



Gemeente Groningen
Analyse risicomethodiek
weerstandsvermogen
Grondbedrijf

Gemeente Groningen
T.a.v. Thea Hoefnagel
Postbus 30026
9700 RM Groningen

Datum
18 december 2018

Behandeld door
Drs. H. Celik MRICS

Ons kenmerk
311473943

Onderwerp
Aanbiedingsbrief

Uw kenmerk

Geachte mevrouw Hoefnagel,

Met genoegen bieden wij u hierbij onze rapportage aan van de door ons uitgevoerde analyse op de huidige risicoboxenmethode van de gemeente Groningen en de vertaling daarvan naar het weerstandsvermogen. Dit conform onze offerte en opdrachtbevestiging nr. 311473943 van 13 juni 2018.

Deze rapportage bevat strikt vertrouwelijke informatie. Ons rapport is uitsluitend bedoeld voor gemeente Groningen en mag zonder onze voorafgaande schriftelijke toestemming niet worden bekendgemaakt of ter beschikking worden gesteld aan enige andere partij. Wij accepteren geen aansprakelijkheid naar enige andere partij waaraan inzage of toegang tot dit rapport is verleend. U vrijwaart ons voor aanspraken van derden die hieruit voortvloeien.

Voorliggend rapport is indicatief bedoeld om meer inzicht te verschaffen alvorens tot vervolgstappen over te gaan. Uiteindelijk is het aan de gemeente Groningen om hierin beslissingen te nemen.

Wij hebben deze opdracht met plezier voor u uitgevoerd en gaan er van uit u hiermee van dienst te zijn in uw voorliggende vraag.

Met vriendelijke groet,

Deloitte Financial Advisory B.V.
Real Estate

drs. F.J.M. ten Have
(Gevolmachtigde)

Inhoudsopgave

Achtergrond en opdrachtformulering	2
Opgave gemeente Groningen	5
Huidige risicomethodiek: risicoboxenmethode	10
BBV en risicoanalyse	15
Risicomethodiek en vergelijkbare gemeenten	20
Beschouwing en advies	26

Achtergrond en opdrachtformulering

De gemeente Groningen wenst in control te zijn op haar grondexploitaties. Gedegen risicomanagement en weerstandsvermogen zijn hierin belangrijke bouwstenen.

In de kadernota Weerstandsvermogen en Risicomanagement 2017 koos de gemeente Groningen er bewust voor geen wijzigingen aan te brengen in de berekeningssystematiek van risico's die samenhangen met grondexploitaties. Als motivatie daarvoor werd aangegeven dat eerst de gevolgen van de aanpassing van de BBV-regels voor grondexploitaties inzichtelijk moesten worden gemaakt omdat de invloed hiervan op de risico's onzeker was. Nu de grondexploitaties allemaal conform de aangepaste BBV-regels zijn geactualiseerd, kan een nadere analyse op de berekeningssystematiek van risico's plaatsvinden alsook de wijze waarop de risico's worden afgedekt.

Risicoboxenmethode

De huidige systematiek, de zogenaamde risicoboxenmethode, is geïntroduceerd in 2003 en is in 2011 (technisch) herzien. Deze methode bestaat uit risico's die voortvloeien uit gerealiseerde uitgaven en inkomsten en aangegane verplichtingen (box 1), risico's die voortvloeien uit te realiseren investeringen en opbrengsten (box 2) en onzekere gebeurtenissen/ risico's in de grondexploitatie (box 3).

Nu is een (periodieke) evaluatie altijd verstandig en nuttig, maar in dit geval zijn er aanvullende redenen hiervoor. Zo hebben de recente wijzigingen in het BBV invloed op het risicoprofiel van de grondexploitaties, bijvoorbeeld vanwege:

- de beperking van de looptijd van grondexploitaties tot 10 jaar;
- de beperking van de kosten tot de kostensoortenlijst ex. artikel 6.2.4 Bro;
- als direct uitvloeisel van bovenstaand punt: het niet meer hanteren van een post onvoorzien in de grondexploitatie;
- de toerekening van de daadwerkelijk betaalde rente met correctie op het eigen vermogen.

Tevens vinden investeringen in de openbare ruimte meer dan voorheen buiten de bekostiging uit grondexploitaties plaats. Dit roept bij de gemeente de vraag op of het met de huidige methodiek berekende weerstandsvermogen niet een te groot beslag op kapitaal legt. Tegelijkertijd roept het ook de vraag op of en hoe in dit verband met de risico's van de kosten buiten de grondexploitatie omgegaan zou kunnen worden. Waar horen bijvoorbeeld de risico's van faciliterend grondbeleid? Hoe kan omgegaan worden met plannen die buiten de gemeente worden ontwikkeld?

Meerstad is een voorbeeld van een plan dat buiten de organisatie staat. De grondexploitatie kent een resterende looptijd van 20 jaar (tot 2038), een investeringsvolume van ruim € 1 miljard, waarvan per 1 januari 2017 ca. € 455 miljoen is gerealiseerd, en een huidig verwacht positief financieel resultaat van bijna € 98 miljoen (na eerdere verliesnemingen). Met dit positieve resultaat kunnen risico's in het plan opgevangen worden en dit betekent voor de gemeente Groningen een verlaging van de benodigde risicobuffer. Tegelijkertijd blijft de omvang van de risico's van dit plan relatief hoog, momenteel wordt de benodigde weerstandscapaciteit geraamd op € 77 tot € 80 miljoen. Dit wordt onder andere veroorzaakt door de relatief hoge boekwaarde die de komende jaren verder zal oplopen (verwachte piek in 2025). Deze investeringen moeten worden terugverdiend met de afzet van grond. Dit is dan ook het grootste risico in de grondexploitatie.

Daarnaast is de opgave diverser geworden. Zo zijn er meer binnenstedelijke, en daarmee complexere locaties die ontwikkeld worden en naar verwachting zal het aandeel daarvan in de toekomst toenemen. In Groningen wordt gewerkt met gebiedsbegrotingen met een looptijd van 20 tot 30 jaar, waarin alle kosten (ook niet aan de grondexploitatie toerekenbare kosten) worden meegenomen en van waaruit grondexploitaties ontstaan met een looptijd van maximaal 10 jaar als deelbegroting. Dit roept bij de gemeente Groningen de vraag op of een gedifferentieerde benadering wenselijk zou zijn, en of plannen met een positief geprognosticeerd resultaat om een andere benadering vragen dan plannen met een negatief geprognosticeerd resultaat.

De gemeente Groningen is daarbij benieuwd hoe andere gemeenten, die op basis van de ruimtelijke (toekomstige) opgave relatief vergelijkbaar zijn, hun risico's en weerstandsvermogen in relatie tot het grondbeleid hebben vormgegeven. En hoe ziet hun opgave eruit, ook in relatie tot hun vermogensstructuur? Welke (elementen van) systematieken zijn wellicht interessant en kunnen bijdragen aan een verbetering van de Groningse systematiek?

Dit roept de vraag bij de gemeente Groningen op of de huidige risicoboxenmethode alsook de wijze waarop dit vertaald wordt naar de benodigde weerstandscapaciteit nog voldoet.

Op basis van het bovenstaande is de opdracht als volgt geformuleerd:

Analyseer de huidige risicoboxenmethode van de gemeente Groningen en de vertaling daarvan naar het weerstandsvermogen. Betrek daarin de volgende elementen:

- de impact van de recente BBV-wijzigingen daarop. Het gaat hierbij onder meer om de effecten c.q. het risico van de niet volledige toerekening van de betaalde rente door de correctie voor het eigen vermogen, het niet meer opnemen van een post onvoorzien, één en ander rekening houdend met bestaande grondexploitaties en nieuw te openen grondexploitaties;

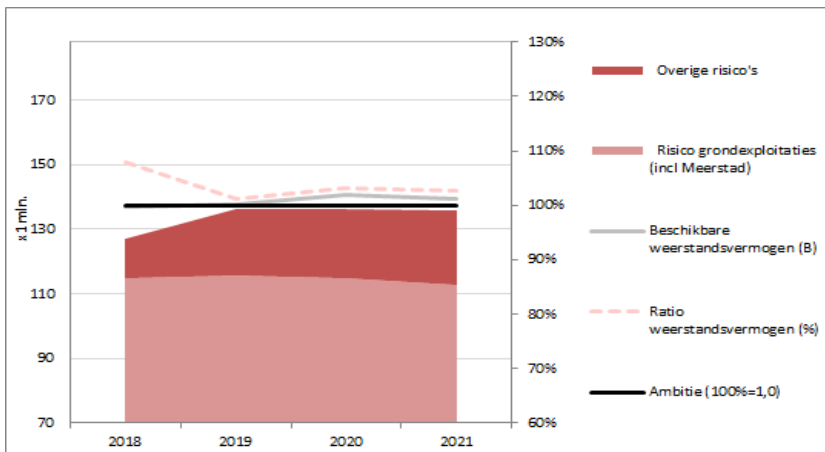
- de betekenis van de niet meer aan de grondexploitatie toe te rekenen bovenwijkse voorzieningen (met een positiever resultaat voor de grondexploitatie als gevolg) voor (de berekening van) de benodigde weerstandscapaciteit;
- hoe kan worden omgegaan met de risico's van bovengenoemde bovenwijkse voorzieningen die in de gebiedsbegrotingen zijn opgenomen. Hierbij gaat het specifiek om het risico dat de investering mogelijk niet plaatsvindt, terwijl deze in de uitgangspunten (bijv. grondverkopen) van de grondexploitatie wel zijn verondersteld (en daarmee een indirect risico vormen voor – toekomstige – grondexploitaties);
- de specifieke situatie van de grondexploitatie Meerstad waarbij aan de ene kant sprake is van een grote grondpositie (relatief hoge boekwaarde), een hoge risico-inschatting en een daarop ingesteld weerstandsvermogen, maar tegelijkertijd ook een verwacht positief resultaat;
- hoe gaan enigszins vergelijkbare gemeenten (zoals Arnhem, Eindhoven, Nijmegen, Tilburg en Utrecht) hiermee om. In deze vergelijking dient de op sommige punten mogelijk afwijkende positie/kenmerken van Groningen meegenomen te worden: marktdruk/verdienvermogen, omvang grondpositie, omvang grondexploitaties, verhouding vreemd vermogen versus eigen vermogen, verhouding harde/zachte dekking van het weerstandsvermogen.

Opgave gemeente Groningen

Achtergrond risicoprofiel

De totale boekwaarde van de gemeentelijke grondexploitaties bedraagt per 31 december 2017 circa €82 miljoen (Bruto Boekwaarde van €253 miljoen minus €172 miljoen verliesvoorziening). Het project Meerstad maakt geen onderdeel uit van deze boekwaarde aangezien dit project is ondergebracht in een voor dit project opgerichte entiteit, een CV/BV-constructie waarin de gemeente Groningen op dit moment nog de enige aandeelhouder is. De boekwaarde van Meerstad bedraagt circa €203 miljoen en in de jaarrekening van gemeente Groningen is per 31 december 2017 onder de Financiële vaste activa (FVA) een lening verantwoord aan de CV van dezelfde omvang.

De risico's bij de grondexploitaties (inclusief Meerstad) vormen samen het grootste risico in het gemeentelijk weerstandsvermogen. De risico's bij de grondexploitaties tellen per 31-12-2017 op tot in totaal circa €113 miljoen. Het risico van project Meerstad is hierin het grootste risico en vertegenwoordigt circa 68% van het totale risico. Figuur 1 geeft de verwachte ontwikkeling van het weerstandsvermogen weer.



Figuur 1: Weerstandsvermogen in één opslag (Bron: jaarrekening gemeente Groningen 2017)

De gemeente Groningen is van mening dat een herziening van de risicomethodiek nodig is om het risicoprofiel van de grondexploitaties nauwkeuriger te kunnen bepalen in de huidige omstandigheden. De grondexploitaties zijn allemaal conform de in 2016 aangepaste verslaggevingsregels (zie Hoofdstuk 4) geactualiseerd. Hierdoor is het nu een geschikt moment voor een analyse op de berekeningssystematiek van risico's alsook de wijze waarop de gemeente risico's heeft afgedekt.

Huidige opgave

Groningen is één van de snelst groeiende steden van Nederland, deze groei zet de komende jaren naar verwachting door. Prognoses geven aan dat de stad Groningen komende jaren relatief fors zal blijven groeien wat leidt tot een woningbouwopgave van 20.000 woningen tot 2030 in Groningen (Bron: Ontwerp-omgevingsvisie The Next City, Gemeente Groningen). Om deze opgave te bedienen hanteert de gemeente Groningen een situationeel grondbeleid.

Voor de ontwikkeling van de stad zijn in het verleden forse investeringen gedaan in het verwerven en bouwrijp maken van gronden, zowel binnenstedelijk als ook in de uitleggebieden. Figuur 2 geeft de huidige gemeentelijke grondexploitaties weer met de resterende looptijden van deze grondexploitaties. Binnen tien jaar bereiken zeven grondexploitaties het einde van hun geprognosticeerde looptijd.

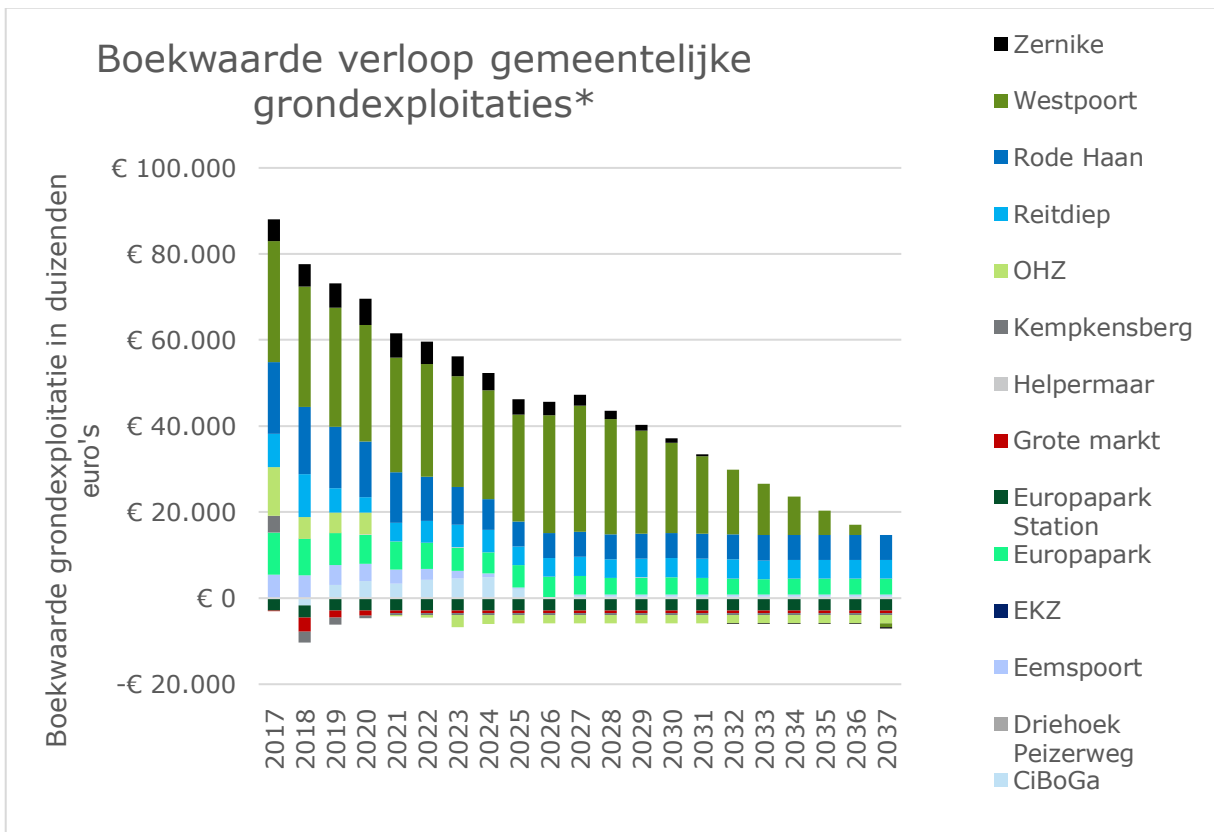


Grondexploitatie	Resterende looptijd in jaren
Westervoort	20
Europapark	17
Zernike	15
OHZ (Oosterhamrikzone)	11
Eemspoort	11
Rode Haan	10
CiBoGa	10
Reitdiep	8
Kempkensberg	4
Grote markt	4
Helpermaar	3
Europapark Station	2

Figuur 2: Overzicht resterende looptijden grondexploitaties. Tabel op basis van de ontvangen berekening grondexploitaties en weerstandsvermogen (18.03.14 Weerstandsvermogen 2017)

De lopende grondexploitaties bestaan uit een mix van woningbouw in de binnenstad (Oosterhamrikzone (OHZ), CiBoGa, Europapark) en uitleglocaties (Reitdiep), bedrijventerreinen (Westpoort, Zernike, Eemspoort) en speciale ontwikkelingen (Grote Markt).

Figuur 3 toont het verwachte boekwaardeverloop van de huidige grondexploitaties. De totale boekwaarden van de huidige grondexploitaties tonen een dalend verloop over de jaren wat duidt op het terugverdienen van gedane investeringen. Grondexploitaties Westpoort en Rode Haan hebben relatief gezien de grootste boekwaarde en zijn daarom een belangrijk onderdeel in de risicoanalyse.



Figuur 3: Verloop boekwaarden gemeentelijke grondexploitaties. Figuur op basis van de ontvangsten berekening grondexploitaties en weerstandsvermogen (18.03.14 Weerstandsvermogen 2017)

Meerstad

Gemeente Groningen is 100% aandeelhouder van de BV Meerstad en zit samen met de BV als vennoot in de CV Meerstad. De andere aandeelhouders zijn in het verleden uitgetreden. Meerstad is een exploitatiegebied ten oosten van de stad Groningen (uitleglocatie) en is opgedeeld in vier deelexploitaties; Midden, Eemskanaalzone, Zuid en Noord.

De geprognosticeerde resterende looptijd van Meerstad is 20 jaar (tot 2038). Meerstad heeft een boekwaarde van circa €203 miljoen per 31-12-2017. Aangezien de grondexploitatie volledig in de CV valt, is in de jaarrekening van gemeente Groningen uitsluitend de verstrekte financiering aan Meerstad CV zichtbaar onder de Financiële Vaste Activa (FVA) en het aandelenbezit in de BV. De omvang van de verstrekte financiering bedraagt €203 miljoen per 31-12-2017. Een eventueel toekomstig verlies van Meerstad heeft direct effect op de waardering van de FVA en het rekeningresultaat van gemeente Groningen.

In 2016 heeft de gemeente als reactie op de wijzigingen in het BBV, de bovenwijkse voorzieningen/investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut, deels uit de grondexploitatie gehaald. De omvang van de investeringen in bovenwijkse voorzieningen bedroeg circa €150 miljoen, hiervan was ultimo 2016 circa €90 miljoen gerealiseerd en diende €60 miljoen in de komende jaren nog geïnvesteerd te worden. In 2016 is besloten om 80% van de gerealiseerde investeringen in bovenwijkse voorzieningen te activeren (€72 miljoen). Van de nog te realiseren investering van € 60 miljoen wordt 50% toegerekend aan de

grondexploitatie en 50% geactiveerd. Aangezien deze bovenwijkse voorzieningen uit de grondexploitatie zijn gehaald daalt het risicoprofiel van de grondexploitatie. Met de realisatie van bovenwijkse voorzieningen hangen echter nog steeds risico's samen, maar deze raken nu de algemene dienst in plaats van het grondbedrijf. Ook beïnvloedt het risicoprofiel van de bovenwijkse voorzieningen het risicoprofiel van Meerstad, aangezien de geprognosticeerde opbrengsten in de grondexploitatie Meerstad deels afhankelijk zijn van de realisatie van de bovenwijkse voorzieningen.

Toekomstige opgave

De gemeente typeert voor de toekomst een viertal categorieën grondexploitaties:

- Gebiedsontwikkeling wonen binnenstad (Oosterhamrikzone, CiBoGa, Europapark, Eemskanaalzone);
- Gebiedsontwikkeling wonen uitleglocaties (Meerstad, Reitdiep fase III en IV het toekomstige Suikerfabriekterrein);
- Bedrijventerreinen (Westpoort, Zernike, Eemspoort en Eemspoort-Zuid);
- Speciale ontwikkelingen zoals de Grote Markt en mogelijk ook het Stationsgebied in de nabije toekomst.

De gemeente geeft aan dat de focus in de komende jaren met name ligt op de afzet van gronden in de gebiedsontwikkeling wonen binnenstad en de bedrijventerreinen. Hieraan verbonden en soms zelfs voorwaardelijk voor deze ontwikkelingen zijn investeringen vanuit de algemene dienst in infrastructuur. Onderstaande voorbeelden illustreren dit en laten zien dat het risicoprofiel van de grondexploitaties deels niet meer in deze exploitaties zelf ligt maar ook bij de vraag of en hoe de financiering van de voorwaardelijke infrastructuur in de toekomst geborgd is en blijft.

Toekomstige Suikerfabriekterrein

De gemeente wil huidige of voormalige bedrijventerreinen (geleidelijk) transformeren tot gemengde stedelijke gebieden met een mix van wonen, werken en voorzieningen. Deze terreinen liggen meestal langs belangrijke waterwegen. Een voorbeeld hiervan is het Suikerfabriekterrein. In 2009 heeft de gemeente het Suikerfabriekterrein voor €35 miljoen verworven, maar door de toenmalige crisis op de woningmarkt werd er afgesproken dat er de komende 15 jaar niet gebouwd wordt. Per 31-12-2017 staan de gronden voor € 40 miljoen op de balans onder de materiële vaste activa (oud-NIEGG). Mogelijk worden op dit terrein 2500 tot 5000 woningen gerealiseerd. De besluitvorming over dit terrein heeft nog niet plaatsgevonden. Indien het plan doorgaat en hier woningen worden gerealiseerd, zijn er aanzienlijke investeringen in de infrastructuur nodig om het terrein te verbinden met de binnenstad. Het voorterrein van het gebied bevindt zich op 2 kilometer van de binnenstad. Vanuit de westelijke ringweg is het gebied goed bereikbaar met de auto, maar vanuit de binnenstad of omliggende wijken is het voorterrein beperkt toegankelijk. Meerdere verbindingen moeten worden aangelegd om het gebied goed bereikbaar te maken. Ook is de aanleg van een tijdelijke brug voor langzaam verkeer benodigd. Een belangrijke kwestie is hierbij dat naast de toekomstig te openen grondexploitatie veel bovenwijkse investeringen moeten plaatsvinden om het gebied goed bereikbaar te maken. In de besluitvorming rondom het Suikerfabriekterrein dienen deze bovenwijkse investeringen ook in het oog gehouden te worden. Hoewel deze investeringen geen onderdeel uitmaken van de grondexploitatie, vormen ze wel een belangrijke randvoorwaarde voor de ontwikkeling van dit gebied.

Het BBV schrijft voor dat op de oud-NIEGG gronden die aan de materiële vaste activa zijn toegevoegd ultimo 2019 een marktwaardetoets moet worden uitgevoerd. De (financiële) capaciteit van de gemeente om de benodigde bovenwijkse investeringen rondom het Suikerfabriekterrein te realiseren, zal hierbij ook van invloed zijn van de marktwaardebepaling van de gronden op het Suikerfabriekterrein die per 31-12-2017 een boekwaarde van € 40 miljoen hebben.

Verbouwing station

Tussen 2018 en 2022 gaat het hoofdstation van Groningen flink op de schop. Er komen meer sporen, perrons, en ook tunnels voor reizigers, fietsers en bussen. De zuidkant van het Hoofdstation krijgt een ondergrondse fietsenstalling. Verder komt er een vierde spoor naar station Groningen Europapark. Ook de omgeving gaat op de schop. Het opstelrein voor treinen gaat naar de gemeente Haren. Na de verbouwing kunnen meer treinen rond Groningen rijden. Ook kunnen de treinen doorrijden, bijvoorbeeld van Veendam naar station Groningen Noord (bron: website gemeente Groningen).

Mogelijke ontwikkeling stationsgebied

De verbouwing aan het station leidt mogelijk ook tot herontwikkeling van het omringende stationsgebied op locaties waar verbindingen zijn. Bij de herontwikkeling van de binnenstedelijke omgeving krijgt de gemeente mogelijk te maken met de verwerving van bestaand vastgoed. Dit levert potentieel nieuwe risico's voor de gemeente omdat er in dit soort gebieden vaak meerdere eigenaren en betrokken partijen aanwezig zijn die verschillende belangen hebben bij de gebiedsontwikkeling. Dit kan leiden tot vertragingen en hoge plankosten.

Huidige risicomethodiek: risicoboxenmethode

De huidige methode van gemeente Groningen ten aanzien van risicoanalyse van de grondexploitaties is de risicoboxenmethode. De risicoboxenmethode is een methode voor het classificeren en kwantificeren van risico's in de grondexploitatie. De belangrijkste risicocategorieën die in deze methode worden geïdentificeerd zijn:

- Kosten van bouw- en woonrijp maken;
- Vertraging in de gronduitgifte;
- De- of inflatie grondopbrengsten;
- Project-specifieke kosten en opbrengsten die nog niet begroot of tentatief begroot zijn.

De gemeente maakt een onderscheid tussen de algemene risico's en projectspecifieke risico's. De algemene risico's raken nagenoeg iedere grondexploitatie. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het inflatierisico, aanbestedingsrisico, risico op lagere grondopbrengsten en vertragingrisico in de gronduitgifte. De projectspecifieke risico's zijn afhankelijk van specifieke projectelementen en kunnen betrekking hebben op toekomstige onzekere gebeurtenissen met betrekking tot bijvoorbeeld verwerving, sloop, vastgoed, subsidies en contracten.

De risicoboxensystematiek kent drie boxen:

- Box 1: gerealiseerde uitgaven en inkomsten (boekwaarde) en aangegane verplichtingen.
- Box 2: te realiseren opbrengsten en investeringen volgens de door de raad vastgestelde grondexploitatie.
- Box 3: onzekere gebeurtenissen/risico's ten aanzien van de grondexploitatie.

In box 1 wordt er gekeken naar het verleden waarbij keuzes zijn gemaakt die niet meer gewijzigd kunnen worden. Expliciet het risico dat de gerealiseerde boekwaarde mogelijk niet wordt terugverdiend. Box 2 betreft risico's met betrekking tot in de grondexploitatie opgenomen ramingen en de risico's dat deze ramingen negatief uitvallen. De risico's in Box 2 zijn uitsluitend risico's waarvoor de ingeschatte kans op voordoen hoger is dan 50%. Deze risico's zijn volledig verwerkt in de toekomstige kosten- en opbrengstenramingen. Het totaal van box 1 en box 2 bepaalt het resultaat van de grondexploitatie. Box 3 bevat de risico's ten aanzien van onzekere gebeurtenissen/risico's in de grondexploitaties waarmee geen rekening is gehouden in de grondexploitatie. Dit zijn de risico's van het project waarvan de kans dat het zich voor gaat doen kleiner wordt geschat dan 50%. Figuur 4 geeft een nadere beschrijving van de drie risicoboxen.

Box	Omschrijving
Box 1	Deze box is de basis voor het vaststellen van budgetten en het aanvragen van kredieten voor de realisatie van een project. In deze box worden de gerealiseerde uitgaven, de inkomsten en de aangegane verplichtingen verantwoord. Het risico in box 1 ontstaat omdat er op de gerealiseerde uitgaven, inkomsten en aangegane verplichtingen niet meer kan worden bijgestuurd maar het saldo hiervan wel moet worden terugverdiend met inkomsten uit de grondexploitatie.
Box 2	Deze box is een weergave van het planproces van een project. In deze box worden de nog te realiseren opbrengsten en investeringen verantwoord die door de raad zijn vastgesteld in de meest actuele grondexploitaties. In deze box zijn de uitgaven en inkomsten opgenomen waarbij de kans van optreden tenminste 50% is. Keuzemogelijkheden ten aanzien van te hanteren normen, kerngetallen en planuitgangspunten, die het financiële eindresultaat kunnen beïnvloeden, worden in box 2 geplaatst.
Box 3	Deze box geeft inzicht in de kansen en risico's van een project. De onzekerheden en risico's zijn in de beginfase het grootst. Naarmate het (plan-)proces vordert, neemt de onzekerheid af en worden de risico's en kansen inzichtelijker. De kansen en risico's, waarmee geen rekening is gehouden in de grondexploitatie, worden in deze box verantwoord. Het gaat om risico's waarvan de kans van optreden minder dan 50% is. De overige risico's (kans > 50%) zitten in box 2.

Figuur 4: Omschrijving van de risicoboxen (bron: kadernota weerstandsv Vermogen en risicomangement 2016, gemeente Groningen)

Aangezien de risico's in box 1 en box 2 reeds zijn opgenomen in het resultaat van de grondexploitaties en daarmee volledig afgedekt zijn, is voor de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit specifiek box 3 relevant. De gemeente maakt in box 3 onderscheid tussen algemene en projectspecifieke risico's. Deze risico's worden bij elkaar opgeteld en vormen samen de benodigde weerstandscapaciteit.

Berekening algemene risico's

De gemeente maakt voor de doorrekening van de algemene risico's geen gebruik van scenario's. Het risico van (rente)verlies bij vertraging van grondexploitaties wordt gebaseerd op een percentage van de boekwaarde van de grondexploitaties. Op dit moment wordt gerekend met een percentage van 17,5%, wat is gebaseerd op een rentepercentage van 2,5% (cf. gehanteerde rekenrente in grondexploitatie) en een periode van 7 jaar (economische cyclus).

Gemeente Groningen past dezelfde systematiek toe op de risico's van het grondbezit (strategisch vastgoed). Hiervoor hanteert zij een percentage van 8,75% welke is gebaseerd op een rentepercentage van 2,5% en periode van 3,5 jaar. Aangezien er op strategisch vastgoed (opgenomen onder de materieel vaste activa) jaarlijks geen rente bijgeschreven mag worden, betreft dit feitelijk een exploitatierisico voor de Algemene Dienst en niet het grondbedrijf.

De gemeente houdt op dit moment geen rekening met inflatierisico aangezien zij veronderstelt dat het effect op de kosten en opbrengsten elkaar opheft. Het uitvoeringsrisico (de nog te realiseren kosten voor bouw- en woonrijp maken en sloop en saneringskosten) is vastgesteld op 2,5%. Daarnaast rekent de gemeente een risico in voor het niet realiseren van de geraamde opbrengstenstijging voor de bedrijventerreinen door uit te gaan van 1% prijsdaling per jaar op de ingerekende (geïndexeerde) opbrengsten. In 2017 heeft de gemeente gezien de gunstige marktconjunctuur geen

specifiek risico ten aanzien van de opbrengstenstijging woningbouw gekwantificeerd. Wanneer deze conjunctuur echter verandert, zal de gemeente deze keuze voor de nieuwe economische situatie heroverwegen.

Berekening projectspecifieke risico's

De projectspecifieke risico's hebben betrekking op subsidies, verwerving, sloop, vastgoed, te realiseren opbrengsten, contracten, etc. Deze risico's worden bepaald via een uitgebreide risicoanalyse door de projectleider van een project en een planeconoom. Indien het risico op optreden kleiner is dan 50% dan zit het risico in box 3. De omvang van de specifieke risico's die in box 3 worden meegenomen wordt bepaald op basis van de kans op voordoen (beperkt, hoog en zeer hoog), en op basis van de beïnvloedbaarheid van de risico's. Figuur 5 geeft de projectspecifieke kansmatrix weer. De percentages in kolom 'risico' bepalen voor welk bedrag het gekwantificeerde risico wordt meegenomen in het totale risicoprofiel.

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

Figuur 5: Kansmatrix voor box 3 (bron: kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement 2016, gemeente Groningen)

De gemeente deelt de kans dat een box 3 risico zich voordoet in één van de categorieën 'beperkt', 'hoog' of 'zeer hoog' in. Dit betreffen echter wel allen risico's waarvan de kans op voordoen kleiner is dan 50% (anders zaten deze risico's in box 2).

De mate van beïnvloedbaarheid van deze risico's kan 'groot' of 'gering' zijn, het onderscheid hiertussen wordt toegelicht in figuur 6.

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

Figuur 6: Omschrijving beïnvloedbaarheid risico's voor box 3 (bron: kadernota weerstandsvermogen en risicomangement 2016, gemeente Groningen)

Indien de impact van het risico beheerst kan worden door middel van beheersmaatregelen die de risico's aanzienlijk kunnen beperken, schat de gemeente de beheersbaarheid in als 'groot'. Indien het risico nauwelijks kan worden beïnvloed door beheersmaatregelen dan schat de gemeente de mate van beïnvloedbaarheid in als 'gering'. Voor het bepalen van de noodzakelijke omvang van het weerstandsvermogen zijn de in box 3 aangegeven risico's van de grondexploitaties relevant. Box 3 geeft inzicht in de risico's van het project welke niet zijn opgenomen in de projectbegroting/grondexploitatie. De risico's worden integraal meegenomen in de bepaling van het weerstandsvermogen.

Meerstad

Meerstad heeft een boekwaarde van circa €203 miljoen per 31-12-2017. Aangezien de grondexploitatie gevoerd wordt in een CV is in de jaarrekening van gemeente Groningen alleen de verstrekte lening aan Meerstad CV en het aandelenbezit in Meerstad BV zichtbaar. Een eventueel toekomstig verlies van grondexploitatie Meerstad heeft echter direct effect op de waardering van de leningen en het rekeningresultaat van gemeente Groningen. Gemeente Groningen is ondanks de BV/CV-constructie de uiteindelijke risicodragers voor dit project en dat is de reden dat de gemeente het project Meerstad meeneemt in de bepaling van het gemeentelijk weerstandsvermogen als totaal. Naast het financiële risico door de verstrekte leningen heeft de gemeente ook het aansprakelijkheidsrisico voor de resultaten van Meerstad als verbonden partij.

De grondexploitatie Meerstad kent een hoger risicoprofiel dan gemiddeld. Dit komt door:

- De hoge boekwaarde;
- Onzekerheid over zowel het aantal te verkopen woningen alsook de toekomstige grondprijzen;

- Doordat er in het verleden gronden zijn aangekocht waar nu een andere bestemming voor moeten gezocht. Dit laatste betreft vooral Meerstad Noord.

De laatste twee punten hangen nauw samen met de lange looptijd van het project. De risicoboxenmethodiek wordt ook toegepast voor de grondexploitatie Meerstad. Voor de doorrekening van de algemene risico's wordt aangesloten op bij de gemeentelijke grondexploitaties gehanteerde methodiek. Het risico van (rente-verlies bij) vertraging bij grondexploitaties wordt gebaseerd op een percentage van de boekwaarde van de grondexploitaties. Op dit moment wordt gerekend met een percentage van 26,3%. Dit is gebaseerd op een rentepercentage van 3,75% (cf. gehanteerde rekenrente in grondexploitatie) en een periode van 7 jaar (economische cyclus).

De gemeente houdt geen rekening met inflatierisico aangezien zij veronderstelt dat het effect op de kosten en opbrengsten elkaar opheft. Het uitvoeringsrisico (de nog te realiseren kosten voor bouw- en woonrijp maken en sloop en saneringskosten) is vastgesteld op 2,5% van de nog te realiseren civiele kosten.

Totaal risico grondbedrijf

De uitkomst van de risicoboxenmethode inclusief Meerstad wordt integraal meegenomen in de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit van de gemeente. Omdat de kans beperkt is dat daadwerkelijk alle risico's zich (tegelijk) voordoen, hanteert de gemeente op concernniveau een waarschijnlijkheidsfactor van 90%. Dit betekent dat 10% van de gekwantificeerde risico's wordt afgehaald om te komen tot het totale risicoprofiel van het grondbeleid.

Weerstandsvermogen

De streefratio voor het weerstandsvermogen van gemeente Groningen bedraagt voor de lange termijn 1,0. Per 31-12-2017 bedraagt de ratio 1,08. De omvang van de benodigde weerstandscapaciteit (31-12-2017) ten behoeve van de grondexploitaties (inclusief Meerstad) bedraagt circa € 113 miljoen. Het weerstandsvermogen wordt gemeentebreed bepaald en aangehouden en bevat dus geen scheiding tussen de risico's en het weerstandsvermogen van het fysieke domein en bijvoorbeeld het sociale domein. De gemeente hanteert in beginsel het uitgangspunt dat het vrij besteedbare resultaat bij de jaarrekening, waaronder de resultaten uit tussentijdse winstneming in de grondexploitatie, voor de helft wordt ingezet voor versterking van het weerstandsvermogen naar de streefratio van 1,0. Vervolgens wordt het restant van het vrij besteedbare resultaat ingezet om tegenvallers op te vangen. Het eventuele overige deel van de (tussentijdse) winstneming in de grondexploitatie wordt toegevoegd aan het Stedelijk investeringsfonds.

Dit is een bestemmingsreserve die onder andere is bedoeld voor de realisatie van bovenwijkse voorzieningen. In het raadsvoorstel over het kader Stedelijk Investeringsfonds staat dat de komende jaren (2019-2022) € 220 tot € 260 miljoen aan stedelijke investeringen benodigd zijn. De gemeente heeft aangegeven dat de afgelopen jaren relatief beperkte middelen voor het SIF resteerden door tegenvallers in met name het sociaal domein. Ook valt op dat de gemeente in het verleden veel van deze investeringen heeft gefinancierd met subsidiegelden (ISV, EFRO en RSP), waar de subsidiemogelijkheden in de toekomst zeer beperkt zijn. Het SIF heeft per 1 januari 2018 een stand van circa € 47 miljoen.

BBV en risicoanalyse

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op wijzigingen in de regelgeving om te beoordelen of en in hoeverre deze van invloed zijn of kunnen zijn op het risico en weerstandsvermogen bij de grondexploitaties van de gemeente Groningen.

Richtlijnen BBV met betrekking tot de risicoanalyse en weerstandsvermogen

In de paragraaf Weerstandsvermogen van het jaarverslag behoren de risico's aan bod te komen die niet (geheel) door een voorziening zijn afgedekt. Het BBV schrijft voor dat de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing de volgende componenten dient te bevatten:

- Een inventarisatie van de weerstandscapaciteit.
- Een inventarisatie van de risico's.
- Het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.
- Kengetallen voor de netto schuldquote, solvabiliteitsratio, grondexploitatie, structurele exploitatieruimte en belastingcapaciteit.
- Een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

Gemeenten actualiseren in principe twee keer per jaar de analyse van het weerstandsvermogen: bij het opstellen van de begroting en bij het vaststellen van de jaarrekening. Bij het bepalen van het weerstandsvermogen zijn twee elementen belangrijk, namelijk risico's en weerstandscapaciteit. Een risico is de kans op een gebeurtenis die een (negatief) effect heeft op de bedrijfsvoering en/of de financiële positie, vermenigvuldigd met de impact (omvang) van de gebeurtenis. Belangrijk hierbij is dat de gemeente zich bewust is van risico's zodat zij tijdig noodzakelijke maatregelen kan nemen en kan sturen op de risico's. De weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen die een gemeente heeft om de negatieve gevolgen te kunnen dekken. De gewenste verhouding tussen risico's en weerstandscapaciteit wordt deels beïnvloed door de 'risk appetite' van de gemeente.

Het BBV schrijft niet specifiek voor welke methode de gemeente moet hanteren voor de inventarisatie van de risico's. Noch schrijft zij voor welke ratio voor het weerstandsvermogen moet worden gehanteerd.

Wijzigingen BBV en impact op het risicoprofiel

Met de notitie grondexploitaties 2016 van de commissie BBV zijn verschillende wijzigingen doorgevoerd in de regelgeving die het risicoprofiel van de grondexploitaties raken. Onderstaand zijn de belangrijkste wijzigingen uitgewerkt alsmede het effect dat deze hebben op het risicoprofiel van de grondexploitaties ten opzichte van de oude situatie voor 2016.

Looptijd grondexploitaties

De eerste relevante wijziging is de beperking van de looptijd van grondexploitaties tot 10 jaar. Deze wijziging heeft als motivatie de risico's die samenhangen met zeer lang lopende projecten te beperken. Deze 10 jaar geldt als richttermijn die voortschrijdend moet worden gezien en waar alleen gemotiveerd van kan worden afgeweken. De voorwaarden voor het afwijken van de 10 jaar termijn zijn dat er voor grondexploitaties met een langere looptijd dan 10 jaar een raadsbesluit nodig is en dat dit wordt toegelicht in de begroting en de jaarstukken. Daarnaast dient de gemeente risico beperkende beheersmaatregelen te nemen om de onzekerheden en risico's die gepaard gaan met de langere looptijd te mitigeren (Commissie BBV, notitie grondexploitaties 2016). Het risicoprofiel van grondexploitaties wordt lager door de 10-jaarstermijn omdat de onzekerheid in toekomstige opbrengsten en kosten wordt beperkt waardoor het mogelijk is om schattingen te maken met een hogere mate van zekerheid.

→ *Risicoprofiel grondexploitatie daalt*

De gemeente Groningen heeft een aantal complexen met een looptijd langer dan 10 jaar. Hiervoor heeft zij een aantal beheersmaatregelen getroffen zoals het niet indexeren van opbrengsten na een periode van 10 jaar. Door deze maatregelen daalt het risicoprofiel van de grondexploitatie.

Post onvoorzien

De tweede relevante wijziging is dat het niet langer is toegestaan om een post 'onvoorzien' op te nemen in de kostenraming van de grondexploitatie. Dit betekent dat de grondexploitaties minder behoudend worden omdat de gemeente niet op deze post kan terugvallen wanneer er sprake is van tegenvallende kosten. Om dit risico te beperken kan de gemeente nog steeds rekening houden met onvoorziene kosten, maar dan als onderdeel van de kostenramingen van de toegestane kostensoorten. Dit houdt in dat kostensoorten die gezien hun aard onzekerheden bevatten, op basis van ervaringscijfers kunnen worden opgehoogd met een bepaald percentage voor onvoorziene lasten. Met deze methode wordt het risico op eventuele meerkosten meegenomen in de raming van de specifieke projectkosten (bron: vragen en antwoorden Commissie BBV 2016 – deel IV).

→ *Risicoprofiel grondexploitatie stijgt of blijft ongewijzigd.*

Vertaald naar de situatie van gemeente Groningen was de post onvoorzien een onderdeel van Box 2 (toekomstige uitgaven en inkomsten). Aangezien de gemeente bij het bepalen van de risico's in Box 3 eventuele buffers uit Box 2 niet in mindering bracht, heeft het verwijderen van de post onvoorzien geen direct effect op Box 3 en blijft het onderkende risico dus gelijk, ceteris paribus. Voor de bepaling van het noodzakelijke weerstandvermogen had de gemeente in het verleden rekening kunnen houden met de buffers voor onvoorziene kosten die reeds in de grondexploitatie aanwezig waren. Omdat gemeente Groningen hier niet voor heeft gekozen, heeft het verwijderen van deze buffers geen effect op de benodigde weerstandscapaciteit.

Bovenwijkse voorzieningen

De derde relevante wijziging is dat de kosten voor bovenwijkse voorzieningen niet meer (volledig) ten laste van de grondexploitatie komen. Het risicoprofiel van de grondexploitatie neemt hierdoor af, maar de risico's die gepaard gaan met de bovenwijkse voorziening zullen voor de gemeente als geheel (Algemene Dienst) onverminderd blijven bestaan.

Kosten van bovenwijkse voorzieningen kunnen nog wel (gedeeltelijk) worden toegerekend aan de grondexploitatie indien wordt voldaan aan de volgende criteria:

- Er is profijt of nut van de kosten voor de locatie;
- Er bestaat een causaal verband tussen kosten en de grondexploitatie;
- Als meerdere plangebieden profijt hebben van bepaalde kosten, worden deze kosten naar rato verdeeld over de betrokken plangebieden.

Wanneer (een deel van) de grondexploitatie nog niet als BIE in ontwikkeling is genomen kan dat deel van de kosten van de bovenwijkse voorziening (nog) niet op het onderhanden werk worden geactiveerd. Het deel van de kosten dat als bovenwijkse voorziening aan een in de toekomst te openen grondexploitatie wordt toegerekend, moet tot het moment dat de betreffende grond feitelijk in exploitatie wordt genomen, worden geactiveerd onder de materiële vaste activa.

Sparen voor niet aan de grondexploitatie toerekenbare bovenwijkse voorzieningen die later worden aangelegd (na afsluiting van de grondexploitatie), is nog steeds mogelijk. Dit mag echter niet meer via een toevoeging aan een voorziening bovenwijkse voorzieningen, maar kan plaatsvinden via een bestemmingsreserve. Wanneer bij afsluiting van de grondexploitatie een positief resultaat bestaat, kan (een deel van) dit resultaat via resultaatbestemming worden toegevoegd aan een bestemmingsreserve bovenwijkse voorzieningen. Ook vanuit de algemene middelen kan toevoeging aan de bestemmingsreserve plaatsvinden. De instelling van een dergelijke bestemmingsreserve en de toevoegingen en onttrekkingen dienen uiteraard door de raad te worden vastgesteld (Bron: Notitie Grondexploitaties BBV, 2016).

→ *Risicoprofiel grondexploitatie daalt.*

Hoewel het risicoprofiel van de grondexploitatie daalt, zijn er rondom deze bovenwijkse voorzieningen nog wel risico's die de algemene dienst raken. Feitelijk is er sprake van een verschuiving van risico's en niet zozeer een vermindering. Daarnaast geldt voor bovenwijkse voorzieningen vaak dat de aanleg hiervan van invloed is op de opbrengstpotentie in de grondexploitatie. Anders gesteld, het niet realiseren van dergelijke voorzieningen kan gevolgen hebben voor het ingerekende programma, zowel qua volume als prijs, in de grondexploitatie en daarmee het resultaat daarvan. Aangezien er volgens de opgaaf van gemeente Groningen in de periode 2019-2022 € 220 tot € 260 miljoen aan stedelijke investeringen benodigd zijn is het cruciaal dat de gemeente zorgt dat de reserve SIF duurzaam wordt gevoed en niet uitsluitend op basis van incidentele resultaten. Ook staat de gemeente met het deels verwijderen van de bovenwijkse investeringen uit de grondexploitatie voor een nieuwe

uitdaging ten aanzien van de interne beheersing en aansturing rondom deze investeringen.

Gezien de aanwezige relatie tussen de ontwikkeling van bovenwijkse voorzieningen en de betreffende grondexploitaties ligt het in de rede dat de noodzakelijke integraliteit wordt geborgd en dat financiering en tijdige besluitvorming omtrent de bovenwijkse investeringen geregeld is.

Toerekening daadwerkelijk betaalde rente met correctie op het eigen vermogen

De vierde relevante wijziging is dat eventuele opslagen om het renterisico mee af te dekken niet meer aan de grondexploitatie mogen worden toegerekend. Alleen de werkelijke betaalde rente naar rato van het vreemd vermogen ten opzichte van het totaal vermogen mag aan de grondexploitaties toegerekend worden. Dit houdt in dat het risicoprofiel van de grondexploitaties daalt omdat de rentekosten afnemen, hetgeen zich vertaalt naar een lager benodigd weerstandsvermogen.

→ *Risicoprofiel grondexploitatie daalt.*

Voorheen hield de gemeente in Box 2 rekening met het risico op een toekomstige rentestijging door in de grondexploitatie-raming het berekende rentepercentage te verhogen met 0,5 procentpunt. Op basis van de notitie grondexploitaties 2016 heeft de gemeente deze rentebuffer uit de grondexploitatie verwijderd. Als alternatief zou de gemeente het renterisico nu in box 3 kunnen meenemen in het weerstandsvermogen.

Tussentijdse winstneming

De laatste relevante wijziging is de verplichte toepassing van de POC-methode bij het bepalen van tussentijdse winsten op de grondexploitatie. Door toepassing van de POC-methode wordt naar rato van de voortgang van het project tussentijds winst verantwoord. De voortgang wordt berekend naar de mate waarin kosten en opbrengsten zijn gerealiseerd per individuele grondexploitatie. Hiermee wordt de totale winst over de individuele grondexploitatie toegerekend aan de reeds verkochte kavels.

In het verleden hanteerde de gemeente Groningen een voorzichtigere methode voor tussentijdse winstneming. Toepassing van de POC-methode heeft daarom tot gevolg dat de gemeente eerder winst neemt waardoor het risicoprofiel van de grondexploitatie stijgt.

→ *Risicoprofiel grondexploitatie stijgt.*

Tussentijdse winstneming is feitelijk een vermindering van het toekomstige winstpotentieel van een grondexploitatie. In de risicoboxen van gemeente Groningen geldt het toekomstige winstpotentieel als een buffer in Box 2. De winstpotentie wordt niet in mindering gebracht op de Box 3 risico's, waardoor tussentijdse winstneming niet direct leidt tot een verhoging van de Box 3 risico's terwijl Box 2 risicovoller wordt. Aangezien tussentijdse winstneming leidt tot een toename van de boekwaarde en bij de bepaling van de algemene risico's ook een percentage van de boekwaarde wordt gehanteerd, leidt tussentijdse winstneming indirect wel tot een verhoging van de risico's en de benodigde weerstandscapaciteit.

De gemeente kan verder inspelen op het risico verhogende effect van tussentijdse winstneming door de tussentijdse winst aan een bestemmingsreserve toe te voegen. Hierdoor blijft dit vermogen beschikbaar voor het grondbedrijf. Bij veel gemeenten ontstaat vanuit andere taakvelden echter druk om de tussentijdse winst anderszins aan te wenden.

Risicomethodiek en vergelijkbare gemeenten

Wij hebben interviews afgenomen bij vijf gemeenten die door de gemeente Groningen zijn geselecteerd omdat deze op basis van de huidige en/of toekomstige opgave relatief vergelijkbaar zijn met de gemeente Groningen. Dit zijn: Arnhem, Eindhoven, Nijmegen, Tilburg en Utrecht. Op basis van deze interviews hebben wij de wijze waarop de gemeenten hun risicomethodiek vormgeven mede in relatie tot het weerstandsvermogen inzichtelijk gemaakt. Figuur 7 geeft inzicht in de omvang van het grondbedrijf en de risico's van de geïnterviewde gemeenten in vergelijking met de gemeente Groningen.

	Groningen	Arnhem	Eindhoven	Nijmegen	Tilburg	Utrecht
A. Boekwaarde BIE (bruto)	253 mln.	114 mln.	98 mln.	409 mln.	119 mln.	72 mln.
B. Voorziening BIE	-/- 172 mln.	-/- 62 mln.	-/- 5 mln.	-/- 46 mln.	-/- 56 mln.	-/- 67 mln.
C. Boekwaarde BIE (netto) (A+B)	82 mln.	52 mln.	93 mln.	363 mln.	63 mln.	5 mln.
D. Risicoprofiel BIE	36 mln.	6 mln.	18 mln.	65 mln.	45 mln.	32 mln.
E. Risicoprofiel Meerstad	77 mln.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
F. Risicoprofiel BIE / boekwaarde BIE (D/C)	44%	12%	19%	18%	71%	640%
G. Risicoprofiel / boekwaarde netto incl. Meerstad ((C + 203 mln.) / (D + E))	40%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
H. Winstpotentie BIE (eindwaarde)	3,8 mln.	onbekend	27,9 mln.	6,1 mln.	36,7 mln.	36,7 mln.
I. Winstpotentie Meerstad	98 mln.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
J. JT (Totaal vermogen)	1.810 mln.	950 mln.	895 mln.	954 mln.	1.082 mln.	1.861 mln.
K. EV/TV	15%	19%	21%	12%	81%	35%

Figuur 7: Financiële gegevens per gemeente, ontleend aan de openbare jaarrekeningen 2017

Onderstaand hebben wij de interviews met de vijf geselecteerde gemeenten uitgewerkt. Deze transcripten van de interviews zijn niet door de geïnterviewde partijen gevalideerd aangezien er bij alle interviews ook een medewerker van de gemeente Groningen aanwezig was.

Gemeente Arnhem¹

Gemeente Arnhem heeft een opgave van ca. 15.000 woningen in de periode tot 2030, vooral binnenstedelijk met veel voorzieningen. De les die zij uit het verleden heeft geleerd, is dat deze investeringen niet allemaal in de grondexploitatie horen: welke dekking hoort bij welke investering? Inmiddels biedt het BBV hierin ook meer duidelijkheid. Als gevolg van de crisis heeft de gemeente de voormalige GEM Schuytgraaf in de gemeentelijke organisatie opgenomen.



Gemeente Arnhem hanteert als uitgangspunt dat de ramingen in de grondexploitatie goed en actueel zijn. De risicomethodiek die gemeente Arnhem hanteert kent een onderverdeling in algemene en projectspecifieke risico's. De gemeente kwantificeert de algemene risico's binnen bandbreedtes op basis van een Crystal Ball simulatie (ook Monte Carlo genoemd).

Gemeente Arnhem kwantificeert de projectspecifieke risico's doormiddel van een uitgebreide risicoanalyse van de projectleider en een planeconoom. De projectleider en planeconoom gebruiken hiervoor de Naris methode (kans maal impact) en vertalen het risico zo naar de benodigde weerstandscapaciteit. Net als bij de gemeente Groningen gebruikt Arnhem een zekerheidspercentage van 90% over de onderkende risico's, wat betekent dat 10% afslag op de risico's wordt gehanteerd aangezien wordt verondersteld dat niet alle risico's (tegelijk) zullen voorvallen.

De omvang van de reserve grondbedrijf wordt bepaald aan de hand van de benodigde weerstandscapaciteit dat wordt opgehoogd met 10%. Bestuurlijk is vastgelegd dat deze reserve boven dit niveau wordt afgeroomd ten behoeve van de algemene reserve. Zij hanteert een streefratio voor het weerstandsvermogen tussen 1,0 en 1,3.

De gemeente heeft geen specifieke maatregelen getroffen als reactie op de recente wijzigingen in het BBV. Bovenwijkse voorzieningen werden bij gemeente Arnhem bijvoorbeeld al gescheiden van de grondexploitaties. Wel neemt gemeente Arnhem de bovenwijkse investeringen mee in de risicoanalyses, maar deze landen op concernniveau in het weerstandsvermogen. Beheersing ten aanzien van de bovenwijkse voorzieningen geeft gemeente Arnhem vorm door een integrale projectmanager aan te wijzen die verantwoordelijk is voor zowel de grondexploitatie als bovenwijkse investeringen in een specifiek plangebied. Ook zorgt de gemeente dat financiële dekking voor de bovenwijkse investeringen is opgenomen in de gemeentebegroting wanneer een grondexploitatie wordt vastgesteld.

Tot slot hield gemeente Arnhem voorheen rekening met geprognosticeerde winst op projecten als buffer voor gekwantificeerde risico's, maar zij is hier in het kader van voorzichtigheid vanaf gestapt toen tussentijdse winstneming op basis van de POC-methode werd voorgeschreven door de commissie BBV. Voor de bepaling van de tussentijdse winstneming wordt rekening gehouden met risico's. De grootste van de algemene risico's (lagere opbrengsten, vertraging) worden daarvoor in mindering op het resultaat gebracht.

¹ Interview met Jaco Kruit en Bram de Ruiter op 16 juli 2018.

Crystal Ball/Monte Carlo simulatie

Dit betreft een simulatie waarin een berekening vele malen wordt gesimuleerd met wijzigende startcondities/scenario's. Het resultaat van deze simulaties is een verdelingsfunctie die het hele gebied van mogelijke uitkomsten weergeeft. Dit levert een bandbreedte voor het totale risicoprofiel.

Gemeente Eindhoven²

Gemeente Eindhoven heeft een opgave die voor 30% bestaat uit uitleglocaties en voor 70% uit binnenstedelijk. De uitlegopgave wordt in het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven vooral door de omliggende gemeenten opgepakt. Voor de komende 10 jaar worden ca. 17.000 woningen voorzien, waarbij Eindhoven uitgaat van ca. 14.000 in de komende 5 jaar.



De gemeente Eindhoven maakt onderscheid tussen marktrisico's en projectspecifieke risico's. De gemeente bepaalt de marktrisico's aan de hand van een best case en een worst case scenario en hanteert het gemiddelde van deze scenario's voor het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit. Deze scenario's worden periodiek bepaald op basis van wat er op de "markt" gebeurt. Op dit moment bestaan de scenario's uit de componenten rente, opbrengsten en vertraging.

De gemeente bepaalt projectspecifieke risico's door een uitgebreide risicoanalyse door de projectleider en planeconoom. Aan de hand van een kans maal impact wordt de vertaling naar het weerstandsvermogen gemaakt.

De gemeente Eindhoven gebruikt een deel van de winstmarge als weerstandsvermogen voor de onderkende risico's. Het percentage van de toe te rekenen winst bepaalt de gemeente in het programma 'Promis'. De winstmarges van specifieke projecten worden uitsluitend gebruikt voor het afdekken van risico's van het plan zelf en niet voor het afdekken van risico's van andere plannen. Doordat er door de recente BBV-wijzigingen tussentijds winst moet worden genomen op grondexploitaties waar nog veel onzekerheid over bestaat en deze kosten nog kunnen oplopen, heeft de gemeente Eindhoven een aanvullende maatregel genomen. Zij houdt een extra buffer aan in het weerstandsvermogen ter grootte van het verschil tussen de winstneming op basis van de POC-methode en de winstneming op basis van de conservatievere methode die zij voor wijziging van het BBV hanteerde.

Gemeente Eindhoven hanteert geen afslag op het totaal van de berekende risico's in de vertaling naar de benodigde weerstandscapaciteit. Binnen de gemeente loopt hierover een discussie. Gemeente Eindhoven hanteert als streven voor het weerstandsvermogen 10% van het begrotingstotaal (boekwaarde BIE). Bovenwijkse voorzieningen zitten vrijwel niet in de grondexploitaties. Risico's die hiermee samenhangen liggen bij het concern. Organisatorisch is dit vormgegeven door het werken met een gebiedsmanager die verantwoordelijk is voor zowel de investeringsprojecten als de grondexploitatie. Zij hanteert geen integrale gebiedsbegroting en doordat sprake is van verschillende opdrachtgevers, vraagt dit veel collegiale afstemming.

² Interview met Aart van den Heuvel en Willem de Bruin op 9 juli 2018.

De toekomstige opgave stelt de gemeente wel voor een financiële uitdaging. Dit betreffen onder andere de investeringen in de binnenstad, zoals de wijk Fellenoord waarover met het rijk en de provincie overleg wordt gevoerd over de financiën. Ook voor nieuwe projecten voor ca. 5.000 woningen is de gemeente afhankelijk van andere geldstromen. In haar grondbeleid kijkt de gemeente nadrukkelijk naar een verbreding van de business case van grondexploitatie met name door de economische en maatschappelijke impact die gebiedsontwikkeling met zich meebrengt.

Gemeente Nijmegen³

De opgave van de gemeente Nijmegen bestaat nu nog vooral uit uitleglocaties. Vanaf 2025 wordt een omslag naar een binnenstedelijke opgave verwacht.



De gemeente Nijmegen had tot 2012 een reserve grondexploitaties. Door de crisis was het risicoprofiel van het grondbedrijf te groot geworden en is deze reserve opgeheven. Dit werd vooral door het tekort van de GEM Waalsprong, die een volledig gemeentelijke grondexploitatie werd, veroorzaakt.

De grondexploitaties bepalen ca. 80%-90% van het risicoprofiel van de gemeente.

Qua methodiek hanteert gemeente Nijmegen bij projecten met een omvang van meer dan € 10 miljoen een Monte Carlo analyse met een zekerheidsmarge van 80% (de facto betreft dit alleen de Waalsprong). Voor de overige projecten benoemt de gemeente risico's welke zij op basis van kans x impact kwantificeert.

Om het beslag op het vermogen te beperken, hanteert Nijmegen een fasering bij de risico's. Daarbij geven zij wel een doorkijk in jaren en houden zij rekening met de ontwikkeling van het niveau van de risico's (ingroei). Daarentegen hanteert Nijmegen een eventueel positief plansaldo niet als eerste buffer voor risico's. Ook worden beheersmaatregelen niet in mindering gebracht op onderkende risico's, maar houdt de gemeente wel rekening met kansen (positieve risico's). Op totaalniveau vindt voor deze overige projecten een afslag van 10% plaats vanuit de gedachte dat niet alle risico's zich tegelijkertijd zullen manifesteren.

Als streefratio hanteert Nijmegen 1,0 en een minimale omvang van het weerstandsvermogen van € 25 miljoen.

Tot slot zitten investeringen in de openbare ruimte (bijv. infra of bovenwijks) en het faciliterende grondbeleid organisatorisch en qua sturing bij het Ontwikkelbedrijf, en vallen alleen administratief elders binnen de organisatie.

³ Interview met Peter de Haan en Henk Berends op 29 augustus 2018.

Gemeente Tilburg⁴

De gemeente Tilburg heeft tot 2025 in de gemeentelijke projecten een gemiddeld programma van ca. 1.300 woningen per jaar en ca. 9 ha bedrijfsterreinen opgenomen.

De gemeente Tilburg bepaalde haar risico's en weerstandsvermogen voorheen op basis van de IFLO⁵ methodiek maar vanuit de behoefte om zowel de risico's als de benodigde weerstandscapaciteit beter te kunnen onderbouwen is zij rond 2013 overgestapt op een andere methodiek. De gemeente gebruikt de RISMAN-methodiek voor risicomanagement bij gebiedsontwikkeling projecten. Zij maakt een selectie van de grootste projecten die tezamen 80% van de omzet vormen. Op projectniveau brengen zij vervolgens de grootste risico's van deze projecten in kaart, de kans van optreden en de impact (bruto risico). Het netto risico wordt bepaald door de risico's na het nemen van beheersmaatregelen te berekenen. Risico's die een kans op voordoen van minimaal 70% hebben worden in de grondexploitatie verwerkt, de rest komt in de benodigde weerstandscapaciteit. Bij de actualisatie van de grondexploitaties (2 maal per jaar) worden ook de risico's en de beheersmaatregelen geactualiseerd.

Omdat de post onvoorzien conform de BBV-aanpassingen niet meer in de grondexploitatie mag worden opgenomen, neemt de gemeente Tilburg in de grondexploitatie geen post onvoorzien op, maar neemt zij een percentage onvoorzien van 5% op in de risico reserve grondexploitaties die alleen bedoeld is als weerstandsvermogen voor de risico's.

De risico's van de bestaande faciliterende plannen worden vooralsnog opgevangen middels de reserve risico's grondexploitaties. Voor nieuwe faciliterende plannen geldt dat de risico's door het concern brede weerstandsvermogen moeten worden opgevangen.

De ontvlechting van kostensoorten die het BBV met zich heeft meegebracht, maakt het complexer om een integraal en vergelijkbaar (financieel) beeld te vormen.

Tot 2018 werd een correctiefactor van 25% toegepast op de projectrisico's omdat niet alle risico's op portefeuilleniveau gelijktijdig optreden. Doordat het nemen van tussentijdse winst het risicoprofiel verhoogt, heeft de gemeente Tilburg ervoor gekozen deze correctiefactor niet meer te hanteren. Positieve plansaldi worden niet als dekking voor de risico's gebruikt.

RISMAN-methodiek

De RISMAN-methode is een instrument voor het uitvoeren van risicoanalyses. Bij deze methode worden in eerste instantie de risico's in kaart gebracht en hierbij de belangrijkste risico's bepaald. Wanneer de belangrijkste risico's zijn vastgelegd worden de beheersmaatregelen in kaart gebracht.



⁴ Interview met Charel van den Broek op 25 juli 2018.

⁵ Deze methodiek, afkomstig van de Inspectie Financiën Lagere Overheden, gaat uit van een omvang van de risico's die wordt bepaald als 10% van de boekwaarde en 10% van de nog te realiseren kosten in de grondexploitatie.

Gemeente Utrecht⁶

De opgave in de gemeente Utrecht laat zich als volgt kenschetsen. De grootste huidige grondexploitaties zijn Leidsche Rijn (uitleg) en het Stationsgebied (binnenstedelijk). In Leidsche Rijn zijn tot begin 2018 ongeveer 24.500 woningen in aanbouw of gerealiseerd, afhankelijk van nieuwe programmaonderdelen komen daar de komende jaren nog 8.000 tot 11.000 woningen bij. Een grondexploitatie die er aan komt, is Merwedekanaalzone. Het doel is om dit gebied de komende vijftien jaar te veranderen naar een hoogstedelijke stadswijk en er worden mogelijk 6.000 tot 10.000 woningen gerealiseerd. De grondexploitatie is nog niet vastgesteld. Een randvoorwaarde bij de ontwikkeling van de Merwedekanaalzone is het mobiliteitsvraagstuk.



De gemeente Utrecht gaat in tegenstelling tot de andere geïnterviewde gemeenten verschillend om met risico's door de grondexploitaties te verdelen in drie categorieën gebiedsontwikkelingen: Binnenstedelijke grondexploitaties, Leidsche Rijn en Stationsgebied. De gemeente motiveert dit vanuit de gedachte dat het risicoprofiel van deze categorieën verschillend is. De gemeente kwantificeert algemene risico's aan de hand van scenario's die zijn gebaseerd op verwachte prijs/markt ontwikkelingen.

De risico's van Leidsche Rijn worden opgevangen binnen de grondexploitatie zelf (gesloten systeem). Voor gebiedsontwikkeling Leidsche Rijn is voor de nog te realiseren opbrengsten een marktprijscorrectie gevormd binnen de grondexploitatie. Deze heeft het doel om toekomstige moeilijk voorspelbare negatieve ontwikkelingen op te vangen, die een effect hebben op de fasering en/of grondprijs van de geraamde uitgifte van kavels voor woningbouw-, bedrijventerrein- en kantorenmarkt. Uitgangspunt is dat de ramingen realistisch zijn.

De projectspecifieke risico's van de binnenstedelijke grondexploitaties en het stationsgebied worden geanalyseerd aan de hand van bandbreedtes. De gemeente bepaalt voor ieder risico een minimale, verwachte en maximale financiële omvang. Bij de scenario's worden ook beheersmaatregelen geformuleerd, waarvan de opbouw bestaat uit ambtelijke, bestuurlijke en politieke beheersmaatregelen. Als na het treffen hiervan nog een risico resteert, wordt dit opgevangen met de reserve grondexploitaties. Positieve plansaldi worden niet als dekking voor de risico's gehanteerd. Wel worden deze gebruikt om het verloop van de reserve grondexploitatie te duiden om inzicht te verkrijgen of het weerstandsvermogen toereikend blijft.

Ter bepaling van de tussentijdse winst wordt de POC-methode toegepast. Deze methode is minder voorzichtig dan de methodiek die Utrecht voorheen hanteerde. De gemeente stort de tussentijds genomen winst daarom in een gelabelde reserve als niet vrij besteedbaar. Wanneer de winst wordt gerealiseerd conform de voormalige Utrechtse methodiek, wordt deze als vrij besteedbaar bestempeld. De gemeente brengt risico's in dit kader niet in mindering op het resultaat omdat ze van mening is dat ze daarmee haar ramingen ter discussie stelt. Ten aanzien van de wijzigingen in het BBV geeft de gemeente aan dat onvoorzien enkel als onderdeel van de ramingen is opgenomen. Voor een integraal beeld werkt de gemeente toe naar een meerjarenprogramma stedelijke ontwikkeling (MPSO) waarin naast de grondexploitaties, ook de facilitaire projecten en de investeringsprojecten worden opgenomen.

⁶ Interview met Äge van Beest en Richard Sessink op 19 juli 2018.

Beschouwing en advies

Voorgaande hoofdstukken hebben een beeld geschetst van het grondbedrijf van de gemeente Groningen en de huidige risicomethodiek met vertaling naar het weerstandsvermogen. Vervolgens zijn de effecten van de recente aanpassingen in het BBV uitgelicht, waarna wij in kaart hebben gebracht hoe andere (vergelijkbare) gemeenten de benodigde weerstandscapaciteit grondbedrijf bepalen. In dit laatste hoofdstuk geven wij een beschouwing over de door de gemeente Groningen gehanteerde methodiek en formuleren wij op basis van deze beschouwing ons advies.

Het huidige weerstandsvermogen van gemeente Groningen kent feitelijk drie lagen:

1. Risico's die zijn meegenomen in box 2:

De gemeente heeft ervoor gekozen risico's met een kans op voordoen boven 50% volledig in de kostenraming van de grondexploitatie mee te nemen. Hierdoor zit in de ramingen (en dus ook in de voorziening op de boekwaarde van de grondexploitaties) een zekere buffer voor het weerstandsvermogen omdat het niet waarschijnlijk is dat al deze risico's zich volledig zullen voordoen.

2. Geprognosticeerde winsten in de exploitaties:

De geprognosticeerde winst voor Meerstad is circa € 98 miljoen en op de overige projecten bedraagt dit circa € 3,8 miljoen. Deze geprognosticeerde winst geldt binnen het weerstandsvermogen als tweede laag. De gemeente houdt geen rekening met deze geprognosticeerde winst bij de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit in laag 3.

3. Benodigde weerstandscapaciteit als uitkomst van box 3:

Voor de risico's in box 3 hanteert de gemeente een waarschijnlijkheidsfactor van 90%. Ter dekking van deze risico's heeft de gemeente weerstandsvermogen beschikbaar (met een streffratio van 1,0).

Omdat Groningen met de huidige methode voor de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit (bovenstaand laag 3) geen rekening houdt met de buffers in de overige twee lagen, is zij vergeleken met andere gemeenten in het bepalen van het weerstandsvermogen relatief behoudend. Bovenstaande drie lagen zijn communicerende vaten en de gemeente moet wijzigingen in de methodiek voor de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit dus ook bezien vanuit al deze lagen. **Wij adviseren de gemeente om bij de analyse van het weerstandsvermogen niet alleen de derde laag (box 3), maar ook de overige lagen te betrekken.**

De huidige systematiek van de gemeente kent bij de benadering van de gemeentebrede benodigde weerstandscapaciteit geen onderscheid tussen het fysieke domein en het sociale domein. Hierdoor bestaat er voor het grondbedrijf het risico dat positieve resultaten van het grondbedrijf worden ingezet om tekorten van het sociaal domein te ondervangen. Het gevaar hiervan voor de gemeente is dat dit vermogen niet kan worden ingezet voor toekomstige gebiedsontwikkelingen of investeringen in bovenwijkse

voorzieningen. In Nederland zijn tijdens de vorige vastgoedcrisis verschillende gemeenten in de problemen gekomen die resultaten hadden onttrokken aan het grondbedrijf en daardoor onvoldoende in staat waren de tegenvallers binnen het grondbedrijf als gevolg van de crisis op te vangen. De consequenties daarvan raakten de gehele gemeentefinanciën en sloegen daarmee ook terug op o.a. het sociale domein (bv. casus Apeldoorn). Ook bestaat er een risico wanneer gemeenten incidentele resultaten inzetten voor structurele zaken, aangezien dit op de lange termijn tot tekorten zal leiden. Wij adviseren de gemeente een ontkoppeling van het risicoprofiel van het fysieke domein en het sociaal domein te overwegen. Hiermee wordt het onderscheid tussen incidentele resultaten en risico's (grondbedrijf) en structurele resultaten en risico's (sociaal domein) inzichtelijk. Wanneer de incidentele resultaten van het grondbedrijf aan het vermogen van het fysiek domein worden toegevoegd, zal de impact op de algemene dienst ook veel beperkter zijn wanneer zich een volgende vastgoedcrisis voordoet omdat het grondbedrijf beter in staat is zelfstandig schokken op te vangen.

Uitkomsten van de Benchmark

Hoewel de overige onderzochte gemeenten niet specifiek spreken over risicoboxen, zijn de methoden die in dit onderzoek voorbijkomen in essentie vergelijkbaar met de methode van de gemeente Groningen. De gemeenten maken een onderscheid tussen:

- Algemene risico's die op basis van scenario's worden gekwantificeerd; en
- Projectspecifieke risico's die tot stand komen uit overleg met projectleiders en planeconomen en worden gekwantificeerd op basis van veronderstelde kans op voordoen maal impact.

De optelsom van deze risico's vormt de benodigde weerstandscapaciteit. Bij het kwantificeren van deze risico's kan de gemeente keuzes maken die de uiteindelijke uitkomst van de benodigde weerstandscapaciteit beïnvloeden. Onderstaand hebben wij deze verschillende elementen uitgewerkt. Wij hebben ervoor gekozen deze elementen individueel uit te werken, maar benadrukken wel dat het belangrijk is het totaalbeeld in het oog te houden.

Algemene risico's

Er zijn verschillende methoden om algemene risico's te bepalen. De huidige methodiek van de gemeente Groningen wijkt af van de geïnterviewde gemeenten in de zin dat de andere gemeenten gebruik maken van verschillende scenario's en Groningen niet. Gemeente Arnhem hanteert bijvoorbeeld een simulatietechniek die de verschillende scenario's vertaalt in een bandbreedte en gemeente Eindhoven gaat uit van een ingeschat scenario en een worst-case scenario en hanteert een gemiddelde van beide scenario's als benodigd weerstandsvermogen.

Het hanteren van simulatietechnieken zoals de Monte Carlo methode heeft als voordeel dat hier een visuele bandbreedte van het risico uitkomt waarmee ook inzicht wordt verkregen in de volatiliteit van risico's. De output van een Monte Carlo analyse is echter wel volledig afhankelijk van de veronderstellingen die als input aan het model worden meegegeven, waardoor de uitkomst zeker niet als absolute waarheid moet worden gezien.

De risico's die de gemeente Groningen onderkent, wijken niet in belangrijke mate af van de overige gemeenten. De belangrijkste algemene risico's lijken breed gedragen en zijn:

- vertraging in de gronduitgifte;
- niet realiseren van verkoopprijzen en verkoopprijsindexeringen; en
- kostenoverschrijdingen.

Het risico op vertraging in de gronduitgifte (ook wel boekwaarderisico) heeft veruit het grootste aandeel in de algemene risico's. De gemeente Groningen veronderstelt hierbij een vertraging van 7 jaar en kwantificeert dit risico als "7 jaar x rentepercentage x boekwaarde". In totaal vertegenwoordigt dit element circa € 67 miljoen van de totaal benodigde weerstandscapaciteit van € 113 miljoen. **Gezien het gewicht van dit element in de totale analyse adviseren wij de gemeente Groningen de gehanteerde veronderstelling van 7 jaar periodiek te toetsen op basis van bijvoorbeeld marktprognoses en gerealiseerde vertraging uit het verleden.** Op dit moment houdt de gemeente tevens geen rekening met verschillen tussen looptijden van projecten. Dit heeft tot gevolg dat zowel voor projecten met een resterende looptijd van 5 jaar, als projecten met een resterende looptijd van 20 jaar een vertragingsrisico van 7 jaar wordt ingerekend. **Een mogelijke methode om rekening te houden met resterende looptijd is door de projecten in te delen in staffels en per staffel een ander vertragingsrisico toe te kennen. Het is immers gebruikelijk dat een project met een looptijd <5 jaar een aanzienlijk lager vertragingsrisico kent dan een project met een looptijd >10 jaar.**

Winstpotentie als buffer voor onderkende risico's

In de huidige risicomethode van gemeente Groningen wordt geen rekening gehouden met geprognosticeerde winsten van grondexploitaties voor de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit. Vergelijkbare gemeenten, zoals gemeente Eindhoven, behandelen de geprognosticeerde winst wel (deels) als weerstandsvermogen voor de risico's in de winstgevendende grondexploitaties.

Voor gemeente Groningen is dit voornamelijk een relevant element ten aanzien van de grondexploitatie Meerstad. Meerstad is een project met een hoge boekwaarde en aanzienlijke nog te realiseren kosten en opbrengsten. Daarom heeft dit project ook een hoog risicoprofiel gekregen in de risicoanalyse van gemeente Groningen. Het verwachte resultaat van dit project is echter positief, waardoor de vraag rijst hoe dit kan worden gewogen in de risicoanalyse. De geraamde winst vervult feitelijk de functie van een buffer om toekomstige tegenvallende resultaten op te vangen.

Voor een project met de omvang van Meerstad kan een ogenschijnlijk kleine wijziging in bepaalde parameters in de grondexploitatie leiden tot een groot effect op het projectresultaat. De gemeente kan dit effect inzichtelijk maken door het uitvoeren van scenarioanalyses waarin de gevolgen van verschillende parameterwijzigingen worden doorgerekend. De uitkomsten van deze scenarioanalyses kunnen bij de risico kwantificering worden betrokken.

Bij de vraag of toekomstige winst als buffer in het weerstandsvermogen moet worden betrokken is de mate van zekerheid van de winstprognose erg relevant. Deze mate van zekerheid wordt door een aantal factoren beïnvloed zoals:

- de resterende looptijd;
- specifieke onzekerheden; en
- de flexibiliteit van het plan (afhankelijk van de hoeveelheid reeds gerealiseerde kosten).

Voor een project als Meerstad is de mate van zekerheid relatief laag als gevolg van een lange resterende looptijd en een beperkte flexibiliteit (op basis van de hoge boekwaarde). Daarentegen is de planflexibiliteit groot, omdat in Meerstad nog grote gebieden ontwikkeld kunnen worden. De gemeente zou een model kunnen ontwikkelen om te bepalen welk deel van de geprognosticeerde winst in het weerstandsvermogen wordt meegenomen op basis van bovengenoemde elementen. Hierbij is het van belang dat de gemeente over reële ramingen beschikt en bijvoorbeeld uitsluitend de geprognosticeerde winst over deze termijn in het weerstandsvermogen betreft. Wel dient de gemeente rekening te houden met de reeds genomen winsten aangezien deze reeds aan de grondexploitaties zijn onttrokken.

Tussentijdse winstneming

Tussentijdse winstneming wordt boekhoudkundig verwerkt als debitering van de onderhanden werk positie. Dit betekent dat het risico van de grondexploitatie toeneemt bij tussentijdse winstneming aangezien deze boekwaarde in de toekomst moet worden terugverdiend. Dit is een risico omdat er onzekerheden bestaan in de kosten- en opbrengstenramingen die uiteindelijk bepalend zijn voor de omvang van de tussentijdse winst. De meest effectieve waarborg voor het verhoogde risicoprofiel als gevolg van tussentijdse winstneming is deze winst toe te voegen aan een bestemmingsreserve voor eventuele toekomstige projectverliezen. Zowel Eindhoven als Utrecht passen dit toe.

Bovenwijkse voorzieningen

Met het gedeeltelijk verwijderen van bovenwijkse voorzieningen uit de grondexploitatie rijst de vraag op welke wijze de gemeente de beheersing rondom bovenwijkse investeringen in relatie tot de grondexploitaties het beste kan vormgeven. Bijvoorbeeld de gemeente Arnhem speelt hierop in door een integrale projectleider aan te wijzen voor zowel de grondexploitatie als de bovenwijkse investeringen in het plangebied. Ook zorgt de gemeente Arnhem dat financiering van de bovenwijkse investeringen in de begroting wordt vastgesteld op het moment dat de grondexploitatie wordt vastgesteld.

Het uit de grondexploitatie halen van dit soort investeringen heeft als voordeel dat er pas beslag op het vermogen van de gemeente wordt gelegd als deze voorzieningen worden aangelegd. Daarmee heeft de gemeente de mogelijkheid voor de financiering en dekking daarvan een ingroeimodel te hanteren. Tegelijkertijd betekent dit wel dat je als gemeente moet anticiperen op het toekomstige investeringsprogramma. Met het onttrekken van bovenwijkse investeringen uit de grondexploitaties is het risicoprofiel van de grondexploitaties mogelijk minder geworden, maar is het risico ook verschoven naar de bekostiging van die investeringen, die voorwaardelijk zijn voor het kunnen realiseren van de grondexploitaties. In die zin zou de gemeente in de analyse van het weerstandsvermogen breder moeten kijken dan alleen naar bovengenoemde drie lagen en zou bijvoorbeeld de dekking van het Stedelijk Investeringsfonds (SIF) ook als een risico kunnen worden gezien die in het weerstandsvermogen thuishoort. Meer zekerheid over de meerjarige dekking vanuit het Stedelijk Investeringsfonds leidt daarmee ook tot beperking van het risicoprofiel van de grondexploitaties.

Bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit

In haar huidige systematiek hanteert de gemeente Groningen op concernniveau een waarschijnlijkheidsfactor van 90%. Dit betekent dat

10% van de gekwantificeerde risico's wordt afgehaald om te komen tot het totale risicoprofiel van het grondbedrijf. Wanneer de gemeente op basis van bovenstaande elementen andere keuzes maakt, dient ook deze waarschijnlijkheidsfactor tegen het licht te worden gehouden. Ook speelt de zogeheten 'risk appetite' van de gemeente een belangrijke rol bij deze bepaling. Zo zou de gemeente bijvoorbeeld de geprognosticeerde marktconjunctuur kunnen betrekken bij de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit en bij een gunstige voorspelling uit kunnen gaan van een streefpercentage <100% en bij een ongunstige voorspelling >100%.

Conclusie

Op basis van bovenstaande analyse concluderen wij dat Groningen vergeleken met andere gemeenten relatief behoudend is in het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit. Dit komt doordat zij:

1. de risico's met kans van voordoen groter dan 50% in de ramingen verwerkt, met mogelijke hogere tekorten die met een voorziening hard worden afgedekt tot gevolg;
2. de winstpotentie van plannen niet als buffer voor de risico's in dat plan hanteert; en
3. de overige risico's via het harde weerstandsvermogen afdekt.

Wij adviseren de gemeente Groningen in de toekomst bij de bepaling van het weerstandsvermogen rekening te houden met bovengenoemde buffers.

De gemeente kan bijvoorbeeld een deel van de geprognosticeerde winsten in mindering brengen op de gekwantificeerde risico's of besluiten risico's met een kans boven de 50% niet volledig in de grondexploitatie mee te nemen maar naar rato van de kans op voordoen. Deze laatste maatregel zou leiden tot een gedeeltelijke vrijval van de voorziening of een vergroting van de geprognosticeerde winst waardoor het vermogensbeslag van het grondbedrijf afneemt.

Ook adviseren wij de gemeente om de in essentie incidentele geldstromen die met grondbedrijf gerelateerde activiteiten gepaard gaan, niet te gebruiken als dekking voor structurele kostensoorten, maar te beperken tot relatief incidentele investeringen in het fysieke domein. Hiermee worden ook specifiek de bovenwijkse infrastructurele investeringen bedoeld. Deze methode sluit tevens beter aan op de intentie van het BBV met betrekking tot het begrotingevenwicht: Structurele lasten (zoals het sociaal domein) moeten met structurele baten gedekt worden en niet met incidentele. Daarmee wordt de gemeentebegroting weerbaarder voor de effecten van toekomstige ontwikkelingen in het grondbedrijf of investeringen in het fysiek domein. Het beschikbaar stellen van de incidentele middelen uit het grondbedrijf voor bovenwijkse investeringen in het fysieke domein moet geen afbreuk doen aan de ambitie van de gemeente Groningen om ook structurele dekking voor deze investeringen in de begroting op te nemen. Een sterke afhankelijkheid van incidentele middelen kan immers de continuïteit van ambities op de lange termijn in gevaar brengen. Bij de gemeente Groningen werd dit, zoals eerder benoemd in dit rapport, ook zichtbaar toen de subsidiestroom die voornamelijk werd ingezet voor infrastructurele investeringen begon af te nemen.

In het licht van dit verhaal adviseren wij de gemeente ook om op prudente wijze om te gaan met middelen die mogelijk vrijkomen, wanneer zij zou concluderen dat de benodigde weerstandscapaciteit van het grondbedrijf omlaag kan. Het toevoegen van deze middelen aan het Stedelijk Investeringsfonds zou wat dit betreft een goede keuze zijn aangezien de

realisatie van bovenwijkse voorzieningen voorwaardelijk is voor de realisatie van de ambities van het grondbedrijf.

Tot slot hebben wij in bovenstaande beschouwing verschillende aspecten geanalyseerd die de gemeente kan incorporeren in de nieuwe methode voor de bepaling van het weerstandsvermogen. Wij benadrukken dat deze elementen veelal communicerende vaten zijn en dat het daarom van groot belang is de impact op het totale weerstandsvermogen steeds in zicht te houden.



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.nl/about to learn more about our global network of member firms.

Deloitte provides audit & assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries and territories bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 245,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on Facebook, LinkedIn, or Twitter.

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the "Deloitte Network") is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte Network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.