

*risico
en
weerstand-
vermogen*

NOTITIE

Jelle Tiernego & Ingrid Gyömörei
leden SP gemeenteraadsfractie Den Haag

Lajos Brons
beleidsmedewerker SP Den Haag

INHOUD

1●	inleiding	p. 3
2●	samengestelde risico's	p. 3
3●	de reserve grondbedrijf (RGB).....	p. 7
4●	gemeentelijk weerstandsvermogen	p. 11
5●	conclusies	p. 12
6●	bijlagen	p. 13

1 ● INLEIDING

De gemeente Den Haag heeft te maken met een groot aantal financiële en andersoortige risico's. Daartegenover staat het weerstandsvermogen, de hoeveelheid geld na aftrek van alle begrote kosten en bestemmingsreserves, die beschikbaar is om risico's die werkelijkheid worden te financieren. Het weerstandsvermogen van de gemeente bestaat uit de *algemene reserve*, de *reserve grondbedrijf* (RGB) en de *dienst-compensatiereserves*. Feitelijk is het weerstandsvermogen een bijzonder soort reserve voor risicoafdekking die minstens zo groot moet zijn als het verwachte risico, maar liever niet veel groter. Overbodige reserves kunnen immers zinvoller besteed worden.

Vanwege de grote bedragen die op deze wijze gereserveerd worden vond en vindt de SP fractie het noodzakelijk om kritisch te kijken naar de inschatting van risico's en de berekeningswijze van het bijbehorende noodzakelijke weerstandsvermogen. Deze notitie vormt een eerste weerslag daarvan. De notitie bestaat uit een aantal delen. De volgende paragraaf is een wat theoretische inleiding op de berekening van gecombineerde risico's en de daaruit voortvloeiende schattingen voor het noodzakelijke weerstandsvermogen. Paragraaf 3 en 4 nemen respectievelijk de *reserve grondbedrijf* (RGB) en (de rest van) het gemeentelijk weerstandsvermogen onder de loep. Paragraaf 5 vat onze voorlopige conclusies samen.

2 ● SAMENGESTELDE RISICO'S

Voor de schatting van het minimaal noodzakelijke weerstandsvermogen, het bedrag dat minstens gereserveerd moet worden om de verwachte risico's te kunnen financieren, is allereerst een zorgvuldige risicoanalyse nodig. De verschillende risico's die de gemeente (-lijke diensten) lopen moeten worden ingeschat en op basis daarvan kan het samengestelde risico voor de gehele gemeente worden berekend en dus de hoogte van het minimaal noodzakelijke weerstandsvermogen.

Naast dat minimaal noodzakelijke weerstandsvermogen is er ook het werkelijke weerstandsvermogen, ook wel de *weerstandscapaciteit*, het totaalbedrag aan reserveringen en inkomsten zonder bestemming. Dat werkelijke weerstandsvermogen moet vanzelfsprekend – in een financieel gezonde organisatie – minstens zo hoog zijn als het minimaal noodzakelijke weerstandsvermogen.

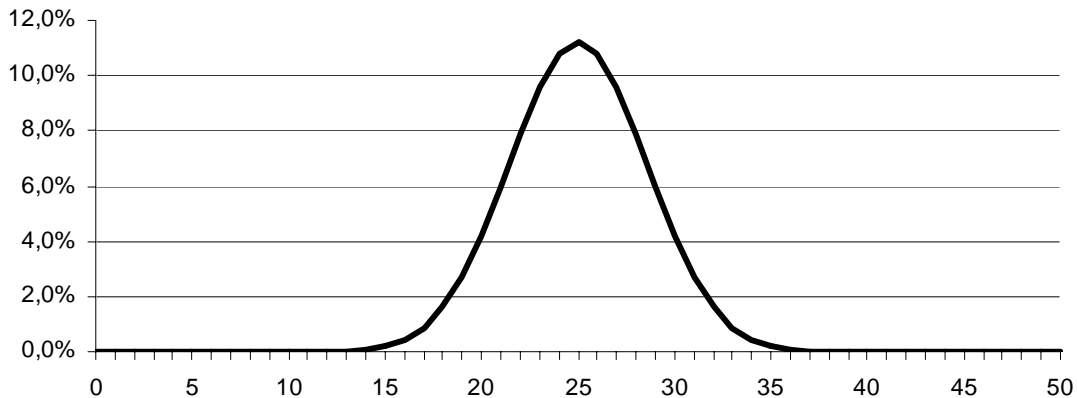
De moeilijkheid zit hem in het berekenen van het minimaal noodzakelijke weerstandsvermogen, het samengestelde of portefeuille-risico. De verschillende risico's kunnen niet zomaar bij elkaar worden opgeteld. Terecht staat er in de *Meerjarenprognose Grondexploitaties 2006* (MPG2006):

Het is echter van groot belang nogmaals expliciet te vermelden dat het zeer onwaarschijnlijk is dat de verschillende scenario's ten aanzien van de marktrisico's zich tegelijkertijd voor alle projecten zullen voordoen. De uitkomsten van deze scenario's kunnen dus ook niet zomaar bij elkaar opgeteld worden. (MPG2006, p. 37)

Stel dat er bijvoorbeeld 50 risico's worden onderscheiden, die allemaal een kans hebben van 50 % om realiteit te worden, dan is de kans dat ze *allemaal* realiteit worden maar 0,000 000 000 000 089 %. Dat is dus extreem onwaarschijnlijk. Het is dan ook niet zinvol om voor al die risico's te reserveren. In plaats daarvan moet er berekend worden wat voor risico de dienst of gemeente als geheel redelijkerwijs loopt en hoeveel weerstandsvermogen daarvoor nodig is. Om dat te berekenen moeten alle risico's van de gemeente in één risico-portefeuille worden ondergebracht waarvoor één portefeuille-risico-distributie wordt berekend. Dat kan op verschillende manieren, afhankelijk van de beschikbare gegevens over de individuele risico's.

Als alleen de aan de risico's verbonden bedragen, de *ladingen*, en de kans op realisering van die risico's ingeschat zijn, dan zijn zogenaamde *binomial mixture models* de meest geschikte methode. Als er meer gedetailleerde gegevens bekend zijn is *Monte Carlo simulatie* meestal geschikter. Beide methoden zijn echter relatief gecompliceerd en daardoor moeilijk controleerbaar door de gemeenteraad. Bovendien is het maar de vraag of het zinvol is om geavanceerde statistiek te gebruiken voor kwesties waarover zo weinig zekerheid bestaat. Als immers de invoergegevens, de gegevens over de individuele risico's, niet meer zijn dan goede schattingen, dan lijkt de toepassing van dit soort methoden nog het meest op een poging om een videoband in een DVD-speler af te spelen. Het andere uiterste, het volledig afwijzen van statistische hulpmiddelen bij risicoanalyse zoals nu in de gemeente Den Haag gangbaar is (zie bijvoorbeeld antwoord op vraag 3.e. in bijlage 3) is overigens net zo absurd.

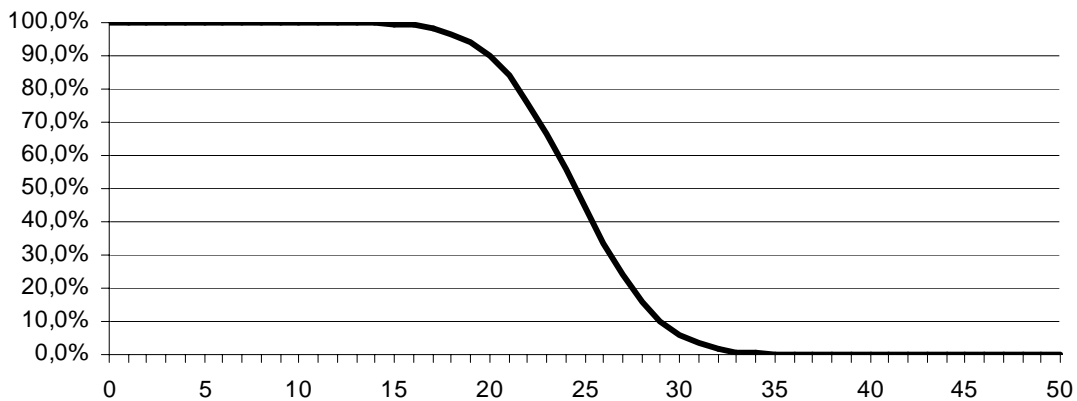
Er zijn ook eenvoudiger methoden om de portefeuille-risico-distributie in te schatten die toch tot een heel betrouwbaar resultaat leiden. In het allereenvoudigste geval is er een bekend aantal risico's die allemaal dezelfde kans hebben om realiteit te worden en allemaal dezelfde lading (het aan het risico verbonden bedrag) hebben. Stel bijvoorbeeld, dat er 50 risico's zijn die allemaal een kans hebben van 50%. De portefeuille-risico-distributie ziet er dan als volgt uit:

figuur 1: kans op n van 50 risico's

Verticale as: kans; horizontale as: aantal (n) van 50 risico's. Zie bijlage 2 voor berekeningswijze.

De vorm van de grafiek benadert een zogenaamde *normaalverdeling*. De piek van de grafiek ligt bij de kans van de individuele risico's vermenigvuldigd met het totaal aantal risico's. In dit geval dus 50% keer 50 risico's is 25. Bij een kans van 25% ligt de piek dus op 12,5.

De kansverdeling dat er in dit voorbeeld *tenminste* een bepaald aantal risico's realiteit wordt ziet er dan als volgt uit:

figuur 2: kans op tenminste n van 50 risico's

Verticale as: kans; horizontale as: aantal (n) van 50 risico's.

Er is dus ongeveer 20% kans dat meer dan 27 risico's realiteit worden, waarbij het natuurlijk onbekend het is om welke 27 het gaat. De kans dat er meer dan 32 risico's realiteit worden is verwaarloosbaar klein, de kans dat er minder dan 17 werkelijkheid worden eveneens. Daartussenin ligt een bandbreedte van 15 (32 min 17) risico's.

Dit voorbeeld is – zoals al aangegeven – wel heel erg eenvoudig. Om dezelfde grafieken te maken met risico's waarbij de ladingen en kansen per geval verschillend zijn is tamelijk ingewikkeld. Daarvoor kunnen statistische technieken als de eerder genoemde

binomial mixture models of *Monte Carlo simulatie* gebruikt worden, maar als er heel veel individuele risico's zijn is er een eenvoudiger oplossing.

Hoe groter het aantal individuele risico's, hoe smaller de bult in figuur 1. Bij een oneindig aantal risico's wordt figuur 1 een horizontale streep met een verticale uitschieter op het punt van de individuele risico's vermenigvuldigd met het totaal aantal risico's (de piek in figuur 1). Bij een oneindig aantal risico's verandert figuur 2 dan in een soort traptrede. De lijn loopt horizontaal op 100% tot het omslagpunt, waar hij verticaal loopt naar de 0% om vervolgens weer horizontaal verder te gaan. In dat geval bestaat er dus eigenlijk zekerheid over het portefeuille-risico. De bandbreedte die in figuur 2 nog 15 was (32 min 17, zie hierboven) wordt dan 0.

Vanzelfsprekend is er bij de gemeente (gelukkig) geen sprake van een oneindig aantal risico's, maar hoe groter het aantal, hoe smaller de bandbreedte wordt en hoe dichter het bij de hypothetische situatie van het oneindige aantal komt. Bovendien zijn er elk jaar weer nieuwe (extra) risico's waardoor het aantal verder vergroot wordt.

In het voorbeeld is bij hele grote aantallen risico's het minimaal noodzakelijke weerstandsvermogen gelijk aan het product van de kans (die voor alle risico's gelijk is) en de totale lading (het totaal van alle aan die risico's verbonden bedragen, die in het voorbeeld overigens ook allemaal identiek waren). In de praktijk zijn natuurlijk noch de kansen, noch de ladingen voor alle risico's gelijk, maar ook als die verschillend zijn blijft gelden dat bij grote aantallen *onafhankelijke* risico's het minimaal noodzakelijk weerstandsvermogen gelijk is aan het som van de producten van kansen en ladingen:

$$MNW = \sum p_i l_i ,$$

waarin *MNW* staat voor 'minimaal noodzakelijk weerstandsvermogen', p_i voor de kans dat risico i werkelijkheid wordt en l_i voor de lading van risico i , d.w.z. voor de extra kosten als i gerealiseerd wordt.

Er is een aantal beperkingen aan deze formule voor de berekening van portefeuille-risico's en het minimaal noodzakelijk weerstandsvermogen. Ten eerste vereist deze benadering, maar dat geldt voor iedere andere vorm van risicoanalyse ook, dat er een inschatting gemaakt moet worden van de kansen dat risico's gerealiseerd worden. Dat is vaak niet eenvoudig, maar door verschillende deskundigen onafhankelijk van elkaar schattingen te laten maken wel praktisch haalbaar. Ten tweede zijn er situaties denkbaar waarin er slechts een klein aantal risico's bestaat of waarin risico's niet *onafhankelijk* zijn, d.w.z. dat ze samenhangen in die zin dat de kans dat een risico werkelijkheid wordt afhankelijk is van de realisatie van andere risico's. In beide gevallen wordt de piek in figuur 1 juist breder in plaats van smaller. Hetzelfde geldt als er een klein aantal risico's met hele grote ladingen (bedragen) is en een heel groot aantal risico's met (hele) kleine ladingen, zoals bijvoorbeeld bij het Grondbedrijf het geval is. In die gevallen kan een grafiek als figuur 1 helpen om uit te zoeken hoeveel er meer moet worden gereserveerd dan uit bovenstaande formule zou volgen om een bepaald percentage zekerheid te bereiken.

3 DE RESERVE GRONDBEDRIJF (RGB)

In de *Meerjarenprognose Grondexploitaties 2006* (MPG 2006) wordt in paragraaf 4 de berekening van de risico's en het weerstandsvermogen beschreven. Die berekening is grotendeels gebaseerd op een risicoanalyse van de 40 grootste projecten, die samen 86% van de omzet van het Grondbedrijf vormen (in een geheime, rode bijlage). Er zijn volgens de bijlage bij die 40 grootste projecten in totaal ongeveer 35 negatieve risico's (deelnemingen niet meegerekend), waarvan het merendeel in geld (de lading) is uitgedrukt. Kansen worden nergens aangegeven. Hoe betrouwbaar de schattingen zijn is ook moeilijk te beoordelen. Recentelijk schreef de GAD over de prognoses van plannen i.v.m. de financiële positie van het grondbedrijf: *'Uit onze controle komt naar voren dat de prognoses in onvoldoende mate konden worden onderbouwd.'* (Adviesbrief naar aanleiding van de controle van de jaarrekening (Brief GAD aan DSO, 18-8-'06), p. 7). Als de berekening in de MPG klopt en er inderdaad een RGB van tenminste €79,3 mln zou moeten zijn, hetgeen volgens de wethouder het geval is (zie antwoord op vraag 4 in bijlage 3), dan impliceert dat overigens dat de daadwerkelijke RGB, die €20 mln lager is, een forse onder-reservering is en dat de gemeente met haar grondbeleid dus onverantwoorde risico's loopt.

De gedetailleerde risico's in de bijlage zijn alleen de *projectrisico's*, daarnaast worden ook *marktrisico's* onderscheiden, maar daarover later meer. Het totaal van de in de bijlage bij de MPG 2006 genoemde negatieve projectrisico's (de positieve worden voorlopig even buiten beschouwing gelaten) bedraagt € 56,4 mln. (Voor de deelnemingen bestaan afzonderlijke extra weerstandsreserves. – zie antwoord op vraag 1.b. in bijlage 3) In de MPG zelf wordt een totaalbedrag van € 30,4 voor de projectrisico's genoemd (p. 37). Op welke wijze dat bedrag uit de individuele risico's in de bijlage is afgeleid wordt niet vermeld, maar volgens het antwoord van de wethouder op een vraag van de SP fractie hierover is dit verschil het gevolg van dubbel tellingen (zie antwoord op vraag 1.a. in bijlage 3).

Het totale projectrisico van de niet-top-40 projecten wordt geschat op €4,2 mln en wordt – ondanks dat het Grondbedrijf zelf aangeeft dat dat eigenlijk niet kan – simpelweg opgeteld bij het risico voor de top-40, resulterend in een totaal projectrisico van €34,6 mln.

De berekening van de *marktrisico's* is nog onduidelijker. Aangegeven is dat de risico's van 10% minder uitgifte-opbrengsten, twee jaar uitgifte-vertraging en een hogere rente zijn berekend (p. 34), maar niet hoe (behalve dan dat uit de tabel op bladzijde 37 blijkt

dat deze drie typen marktrisico's afzonderlijk worden berekend en simpelweg bij elkaar worden opgeteld). Het genoemde totaalbedrag voor de marktrisico's van de top 40 is € 132,1 mln en dat van de overige projecten € 3 mln (p.37). Opnieuw worden deze bedragen simpelweg bij elkaar opgeteld tot een totaal van €135,1 mln.

Hoe de genoemde getallen hier tot stand zijn gekomen is grotendeels een raadsel. Als de verwachte opbrengsten uit de bijlage bij de MPG 2006 bij elkaar worden opgeteld zou 10% minder opbrengsten in 2007 maar ongeveer €8,7 mln kosten (in 2006: €20,9 mln / in 2008: €1,8 mln) (en dan is er dus nog niet eens een risicoanalyse uitgevoerd maar is alleen de totale lading in beschouwing genomen). Al die getallen komen nog niet eens in de buurt van de €57,5 mln die er voor deze risico's genoemd wordt in de MPG 2006 (p. 37). Desondanks is dit volgens de wethouder wel de wijze waarop het marktrisico is berekend (zie antwoord op vraag 2.b. in bijlage 3).

Waar de meeste projectrisico's onafhankelijk van elkaar zijn, geldt dat voor marktrisico's veel minder. Vertragingen zijn weliswaar project-afhankelijk en dus doorgaans onafhankelijk van elkaar, maar een verandering van de rentestand moet als één risico worden gezien en niet als een reeks individuele marktrisico's per project. De opbrengstenrisico's zijn deels afhankelijk van de projecten en deels afhankelijk van de ontwikkelingen in de markten voor woon-, bedrijfs en/of kantoor-ruimte. De opbrengstenrisico's per project bewegen daarom vaak gezamenlijk en kunnen derhalve beter beschouwd worden als een klein aantal overkoepelende risico's (één per markt bijvoorbeeld). Of er in de berekening van de marktrisico's op enige manier rekening wordt gehouden met dit soort overwegingen wordt uit de MPG 2006 niet duidelijk, maar volgens de wethouder wordt er geen rekening gehouden met verschillen tussen markten (zie antwoord op vraag 2.c. in bijlage 3).

Vervolgens worden in de berekening van het benodigd weerstandsvermogen in paragraaf 4.3 alle negatieve risico's opgeteld tot een totaal van €169,7 mln. Dat is de zoveelste optelling op rij, waar optelling helemaal niet is toegestaan. Op een vraag van de SP aan de wethouder waarom er toch steeds wordt opgeteld terwijl het Grondbedrijf zelfs zelf aangeeft dat dat eigenlijk helemaal niet kan (zie ook het citaat in paragraaf 2 van deze notitie), kwam een volstrekt nietszeggend antwoord dat weinig met de vraag te maken heeft (zie antwoord op vraag 3.a. in bijlage 3).

In een poging rekening te houden met het feit dat optellen eigenlijk niet kan wordt het verschil tussen de negatieve en de positieve risico's (die heel verwarrend 'kansen' genoemd worden) als bandbreedte gebruikt. Na aftrek van het saldo van de positieve plannen (€44,7 mln) wordt de bandbreedte voor het weerstandsvermogen dan €79,3 mln tot €125 mln (het totale positieve risico bedraagt volgens de MPG 2006 €45,7 mln). Dit is echter onzin. Ten eerste is het niet correct om positieve risico's afzonderlijk te berekenen van de negatieve en die vervolgens van elkaar af te trekken. Dat is een nieuwe optelling (maar nu van een negatief getal) en dat optellingen van risico's tot

onzin leidt was al lang aangetoond. Ten tweede klinkt het misschien logisch om zo'n bandbreedte te hanteren, maar is het feitelijk een willekeurig getal en is er geen enkele wiskundige of statistische rechtvaardiging voor deze benadering.

In een correcte risicoanalyse moeten alle risico's in één keer in één model worden opgenomen of moeten de verschillende risicodistributies met behulp van bijvoorbeeld *Monte Carlo simulatie* worden gecombineerd. In de meeste gevallen is het gebruik van één enkel model inzichtelijker.

Op basis van de nu beschikbare gegevens is het bijna onmogelijk om dat zorgvuldig te doen. Desondanks is het wel mogelijk een *grove* berekening te maken om te toetsen of de huidige RGB *ongeveer* volstaat dan wel *veel* te hoog of te laag is. Dat kan zelfs met zo'n eenvoudig model als in de voorgaande paragraaf is gebruikt.

In de bijlage bij de MPG 2006 worden 35 negatieve risico's genoemd die op een enkeling na zijn gekwantificeerd plus een onbekend aantal risico's uit deelnemingen. Er van uitgaande dat er bij de kleinere projecten nog een stuk of 5 significante projectrisico's zijn komen we op een totaal van minstens 50 negatieve projectrisico's met een totale lading van ca. €110 mln. Daarbij komen de marktrisico's dat zijn er een stuk of 50 voor de projectvertragingen (totale lading €36,3 mln), het risico rentestijging (1 risico, lading: € 8,3 mln) en een klein aantal opbrengstenrisico's voor de verschillende vastgoedmarkten met een totale lading van €57,5 mln volgens de MPG 2006 of €8,7 mln op basis van de bijlage. Daarbij moeten dan nog enkele miljoenen worden opgeteld voor de niet-top-40 projecten. Alles bij elkaar zijn er dan ruim 100 negatieve risico's met een totale lading tussen de €165 mln en €215 mln.

Als we er gemakshalve – in eerste instantie – even van uit gaan dat al die negatieve risico's de zelfde kans hebben en dat ze ook allemaal dicht in de buurt van de gemiddelde lading zitten kan er een eerste schatting gemaakt worden van de orde van grootte van het minimaal noodzakelijke weerstandsvermogen. Daartoe moet dan wel eerst de kans op de risico's worden geschat. Bij 100 identieke risico's met een kans van 30% ligt de piek bij dertig risico's en is er maar een kans van 10% dat er meer dan 35 risico's werkelijkheid worden worden. Dat resulteert in dat een bovengrens van €57,8 mln (bij een totale lading van €165 mln) of €75,3 mln (bij een totale lading van €215 mln). Trekken we daarvan het saldo van de positieve plannen (€44,7 mln) af dan bedraagt het minimaal noodzakelijke weerstandsvermogen in het eerste geval €13,1 mln en in het tweede €30,6 mln. Daarbij wordt dan nog niet eens rekening gehouden met de positieve risico's. Bovendien zijn in deze berekening de risico's verbonden aan deelnemingen – waarvoor nu volgens de wethouder afzonderlijke weerstandsreserves bestaan – al meegenomen. In de tabel is de berekening herhaald voor een gemiddelde kans van 50% en 70%.

gemiddelde kans	30%	50%	70%
portefeuille-risico	57,8 / 75,3	90,8 / 118,3	123,8 / 161,3
– positieve plannen	13,1 / 30,6	46,1 / 73,6	79,1 / 116,6

Echter, niet alle risico's zijn even groot en zoals in de vorige paragraaf al aangegeven, als er een klein aantal risico's met hele grote ladingen is en een hele grote groep met hele kleine ladingen, wordt de grafiek (als in figuur 1) breder. Dat is hier het geval. Er zijn heel veel risico's van minder dan €1 mln en maar een paar hele grote. Maar er kan eenvoudig een afzonderlijke berekening gemaakt worden voor alleen de hele grote risico's om te kijken hoeveel groter de bandbreedte dan zou moeten zijn. Er kunnen grofweg 10 risico's worden onderscheiden met een lading van rond of boven de €10 mln. Samen hebben zij een lading van iets meer dan €100 mln. De bovengrens van 10% waarschijnlijkheid ligt dan bij ca. €40 mln. Combineren we de bredere grafiek die nu ontstaat met de smallere grafiek die ontstaat als alle honderd risico's in één model worden gestopt, dan komt daar een grafiek uit met een breedte daar tussenin. Dat betekent dus dat de bandbreedte iets groter moet worden, maar het gaat daarbij slechts om enkele miljoenen. Daar tegenover staat dat de positieve risico's in deze snelle berekeningen nog niet eens zijn meegenomen. Waarschijnlijk is de invloed daarvan, omdat het er behoorlijk veel zijn met een totale lading van ca. €50 mln), veel groter dan van de oprekking van de bandbreedte door de invloed van de kleine groep grotere risico's.

Bij een gemiddelde kans per risico van 30% en de nu voorliggende gegevens lijkt daarom een weerstandsvermogen tussen de €10 mln en €30 mln ruim voldoende; bij een gemiddelde kans per risico van 50% moet dat ergens tussen de €40 en €70 mln liggen. Of de hoge of lage variant bij (één van) beide percentages het juiste is, is natuurlijk afhankelijk van de specificatie van de risico's waarover nu nog teveel onduidelijk is (zie boven); het betreft hier dus uitdrukkelijk geen bandbreedtes.

Zoals gezegd, dit is een grove voorlopige berekening, maar het verschil met de cijfers die in de MPG 2006 genoemd worden (tussen de €79,3 mln en €125 mln) en de volgens de *Programmabegroting 2007 – 2010* (PB 2007) geplande RGB van €59 mln (p. 129) is dermate groot dat verder onderzoek noodzakelijk is. Dat de toegevoegde waarde van statistische methoden bij risicoanalyse beperkt is zoals de wethouder antwoord op een vraag daarover is in ieder geval onjuist (zie antwoord op vraag 3.e. in bijlage 3).

4 ● GEMEENTELIJK WEERSTANDSVERMOGEN

Het gemeentelijk weerstandsvermogen bestaat uit RGB, *algemene reserve* (AR) en dienst-compensatie-reserves (DCRs). De RGB is – zoals in vorige paragraaf voorgerekend – waarschijnlijk hoger dan noodzakelijk. Of dat ook geldt voor het gemeentelijk weerstandsvermogen als geheel is onderwerp van deze paragraaf.

In de *Programmabegroting 2007 – 2010* (PB 2007) behandelt paragraaf 5.2 (p. 127 e.v.) het weerstandsvermogen van de gemeente. Dat moet in 2007 – zo blijkt uit de tabel op bladzijde 129 – €160,8 mln bedragen (€87 mln AR, €59 mln RGB, €14,9 mln DCRs). Dit bedrag is het geplande beschikbare weerstandsvermogen (de weerstandscapaciteit). Over het minimaal noodzakelijke weerstandsvermogen is vrijwel niets bekend.

Een zorgvuldige risicoanalyse ontbreekt in de begroting. Er worden slechts acht risico's genoemd en daarvan zijn er maar drie gekwantificeerd (met een totale lading van iets meer dan €40 mln). De vraag van de SP om een specificatie van de risico's (vraag d.1. in bijlage 4) is niet beantwoord (althans, niet met zo'n specificatie). Het is derhalve volstrekt onmogelijk om te controleren of het weerstandsvermogen – en daarmee de financiële positie van gemeente – voldoende is of juist te weinig of te veel.

Ook deze wethouder geeft – in antwoord van een vraag van de SP (vraag c. in bijlage 4)) – aan dat er geen statistische methoden bij de gemeentelijke risicoanalyse worden gebruikt. De gemeente zou het zogenaamde *voorzichtigheidsprincipe* hanteren, hetgeen in de praktijk betekent dat de kans van elk risico op 100% wordt gesteld en er dus gereserveerd wordt voor de extreem onwaarschijnlijke geval dat alle (voorziene) risico's tegelijkertijd werkelijkheid worden. Dat impliceert dat er tientallen miljoenen meer gereserveerd worden dan nodig is.

5 CONCLUSIES

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat de gemeenteraad op dit moment veel te weinig informatie heeft om zijn controlerende taak met betrekking tot de risico's en het weerstandsvermogen naar behoren uit te oefenen. Op basis van de voorliggende gegevens kan niet voldoende worden beoordeeld wat de mogelijke impact van risico's is en wat derhalve de financiële situatie van de gemeente is.

Bovendien – voor zover de berekeningswijze van het portefeuille-risico van het Grondbedrijf duidelijk wordt uit de *Meerjaren-prognose Grondexploitaties 2006* – blijken daarin fouten gemaakt te worden. Er worden simpelweg risico's bij elkaar opgeteld, terwijl de dienst zelf al aangeeft dat dat helemaal niet kan, en er wordt een bandbreedte gesuggereerd die misschien wel voor de hand liggend klinkt, maar waarvoor geen enkele statistische of wiskundige rechtvaardiging bestaat. Een grove berekening laat bovendien zien dat het minimaal noodzakelijke weerstandsvermogen van het Grondbedrijf waarschijnlijk ook tientallen miljoenen lager kan zijn zonder in de problemen te komen.

De SP fractie wil meer duidelijkheid over de grondslagen en berekeningswijze van de risico's en het weerstandsvermogen. Voor de controlerende taak van de raad zijn die gegevens essentieel. De financiële positie van de gemeente kan immers niet beoordeeld worden als niet goed duidelijk is of er voldoende, teveel of te weinig is gereserveerd om risico's te weerstaan. Daarom heeft de SP vragen gesteld bij de *Meerjarenprognose Grondexploitaties 2006* en bij de *Programmabegroting 2007 – 2010* en zal de SP fractie zonodig vragen blijven stellen over dit onderwerp. Uit de antwoorden op vragen van de SP fractie aan de verantwoordelijke wethouders blijkt dat de gemeente onder de eufemistische noemer 'voorzichtigheidsprincipe' tientallen miljoenen meer reserveert dan nodig is. Verder onderzoek door of namens de gemeenteraad lijkt daarom geboden.

6 BIJLAGEN

1. RELEVANTE STUKKEN

De belangrijkste gemeentelijke stukken over het weerstandsvermogen zijn de commissiebrieven BSD2001.1971 en BSD2003.1161 en de betreffende paragraaf in de jaarlijkse programmabegroting. Wettelijke bepalingen over het weerstandsvermogen staan in artikel 11 van het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten).

In het Haagse RIS-systeem is verder nog een interessant artikel uit *B&G* te vinden: G. Haisma (2003), 'Financieel weerstandsvermogen berekenen met risicosimulatie', *B&G* mei/juni 2003, pp. 24-26.

2. TOELICHTING OP DE BEREKENWIJZE VAN DE FIGUREN 1 EN 2

Berekeningen voor grafieken als figuur 1 en 2 – en de daarbij behorende risico-analyses – kunnen in een *spreadsheet* programma worden uitgevoerd. Daarvoor zijn maar twee relatief eenvoudige formules nodig.

Het aantal manieren waarop n uit N risico's werkelijkheid kunnen worden is: $\frac{N!}{n!(N-n)!}$.

De kans dat n uit N risico's werkelijkheid worden is: $\frac{p^n (1-p)^{N-n} N!}{n!(N-n)!}$,

waarin p staat voor de (identieke) kans van de individuele risico's.

3. SCHRIFTELIJKE VRAGEN VAN SP FRACTIE BIJ DE MEERJARENPROGNOSE GRONDEXPLOITATIES 2006 (29-9-'06)

Antwoorden (A) in RIS 141093, pp. 6-9.

1. Het totaal aan gekwantificeerde negatieve risico's op de top-40-projecten in de rode bijlage bij de MPG 2006 is € 56, 4 mln, als de in de tekst genoemde risico's bij de deelnemingen worden meegenomen €101, 6 mln. In de MPG 2006 zelf wordt als totaal van de projectrisico's op de top-40 een bedrag van €30,4 mln genoemd.

1.a. Op welke wijze (via welke methode) is dat bedrag van €30,4 mln afgeleid uit de individuele negatieve risico's in de bijlage?

A De marktrisico's zijn over het totale programma bepaald en dus niet per project specifiek. Om dubbeltellingen te voorkomen zijn de marktrisico's die wel in de projectrapportages zijn genoemd uit het totaal aan negatieve projectrisico's gefilterd.

Zie ook het MPG 2006 (p.35): "Om te voorkomen dat risico's en kansen dubbel worden berekend is gedetailleerder gekeken naar zaken die op projectniveau worden genoemd die ook onderdeel vormen van een totaalscenario".

1.b. Zijn daarbij de risico's verbonden aan deelnemingen (op de laatste pagina's van de bijlage) meegenomen in de berekening of worden die elders verrekend?

A De deelnemingen zijn binnen hun grondexploitaties voorzien van eigen weerstandsvermogen (p.39). Er wordt van uitgegaan dat dit voldoende is om de risico's binnen de deelnemingen op te vangen. De risico's zijn daarom niet meegerekend in de berekening.

1.c. Wat zijn de verwachte kansen op realisering van de in de bijlage genoemde negatieve risico's?

A De kansen van optreden variëren. Er wordt verder gewerkt aan een betere kwantificering van de kansberekening en de risicobeheersing.

2. Vragen over de marktrisico's:

2.a. Hoe is het marktrisico voor 10% verminderde opbrengsten van uitgifte berekend? Is dat op basis van de verwachte opbrengsten van de top-40 projecten in de voornoemde bijlage of hebben daaraan andere gegevens ten grondslag gelegen?

A Het marktrisico is bepaald door de verwachte opbrengsten van het totale top-40 programma over de gehele linie met 10% te verlagen. De individuele risico's op de projecten zijn hier uit gefilterd (zie ook vraag 1a).

2.b. Op welke wijze (via welke methode) is het genoemde bedrag van € 57,5 mln afgeleid uit de individuele marktrisico's voor 10% verminderde opbrengsten van uitgifte?

A Dit bedrag is het totale marktrisico over het gehele top-40 programma, waar de individuele projectrisico's zijn uitgefilterd.

2.c. Wordt er bij de berekening van het portefeuille-risico voor 10% verminderde opbrengsten van uitgifte rekening gehouden met afhankelijkheid van markten of worden de marktrisico's per project als onafhankelijk beschouwd?

A De 10% verminderde opbrengsten geldt voor het totale programma. Er is geen onderscheid gemaakt naar verschillende markten.

2.d. Op welke wijze (via welke methode) is het genoemde marktrisico van €36,3 mln voor vertraging van twee jaar afgeleid uit de individuele vertragingsrisico's per project?

A De twee jaar vertraging is doorgevoerd op het totale programma. Op projectniveau is de dubbeltelling (projectrisico) verwijderd.

3. Het Grondbedrijf geeft zelf aan op p. 37 van de MPG 2006, dat risico's niet bij elkaar kunnen worden opgeteld omdat dat tot forse overschattingen leidt.

3.a. Waarom worden op p. 37 van de MPG 2006 dan toch de verschillende typen marktrisico's voor de top-40-projecten bij elkaar opgeteld en vervolgens ook de vergelijkbare risico's van de overige projecten daarbij geteld?

A De gehanteerde parameters en risicocategorieën zijn arbitrair en gebaseerd op marktkennis binnen het Grondbedrijf. In het MPG wordt echter wel op een transparante wijze door het Grondbedrijf aangegeven, welke risico's in welke mate, van invloed worden geacht op de gewenste omvang van het weerstandsvermogen.

3.b. Waarom worden op p. 37 van de MPG 2006 dan toch de verschillende projectrisico's bij elkaar opgeteld?

A Zie 3a.

3.c. Waarom worden op p. 38 van de MPG 2006 dan toch de markt- en projectrisico's bij elkaar opgeteld?

A Zie 3a.

3.d. Waarom worden op p. 38 van de MPG 2006 de positieve risico's (heel verwarrend 'kansen' genoemd: € 45,7 mln) afgetrokken van de negatieve risico's? (Merk op dat aftrekken niets anders is dan het optellen van een negatief getal.)

A De essentie van het verschil tussen de bovenkant en de onderkant van de bandbreedte is het wel/niet meenemen van de positieve risico's (= kansen). Bij de berekening van de onderkant wordt ervan uitgegaan dat de positieve kansen een gedeelte van de negatieve risico's kunnen opvangen.

3.e. Op welk statistisch, wiskundig en financieel-technisch inzicht is de berekening van de bandbreedte gebaseerd?

A In den lande bestaat een veelheid aan benaderingswijzen voor de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen. Den Haag kiest voor een benadering via de inschatting van de markt- en projectrisico's op grondexploitaties. In sommige gemeenten is de risicoanalyse wat rekenkundiger (Monte Carlo simulaties). In Den Haag wordt de toegevoegde waarde hiervan, boven vaktechnische risico-inschattingen, in grondexploitaties, beperkt geacht. Andere gemeenten werken juist globaler, en nemen puur rekenkundig een percentage van nog uit te voeren investeringen. Een risicocomponent komt hierbij zelfs helemaal niet aan de orde.

4. Het Grondbedrijf geeft een gewenste bandbreedte voor het benodigde weerstandsvermogen van €79,3 mln tot €125 mln. Uit de begroting 2007 – 2010 blijkt dat er minder beschikbaar is (€59 mln, p. 129).

4.a. Is de reden dat de werkelijke Reserve Grondbedrijf (RGB) lager is dan de ondergrens van de bandbreedte van het benodigd weerstandsvermogen dat de wethouder van mening is dat de risico-analyse van het Grondbedrijf de risico's structureel overschat door toepassing van onjuiste rekenmethodes?

A Neen, er is geen structurele overschatting door toepassing van onjuiste rekenmethodes. De RGB is afhankelijk van inkomsten uit grondexploitaties. De RGB is lager dan het minimaal benodigd weerstandsvermogen doordat in het verleden onvoldoende inkomsten zijn gegenereerd.

4.b. Indien het antwoord op vraag 4.a. 'nee' is, wat is dan de reden dat de RGB lager is dan de ondergrens van de bandbreedte van het benodigd weerstandsvermogen?

A Zie 4a.

4. FEITELIJKE (TECHNISCHE) VRAGEN VAN DE SP FRACTIE BIJ DE PROGRAMMABEGROTING 2007 - 2010 (22-9-'06)

Antwoorden (A) in RIS 140780A, p. 57.

In paragraaf 5.2 worden een paar risico's voor de gemeente beschreven en wordt een schatting van de weerstandscapaciteit gegeven. Van de genoemde risico's is een deel niet gekwantificeerd. Niet aangegeven is wat de gewenste hoogte – gezien de risico-inschattingen – van het weerstandsvermogen is.

a. Hoe hoog is het (minimaal) gewenste weerstandsvermogen?

A In het verleden is de gewenste minimum-omvang van de algemene reserve geschat op tenminste € 100 mln, op basis van het risico-profiel van de gemeente (zie commissiebrief BSD2001.1971). Het benodigde weerstandsvermogen voor het Grondbedrijf is recentelijk opnieuw bepaald op basis van een risico-analyse van de grondexploitaties op € 79,3 tot 125 mln. (zie commissiebrief DSO 2006.2198).

b. Is de aangegeven incidentele weerstandcapaciteit voldoende voor de ingeschatte risico's?

A Ja.

c. Op welke wijze worden risico's geaggregeerd in de risico-analyse voor het gehele concern?

c.1. Welke gegevens worden er geschat voor de individuele risico's?

c.2. Welke wiskundige of statistische methoden worden er gebruikt om uit die individuele risico's een geaggregeerde risico-distributie te berekenen?

c.3. Hoe worden niet-gekwantificeerde risico's daarin meegenomen?

c.4. Wat is bij die geaggregeerde risico-distributie een verantwoord cut-off punt voor de hoogte van het benodigde weerstandsvermogen?

A Bij de gemeente worden geen wiskundige methoden gebruikt voor het vaststellen van de omvang van het weerstandvermogen. Indien risico's worden gemeld en indien deze te kwantificeren zijn, wordt het voorzichtigheidsprincipe gehanteerd. Regel hierbij is dat voor deze risico's een voorziening moet worden getroffen. Voor 2007 is de omvang van gemeentelijke voorzieningen geraamd op 77,3 mln. Dit bedrag is exclusief de voorzieningen voor derden waarin onder meer alle nog af te rekenen subsidies met het Rijk (bv. GSB III) zijn opgenomen. Voor deze voorzieningen is voor 2007 een bedrag geraamd van 420,9 mln

d. Hoe is het voor 2007 volgens de begroting benodigde weerstandsvermogen berekend?

d.1. Wat zijn de ingeschatte risico's?

d.2. Hoe is op basis daarvan het benodigde weerstandsvermogen vastgesteld?

A Voor niet te kwantificeren risico's geldt dat, indien deze manifest worden, deze volgens de geldende spelregels worden opgevangen uit de dienstcompensatie-reserves van de diensten. Bij niet te kwantificeren concern-risico's (volgens de zogenoemde limitatieve lijst) is de algemene reserve beschikbaar. Bij de jaarrekening van het jaar waarin het risico zich voordoet, wordt dan de voorziening getroffen. Voor de niet te kwantificeren risico's zijn de volgende reserves beschikbaar, raming 2007:

- Algemene reserve	87,0 mln
- Dienstcompensatiereserves	14,9 mln
- Reserve Grondbedrijf	59,0 mln
Totaal	160,9 mln

De belangrijkste bedrijfs- en beleidsrisico's zijn aangegeven in de paragraaf Weerstandsvermogen van de programmabegroting.