor:

- **Aanbestedingsrisico's** conform de zogenaamde CROW-systematiek grotendeels via box 2 (en dus binnen de grondexploitatie) te verwerken, met uitzondering van de zogenaamde toekomstonzekerheden (gebeurtenissen buiten de scope van het project). Alleen deze laatste risico's komen, als ze niet worden verzekerd, in aanmerking voor een dekking via een aan te houden reserve.
- Een andere benadering van het **grondprijzenrisico** gaan hanteren, omdat deze relatief beperkt worden geacht. Waar op projectniveau risico's aanwezig zijn, zullen deze vooral opgelost moeten worden door een voorzichtige raming van zowel de fasering van de opbrengsten als de gemiddelde grondprijz. Voor de berekening van de benodigde weerstandsvermogen wordt vanwege het feit dat risico's meer in een andere fasering zitten (vertraging) i.p.v. de grondprijzen sec in combinatie met de aanwezige sturingsmogelijkheden op programma, tijd en kwaliteit, geen rekening meer gehouden met lagere grondprijzen.
- Voor de boekwaarde van de grondexploitaties een reservering aan te houden voor het renteverlies ten gevolge van de **vertraging**, gebaseerd op de economische cyclus. Deze systematiek kan ook toegepast worden voor de risico's van het grondbezit;
- Alternatieven binnen een project worden als beheersingsmaatregelen betrokken bij de risicobeoordeling. Indien geen van de beheersingsmaatregelen het risico volledig kan wegnemen wordt bij actualisering van de exploitatieopzet een beroep gedaan op de beschikbare weerstandscapaciteit (de reserve grondzaken). In feite wordt het beoordelingsmoment daarmee verschoven van de jaarrekening naar de geactualiseerde grondexploitatie, omdat dit, als ook weergegeven in de notitie 'de Raad aan het stuur', het natuurlijke moment is om een integraal en samenhangend beeld te schetsen van programma, tijd, geld, kwaliteit in combinatie met de hierbij behorende risico's.

Rekeninghoudend met de genoemde maatregelen kan de benodigde weerstandscapaciteit grondzaken verlaagd worden van bijna 83 miljoen euro (stand in begroting 2011) naar 57,6 miljoen euro. Dit betekent dat de ratio van het gemeentebrede weerstandsvermogen op dit moment stijgt naar 94%. Hierbij is nog geen rekening gehouden met de noodzakelijke reserveringen voor risico's met betrekking tot de Regiotram en de Zuidelijke Ringweg. De effecten hiervan zijn 10-20 miljoen euro. De reserve grondzaken bedraagt ruim 34 miljoen euro.

Wij stellen voor deze aanbevelingen over te nemen en te verwerken in de Kadernota Weerstandsvermogen en Risicomanagement.

Bijlage 1: Onderbouwing van de weerstandscapaciteit

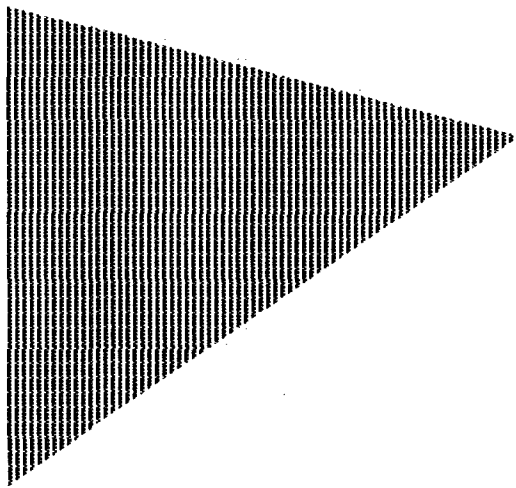
Risico's begroting 2011	Bedrag	Bedrag
Omschrijving (bedragen x € 1.000)	Incidenteel	Structureel
1. Grondexploitatie	83.000	
2. Meerstad	15.225	
3. Parkeerbedrijf	9.000	
4. Lening Euroborg	8.000	
5. Verkeer- en vervoersprojecten	6.200	
6. Bodemsanering	3.000	
7. Integrale aanpak oeverbeschoeiingen	2.700	
8. Meerjaren ontwikkelingsprogramma	1.000	
9. Achterstallig beheer diverse kunstwerken	6.000	
10. BTW-Compensatiefonds		2.025
11. Incidentele financiering van structurele lasten Sozawe		1.900
12. Wet BUIG		2.063
13. Overige risico's	11.813	2.346
Totale risico's	145.938	8.334
Structurele risico's maal factor 2		16.668
Waarschijnlijkheidsfactor 0,9	131.344	15.001
Benodigde weerstandscapaciteit		146.345

Vrij aanwendbare (bestemmings-) reserves	Bedrag
(bedragen x € 1.000)	
1. Algemene Egalisatie Reserve	24.942
2. Dienstegalisereserves	6.554
3. Grondexploitatie en grondbank	34.217
4. Euroborg	8.013
5. Reserve Meerstad	15.747
6. Bodemsanering	5.088
7. Overige reserves	23.341
Totale reserves	117.902
Post onvoorzien (2 x 300)	600
Beschikbare weerstandscapaciteit	118.502

Bijlage 2: Uitgangspunten voor het bepalen van het weerstandsvermogen

De risico's zijn scherp beoordeeld door Deloitte en de afdeling concern financiën aan de hand van criteria die zijn genoemd in het projectplan integraal risicomanagement. Het betreft de volgende criteria:

1. Het risicoregister dat binnen de diensten wordt bijgehouden van lijn en projectrisico's, vormt de basis.
2. Positieve risico's (kansen) worden niet meegenomen.
3. Een risico wordt betrokken in de benodigde weerstandscapaciteit indien het zich niet regelmatig voordoet en/of substantiële gevolgen heeft en/of waarvan de gevolgen niet goed meetbaar zijn.
4. Voor de invulling van het begrip 'substantieel risico' wordt aangesloten bij het materialiteitsbegrip dat bij de jaarrekeningcontrole wordt gehanteerd.
5. Bij de bepaling van de mate van waarschijnlijkheid van optreden van een risico wordt de actuele periode uit het meerjarenbeeld gehanteerd als tijdshorizon.
6. Risico's met een lage waarschijnlijkheid van optreden maar met mogelijk grote financiële gevolgen worden geïnventariseerd.
7. Bij het bepalen van risico's door medewerkers wordt uitgegaan van netto risico. Dit is het resterende risico na getroffen beheersmaatregelen.
8. De verschillende beschikbare componenten van de weerstandscapaciteit worden geïnventariseerd in het deeltraject 'financiële analyse'.
9. Welke componenten van de aanwezige weerstandscapaciteit daadwerkelijk worden opgenomen bij de berekening van de omvang van deze capaciteit wordt door het college en de raad besloten.



Rapport van bevindingen
inzake beoordeling
notitie weerstands-
vermogen

Ernst & Young Accountants LLP
Leonard Springerlaan 17
9727 KB Groningen
Postbus 997
9700 AZ Groningen
Tel.: +31 (0) 88 - 407 1000
Fax: +31 (0) 88 - 407 2505
www.ev.nl

VERTROUWELIJK

Het College van Burgemeester en Wethouders
van de gemeente Groningen
t.a.v. de heer R. Goijarts
Postbus 20001
9700 PB GRONINGEN

Groningen, 9 februari 2011

71459/23473237/RHB/CLT

Geacht college,

Naar aanleiding van de door u verstrekte opdracht, hebben wij een beoordeling uitgevoerd van de notitie weerstandsvermogen van de gemeente Groningen (versie 31 december 2010). Deze rapportage bevat de beschrijving en uitkomsten van onze werkzaamheden.

Dit rapport is in concept afgestemd met de verantwoordelijk portefeuillehouder mevrouw C.T. Dekker.

Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en zijn graag bereid de inhoud van deze rapportage verder toe te lichten.

Hoogachtend,
Ernst & Young Accountants LLP



drs. R.H. Bouman RA

Inhoudsopgave

1	Bestuurlijke samenvatting	1
1.1	Relatie weerstandsvermogen en risicomanagement	1
1.2	Huidige methode versus Monte Carlo-systematiek	1
1.3	Risicoboxenmethode	2
1.3.1	Lagere opbrengsten	2
1.3.2	Risico's bouw- en woonrijp maken	2
1.4	Uitkomsten weerstandsvermogen	2
2	Opdracht en reikwijdte	4
2.1	Aanleiding	4
2.2	Relatie met onderzoek risicoboxenmethode	4
2.3	Opdracht	4
2.4	Onze onafhankelijkheid	5
2.5	Aard en reikwijdte van de verrichte werkzaamheden	5
3	Uitkomsten verrichte werkzaamheden	6
3.1	Inleiding	6
3.2	Weerstandsvermogen in relatie tot risicomanagement	6
3.2.1	Inleiding	6
3.2.2	Stand van zaken risicomanagement	6
3.2.3	Weerstandsvermogen in relatie tot de stand van zaken van risicomanagement	7
3.3	Huidige methode versus Monte Carlo-systematiek	8
3.3.1	Geen enkele systematiek is objectief	8
3.3.2	Vergelijking methoden	8
3.3.3	Uitgangspunten huidige methode	8
3.4	Risicoboxenmethode	9
3.4.1	Inleiding	9
3.4.2	Risicomanagement en projectbeheersing	9
3.4.3	Vertragingsrisico boekwaarden grondexploitaties	10
3.4.4	Renterisico grondbezit (NIEGG)	10
3.4.5	Risico van lagere opbrengsten	11
3.4.6	Risico's vanwege bouwrijp en woonrijp maken	11
3.4.7	Specifieke risico's grote projecten	12
3.4.8	Toepassing gewijzigde systematiek bij overige infrastructurele projecten	12

1 Bestuurlijke samenvatting

1.1 Relatie weerstandsvermogen en risicomanagement

Het bepalen van het weerstandsvermogen is het sluitstuk van het interne proces van risicomanagement. Het is daarom van belang om allereerst te kijken naar het proces van risicomanagement, voordat de berekening van het weerstandsvermogen wordt beoordeeld.

De afgelopen jaren zijn er stappen gezet, maar op dit moment is er nog geen sprake van integraal en strategisch risicomanagement. In de notitie weerstandsvermogen wordt dit ook weer gegeven. In hoofdstuk 6: 'Conclusies en Aanbevelingen' wordt geconcludeerd dat vanuit het project integraal risicomanagement de processen op het gebied van risicomanagement nog meer dienen te worden geïntegreerd en geborgd binnen de planning & controlcyclus. Nadere kaders hiervoor worden in de planning & controlcyclus van 2011 uitgewerkt. Tevens is de aanbeveling opgenomen om de inschatting van risico's en de kansverdelingen verder aan te scherpen.

Naar onze mening wordt in de notitie weerstandsvermogen een goede relatie gelegd tussen de stand van zaken met betrekking tot de implementatie van risicomanagement en het benodigde weerstandsvermogen. Tevens worden de juiste conclusies getrokken en goede aanbevelingen gedaan.

1.2 Huidige methode versus Monte Carlo-systematiek

Het is allereerst van belang vooraf te constateren dat per definitie geen enkele methode voor het inschatten van risico's en het berekenen van het benodigde weerstandsvermogen objectief is.

Dit betekent dus ook dat de cijfermatige uitkomst van één van beide berekeningen niet als een absolute waarheid moet worden gezien. Het gaat naar onze mening veel meer om het totaalbeeld van de omvang van de risico's (de benodigde weerstandscapaciteit) versus de beschikbare weerstandscapaciteit. Dit beeld van het weerstandsvermogen is noodzakelijk voor het financiële beleid en beheer van de gemeente Groningen. Dat inzicht wordt in deze notitie voldoende gegeven.

Met name vanwege de bestendige gedragslijn, de transparantie en eenvoud adviseren wij de huidige methode te handhaven. Zoals ook beschreven in de notitie is het beter te investeren in de verbetering van het risicomanagement dan in een de ontwikkeling van een simulatietechniek.

Bij een gemeente met de omvang van Groningen zullen met name de grote projecten impact kunnen hebben op het weerstandsvermogen. Het is daarom ook van belang dat bij de eerste besluitvorming en gedurende het project een specifieke inschatting plaatsvindt van de risico's van dergelijke grote projecten. Door bij de besluitvorming van een groot project aan te geven wat het effect van de risico's in dit project is op het weerstandsvermogen, kan de raad expliciet beslissen of men het risico wil nemen of wil afzien van het project vanwege de risico's en het effect op het weerstandsvermogen van de gemeente Groningen. Tegelijk adviseren wij bij de bepaling van het weerstandsvermogen te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen en risico's van bijvoorbeeld grote projecten. Daarmee kan de raad een soort meerjarenbeeld krijgen van de ontwikkeling van de risico's.

Het is nog van belang te beseffen dat zowel de keuze van de waarschijnlijkheidsfactor als de keuze van de normratio's voor het weerstandsvermogen veel meer een subjectieve en beleidsmatige keuze is dan een objectief uitgangspunt.

1.3 Risicoboxenmethode

De berekening van het weerstandsvermogen volgens de risicoboxenmethode is op een aantal onderdelen gewijzigd. De belangrijkste wijzigingen zijn in de notitie weerstandsvermogen voldoende toegelicht.

Begin september 2010 hebben wij een rapport van bevindingen geschreven specifiek gericht op de notitie 'Risicomanagement en reserve grondzaken'. Onze bevindingen en aanbevelingen zijn eveneens opgenomen in de notitie weerstandsvermogen. De belangrijkste wijzigingen hebben betrekking op het risico van de lagere opbrengsten en de risico's vanwege bouw- en woonrijp maken.

1.3.1 Lagere opbrengsten

In de gewijzigde systematiek worden de risico's als gevolg van lagere opbrengsten (door het niet kunnen realiseren van de geraamde grondprijzen) niet meer meegenomen in de berekening van de weerstandscapaciteit. De gemeente Groningen is van mening dat de ervaring leert dat dit risico laag is en dat eventuele lagere opbrengsten binnen de bestaande exploitatie moeten worden opgelost. Binnen de exploitatie zijn bijsturingsmechanismen van toepassing om risico's te beperken. Wij hebben de onderbouwing van deze stelling getoetst aan de achterliggende bronnen en constateren uit de notitie en de gesprekken hierover dat de gemeente Groningen zorgvuldig heeft nagedacht over het risico van de ontwikkeling van de grondprijzen. Vanzelfsprekend kunnen ook wij niet de toekomst voorspellen en inschatten welke ontwikkelingen de woningmarkt de komende jaren gaat doormaken en wat dit specifiek zal betekenen voor de gemeente Groningen. Het is daarom belangrijk dat deze risico's periodiek worden beoordeeld (zowel landelijk, voor de gemeente Groningen als op projectniveau) en op basis daarvan de benodigde weerstandscapaciteit wordt bepaald.

1.3.2 Risico's bouw- en woonrijp maken

Sinds kort maakt de dienst RO/EZ gebruik van CROW/SSK 137, een landelijk systeem voor kostenramingen, waarbij per post in de exploitatie tevens een inschatting wordt gemaakt van onzekerheden en onvoorziene kosten. Door het nieuwe systeem van kostenramingen wordt in de calculatie meer ruimte ingebouwd voor onvoorziene posten. Naar onze mening is het goed dat met dit nieuwe systeem van kostencalculatie op een uniforme wijze de risico's en onvoorziene omstandigheden worden geraamd en tevens worden meegenomen in de calculatie. Met een verfijning van deze systematiek is het begrijpelijk dat het benodigde weerstandsvermogen wordt verlaagd.

1.4 Uitkomsten weerstandsvermogen

In de notitie weerstandsvermogen zijn meerdere berekeningen en ratio's opgenomen die aangeven hoe het weerstandsvermogen van de gemeente Groningen er voor staat, namelijk:

- de ratio op basis van de begroting 2011: 0,81% ofwel matig;
- de aangepaste ratio na interne beoordeling door concernfinanciën: 0,80% ofwel onvoldoende;

- de zekerheidsfactor uit de Monte Carlo-simulatie dat in 75 tot 80% van de gevallen de huidige weerstandscapaciteit voldoende is;
- de aangepaste ratio na wijzigingen van de boxenmethode: 0,94% ofwel matig (maar bijna voldoende); deze komt dicht bij de langetermijndoelstelling van het college.

Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat het weerstandsvermogen matig tot voldoende is, maar daarbij moeten nog wel de volgende kanttekeningen worden gemaakt:

- De gehanteerde normen zijn meer een beleidsmatige keuze dan een objectief uitgangspunt.
- Bij de inschatting van risico's en de berekening van het weerstandsvermogen spelen diverse subjectieve aspecten een belangrijke rol. De uitkomst moet daarom niet als absolute waarheid worden beschouwd, maar meer als richting gevend voor het totale financiële beleid van de gemeente Groningen.
- Op dit moment is nog geen sprake van integraal en strategisch risicomanagement.
- De belangrijkste risico's doen zich voor in de grondexploitatie. In de afgelopen jaren is sprake van een betere sturing en beheersing van de grondexploitatie, maar externe invloeden van vertraging in de woningbouw, renteontwikkelingen en mogelijk lagere grondprijzen kunnen in de toekomst nog steeds een belangrijk effect hebben. Het is daarom van belang deze risico's te blijven monitoren.
- Bij de gemeente Groningen zullen met name de grote projecten impact kunnen hebben op het weerstandsvermogen. Het is daarom ook van belang dat bij de besluitvorming en gedurende het project een specifieke inschatting plaatsvindt van het risico's van dergelijke grote projecten.

2 Opdracht en reikwijdte

2.1 Aanleiding

In december 2006 heeft de raad de 'Kadernota Herijking weerstandsvermogen & risicomanagement' vastgesteld. In deze kadernota is invulling gegeven aan de begrippen risicomanagement, weerstandsvermogen en reserves en voorzieningen.

Vervolgens is in december 2007 de nota 'Integraal Risicomanagement in Groningen' opgesteld. Hierin is de organisatie van het risicomanagement en de bepaling van het weerstandsvermogen uitgewerkt. Dit is in oktober 2009 concreet uitgewerkt in een projectplan risicomanagement.

In het kader van een goede interne beheersing is het te adviseren eens in de vier jaren (bijvoorbeeld bij de start van een bestuursperiode) een uitgebreide analyse uit te voeren van het weerstandsvermogen. In de tussenliggende periode kan dan het weerstandsvermogen worden bewaakt en geëvalueerd middels de begrotingen, tussentijdse rapportages en jaarrekeningen.

Om die reden hebben wij in onze rapportage bij de jaarrekening 2009 de aanbeveling gedaan om in 2010 de nota weerstandsvermogen te actualiseren en hierin de gevolgen van integraal risicomanagement, de analyse van de risicoboxenmethode, de mogelijke risico's in de grote projecten en waardering van de gronden samen te brengen.

2.2 Relatie met onderzoek risicoboxenmethode

De gemeente Groningen heeft in 2006 tevens de risicoboxenmethode ingevoerd als onderbouwing voor de reserve grondzaken. Daarbij is besloten deze methodiek na een aantal jaren te herijken en daarbij eventueel te verfijnen. Dit heeft begin september 2010 geresulteerd in de notitie 'Risicomanagement en reserve grondzaken' (versie augustus 2010) waarin de wijzigingen in de systematiek worden beschreven.

Op verzoek van het college hebben wij de conceptnotitie 'Risicomanagement en reserve grondzaken' (d.d. augustus 2010) afzonderlijk getoetst en daarbij beoordeeld in hoeverre de gewijzigde systematiek, gehanteerde uitgangspunten en parameters realistisch en aanvaardbaar zijn.

Begin september 2010 hebben wij een rapport van bevindingen geschreven specifiek gericht op de notitie 'Risicomanagement en reserve grondzaken' (d.d. 10 september 2010; kenmerk 71459/21487957/RHB/IHB). De belangrijkste bevindingen uit deze notitie en uit onze rapportage zijn opgenomen in hoofdstuk 5.6 van de notitie weerstandsvermogen. Wij hebben in deze rapportage eveneens de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen samengevat.

2.3 Opdracht

Wij hebben de notitie weerstandsvermogen van de gemeente Groningen (versie februari 2011) en de daarin beschreven systematiek beoordeeld en besproken met medewerkers van de gemeente Groningen. De notitie is opgesteld onder verantwoordelijkheid van het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Groningen. Het is onze verantwoordelijkheid een onderzoeksrapport betreffende deze notitie te verstrekken. In deze opdracht hebben wij met name de systematiek, de relatie met risicomanagement en de risicoboxenmethode beoordeeld.

Wij hebben nadrukkelijk geen zelfstandig onderzoek gedaan naar de identificatie, classificatie en omvang van de risico's. De analyse van de risico's is uitgevoerd door concernfinanciën, ondersteund door Deloitte.

2.4 Onze onafhankelijkheid

Wij merken op dat wij, in onze rol als accountant in het kader van de controle van de jaarrekening, alleen hoeven te controleren of de paragraaf weerstandsvermogen niet in strijd is met de jaarrekening. Dat betekent dus dat wij bij de controle van de jaarrekening niet beoordelen of het weerstandsvermogen een getrouw beeld (juist en volledig) geeft van de werkelijke situatie. Onze bevindingen in dit rapport hebben om die reden ook geen effect op onze onafhankelijkheid in het kader van de controle van de jaarrekening.

Deze opdracht en dit rapport liggen in het verlengde van onze accountantsfunctie. U vraagt ons om onze kennis en ervaring rondom risicomanagement en weerstandsvermogen in te brengen en op basis daarvan de notitie weerstandsvermogen te beoordelen.

Deze opdracht is middels de pre-approvalprocedure voorgelegd aan het audit committee.

2.5 Aard en reikwijdte van de verrichte werkzaamheden

Wij hebben ons onderzoek verricht in overeenstemming met Nederlands recht, waaronder Standaard 4400 'Opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden met betrekking tot financiële informatie'.

Volledigheidshalve wijzen wij er nog op dat, indien wij aanvullende werkzaamheden zouden hebben verricht, wellicht andere onderwerpen aan het licht zouden kunnen zijn gebracht die voor u mogelijk van belang zouden kunnen zijn geweest. Ons onderzoek betreffende de gegevens waarop de veronderstellingen zijn gebaseerd, kan als gevolg van de aard van dit onderzoek, slechts resulteren in het verstrekken van een rapportage die een beperkte mate van zekerheid geeft.

3 Uitkomsten verrichte werkzaamheden

3.1 Inleiding

Wij hebben de uitkomsten van onze werkzaamheden in dit hoofdstuk als volgt gestructureerd. Allereerst leggen wij de relatie tussen de notitie weerstandsvermogen en de voortgang in de ontwikkeling van risicomanagement. Vervolgens gaan wij in op de vergelijking tussen de huidige methode en de risicosimulatie volgens de Monte Carlo-systematiek. Daarna geven wij onze bevindingen weer met betrekking tot de risicoboxenmethode.

3.2 Weerstandsvermogen in relatie tot risicomanagement

3.2.1 Inleiding

Het bepalen van het weerstandsvermogen is het sluitstuk van het interne proces van risicomanagement. Als voor alle mogelijke risico's voldoende internebeheersmaatregelen zijn genomen, zal in principe altijd een restrisico overblijven, waarvoor het noodzakelijk is weerstandsvermogen te vormen.

Daarbij is het van belang te beseffen dat het doel van risicomanagement niet is om risico's volledig te elimineren, omdat dit ook zou betekenen dat de beloning van risico's (bijvoorbeeld de ontwikkeling van de stad, realisatie van nieuw beleid, nieuwe woningen, opbrengsten etc.) zou worden geëlimineerd. Het doel van risicomanagement is inzicht te krijgen in de risico's die worden genomen, een systeem op te zetten met beheersmaatregelen om de risico's te beperken en vervolgens te analyseren hoeveel weerstandsvermogen voor het restrisico noodzakelijk is.

Het is daarom van belang om allereerst te kijken naar het proces van risicomanagement, voordat de berekening van het weerstandsvermogen (al dan niet via de risicoboxenmethode) wordt beoordeeld.

3.2.2 Stand van zaken risicomanagement

In hoofdstuk 2 en 3.3 van de notitie weerstandsvermogen wordt aandacht besteed aan de voortgang en het effect van de implementatie van integraal risicomanagement.

Zoals ook aangegeven in onze management letter 2010 kan de stand van zaken met betrekking tot risicomanagement op hoofdlijnen als volgt worden weergegeven:

- Het afgelopen jaar heeft een uitgebreide voorlichtingscampagne in de organisatie plaatsgevonden middels roadshows, workshops en trainingen.
- De risico's zijn vanuit de workshops en de afdelingen financiën van de diensten ten behoeve van de begroting geïnventariseerd en beoordeeld.
- Concernfinanciën heeft, in samenwerking met Deloitte, door middel van interviews de risico's getoetst en samengevoegd.
- De verdere implementatie van risicomanagement op dienstniveau moet nog plaatsvinden evenals de inbedding hiervan in de planning & controlcyclus.
- Het risicomanagement op projecten moet worden uitgewerkt.
- De herijking van de risicoboxensystematiek is uitgevoerd.

Dit betekent dat weliswaar stappen zijn gezet, maar dat nog een aantal belangrijke onderdelen moeten worden gerealiseerd en op dit moment dus nog geen sprake is van integraal en strategisch risicomanagement.

In de notitie weerstandsvermogen wordt dit ook weergegeven. In hoofdstuk 6: 'Conclusies en Aanbevelingen' wordt geconcludeerd dat vanuit het project integraal risicomanagement de processen op het gebied van risicomanagement nog meer dienen te worden geïntegreerd en geborgd binnen de planning & controlcyclus. Nadere kaders hiervoor worden in de planning & controlcyclus van 2011 uitgewerkt.

Tevens is de aanbeveling opgenomen om de inschatting van risico's en de kansverdelingen verder aan te scherpen. Op grond van de bevindingen uit de met de diensten gevoerde gesprekken is de verwachting dat de risico inschattingen aangescherpt kunnen worden.

Naar onze mening wordt in de notitie weerstandsvermogen een goede relatie gelegd tussen de stand van zaken met betrekking tot de implementatie van risicomanagement en het benodigde weerstandsvermogen. Tevens worden de juiste conclusies getrokken en goede aanbevelingen gedaan.

3.2.3 Weerstandsvermogen in relatie tot de stand van zaken van risicomanagement

Een belangrijke vraag die daarbij dan naar voren komt, is wat het mogelijke effect is van de huidige stand van zaken van het risicomanagement binnen de gemeenten Groningen op de berekende omvang van het weerstandsvermogen, zoals weergegeven in de notitie. Daar is helaas geen absoluut antwoord op te geven, maar in theorie zal door het beter beheersen en managen van risico's het benodigde weerstandsvermogen lager kunnen zijn. De vraag daarbij is natuurlijk wel in hoeverre op dit moment alle mogelijke risico's geïdentificeerd zijn.

In de afgelopen jaren zijn stappen gezet, maar de borging van risicomanagement moet nog plaatsvinden evenals de inbedding hiervan in de planning & controlcyclus. Daarom ondersteunen wij het voornemen om te blijven investeren in de verbetering van risicomanagement binnen de diensten, zoals weergegeven in de notitie.

Het belangrijkste deel van de benoemde risico's bestaat uit de risico's uit de grondexploitatie. Wij kunnen in algemene zin wel onderschrijven dat in de afgelopen jaren sprake is van een betere sturing en beheersing van de grondexploitatie.

Bij een gemeente met de omvang van Groningen zullen met name de grote projecten impact kunnen hebben op het weerstandsvermogen. Het is daarom ook van belang dat bij de eerste besluitvorming en gedurende het project een specifieke inschatting plaatsvindt van het risico's van dergelijke grote projecten (zoals bijvoorbeeld Meerstad, het Forum, de Tram en de Zuidelijke ringweg) en het effect hiervan op het weerstandsvermogen van de gemeente Groningen.

Door bij de besluitvorming van een groot project aan te geven wat het effect van de risico's in dit project is op het weerstandsvermogen, kan de raad expliciet beslissen of men het risico wil nemen of wil afzien van het project vanwege de risico's en het effect op het weerstandsvermogen van de gemeente Groningen.

Tegelijk adviseren wij bij de bepaling van het weerstandsvermogen te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen en risico's van bijvoorbeeld grote projecten. Daarmee kan de raad een soort meerjarenbeeld krijgen van de ontwikkeling van de risico's, ook al is in sommige gevallen de besluitvorming nog niet definitief. Vanzelfsprekend is de besluitvorming door de raad het bepalende moment in de definitieve weg van risico's in het weerstandsvermogen.

3.3 Huidige methode versus Monte Carlo-systematiek

In de notitie weerstandsvermogen wordt de huidige methode voor het bepalen van de het weerstandsvermogen vergeleken met de Monte Carlo systematiek.

3.3.1 Geen enkele systematiek is objectief

Het is allereerst van belang vooraf te constateren dat per definitie geen enkele methode voor het inschatten van risico's en het berekenen van het benodigde weerstandsvermogen objectief is. Zowel bij het inschatten van een kans op als de impact van een risico spelen subjectieve aspecten een belangrijke rol; bijvoorbeeld de behoedzaamheid of mate van risicoaversie van de betrokken personen, de (on)mogelijkheid om risico's te kwantificeren, de inschatting van het effect van beheersmaatregelen etc. Ook bij de bepaling en berekening van het weerstandsvermogen spelen diverse subjectieve of beleidsmatige aannames en uitgangspunten een belangrijke rol. Bij de uitkomsten en conclusies moet dat worden meegewogen. Het is daarom veel belangrijker dat risico's middels een goed systeem van risicomanagement worden geïdentificeerd, transparant worden gerapporteerd en er gedurende een aantal jaren sprake is van een bestendige gedragslijn.

3.3.2 Vergelijking methoden

Naar onze mening wordt in de notitie weerstandsvermogen een goede uiteenzetting gegeven van de twee verschillende methoden.

Zoals hiervoor aangegeven, moet worden beseft dat geen van beide methoden objectief is. Dit betekent dus ook dat de cijfermatige uitkomst van één van beide berekeningen niet als een absolute waarheid moet worden gezien. Om die reden gaan wij niet uitgebreid in op de techniek en de voor- en nadelen van beide methoden. Het gaat naar onze mening veel meer om het totaalbeeld van de omvang van de risico's (de benodigde weerstandscapaciteit) versus de beschikbare weerstandscapaciteit ten behoeve van het financiële beleid en beheer van de gemeente Groningen. Dat beeld wordt in deze notitie voldoende gegeven.

Uit de notitie blijkt dat beide methoden een verschillende invalshoek hebben en daarom niet goed vergelijkbaar zijn. De uitkomsten liggen echter, zoals ook blijkt uit de notitie, redelijk in lijn. De Monte Carlo-systematiek kan daarmee worden gezien als een goede toets op de huidige methode. Daarbij is het een goed voornemen om de Monte Carlo-systematiek als toets op de huidige methode eens in de twee jaar uit te voeren. Met name vanwege de bestendige gedragslijn, de transparantie en eenvoud adviseren wij de huidige methode te handhaven. De voorgestelde verfijning door nog meer met intervallen te gaan werken, is naar onze mening een goed voornemen. Zoals ook beschreven in de notitie is het echter beter om te investeren in de verbetering van het risicomanagement, dan in een de ontwikkeling van een schattings-techniek.

3.3.3 Uitgangspunten huidige methode

Ten aanzien van de huidige methoden willen wij voor de volledigheid nog de volgende opmerkingen maken:

- De keuze van de waarschijnlijkheidsfactor is veel meer een subjectieve en beleidsmatige keuze dan een objectief uitgangspunt. Het college en de raad zullen moeten bepalen voor welk deel van de risico's de gemeente een weerstandscapaciteit wil aanhouden. In de notitie is conform de afgelopen jaren gekozen voor 90 procent.

- De risicobereidheid/risicoaversie speelt daarin een belangrijke rol. In elk geval is hiermee sprake van een bestendige gedragslijn.
- Bij de gehanteerde ratio's kan ook een kanttekening worden gemaakt. Deze ratio's zijn door het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (NAR) in 2006 opgesteld. De ratio's en hun betekenis (ruim voldoende, voldoende, matig etc.) zijn eveneens geen objectieve norm, maar kunnen eveneens worden beschouwd als een beleidsmatige keuze. Het college heeft in het collegeprogramma als beleid opgenomen dat op lange termijn de streefwaarde 1,0 (voldoende) is en op korte termijn 0,8 (matig). Dit betekent dat het college er op lange termijn naar streeft dat alle benoemde en geschatte risico's volledig kunnen worden opgevangen met de beschikbare weerstandscapaciteit.

3.4 Risicoboxenmethode

3.4.1 Inleiding

Zoals aangegeven, hebben wij de notitie 'Risicomanagement en reserve grondzaken' (d.d. augustus 2010) afzonderlijk getoetst en daarbij beoordeeld in hoeverre de gewijzigde systematiek, gehanteerde uitgangspunten en parameters realistisch en aannemelijk zijn. Begin september 2010 hebben wij een rapport van bevindingen geschreven specifiek gericht op de notitie 'Risicomanagement en reserve grondzaken' (d.d. 10 september 2010; kenmerk 71459/21487957/RHB/IHB).

De belangrijkste wijzigingen in de risicoboxenmethode zijn ook in de notitie weerstandsvermogen voldoende toegelicht. In deze rapportage nemen wij daarom alleen de samenvatting op van onze bevindingen en aanbevelingen. Deze hebben specifiek betrekking op:

- risicomanagement en projectbeheersing;
- vertragingsrisico;
- renterisico grondbezit (NIEGG);
- risico van lagere opbrengsten;
- risico's vanwege bouw- en woonrijp maken;
- specifieke risico's grote projecten;
- toepassing systematiek bij infrastructurele projecten.

De belangrijkste conclusies en aanbevelingen zijn ook puntsgewijs weergegeven in hoofdstuk 5.6 van de notitie weerstandsvermogen.

3.4.2 Risicomanagement en projectbeheersing

Het bepalen van het benodigde weerstandsvermogen is, zoals eerder aangegeven, het sluitstuk van het interne proces van risicomanagement. Dat geldt ook voor het risicomanagement in relatie tot projecten en de risicoboxenmethode.

Het is daarom van belang om allereerst te kijken naar het proces van risicomanagement, voordat de berekening van het weerstandsvermogen (al dan niet via de risicoboxenmethode) wordt beoordeeld.

Wij kunnen in algemene termen onderschrijven dat in de afgelopen jaren sprake is van een betere sturing en beheersing van de grondexploitatie. De projectorganisatie en informatievoorziening zijn verbeterd en ook de eerste- en tweedelijnscontrole heeft meer vorm gekregen.

In onze rapportage omtrent de totstandkoming van de rapportage grondbedrijf en staat P (d.d. 4 mei 2010) en in onze rapportages naar aanleiding van de controle van de jaarrekening hebben wij dit ook weergegeven en daarbij tevens een aantal verbetervoorstellen gedaan.

3.4.3 Vertragingsrisico boekwaarden grondexploitaties

In zowel de oorspronkelijke systematiek als voorgestelde gewijzigde systematiek wordt een reservering aangehouden voor het renteverlies ten gevolge van vertragingen in de grondexploitaties. De weerstandscapaciteit van € 18,8 miljoen is berekend op basis van de helft van de economische levenscyclus van zeven jaar, een standaardrentepercentage van 4 en de boekwaarde per 31 december 2009 en is niet gewijzigd.

Op basis van de brongegevens kan worden geconstateerd dat op dit moment daadwerkelijk sprake lijkt te zijn van een vertraging in de woningbouw. Wat het effect van de ontwikkelingen in de markt zal zijn op de huidige boekwaarde van lopende grondexploitaties is moeilijk in te schatten en te kwantificeren. Het is daarom van belang deze ontwikkelingen nauwlettend te blijven volgen teneinde het effect hiervan op de benodigde weerstandscapaciteit te kunnen bepalen en te blijven monitoren. De voorgestelde systematiek is daarbij een praktische methode voor het bepalen van het vertragingsrisico.

3.4.4 Renterisico grondbezit (NIEGG)

Zowel in de oorspronkelijke als in de voorgestelde gewijzigde systematiek wordt een reservering aangehouden voor renteverlies op grondbezit (oftewel de Niet In Exploitatie Genomen Gronden [NIEGG]). Hieronder vallen strategische gronden ten behoeve van toekomstige projecten. Naar onze mening is het raadzaam een buffer aan te houden voor deze strategische gronden. De voorgestelde systematiek is daarbij een praktische methode.

De niet in exploitatie genomen bouwgronden zijn de afgelopen jaren toegenomen en hebben ultimo 2009 een boekwaarde van afgerond € 110 miljoen. In 2010 is de aankoop van de Suiker Unie-locatie (grosfweg € 35 miljoen) daar nog bij gekomen. Door de huidige recessie zijn de risico's op deze gronden toegenomen en is het noodzakelijk kritisch te kijken naar de juiste waardering van deze gronden. Dit hebben wij ook al gerapporteerd bij de controle van de jaarrekening 2009.

Tegelijk met de 'notitie risicomanagement en reserve grondzaken' is een onderzoek gedaan naar de waardering van de NIEGG. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat het noodzakelijk is € 24,5 miljoen van de NIEGG af te waarden, waarvan het voorstel is om € 12,6 miljoen te onttrekken uit de reserve grondzaken.

Wij zijn van mening dat het onderzoek op een goede wijze is uitgevoerd en dat de uitgangspunten goed zijn onderbouwd. Wij adviseren jaarlijks de waardering van de niet in exploitatie genomen gronden te beoordelen. De economische situatie is immers nog niet veel verbeterd.

In de notitie over de afwaardering van de NIEGG wordt een wat somberder beeld geschetst van de impact van de kredietcrisis dan in de notitie 'Risicomanagement en reserve grondzaken'. In de notitie over de NIEGG wordt aangegeven dat de woningbouwproductie aanzienlijk daalt, terwijl in de notitie over de risicoboxmethode en ook in de notitie weerstandsvermogen wordt aangegeven dat het grondprijzenrisico beperkt blijkt te zijn.

Naar onze inschatting hebben echter de ontwikkelingen in de woningbouwproductie en daarvoor gehanteerde grondprijzen een verband. De vraag die daarbij natuurlijk nog gesteld kan worden, is in hoeverre er sprake is van prijselasticiteit (het effect van prijs op hoeveelheid) van woningen en kantoren/bedrijventerreinen. De afwaardering van de NIEGG wordt verklaard door vertraging c.q. latere fasering van deze uitgifte.

3.4.5 Risico van lagere opbrengsten

In de gewijzigde systematiek worden de risico's als gevolg van lagere opbrengsten (door het niet kunnen realiseren van de geraamde grondprijzen) niet meer meegenomen in de berekening van de weerstandscapaciteit. De gemeente Groningen is van mening dat de ervaring leert dat dit risico laag is en dat eventuele lagere opbrengsten binnen de bestaande exploitatie moeten kunnen worden opgelost. Binnen de exploitatie zijn bijsturingsmechanismen om de risico's te beperken; hierbij moet gedacht worden aan programma-aanpassingen, faseringen etc.

Wij hebben de onderbouwing van deze stelling getoetst aan de achterliggende bronnen en constateren uit de notitie en de gesprekken hierover dat de gemeente Groningen zorgvuldig heeft nagedacht over het risico van de ontwikkeling van de grondprijzen en dit uitgebreid heeft toegelicht de notitie 'Risicomanagement en reserve grondzaken'. Vanzelfsprekend kunnen ook wij niet de toekomst voorspellen en inschatten welke ontwikkelingen de woningmarkt de komende jaren gaat doormaken en wat dit specifiek zal betekenen voor de gemeente Groningen. Het is daarom belangrijk dat deze risico's periodiek worden beoordeeld (zowel landelijk, voor de gemeente Groningen als op projectniveau) en op basis daarvan de benodigde weerstandscapaciteit wordt bepaald.

In de gewijzigde systematiek wordt ervan uitgegaan dat tegenvallende opbrengsten binnen de exploitatie kunnen worden opgelost door bijvoorbeeld het doorvoeren van wijzigingen in het plan. Daarbij zijn wij van mening dat, indien het plan zoals goedgekeurd door de raad wijzigt als gevolg van fasering, verdichting etc., dit eerst moet worden voorgelegd aan de raad. Zolang dat niet heeft plaatsgevonden, moet worden uitgegaan van het vastgestelde plan en het bestaande beleid en moeten de risico's en de benodigde weerstandscapaciteit hierop worden bepaald. Pas als de raad de gewijzigde exploitatie heeft goedgekeurd, kan dit ook leiden tot een wijziging van de risico-inschatting en een aanpassing van de benodigde weerstandscapaciteit.

3.4.6 Risico's vanwege bouwrijp en woonrijp maken

In de oorspronkelijke systematiek werd door de planeconoom en projectleider een inschatting gemaakt per project van additionele risico's ten aanzien van het bouwrijp en woonrijp maken van de grond ten behoeve van het project. Sinds kort maakt de dienst RO/EZ gebruik van CROW/SSK 137, een landelijk systeem voor kostenramingen, waarbij per post in de exploitatie tevens een inschatting wordt gemaakt van onzekerheden en onvoorziene kosten.

Door het nieuwe systeem van kostenramingen wordt in de calculatie meer ruimte ingebouwd voor onvoorziene posten. Naar onze mening is het goed dat met dit nieuwe systeem van *kostencalculatie op een uniforme wijze de risico's en onvoorziene omstandigheden worden geraamd en tevens worden meegenomen in de calculatie.* Met een verfijning van deze systematiek is het begrijpelijk dat het benodigde weerstandsvermogen wordt verlaagd. Wij hebben niet getoetst of deze systematiek in alle (nieuwe) gevallen is toegepast.

3.4.7 Specifieke risico's grote projecten

Voor grote majeure projecten is tot nu toe geen inschatting gemaakt van de benodigde weerstandscapaciteit. De gemeente Groningen heeft wel het voornemen dit te gaan doen.

Wij ondersteunen dit initiatief en zijn van mening dat het goed is de risico's voor deze projecten onderdeel te laten zijn van de berekening van de weerstandscapaciteit. Ten tijde van onze werkzaamheden waren de risico's nog niet ingeschat. Deze kunnen dus nog een aanzienlijk effect hebben op de in de notitie berekende benodigde weerstandscapaciteit.

3.4.8 Toepassing gewijzigde systematiek bij overige infrastructurele projecten

In de notitie is opgenomen dat voor 'reguliere' verkeers- en vervoersprojecten geen afzonderlijke reserve wordt gevormd. Voor majeure projecten daarentegen wel.

Het onderscheid hiertussen is moeilijk te definiëren. Wij zien wel een duidelijk verschil in het risicoprofiel van grondexploitatieprojecten versus infrastructurele projecten, met name vanwege het verschil in de opbrengstrisico's. Dergelijke projecten worden vaak uit eigen middelen of toegezegde subsidies gefinancierd. Om die reden is het aannemelijk dat voor dergelijke investeringsprojecten geen specifieke weerstandscapaciteit wordt gevormd, maar wordt gestuurd op het beheersen van het project binnen de vastgestelde exploitatie en het toegekende krediet.