

Onderzoek risicobeleid

Risicomanagement en weerstandsvermogen

Rekenkamercommissie Midden-Drenthe

Rekenkamercommissie Midden-Drenthe

De heer S.J. Ronda
Ambtelijk secretaris

Postbus 24
9410 AA Beilen

T. 0593 59 34 18
E. s.ronda@middendrenthe.nl



Jacques Necker b.v.

Postadres
Postbus 85203
3508 AE Utrecht

T. 030-233 44 29
F. 030-262 34 38

Onderzoekers:

Drs. W.M. (Wouter) de Jong
T.A.J.M. (Tom) Smolders MA MSc
C.E.A. (Carolien) Gerards LLM MSc

Contactpersoon:

T.A.J.M. (Tom) Smolders MA MSc
T. 06 172 887 64
E. tom@necker.nl

Kenmerk:

RO 120531

Datum:

24-01-2013

Inhoudsopgave

Bestuurlijke nota	1
1 Onderzoeksverantwoording	2
1.1 / Aanleiding	2
1.2 / Doelstelling en vraagstelling	2
1.3 / Deelvragen	3
1.4 / Onderzoeksuitvoering	4
1.5 / Leeswijzer	4
2 Centrale boodschap	5
2.1 / Conclusies	5
2.2 / Aanbevelingen	7
3 Reactie college van B&W	9
4 Nawoord opdrachtgever	11
Nota van bevindingen	13
1 Beleidskader	14
1.1 / Beleidskader	14
1.2 / Taken en verantwoordelijkheden uitvoering risicobeleid	14
1.3 / 'Technische keuzes' voor het weerstandsvermogen	17
1.4 / Toetsingskader	20
2 Informatievoorziening	22
2.1 / Risico's in de reguliere planning-en-controlcyclus	22
2.2 / Risico's in de bouwgrondexploitaties	25
2.3 / Risico's in raadsvoorstellen	27
2.4 / Toetsingskader	27
3 Uitvoering (risicomanagement)	27
3.1 / Procedure en werkwijze van risicomanagement	27
3.2 / Totstandkoming weerstandsparagraaf	27
3.3 / Methodiek van risicomanagement	27
3.4 / Toetsingskader	27
Bijlagen	27
Bijlage 1. Toetsingskader	27
Bijlage 2. Bronnen	27

Bestuurlijke nota

1 Onderzoeksverantwoording

1.1 / Aanleiding

De rekenkamercommissie Midden-Drenthe heeft een onderzoek uitgevoerd naar het risicobeleid van de gemeente Midden-Drenthe. Dit onderwerp had de uitdrukkelijke voorkeur van de gemeenteraad, zo bleek tijdens de bespreking van het seniorenconvent op 9 februari 2012.¹ Ook is tijdens een informatieavond over het risicobeleid met adviseurs van Deloitte gewezen op de aandacht die nodig is voor het risicobeleid van de gemeente.² Vanuit deze achtergrond, de huidige stagnatie van de woningen- en kantorenmarkt en de stagnerende grondbedrijven bij veel Nederlandse gemeenten, heeft de rekenkamercommissie besloten dit onderwerp te onderzoeken.

Tijdens de vorige collegeperiode voerde de ambtelijke organisatie in 2008 samen met de accountant een risicoscan uit. Op basis van deze risicoscan constateerde de accountant dat het weerstandsvermogen “uitstekend in staat was om de financiële gevolgen van risico’s op te vangen”. Wel merkte de accountant op dat de gemeente de lopende grote projecten niet of nauwelijks als risicovol aanmerkt, waar dit elders vaak wel het geval is. Daarnaast constateerde de accountant dat de bouwgrondexploitatie niet als risicovol wordt aangemerkt. Daar was gezien de boekwaarde ook geen aanleiding toe, maar de accountant stelde wel de vraag in hoeverre inschattingen en voorspellingen met betrekking tot het provinciaal beleid (de bedrijventerreinen) en bevolkingsgroei (woningmarkt) voldoende betrokken zijn bij de risico-inschatting.³

De overkoepelende aanbeveling van de accountant was om op een meer structurele wijze aandacht te besteden aan risicomanagement binnen de organisatie, met name bij de grote projecten en de grondexploitaties. Vier jaar na deze aanbevelingen kan de rekenkamercommissie met dit onderzoek nagaan op welke wijze de aanbevelingen uit 2008 zijn opgepakt.

1.2 / Doelstelling en vraagstelling

Met het onderzoek wil de rekenkamercommissie nagaan of de raad voldoende in staat wordt gesteld om zijn sturende en controlerende rol te vervullen ten aanzien van risicobeheersing en weerstandsvermogen. Vanuit zijn budgetrecht heeft de gemeenteraad immers de verantwoordelijkheid om het begrotingsevenwicht en de gezonde financiële positie van de gemeente te bewaken. Inzicht in de mogelijke bedreigingen voor dit evenwicht en de financiële situatie zijn voor een raad dus essentieel om, ook richting de toekomst, deze verantwoordelijkheid te kunnen dragen.

Het college heeft als voorbereider en uitvoerder van de besluitvorming van de gemeenteraad de verantwoordelijkheid dat de inventarisatie van deze bedreigingen op een adequate wijze plaatsvindt en dat de raad op een transparante en tijdige wijze wordt geïnformeerd.

Op basis van deze overwegingen formuleerde de rekenkamercommissie de onderstaande vraagstelling voor dit onderzoek:

¹ Bespreking seniorenconvent, 9 februari 2012.

² Deloitte, risicomanagement gemeente Midden Drenthe, 19 maart 2012.

³ Risicoscan quick scan periode juli – oktober 2008, Aksos accountants, november 2008, p. 1.

Zijn het beleid, de uitvoering en informatievoorziening ten aanzien van risico's (met name van de grondexploitatie) en weerstandsvermogen adequaat, gezien vanuit de sturende en controlerende rol van de gemeenteraad?

Deze onderzoeksvraag richt zich op het door de raad vastgestelde beleid, de wijze waarop de raad bij besluitvorming over risico's wordt geïnformeerd (informatievoorziening) en de wijze waarop de organisatie mogelijke risico's inventariseert, afdekt en kwantificeert (uitvoering / risicomanagement).

1.3 / Deelvragen

Om de bovenstaande onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden heeft de rekenkamercommissie negen deelvragen vastgesteld.

Beleidskader

- 1 In hoeverre heeft de gemeente een actueel beleidskader?
- 2 In hoeverre schetst het beleidskader helder de taken en verantwoordelijkheden bij de uitvoering van het risicobeleid?
- 3 In hoeverre bevat het beleidskader beargumenteerde en eenduidige bepalingen met betrekking tot de berekening van het weerstandsvermogen?

Informatievoorziening

- 4 In hoeverre sluit de informatievoorziening over risico's en weerstandsvermogen in separate voorstellen en de weerstandsparagraaf aan op het beleid?
- 5 In hoeverre stellen de weerstandsparagraaf en de separate raadsbesluiten de raad in staat om op basis van de analyse van het weerstandsvermogen bij te sturen?
- 6 In hoeverre benut de gemeenteraad de weerstandsparagraaf om te sturen en controleren op de mate van risicoacceptatie?

Uitvoering (risicomanagement)

- 7 In hoeverre zijn rollen en verantwoordelijkheden met betrekking tot de inventarisatie en het management van risico's helder in de organisatie belegd?
- 8 In hoeverre is er sprake van één vastgelegde gemeente-brede methodiek voor het identificeren en waarderen van risico's in projecten en bij de lijnafdelingen?

Grondexploitatie

- 9 In hoeverre heeft de gemeenteraad inzicht in de risico's voor winst, looptijd en kwaliteit binnen grondexploitatie in relatie tot het vermogen van het grondbedrijf?

Om deze deelvragen te kunnen beantwoorden hanteert de rekenkamercommissie een toetsingskader dat is gebaseerd op de Gemeentewet, het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV), de actuele stand van zaken op het vakgebied van risicomanagement en *best practices* bij gemeenten. Dit normenkader is opgenomen als bijlage 1 bij dit rapport. Dit toetsingskader dient nadrukkelijk niet uitsluitend om de rechtmatigheid van het handelen van het college te beoordelen: hiervoor zijn landelijke wetgeving en

het door de raad vastgestelde beleidskader de enige criteria. Het toetsingskader van dit onderzoek dient vooral als een 'bril' om te onderzoeken waar beleid en uitvoering mogelijk doelmatiger, doeltreffender of transparanter kunnen. Wanneer bij de beoordeling van het toetsingskader het oordeel 'niet voldaan' staat, betekent dit dus niet dat er sprake is van 'slecht' beleid, maar eerder dat er kansen liggen om de doelmatigheid, doeltreffendheid en transparantie van het risicobeleid te verbeteren.

1.4 / Onderzoeksuitvoering

Het onderzoek is op 30 mei 2012 gestart met een startbijeenkomst met de betrokken portefeuillehouders, een raadslid, de betrokken ambtenaren, de rekenkamercommissie en de onderzoekers. Hierin hebben de rekenkamer en de onderzoekers het onderzoek toegelicht en konden de raadsleden, portefeuillehouders en ambtenaren verduidelijkende vragen stellen.

Op basis van een documentanalyse van de recente beleidskaders en planning-en-controldocumenten hebben de onderzoekers een beeld gevormd van beleid en uitvoering. Vervolgens is dit beeld in gesprekken met de betrokken portefeuillehouders en ambtenaren op 25 en 28 juni 2012 verder aangescherpt. Samen met een raadsbijeenkomst van 16 oktober 2012, vormen deze elementen de bouwstenen van het onderzoek

Het onderzoek richt zich op de huidige beleidskaders en wijze van uitvoering. Voor de casuïstiek is teruggegrepen op cases uit de periode 2010-2012 en eventuele besluiten die in het voortraject zijn genomen.

1.5 / Leeswijzer

Het rapport valt uiteen in een bestuurlijke nota en een Nota van bevindingen. De bestuurlijke nota geeft de centrale boodschap van het rapport weer met de bijbehorende conclusies en aanbevelingen. Daarnaast bevat het de reactie van het college op het rapport **[en het nawoord van de rekenkamercommissie]**. De nota van bevindingen beantwoordt de deelvragen. Hoofdstuk 1 beantwoordt de deelvragen met betrekking tot het beleidskader (1 t/m 3), hoofdstuk 2 beantwoordt de deelvragen met betrekking tot de informatievoorziening (4 t/m 6) en meer specifiek de informatievoorziening over de grondexploitaties (deelvraag 9). Het laatste hoofdstuk van de nota van bevindingen beantwoordt de deelvragen met betrekking tot de wijze van risicomanagement door de gemeente (7 t/m 8).

2 Centrale boodschap

2.1 / Conclusies

In de afgelopen jaren hebben zich in de gemeente Midden-Drenthe geen grote financiële calamiteiten voorgedaan. De gemeente lijkt daarmee geen gemeente die in het verleden onnodige risico's heeft genomen, of in ieder geval een gemeente waar geen van de genomen risico's werkelijkheid is geworden. Dat zou gerust kunnen stellen. Tegelijkertijd is voorkomen beter dan genezen, vandaar dat de rekenkamercommissie het toch opportuun achtte te onderzoeken in hoeverre de gemeenteraad in staat wordt gesteld om bewust te sturen op de mate van risicoacceptatie.

De hoofdconclusie op deze doelstelling is dat de gemeenteraad van Midden-Drenthe zijn kaderstellende en controlerende rol op het terrein van financiële risicobeheersing en de risicobeheersing met betrekking tot grondexploitaties onvoldoende heeft geborgd in een helder gedefinieerd beleid en vastgelegde informatiebehoefte. Voor een volwaardige vervulling van de kaderstellende en controlerende rol bij risicomanagement is meer nodig dan nu ter beschikking staat. Dit betreft zowel de risico's in de reguliere begrotingsprogramma's als die bij grote projecten en grondexploitaties. Tevens is de informatievoorziening naar de raad op onderdelen niet specifiek genoeg en onvolledig, waardoor de gemeenteraad ook onvoldoende in positie wordt gebracht om een goed debat over en afweging van gemeentebrede risico's en de risico's bij de grondexploitaties te kunnen voeren.

Ten aanzien van de deelvragen trekt de rekenkamercommissie de volgende conclusies:

Beleid

De huidige werkwijze ten aanzien van risicomanagement in de praktijk is door de raad nog niet vertaald in formele kaders. Het huidige beleidskader biedt daarmee slechts in beperkte mate duidelijke handvatten voor de wijze waarop risicomanagement in de praktijk plaats zou moeten vinden.. Dit geldt zowel voor de systematiek van risico-inventarisatie, de manier waarop de weerstandscapaciteit wordt bepaald en de onderscheiden rollen die de raad en het college hierbij op de reguliere planning-en-controlmomenten en bij separate raadsvoorstellen vervullen. In de dagelijkse praktijk vinden de inventarisatie, kwantificering en informatievoorziening over risico's plaats volgens de aanpak die in 2008 is gehanteerd bij een risicoscan. Die aanpak is onvolledig en niet als beleidskader door de raad vastgesteld. Risicomanagement is niet formeel binnen de organisatie belegd met duidelijk omschreven en vastgestelde verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Informatievoorziening

De informatievoorziening over risico's in de paragraaf Weerstandsvormen van de planning-en-controlstukken biedt, conform de werkwijze bij de risicoscan in 2008, een systematisch beeld op risico's, maar de informatie is niet specifiek genoeg en onvolledig. Zo ontbreken nuances als de structurele en incidentele weerstandscapaciteit en de precieze opbouw van de weerstandscapaciteit in de informatievoorziening. Ook wordt uit de informatievoorziening niet duidelijk of de beleidsterreinen waarop in 2008 nog geen risico's waren geïnventariseerd (dit was wel een aanbeveling destijds) in de tussentijd wel volledig in de analyse zijn verwerkt.

Individuele raadsbesluiten bevatten niet structureel een gekwantificeerd overzicht van de risico's. De raad lijkt hier ook niet specifiek op te sturen en geeft aan juist tevreden te zijn over de informatievoorziening. De raad gaf in de raadsbijeenkomst aan dat in de discussie over risico's het risicobewustzijn dat bij raad, college en organisatie 'tussen de oren zit' een belangrijke rol speelt, zonder dat hierover noodzakelijkerwijs

iets over op papier is gezet. Tegelijk is een dergelijk overzicht wel degelijk van belang om te kunnen sturen op de aanwezige risico's en niet voor voldoende feiten te staan wanneer deze zich voordoen.

Uitvoering

De ambtelijke organisatie maakt geen gebruik van een eenduidige en vastgestelde methodiek voor risico-inventarisatie en -beheersing. Dit geldt zowel voor de werkwijze in de lijn- als in de projectorganisatie. De gemeente stelt zichzelf op het standpunt dat zij een 'doe-organisatie' en geen 'lijstjesorganisatie' is. Ook over de wijze waarop de uitvoering van risicomanagement *in de praktijk* plaatsvindt ('wie is de eigenaar van een specifiek beheersbaar risico', 'welke principes hanteren wij bij risicomanagement') bestaat geen eenduidigheid. Respondenten gaven hier in interviews verschillende zienswijzen op.

Het ontbreken van eenduidige processen en verantwoordelijkheden maakt dat de volledigheid en adequaatheid van het risicomanagement niet is geborgd en met name afhankelijk is van de rolinvulling door de werknemers. Risicomanagement blijft uiteraard altijd *mensenwerk*. Het is een illusie om te denken dat het invoeren van risicomanagement garandeert dat alle risico's die kunnen optreden vanaf dat moment zijn afgedekt. Door een duidelijke vastgestelde procedure van risico-inventarisatie en -management is het echter wel mogelijk om 'de menselijke factor' in risico-inschattingen kleiner te maken. Zo kan de ambtelijke organisatie ervoor zorg dragen dat bij college- en raadsvoorstellen de afweging over mogelijke risico's als *processtap* is geborgd. Hierdoor kunnen raad en college erop vertrouwen dat zowel bij voorstellen over bijvoorbeeld de Wwb en Wmo, als bij grondexploitaties tussen de ambtenaren op de werkvloer en binnen het management een afweging heeft plaatsgevonden over de risico's. Hierdoor hebben college en raad de zekerheid dat op basis van de vakinhoudelijke kennis en kritische massa binnen de ambtelijke organisatie een zo volledig mogelijk beeld is geschetst van de onzekerheden en risico's rondom een voorstel.

Grondexploitaties

Bij grondexploitaties treedt de gemeente als het ware op als ondernemer, waarbij zij soms grote risico's loopt. Een adequaat risicomanagement is daarom van groot belang. Binnen grondexploitaties beschouwt de gemeente risicomanagement als het actualiseren van de grondexploitatie en het monitoren van de ontwikkeling van kosten en opbrengsten. Hiermee rekent de gemeente steeds met het naar de inschatting van dat moment meest voor de hand liggende scenario, maar maakt hierbij niet inzichtelijk in hoeverre er een kans is dat dit scenario negatiever uitvalt en een beroep moet worden gedaan op de post onvoorzien in de grondexploitatie, de reserve van het grondbedrijf of het weerstandsvermogen van de gemeente. De raad lijkt hier in het debat en bij de afweging ook onvoldoende naar te vragen. Hierdoor heeft de raad in feite geen inzicht in de kans en impact van risico's. Dit vermindert niet alleen de mogelijkheid om een goede afweging te maken of de ruimtelijke kwaliteit die de gemeente met een grondexploitatie wil realiseren ook een eventueel hiermee verbonden risico waard is, maar maakt ook dat de raad niet kan inschatten in hoeverre de reserve van het grondbedrijf voldoet om mogelijke tegenvallers op te vangen zonder dat de begroting van de gemeente in gevaar komt. Tevens ontbreekt een solide onderbouwing van de daarbij benodigde omvang van de reserve van het grondbedrijf.

De informatievoorziening die de raad ontvangt met betrekking tot de grondexploitaties in de paragraaf grondbeleid biedt daarnaast onvoldoende inzicht in het te verwachten financiële resultaat. Waar de paragraaf volgens het BBV inzicht dient te geven in een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie, geeft de paragraaf in Midden-Drenthe slechts inzicht in de actuele boekwaardes. Het college is op dit moment naar aanleiding van aanbevelingen van de accountant, gestart met het vergroten van het inzicht in de verwachte eindresultaten en risico's van de grondexploitaties.

2.2 / Aanbevelingen

In het recente verleden hebben zich geen financiële calamiteiten voorgedaan en de raad geeft aan tevreden te zijn over de informatievoorziening. Er is dus geen *directe* aanleiding voor het opstapelen van een zwaar instrumentarium voor risicomanagement. Tegelijkertijd geeft het huidige tijdsgewricht juist aan dat resultaten uit het verleden slechts beperkt garanties bieden voor de toekomst:

- / De huidige economische stilstand lijkt voorlopig aan te houden. Niet alleen heeft dit directe invloed op bijvoorbeeld de bijstandsuitkeringen, re-integratieactiviteiten en minimabeleid, maar ook de vastgoedcrisis zorgt dat perspectieven voor grondexploitaties onder druk komen te staan. Deze ontwikkelingen kunnen grote impact hebben op de doelstellingen die uw gemeenteraad wil bereiken, alsmede de financiële positie van de gemeente. Inzicht in de ernst en omvang van deze bedreigingen zorgt dat u vooraf in uw prioritering van doelen en inzet van middelen hierop kunt inspelen.
- / De decentralisatie van de Jeugdzorg geeft nieuwe organisatorische uitdagingen met bijbehorende financiële risico's waarbij het de verantwoordelijkheid van de raad is om vanuit zijn budgetrecht ervoor te zorgen dat de gemeente voldoende middelen en mogelijkheden heeft om eventuele tegenvallers op te vangen.

De rekenkamercommissie denkt echter dat met een aantal aanscherpingen de *informatiewaarde* van de raadsvoorstellen zou kunnen worden vergroot en dat tevens de wijze waarop in de organisatie wordt omgegaan met de rapportage van onzekerheden beter kunnen worden *geborgd*:

- 1 **T.a.v. de Raad: Leg de wijze van inventarisatie van risico's en de systematiek voor het inventariseren en kwantificeren van risico's die in de praktijk wordt gehanteerd ook formeel vast.**
Op dit moment hanteert de gemeente de werkwijze uit de risicoscan van AKSOS. Deze is echter nooit als zodanig door de Raad als kader vastgesteld. Daarmee is ook nooit een discussie in de raad gevoerd over de gebruikte aannames. Dat geldt bijvoorbeeld voor vragen als welke methode kiezen we (bijvoorbeeld 'kans maal impact'), van welk effect van risico's gaan we uit (minimaal of maximaal effect) en hoe bepalen we een eventuele correctiefactor voor het gelijktijdig optreden van risico's? Door als raad zelf hierin bewust de kaders vast te leggen kunt u later de uitkomsten met betrekking tot het weerstandsvermogen eenduidig toetsen. Leg daarbij ook uw informatiebehoefte bij de besluitvorming over risico's vast. Het is van belang dat de beleidskaders ook bepalingen bevatten over de momenten en de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd over risico's buiten de reguliere P&C-cyclus. Voorbeelden zijn risico's in de besluitvorming over grote projecten en grondexploitaties.
- 2 **College: vergroot de informatiewaarde van raadsvoorstellen** door informatievoorziening over de onderstaande zaken te verbeteren:
 - a. **Benoem risico's die een substantieel effect kunnen hebben op de gemeentelijke begroting consequent en zoveel mogelijk kwantitatief.** De raad en organisatie van Midden-Drenthe hebben weliswaar een ontwikkeld risicobewustzijn, maar krijgen in raadsvoorstellen niet structureel de 'taal' aangereikt om over de omvang van deze risico's te discussiëren. Het kwantificeren van risico's is geen exacte wetenschap, maar een instrument om de relatieve ernst van risico's tot uitdrukking te brengen, hierover met elkaar te kunnen discussiëren en een afweging te maken. Op die manier kan de raad, ook naar mogelijke tegenvallers in de toekomst toe, beter zijn verantwoordelijkheid nemen voor het begrotingsevenwicht en de financiële positie van de gemeente.

- b. **Vergroot de transparantie van de begrotingsparagraaf weerstandsvermogen.** Biedt de raad inzicht in de totstandkoming van risicobedragen in de programmabegroting, de volledigheid van de risico-inventarisatie en de precieze opbouw van de structurele en incidentele weerstandscapaciteit.
- 3 **College: leg de gebruikte procedures voor de inventarisatie- en beheersing van risico's in de ambtelijke organisatie formeel vast.** Een vastgestelde methodiek met helder belegde verantwoordelijkheden maakt dat het college erop kan vertrouwen dat binnen de vakafdelingen op eenzelfde wijze over de onzekerheden in de begroting is gediscussieerd, niet alleen nu, maar ook in de toekomst. Besteed daarbij goede aandacht aan de verantwoordelijkheden met betrekking tot de inventarisatie en beheersing van risico's. Ligt deze met name bij de vakafdelingen en afdelingsmanagers of juist bij stafafdelingen en het centrale management? Hierover bestonden ten tijde van de uitvoering van het onderzoek verschillende beelden.
- 4 **College: vergroot inzicht voor de raad in onzekerheden en verwacht financieel eindresultaat van grondexploitaties.** De risico's binnen grondexploitaties worden op dit moment niet gekwantificeerd. Hoewel de raad zich bewust is dat de gemeente risico's loopt op de grondexploitaties, biedt de informatievoorziening niet altijd voldoende handvatten om een afweging te maken over de relatieve ernst ervan of de risico's te relateren aan het beschikbare weerstandsvermogen binnen bijvoorbeeld de 'Reserve weerstandsvermogen bouwgrondexploitatie' (zie ook aanbeveling 2). In dit licht vindt de rekenkamercommissie het een welkome en noodzakelijke ontwikkeling dat het college gestart is met het verbeteren van inzicht in eindresultaten en risico's van grondexploitaties. Dit zal eraan bijdragen dat de raad beter in staat is afgewogen keuzes te maken over raadsvoorstellen met betrekking tot bouwgrondexploitaties.

3 Reactie college van B&W

Graag gaan wij in op uw verzoek om een bestuurlijke reactie op het onderzoek risicobeleid dat uw rekenkamercommissie dit najaar heeft uitgevoerd en de daarbij gevoegde conclusies en aanbevelingen.

In het algemeen staat het onderwerp risicobeleid hoog op bestuurlijke agenda's. Met name rondom grondbeleid verschijnen geregeld artikelen in de media over gemeenten die miljoenen afboeken vanwege verscherpte regelgeving, maar ook vanwege een instortende vraag.

Dergelijke ontwikkeling gaan ook ons niet voorbij. Ook wij hebben de afgelopen periode aandacht besteed aan de verbetering van het risicomanagement binnen de gemeente en hebben analyses uitgevoerd op de grondexploitatie. Doel hiervan was om vroegtijdig risico's en ontwikkelingen inzichtelijk te hebben en waar nodig tijdig maatregelen te nemen. Daarbij is de accountant nauw betrokken geweest. Uw aanbevelingen die zich

richten op de informatievoorziening, opzet van het risicobeleid en de grondexploitatie zijn in lijn met dat wat de accountant onder andere in de managementletter ook heeft aangegeven

Zoals in een recent gesprek met een delegatie vanuit ons college ook aan de orde is geweest, is er wat betreft het specifieke onderwerp van uw onderzoek en de taak van de accountant sprake van een overlapping. Wij zien dat als een ondersteuning van het belang van het onderwerp en de weg die wij inmiddels ingeslagen hebben.

Uit het door u gehouden onderzoek constateren wij tenslotte dat u zich sterk gericht heeft op de grondexploitatie en de risico's daarvan. Van onze zijde hechter wij er wel aan duidelijk te stellen dat voor ons risicomanagement breder is. In die zin zien wij uw onderzoek als een exemplarische casestudy waarvan wij de aanbevelingen ook naar een bredere beleidscontext kunnen overbrengen.

Algemene conclusie

Uw conclusie vanuit het onderzoek geeft aan dat er wat u betreft geen reden is om een zwaarwegend instrument op te zetten ten aanzien van het risicomanagement. Daar kunnen wij ons in vinden.. Maar, met u, vinden ook wij, dat het risicobeleid wat prominenter op de agenda zou moeten staan van raad en college. Wij zullen nagaan op welke manier dat het beste kan. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door in een raadsvoorstel een alinea over risico's toe te voegen, nadrukkelijker passages in de programmabegroting op te nemen en tenminste jaarlijks een presentatie te houden in een raadscommissie over risicobeleid. Het is in onze ogen van belang de informatie zowel op maat, maar ook in samenhang in beeld te kunnen brengen.

Uw onderzoek richt zich verder op het vastgestelde kader. Onverlet de uitkomsten plaatsen we daar een kritische kanttekening bij. Allereerst krijgen wij door de vele citaten uit diverse rapporten moeilijk zicht op uw conclusie in relatie tot die citaten. Lastiger vinden we het echter dat wij weinig terugzien over de huidige situatie zoals die in de interviews in uw richting is geschetst. Daarmee lijkt verouderde informatie navenant te veel basis te bieden voor conclusies die daardoor niet in alle gevallen opgeld kunnen doen voor de huidige situatie.

Risicomanagement

Het rapport gaat er in de basis vanuit dat het beleidskader voor de risico-inventarisatie bestaat uit de nota weerstandsvermogen (dit is door de raad vastgesteld, de risicoscan is alleen besproken in de commissie), terwijl de risicoscan iets is van het college. Vanuit organisatie en bestuur is nadrukkelijk de beleving dat we met instemming van de raad uitvoering geven aan en voortborduren op de risicoscan.

Dat u daarbij aangeeft dat de borging en de informatievoorziening kan worden verbeterd is iets wat wij ter harte nemen en waar wij de komende periode ons voordeel mee kunnen doen. Daarbij is het de gebruikelijke werkwijze dat de informatievoorziening ten aanzien van risicomanagement en grondexploitatie voortdurend wordt afgestemd met de accountant en voldoet aan de wet en regelgeving in dat kader.

Grondexploitatie

Zoals wij hiervoor al hebben aangegeven vonden wij met betrekking tot de grondexploitatie een nadere analyses noodzakelijk. Tot een aantal jaren geleden werd de grondexploitatie jaarlijks met de raad besproken. Ons college heeft gemeend dat agendering van dit onderwerp van belang blijft en heeft daarom in het voorjaar van 2012 de actuele situatie weer aan de commissie gepresenteerd. Alhoewel de raad hierin een eigenstandige bevoegdheid heeft, willen wij deze werkwijze graag doorzetten naar de komende jaren.

Overigens is in de laatste commissievergadering toegezegd dat er een nieuwe nota grondbeleid/grondprijzenbeleid zal worden gemaakt.

De conclusies en aanbevelingen vanuit uw rekenkamercommissie over de grondexploitatie zijn dan ook in lijn met onze eigen conclusies. Op dit moment zijn wij een stuk voor de raad aan het voorbereiden waarin een analyse van verschillende percelen (niet in exploitatie genomen gronden) wordt gemaakt waarbij de percelen getoetst zijn aan de verscherpte wet en regelgeving op dit vlak, waarbij wij ook naar de toekomst zullen kijken..Er wordt gekoerst op een agendering in de commissie dit voorjaar.

Tot slot

Wij danken u voor het onderzoek. Zoals gezegd sluit dit goed aan bij de actuele situatie en geeft het handvatten die wij bij datgene wat wij reeds in gang hebben gezet graag zullen betrekken.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Midden-Drenthe,

de secretaris,

de burgemeester

Beilen, 2 januari 2013, ontvangen op 15 januari 2013

4 Nawoord opdrachtgever

Graag danken wij het college voor hun reactie op het rapport. In deze reactie onderstreept het college het belang van het onderzoek. Wij zien de reactie daarnaast in belangrijke mate als een bevestiging van onze conclusies en aanbevelingen.

Ook de recente managementletter van de accountant is een bevestiging van de noodzaak om kritisch te kijken naar het risicobeleid bij met name de grondexploitatie. Het college geeft aan dat sprake is van een overlapping. Wij merken hierbij op dat wij in februari 2012 zijn gestart met ons onderzoek. Het onderzoek van de accountant is medio 2012 gestart.

Overigens zien we deze overlapping niet als problematisch omdat beide onderzoeken vanuit verschillende invalshoeken zijn gedaan. Wel lijkt het ons gewenst in de toekomst de onderzoeksactiviteiten vanuit de diverse invalshoeken (accountant, interne controles, doelmatigheidsonderzoek en rekenkameronderzoek) beter op elkaar af te stemmen via bijvoorbeeld een auditcommissie.

Het college geeft aan dat ons onderzoek sterk gericht is op de grondexploitatie, terwijl risicomanagement breder is. Deze focus in de casuïstiek op de grondexploitatie hebben wij aangebracht op uitdrukkelijk verzoek van de gemeenteraad (seniorenconvent 9 februari 2012).

Het onderzoek zelf heeft de brede context en zoals het college terecht opmerkt zijn de aanbevelingen daardoor bruikbaar voor het risicomanagement als geheel.

Daarbij hechten wij er aan te benadrukken dat het risicomanagement volgens ons nu niet in voldoende mate is geregeld en in formele zin onvoldoende actueel is. Ook over de wijze van uitvoering hebben wij (in de interviews) verschillende beelden gekregen.

Juist bij een onderwerp als risicomanagement is het belangrijk om niet afhankelijk te zijn van kennis en alertheid die alleen in de hoofden van mensen zit. Het ontbreken van systematische aandacht voor dit thema is een risico op zich..

De analyse van het college dat verouderde informatie te veel basis is geweest voor onze conclusies delen wij niet. Wij hebben bij onze conclusies gebruik gemaakt van geldend beleid zoals vastgelegd in de diverse beleidsstukken, aangevuld met het beeld dat is ontstaan vanuit de interviews met de diverse geledingen.

Beilen, 24 januari 2012.

Nota van bevindingen

1 Beleidskader

Het eerste hoofdstuk gaat in op de doelen, uitgangspunten en spelregels voor het risicobeleid die raad, college en organisatie in besluiten, handleidingen en afspraken op papier hebben vastgelegd. Hiermee schetsen we de formele kaders voor de omgang met risico's.

1.1 / Beleidskader

De gemeenteraad van Midden-Drenthe heeft in de huidige Financiële verordening⁴ geen bepalingen vastgesteld over het verschijnen van financiële beleidskaders zoals de Nota weerstandsvermogen, de Nota reserves en voorzieningen en de Nota grondbeleid. Dit is een bewuste keuze geweest, aangezien in de voorgaande Financiële verordening (artikel 17) was vastgelegd dat het college aan het begin van iedere zittingsperiode een Nota weerstandsvermogen aan de raad aanbiedt waarin de (minimale) weerstandscapaciteit en de risico's moeten zijn opgenomen.⁵ Deze bepaling is in de verordening van 2012 vervallen, waarmee de raad geen formele uitgangspunten meer heeft vastgelegd over de kaderstelling ten aanzien van het risicomanagement. De reden is dat de specifieke bepaling voortvloeit uit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en wettelijke vereisten in de Financiële verordening niet meer zijn opgenomen, om zo de verordening compact te houden.⁶ Uiteraard moet aan deze wettelijke vereisten nog steeds worden voldaan.

1.2 / Taken en verantwoordelijkheden uitvoering risicobeleid

Besluitvorming en informatievoorziening over risico's

Aanvullend op de taken en rollen die in de wet⁷ zijn vastgelegd, heeft de gemeenteraad op 27 maart 2008 de Nota weerstandsvermogen vastgesteld. De uitvoerende verantwoordelijkheid ten aanzien van het risicobeleid van het college is hierin uitsluitend gekoppeld aan de paragraaf weerstandsvermogen in de begroting en de jaarstukken. Hierin informeert het college de raad over actuele ontwikkelingen van de risico's en de mate waarin de mogelijke tegenvallers met de beschikbare weerstandscapaciteit kunnen worden opgevangen.⁸ Het college beschrijft en verantwoordt in deze paragraaf steeds de afwijkingen en ontwikkelingen ten opzichte van het laatste aan de raad gepresenteerde beeld. Hieronder valt ook de ontwikkeling van risico's omtrent de reserve voor de bouwgrondexploitatie.⁹ In de paragraaf 'risico-inventarisatie en kwantificering' gaat de rekenkamercommissie nader in op de methodiek die de gemeente hiervoor hanteert.

De door de raad vastgestelde beleidskaders bevatten geen bepalingen over het moment en de wijze waarop de raad moet worden geïnformeerd over risico's in de besluitvorming over individuele investeringen, grote projecten of grondexploitaties. Het is onduidelijk in hoeverre binnen de organisatie afspraken zijn vastgelegd

⁴ Deze is in werking getreden op 1 januari 2012, Financiële verordening Gemeente Midden-Drenthe, 26 januari 2012.

⁵ Nota Weerstandsvermogen Midden-Drenthe, 27-03-2008, p. 14.

⁶ Raadsvoorstel De Financiële verordening Gemeente Midden-Drenthe ex artikel 212 Gemeentewet, 26 januari 2012.

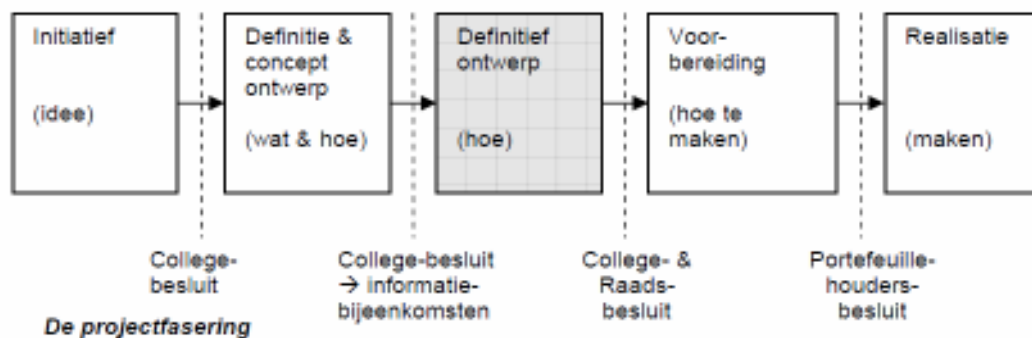
⁷ Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Met name artikel 11.

⁸ Nota weerstandsvermogen gemeente Midden-Drenthe, 27-03-2008, p. 4.

⁹ Nota grondbeleid 2007, p. 16.

over de wijze waarop bij grote projecten of grondexploitaties de raad wordt betrokken of wordt geïnformeerd over risico's. De organisatie lijkt wel op ad-hoc basis gebruik te maken van een projectfasering, zoals bijvoorbeeld in het kredietvoorstel voor de herinrichting Markt–Nassaukade Noord te Beilen:

Figuur 1 Projectfasering herinrichting Markt-Nassaukade Noord¹⁰



Respondenten geven aan dat het college kan besluiten om echt grote projecten (bijvoorbeeld de grondaankopen in het Stationsgebied Beilen) projectmatig aan te pakken door het opzetten van een ambtelijke projectgroep en een stuurgroep. In de interviews bleken verschillende beelden te bestaan over de vraag of in een dergelijk geval rollen en verantwoordelijkheden in een procesbeschrijving of aanpak zijn vastgelegd. Hoewel sommige respondenten aangeven dat een dergelijke procesbeschrijving beschikbaar is, heeft de rekenkamercommissie geen 'handboek projectmatig werken' of een vergelijkbaar document aangetroffen.

Weerstandscapaciteit: reserves (en voorzieningen)

De reserves vormen een belangrijk deel van de weerstandscapaciteit. De raad heeft de spelregels en rolverdeling voor de omgang met de reserves op 27 maart 2008 vastgesteld in de Nota reserves en voorzieningen.¹¹ In dit beleidskader is vastgelegd dat de regels moeten worden beschouwd als richtlijnen voor transparantie van en inzicht in de financiële positie. Dit betekent dat wanneer de gemeentelijke doelstellingen op andere wijze beter bereikt kunnen worden, de raad zelfstandig en op voorstel van het college gemotiveerd kan afwijken van deze richtlijnen, tenzij dit strijdig is met wet- en regelgeving.¹²

De reserves zijn voor de raad vrij aanwendbaar en besteedbaar: ook wanneer de raad een bestemming aan een reserve heeft gegeven, kan hij ervoor kiezen dit besluit te herroepen en er een andere bestemming aan te geven.¹³ Als aanscherping op het BBV stelt artikel 2 van de richtlijnen dat het instellen, muteren en opheffen van reserves via resultaatbestemming een bevoegdheid is van de raad die alleen kan plaatsvinden in het kader van specifieke doelen en activiteiten binnen één of meerdere programma's van de begroting of de jaarstukken (art. 17 en 27 BBV).¹⁴

¹⁰ Gemeente Midden Drenthe (2011), *Kredietvoorstel herinrichting markt-Nassaukade Noord te Beilen*, 31 maart 2011.

¹¹ Nota reserves en voorzieningen Midden-Drenthe, 27-03-2008.

¹² Nota reserves en voorzieningen Midden-Drenthe, 27-03-2008, p. 5.

¹³ Nota reserves en voorzieningen Midden-Drenthe, 27-03-2008, p. 9. Als de gemeente verplichtingen is aangegaan waarbij een bestemmingsreserve als dekking diende, zal de gemeenteraad bij herbestemming een andere dekking moeten regelen.

¹⁴ Nota reserves en voorzieningen Midden-Drenthe, 27-03-2008, p. 9 en p. 16.

De gemeente maakt volgens de Nota reserves en voorzieningen onderscheid tussen de zogenaamde 'A-reserve' en 'B-reserve'. De algemene A-reserve is onderdeel van de weerstandscapaciteit en is ingesteld voor onvoorzienbare incidentele uitgaven en voor andere niet-voorzienbare financiële risico's, voor zover hierin niet op andere wijze is voorzien. Onderdeel van deze A-reserves is bijvoorbeeld de 'Algemene reserve Bouwgrondexploitatie'. Deze wordt gebruikt ter dekking van (niet voorzienbare) financiële tegenvallers binnen bouwgrondexploitaties. Maatregelen voor het aanvullen of afkomen van deze reserves worden in aparte voorstellen aan de raad voorgelegd.¹⁵ In die voorstellen staan ook de specifieke bevoegdheden van college en raad omschreven. De algemene B-reserve is een vrij aanwendbare reserve die wordt ingezet voor niet-structurele uitgaven. Er is in de gemeente een gedragslijn ontstaan, waarbij de algemene B-reserve wordt gebruikt voor projecten die alleen met subsidies worden gerealiseerd of financiering van derden. In de nota reserves en voorzieningen van 1999 is bepaald dat het overschot van de Algemene A-reserve wordt toegevoegd aan de B-reserve. Voor deze A-reserve wordt een bodembedrag aangehouden van € 90,75 per inwoner evenals een vast bedrag van ruim € 450.000 ten behoeve van het afdekken van eventuele negatieve resultaten bij de bouwgrondexploitatie. Wat hierboven zit, wordt dus toegevoegd aan de B-reserve.¹⁶ Er is geen minimale omvang van deze B-reserve.¹⁷

Voor de inzetbaarheid van reserves ter dekking van onbegrote uitgaven is de wijze van rentetoerekening van belang¹⁸. De raad heeft in het beleidskader vastgelegd dat hij per reserve kan bepalen of hij de bespaarde rente toevoegt aan de reserves, deze ten gunste brengt van de begroting of een combinatie van beide.¹⁹ De consequenties van deze keuzen komen later aan bod in paragraaf 1.3.

Voor de weerstandscapaciteit zijn *voorzieningen* niet van belang. Deze zijn immers ingesteld om de lasten van onontkoombare uitgaven te dekken. Dit deel van het vermogen van de gemeente is hiermee niet vrij aanwendbaar, omdat er sprake is van gereserveerde middelen voor specifieke verplichtingen. Het instellen van een voorziening en het bijstellen of laten vrijvallen van een voorziening zijn volgens het budgetrecht bevoegdheden van de raad. Wanneer een voorziening is ingesteld, worden uitgaven ten laste hiervan zonder tussenkomst van de raad afgeboekt.²⁰

Taken en verantwoordelijkheden uitvoering grondbeleid

Een specifiek beleidsterrein waarvan de uitvoering (financiële) risico's met zich meebrengt, is het grondbeleid van een gemeente. Dat geldt zeker voor gemeenten die een actief grondbeleid voeren, zoals in Midden-Drenthe het geval is. Hierbij treedt de gemeente in zekere zin op als ondernemer, waarmee de gemeenteraad ook een ondernemersrisico accepteert. Het college heeft, op grond van de Gemeentewet, de bevoegdheid om privaatrechtelijke handelingen voor de gemeente te verrichten, zoals bijvoorbeeld het kopen van grond of het aangaan van ontwikkelovereenkomsten met externe partners. Hierbij gelden de afspraken in de programmabegroting als kaders. Indien de rechtshandeling 'ingrijpende gevolgen' heeft, bijvoorbeeld met het oog op mogelijke risico's, dient de handeling vooraf aan de gemeenteraad te worden

¹⁵ Nota reserves en voorzieningen Midden-Drenthe, 27-03-2008, richtlijn 11, p. 17.

¹⁶ Nota reserves en voorzieningen Midden-Drenthe, 27-03-2008, p. 11.

¹⁷ Nota reserves en voorzieningen Midden-Drenthe, 27-03-2008, p. 12.

¹⁸ Wanneer reserves worden gebruikt als intern financieringsinstrument, en de gemeente dus geen lening hoeft af te sluiten, kan een gemeente ervoor kiezen om de per saldo bespaarde rente aan te wenden als dekking voor de begroting. De bespaarde rente vervalt op het moment dat de gemeente deze reserve aanwendt. Als de bespaarde rente wordt ingezet ter dekking van structurele begrotingslasten, moet de gemeenteraad alternatieve dekking vinden of bezuinigen als de reserve wordt aangewend.

¹⁹ Nota reserves en voorzieningen Midden-Drenthe, 27-03-2008, p. 10.

²⁰ Nota reserves en voorzieningen Midden-Drenthe, 27-03-2008, p. 13.

voorgelegd. De actieve rol die de gemeente speelt met betrekking tot het grondbeleid, maakt een adequate invulling van het risicobeleid van groot belang.

In de Nota grondbeleid is het maken van werkafspraken hierover als actiepunt opgenomen.²¹ De rekenkamercommissie heeft geen schriftelijke werkafspraken hierover aangetroffen. Wel bevat de Nota grondbeleid een kaderstellend bedrag voor strategische grondaankopen. Het college kan binnen een marge van € 2,5 miljoen objecten verwerven zonder tussenkomst van de gemeenteraad. Hiervoor moet het aan te kopen object een specifiek, strategisch belang hebben voor de gemeente, dient er een relatie te zijn met ruimtelijke plannen, moeten procedures gewaarborgd zijn en mag de verwerving niet leiden tot risico's die "niet verantwoord of niet beheersbaar zijn."²² Van dit laatste is volgens de nota bijvoorbeeld sprake wanneer bij het verwerven van een object de initiële kosten al hoger zijn dan de uiteindelijke opbrengsten. In de nota is verder niet limiterend gedefinieerd wanneer de risico's niet verantwoord of beheersbaar zijn. Onder iedere grondaankoop ligt een globale planeconomische berekening, die volgens respondenten ook aan de raad wordt voorgelegd. In interviews gaven betrokkenen verder aan dat het college in de praktijk geen gebruik maakt van deze handelingsvrijheid en dat alle aankopen leiden tot een kredietvoorstel aan de raad. Als een kredietbesluit na aankoop wordt genomen, heeft het koopcontract de niet-instemming van de raad als ontbindende voorwaarde. Het beleidskader bevat geen bepalingen over het moment en de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd over de voortgang en ontwikkeling van (risico's in) lopende grondexploitaties en het totale grondbedrijf.

1.3 / 'Technische keuzes' voor het weerstandsvermogen

De keuzes voor de wijze waarop de gemeente omgaat met het inventariseren van risico's en welke elementen ze meeneemt bij de berekening van de weerstandscapaciteit zijn vastgelegd in de Nota weerstandsvermogen.

Elementen weerstandscapaciteit

De gemeenteraad van Midden-Drenthe omschrijft de weerstandscapaciteit als "de verzamelnaam van bronnen waaruit niet voorziene financiële tegenvallers bekostigd kunnen worden. Het gaat om buffers in het eigen vermogen (balans) en in de exploitatie. Middelen die vrijgemaakt kunnen worden, zonder dat hiervoor het beleid of de uitvoering van taken worden aangepast."²³ De raad maakt onderscheid tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Bij incidentele weerstandscapaciteit gaat het om de mogelijkheid om uitgaven in één keer af te dekken zonder dat dit de beleidsuitvoering aantast, ofwel de reservepositie. De structurele weerstandscapaciteit omvat de middelen die meerjarig ingezet kunnen worden in de lopende exploitatie. Het BBV bevat geen limitatieve richtlijnen voor de elementen die moeten worden meegenomen bij de berekening van de weerstandscapaciteit. Dit maakt dat er voor gemeenten de ruimte bestaat om hierin keuzes te maken. De gemeenteraad van Midden-Drenthe neemt de volgende elementen mee in de berekening van de weerstandscapaciteit:

- / **Reserves.** Hiertoe behoren volgens de Nota weerstandsvermogen de hierboven genoemde algemene A-reserve, de algemene B-reserve, de bestemmingsreserves en de stille reserves. De nota omschrijft kort wat de algemene A-reserve en B-reserve inhouden en de bedragen die hiervoor zijn opgenomen. Onderdeel van de A-reserve is de algemene reserve bouwgrondexploitatie. Omdat de gemeente een actief grondbeleid voert, neemt de raad hiervoor een naar haar opvatting hoog bedrag op van tussen de

²¹ Nota grondbeleid, 2007, p. 18.

²² Nota grondbeleid 2007, p. 12.

²³ Nota weerstandsvermogen gemeente Midden-Drenthe, 27-03-2008, p. 5.

€ 0,6 en € 1 miljoen. Dit was in afwachting van de uitgevoerde risicoscan in 2008²⁴. Uit interviews bleek dat dit tot op heden gehandhaafd blijft. Ter onderbouwing van het opnemen van bestemmingsreserves in de berekening van de weerstandscapaciteit verwijst de gemeenteraad naar de vuistregel die de accountant hanteert bij het controleren van de jaarrekeningen:

“Daarmee achten wij voor zover het besluitvorming in de gemeenteraad betreft, de bestemmingsreserves in principe onderdeel van de weerstandscapaciteit, tenzij er duidelijk aanwijsbare belemmeringen zijn die het “vrijmaken” moeilijk, zo niet onmogelijk maken. Als voorbeelden daarvan gelden bestemmingsreserves die worden gebruikt voor tarief egalisatie dan wel dekking kapitaallasten. Deze zijn alleen dan “vrij” te maken als eerst wordt besloten tot aanpassing van tarieven dan wel dekking wordt gevonden voor de betreffende kapitaallasten.”²⁵

Het is opvallend dat de gemeenteraad ook bestemmingsreserves rekent tot de weerstandscapaciteit, aangezien de raad in de nota aangeeft dat alleen middelen tot de weerstandscapaciteit worden geregeld waarbij inzet niet leidt tot aanpassing van het beleid.

Ook de stille reserves kunnen een onderdeel zijn van de weerstandscapaciteit. De gemeenteraad kiest echter voor een behoedzame koers, en geeft aan dat de voorwaarde voor het opnemen is dat de “bezitting verkoopbaar zijn en te gelde kunnen worden gemaakt, zonder dat de uitoefening van de publieke taak in gevaar komt.”²⁶ In Midden-Drenthe zijn de stille reserves echter niet inzichtelijk en maken daardoor dan ook geen onderdeel uit van de weerstandscapaciteit.²⁷

- / *Onbenutte belastingcapaciteit.* Er is sprake van onbenutte belastingcapaciteit wanneer in een gemeente de belastingtarieven lager zijn dan maximaal is toegestaan. Ook hier gaat de gemeenteraad van Midden-Drenthe uit van het ‘voorzichtigheidsprincipe’. Dat wil zeggen dat hij bij het bepalen van de onbenutte belastingcapaciteit alleen belastingen van ‘enige omvang’ meeneemt. Hieronder verstaat hij de onroerende zaakbelasting (OZB), de afvalstoffenheffing en de rioolrechten.²⁸ Deze maken dan ook onderdeel uit van de weerstandscapaciteit.
- / *Post onvoorziene uitgaven.* Deze post is opgenomen voor onvoorzienbare financiële tegenvallers. Dit is een belangrijk onderdeel van de weerstandscapaciteit, omdat het is opgenomen in de meerjarenbegroting en meteen kan worden aangewend.²⁹
- / *Meerjarige bestedingsruimte.* Uitgangspunt van de gemeente Midden-Drenthe is dat er jaarlijks structurele financiële ruimte is voor nieuw beleid. De invulling van deze financiële ruimte vindt plaats in het bestedingsplan, als onderdeel van de begroting.³⁰

Risico-inventarisatie en kwantificering

In de gemeente Midden-Drenthe kijkt de wijze van inventarisatie en kwantificeren van risico's af van het beleid dat de gemeenteraad in 2008 hiervoor heeft vastgesteld. Dit komt doordat het college naar aanleiding van de Nota weerstandsvermogen een risicoscan heeft laten uitvoeren, waarin een methodiek werd gehanteerd die sterk afwijkt van de meer globale bepalingen in het beleidskader. In interviews beschouwen

²⁴ Nota reserves en voorzieningen Midden-Drenthe, 27-03-2008, p. 17.

²⁵ Nota weerstandsvermogen gemeente Midden-Drenthe, 27-03-2008, p. 7.

²⁶ Nota weerstandsvermogen gemeente Midden-Drenthe, 27-03-2008, p. 7.

²⁷ Nota weerstandsvermogen gemeente Midden-Drenthe, 27-03-2008, p. 7.

²⁸ Nota weerstandsvermogen gemeente Midden-Drenthe, 27-03-2008, p. 7.

²⁹ Nota weerstandsvermogen gemeente Midden-Drenthe, 27-03-2008, p. 7.

³⁰ Nota weerstandsvermogen gemeente Midden-Drenthe, 27-03-2008, p. 7.

respondenten de bij deze scan gehanteerde methode als officieus ‘beleidskader’ voor de wijze van identificeren en kwantificeren van risico’s. Hiermee bedoelen wij dat in de praktijk volgens de beschreven werkwijze wordt gewerkt. Hieronder behandelen wij de oorspronkelijke Nota weerstandsvermogen uit 2008 en de wijze waarop deze omgaat met risico’s.

De Nota weerstandsvermogen uit 2008 bevat de onderstaande definitie van een risico:

“de kans op het optreden van een onzekere gebeurtenis door 1. interne of externe omstandigheden met 2. een bepaald financieel gevolg voor de gemeente (3).”³¹

Tot het moment van schrijven van de Nota weerstandsvermogen kende de gemeente geen kaders of richtlijnen voor de wijze waarop risico’s worden geïnventariseerd en omschreven. Het beleidskader van 2008 gaat uit van een kwalitatieve benadering van risico’s: in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en de jaarrekening vermeldt zij de aandachtsgebieden waar risico’s kunnen optreden. In tussentijdse bestuursrapportages (gebaseerd op de managementrapportages) besteedt het college vervolgens ‘aandacht aan deze mogelijke risico’s’. De provincie heeft als toezichthouder meerdere malen gewezen op het ontbreken van een ‘gefundeerd inzicht’ in de beschikbare weerstandscapaciteit van Midden-Drenthe. Hierbij nuanceert het college in de nota dat er zich sinds de introductie van de kwalitatieve wijze van risico-inventarisatie geen tegenvallers hebben voorgedaan die ten laste van de beschikbare weerstandscapaciteit dienden te worden afgedekt.³² Wel erkent het college dat de werkwijze tekortkomingen heeft: “de wijze waarop de inventarisatie van risico’s binnen de planning-en-controlcyclus plaatsvindt is redelijk willekeurig (niet voldoende systematisch). Er bestaat daardoor onvoldoende inzicht in de risico’s en de mogelijke financiële gevolgen daarvan. Althans, dit is niet aantoonbaar. Hierdoor is het niet bekend of de benodigde weerstandscapaciteit en het weerstandsvermogen te hoog of juist te laag zijn. Besluitvorming over de omvang van het weerstandsvermogen of ratio weerstandscapaciteit is op dit moment niet mogelijk”³³. Om die reden heeft het college in 2008 besloten om in samenwerking met accountantskantoor Aksos de eerder genoemde risicoscan uit te laten voeren.

In het beleidskader schetst het college kort de te volgen systematiek voor risico-inventarisatie. Hierin geeft het college aan dat de scan wordt uitgevoerd door de ‘hoofdbudgethouder en enkele materiedeskundigen’ en dat als methode een ‘risicomatrix’ wordt gebruikt waarin binnen diverse categorieën (bedrijfsvoering, financiering, opneemregeling etc.) risico’s kunnen worden geïnventariseerd en gekwantificeerd.³⁴ Het college geeft daarbij aan dat de voorgestelde stappen van de risicoscan voor het actueel houden van de weerstandsparagraaf – op kleinere schaal – periodiek herhaald moeten worden.³⁵ Hiermee bevat het beleidskader een aanzet voor een nieuw beleid voor het inventariseren en kwantificeren van risico’s. Respondenten geven in interviews aan dat de werkwijze voor de risicoscan ook als beleidskader kan worden beschouwd. Dit is immers de werkwijze waarop de organisatie sinds 2008 in de praktijk de risico’s inventariseert voor de weerstandsparagraaf. De verantwoordelijkheden en werkwijze van de actualisatie van de risicoscan zijn niet als zodanig in besluiten of uitgangspunten door college of management vastgesteld. Dit maakt dat er een risico bestaat dat het in de praktijk aan de taakopvatting van de medewerkers is om invulling te geven aan deze risico-inventarisatie. Zij beoordelen wat als een risico wordt gezien en welke

³¹ Nota weerstandsvermogen gemeente Midden-Drenthe, 27-03-2008, p. 8.

³² Nota weerstandsvermogen, 27-03-2008, p. 9.

³³ Nota weerstandsvermogen, 27-03-2008, p. 10.

³⁴ Het betreft hier dus de in 2008 uitgevoerde risicoscan.

³⁵ Nota weerstandsvermogen, 27-03-2008, p. 11.

vervolgstappen hierop dienen te worden genomen. Dat maakt de uitkomsten van risico-inventarisaties afhankelijk van de inzet van personen in plaats van (mede) van geborgde procedures..

Verhouding tussen risico's en weerstandscapaciteit

In de Nota weerstandsvermogen uit 2008 baseert het college zijn oordeel over het weerstandsvermogen op de verhouding van de beschikbare weerstandscapaciteit tot enkele globale kengetallen. Op basis hiervan geeft het college aan dat er, in ieder geval globaal, sprake is van een adequate verhouding tussen de risico's en de weerstandscapaciteit. Hiervoor baseert het college zich enerzijds op een vuistregel dat minimaal 5% en maximaal 10% van de totale uitgaven moet worden aangehouden als weerstandscapaciteit. Anderzijds refereert het college aan de ondergrens van 2% van de som van de Algemene uitkering en OZB-capaciteit als minimaal weerstandsvermogen voor gemeenten die een uitkering ontvangen in het kader van artikel 12 van de Financiële verhoudingswet. Tegelijkertijd geeft het college in de (theoretische) inleiding op het weerstandsvermogen echter aan, dat het weerstandsvermogen moet worden berekend door de risico's af te zetten tegen de beschikbare weerstandscapaciteit. Hierbij is het uitgangspunt dat de beschikbare weerstandscapaciteit idealiter even groot is als de gekwantificeerde risico's.³⁶ Hiermee loopt het college al vooruit op de uit te voeren risicoscan van de organisatie in samenwerking met accountantskantoor Aksos.³⁷

1.4 / Toetsingskader

In tabel 1 zetten we het beleidskader af tegen de vooraf opgestelde toetsingscriteria. Het gemeentelijk beleid voldoet in beperkte mate aan onze criteria. De belangrijkste reden hiervoor is het ontbreken van eenduidige bepalingen over de rollen van raad en college en de besluitvorming. Het beleid heeft daarnaast niet in alle gevallen beargumenteerde en eenduidige bepalingen over het bepalen van risico's en de weerstandscapaciteit.

Tabel 1 Toetsingskader beleid

Norm:		Beoordeling:
1	De beleidskaders verschijnen conform de bepalingen hierover in de Financiële verordening.	Niet te beoordelen. De Financiële verordening van januari 2012 schrijft niet voor wanneer de beleidskaders dienen te verschijnen.
2	Het beleidskader bevat beargumenteerde en eenduidige bepalingen over a. de rollen van raad en college bij de (voorbereiding van de) besluitvorming over risico's en weerstandsvermogen; b. de momenten waarop en besluiten waarbij het college rapporteert over de ontwikkeling van het risicoprofiel van de gemeente.	a. / b. Komt niet overeen. De rollen van de raad en college bij besluitvorming over risico's en weerstandsvermogen zijn niet volledig vastgelegd. Zo zijn er geen bepalingen over de wijze waarop het college buiten de reguliere planning-en-controlcyclus over risico's dient te rapporteren.

³⁶ Nota weerstandsvermogen, p. 5.

³⁷ Nota weerstandsvermogen, p. 10.

3	Het beleidskader bevat beargumenteerde en eenduidige bepalingen over a. de elementen die worden meegenomen in de berekening van de weerstandscapaciteit; b. de wijze waarop risico's worden geïnventariseerd en gekwantificeerd; c. de gewenste verhouding tussen weerstandscapaciteit en risico's.	a. Komt beperkt overeen. In het beleidskader staan de elementen genoemd die worden meegenomen in de berekening van de weerstandscapaciteit. De precieze onderbouwing is niet altijd inzichtelijk. b. Komt niet overeen. De werkwijze voor inventariseren en kwantificeren van risico's niet actueel. De kwalitatieve benadering die in het kader is vastgelegd sluit niet aan bij de huidige wijze van uitvoering. c. Komt beperkt overeen. Het college baseert de toereikendheid van het weerstandsvermogen op kengetallen, maar formuleert met het vaststellen van de weerstandsratio van '1' wel een eenduidig uitgangspunt voor het interpreteren van de uitkomsten van de risicoscan.
---	--	---

2 Informatievoorziening

Vanuit landelijke wetgeving en het vastgestelde beleidskader vinden de sturing en controle van de raad in eerste instantie plaats door het vaststellen van de weerstandsparagraaf van de programmabegroting.³⁸ Paragraaf 2.1 behandelt de informatievoorziening via deze paragraaf en de (afwijkingen)rapportages hierover in de reguliere planning-en-controlcyclus. In paragraaf 2.2 gaan we expliciet in op de informatievoorziening over de risico's binnen bouwgrondexploitaties in de reguliere planning-en-controlstukken. Paragraaf 2.3 behandelt de wijze waarop in individuele raadsvoorstellen risico's zijn verwerkt. Tot slot gaat paragraaf 2.4 in op de besluitvorming en behandelwijze door de raad.

2.1 / Risico's in de reguliere planning-en-controlcyclus

Risico-inventarisatie en -kwantificering

Het uitgangspunt van de weerstandsparagraaf in de programmabegroting is de risico-inventarisatie die in 2008 is uitgevoerd door het cluster Advies en Control in samenwerking met Aksos accountants. In deze scan zijn 11 risicogebieden in kaart gebracht en de bijbehorende risico's gekwantificeerd, met uitzondering van de risico's op de Wmo, Grote Projecten en de Grondexploitaties, die p.m. zijn geraamd.³⁹

De weerstandsparagrafen bij de programmabegrotingen 2011 en 2012 bevatten bijstellingen van risico's op de bouwgrondexploitatie, bouwaanvragen, Open einderegelingen (Wwb), Wet sociale werkvoorzieningen (Wsw), de bodemverontreiniging in 2011 en het gemeentelijk rioleringsplan in 2012.⁴⁰ In deze risicoparagrafen is geen volledige weergave van de risico's opgenomen, waardoor niet kan worden beoordeeld in hoeverre de in de risicoscan als p.m. geraamde risico's in de tussentijd zijn gekwantificeerd. Met betrekking tot de grondexploitaties geeft het college wel aan dat de mogelijke negatieve risico's omtrent bouwgrondexploitaties, nog niet in kaart zijn gebracht.⁴¹ Bij het omschrijven van de afwijkingen ten opzichte van de scan van 2008 geeft het college steeds een omschrijving en een kwantificatie van het risico:

“Bodemverontreiniging: Ten opzichte van voorgaande jaren zijn nog steeds dezelfde twee locaties in beeld waar op korte of middellange termijn de bodem in verband met bodemverontreiniging gesaneerd moet worden. De aansprakelijkheid en het kostenverhaal zijn op dit moment nog niet volledig uitgekristalliseerd. Desondanks moet rekening worden gehouden met een incidenteel risico van € 350.000.”⁴²

In de omschrijving van de risicoparagraaf maakt de gemeente alleen het *totaal* van structurele en incidentele risico's inzichtelijk. De precieze totstandkoming van het totale risicobedrag van € 2,6 miljoen in de programmabegroting 2012 is niet gespecificeerd.

³⁸ De planning-en-controlcyclus bestaat uit de perspectiefnota, programmabegroting, twee bestuursrapportages (voor- en najaarsnota) en de jaarrekening.

³⁹ Risicoscan gemeente Midden Drenthe, Aksos accountants en Afdeling algemene zaken cluster middelen en control, november 2008, pg. 10.

⁴⁰ Programmabegroting 2011, pp. 120-121 en programmabegroting 2012, pp. 115-116.

⁴¹ Programmabegroting 2012, p. 116.

⁴² Programmabegroting 2011, p. 121.

Voor het kwantificeren van risico's hanteert de gemeente de werkwijze uit de risicoscan van Aksos. Hierbij keek de organisatie terug in de dossiers naar risico's die zich hadden voorgedaan en wat de impact hiervan was. Daarnaast kwantificeerde de organisatie 'nieuwe' risico's in de onderstaande klassen:

Tabel 2 Kwantificering Aksos-rapport⁴³

Klassenindeling			
<i>kans</i>			<i>gevolg</i>
<i>Referentiebeelden</i>	<i>Kwantitatief</i>	<i>Klasse</i>	<i>Bandbreedte</i>
	0%	0	geen materieel financieel gevolg (< € 25.000, -)
< of 1 keer per 10 jaar	10%	1	€ 25.000 < € 50.000
1 keer per 5-10 jaar	30%	2	€ 50.000 - € 100.000
1 keer per 2-5 jaar	50%	3	€ 100.000 - € 250.000
1 keer per 1-2 jaar	70%	4	€ 250.000 - € 750.000
1 keer per jaar of >	90%	5	x > € 750.000

Door de vermenigvuldiging van kans en impact van alle risico's bij elkaar op te tellen ontstaat het totale minimale en maximale risico dat de gemeente loopt. Op dit totaal heeft de gemeente nogmaals een correctie van 75% doorgevoerd (*waarschijnlijkheidsfactor*), omdat het niet waarschijnlijk is dat alle risico's gelijktijdig optreden. De afkomst en onderbouwing van de 75% is in het stuk niet volledig uitgewerkt.⁴⁴

Berekening weerstandscapaciteit

Van elk van de gebieden vertaalt het college in de weerstandsparagraaf de toename van de risico's in een geldbedrag. Door de geïnventariseerde risicobedragen voor alle gebieden op te tellen, wordt de benodigde weerstandscapaciteit berekend. Vervolgens berekent het college de beschikbare weerstandscapaciteit van twee jaren: het afgelopen jaar en het komende jaar. Deze bestaan uit de verschillende buffers binnen het eigen vermogen en de begroting. Het betreft de structurele weerstandscapaciteit (onbenutte belastingcapaciteit, onvoorziene uitgaven en meerjarige bestedingsruimte) en de incidentele weerstandscapaciteit (de algemene A-reserve, het weerstandsvermogen voor de bouwgrondexploitatie, de algemene B-reserve en de bestemmingsreserves). In de jaren 2011 en 2012 bedroeg de structurele beschikbare weerstandscapaciteit € 1,519 miljoen respectievelijk € 1,043 miljoen. De incidentele weerstandscapaciteit bedroeg € 8,787 miljoen respectievelijk € 10,022 miljoen.⁴⁵ Uit de planning-en-controlstukken blijkt niet in hoeverre beklemd bestemmingsreserves al dan niet zijn meegenomen. Respondenten geven aan dat dit inderdaad niet inzichtelijk is voor de raad en dat ambtelijk de feitelijke constatering kan worden gemaakt of (bestemmings)reserves al dan niet zijn beklemd.

⁴³ Risicoscan gemeente Midden Drenthe, Aksos accountants en Afdeling algemene zaken cluster middelen en control, november 2008, p. 6.

⁴⁴ Het is in gemeenteland niet ongebruikelijk om rekening te houden met de lagere kans van het gelijktijdig optreden van risico's. Bij veel gemeenten wordt op basis van de kans van optreden van de individuele risico's een statistische simulatie uitgevoerd waaruit blijkt hoe groot de kans is dat deze risico's gelijktijdig optreden. De gemeente Midden-Drenthe hanteert echter niet een simulatie die is gebaseerd op de onderkende risico's binnen de gemeente, maar een vast percentage van 75% over de totale benodigde weerstandscapaciteit.

⁴⁵ Programmabegroting 2012, p. 115.

De stille reserves zijn in de programmabegroting weergegeven als een nader te bepalen post. De gemeente heeft namelijk niet inzichtelijk over welk bedrag aan stille reserves zij kan beschikken.⁴⁶ Vanuit het voorzichtigheidsprincipe geredeneerd kan de gemeente er ook voor kiezen om in dit geval de stille reserves op '0' te ramen, zodat in de beeldvorming niet (ten onrechte) van ruimte binnen de stille reserves wordt uitgegaan.

Berekening weerstandsvermogen

Door de beschikbare weerstandscapaciteit te delen door de benodigde weerstandscapaciteit, berekent het college het weerstandsvermogen van de gemeente. In de Nota weerstandsvermogen is bepaald dat de verhouding tussen de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit minimaal 1 dient te zijn.⁴⁷ In de jaarrekening 2010 bedroeg deze verhouding 3.5, in de programmabegroting 2010 was deze 4.3.⁴⁸ Uit de planning-en-controlstukken blijkt niet welke elementen er achter het coëfficiënt schuil gaan, waardoor de berekening niet navolgbaar is. De berekeningswijze van het weerstandsvermogen is gebaseerd op de systematiek uit de risicoscan door Aksos uit 2008:

Figuur 2 Berekening weerstandsvermogen⁴⁹

$$\text{Weerstandsvermogen} = \frac{\text{structurele weerstandscapaciteit} + \text{incidentele weerstandscapaciteit}}{(\text{structurele risico's} \times 2) + \text{incidentele risico's}}$$

Met het hanteren van deze rekenwijze doet de gemeente een aantal aannames:

- / Bij het kwantificeren van risico's gaat de gemeente uit van een minimaal en een maximaal risico. In de berekening van het weerstandsvermogen gaat de gemeente in de risicoscan uit van het maximale effect van risico's;
- / In de risicoscan wordt een *waarschijnlijkheidsfactor* doorgevoerd van 75% vanuit de gedachte dat risico's niet gelijktijdig zullen optreden;
- / Bij het berekenen van het totale risico dat de gemeente loopt gaat de gemeente ervan uit dat een structureel risico in 2 jaar kan worden 'opgelost'.

De raad heeft geen beleidskader vastgesteld met betrekking tot de te hanteren aannames bij het kwantificeren van risico's en de wijze van berekenen van het weerstandsvermogen.. Ook is de berekeningswijze niet herleidbaar uit de weerstandsparagraaf bij de programmabegroting.

Perspectiefnota en voortgangsrapportages

Vooruitlopend op de weerstandsparagraaf bij de programmabegroting kan ook de Perspectiefnota verwijzingen bevatten naar risico's voor de komende periode. Zo staat in de Perspectiefnota 2010 beschreven dat de gemeente verwacht dat het aantal uitkeringsgerechtigden in de komende jaren zal

⁴⁶ Programmabegroting 2011, p. 120.

⁴⁷ Nota weerstandsvermogen, 27-03-2008, p. 5.

⁴⁸ Jaarstukken 2010, p. 115 en Programmabegroting 2012, p. 116.

⁴⁹ Risicoscan gemeente Midden Drenthe, november 2008, p. 23.

stijgen, waardoor zij waarschijnlijk meer uitgaven zal moeten doen aan de Wwb.⁵⁰ Dergelijke risico's en ontwikkelingen zijn niet nader gespecificeerd in de perspectiefnota's van 2011 en 2012. In deze nota's volstaat de gemeente met een korte schets van de economische ontwikkelingen binnen de gemeente zonder dat hierbij expliciet op de consequenties van het risicoprofiel wordt ingegaan. In de voorjaars- en najaarsnota's is in de vergelijking van 2010 met 2011 en 2012 dezelfde omslag zichtbaar: waar in de voorjaars- en najaarsnota 2010 per beleidsterrein melding wordt gemaakt van de mogelijke risico's die kunnen optreden, zijn deze in de voorjaars- en najaarsnota van 2011 niet terug te vinden. In de jaarrekeningen rapporteert de gemeente tot slot over wijzigingen in het risicoprofiel die zich gedurende het gehele jaar hebben voorgedaan en de ontwikkeling van het weerstandsvermogen.

2.2 / Risico's in de bouwgrondexploitaties

Risicoanalyse bouwgrondexploitaties

In de risicoscan uit 2008 stond bij de bouwgrondexploitaties 'vertraging' als extern risico opgenomen, waarbij het risico niet was gekwantificeerd maar als p.m. was weergegeven.⁵¹ Volgens de risicoscan zit dit risico bij de grondexploitaties van de industrieterreinen 'Ossebroeken II' en 'Leemdijk-Noord' vertraging zou kunnen optreden als de Provincie zijn goedkeuring onthoudt door te eisen dat eerst andere bedrijventerreinen moeten worden volgebouwd. Ook bij de bouwgrondexploitatie van het woningbouwproject Beilen-Oost zit volgens de risicoscan een kans op vertraging, die met name wordt veroorzaakt door teruglopende inwoneraantallen en een verslechterde woningmarkt. In de scan is echter geen kwantificering opgenomen van het financieel effect van het risico op vertraging, omdat er volgens de stellers geen concrete aanwijzingen zijn op basis waarvan de omvang van het risico exact bepaald kan worden. Daarom is de omvang P.M. geraamd⁵². Wel berekenen de organisatie en de accountant in een bijlage (pagina 35 bij de risicoscan) het verschil tussen de boekwaarde van de bouwgrondexploitatie en de agrarische waarde van de grond op € 7,3 miljoen, echter "ter indicatie en zonder daar conclusies aan te verbinden"⁵³. Op basis van de scan doen organisatie en accountant de aanbeveling om de risicobeheersing op de bouwgrondexploitaties te versterken.

De risicobeheersing in de paragraaf Grondbeleid van de reguliere planning-en-controlcyclus bouwt voort op de risicoanalyse van Aksos. In de najaarsnota 2011 meldde het college aanvullend dat door tegenvallende verkopen de grondexploitaties onder druk stonden, en dat grondexploitaties mogelijk negatief zouden uitvallen.⁵⁴

*"Het totale resultaat van de lopende complexen binnen de bouwgrondexploitatie zal naar verwachting aan het einde van 2011 nihil zijn. Binnen de complexen (woningbouw en bedrijventerreinen) zullen, door tegenvallende verkopen, weinig tot geen winstnemingen plaats vinden. Dit heeft direct gevolgen voor de grondexploitatie omdat de rentekosten wel gewoon doorlopen. Momenteel wordt er een analyse gemaakt van de grondexploitaties die mogelijk negatief gaan uitvallen."*⁵⁵

⁵⁰ Perspectiefnota 2010, p. 10.

⁵¹ Risicoscan gemeente Midden Drenthe, november 2008, p. 10.

⁵² Risicoscan gemeente Midden Drenthe, p. 15-16.

⁵³ Risicoscan gemeente Midden Drenthe, p. 35.

⁵⁴ Najaarsnota 2011, p. 16.

⁵⁵ Najaarsnota 2011, p. 16.

De weerstandsparagraaf bij de programmabegroting 2012 meldt weliswaar dat de bouwgrondexploitaties onder druk staan, maar koppelt hieraan geen bijstelling van het weerstandsvermogen, omdat de organisatie bezig is met het doorrekenen van de bouwgrondexploitaties die mogelijk verlies op zouden leveren⁵⁶. Wel geeft het college aan dat het de grondexploitaties Ossebroeken II en Leemdijk-Noord, gezien de economische ontwikkelingen, kritisch in de gaten houdt.⁵⁷

Ondanks de waarschuwende analyses uit het bovenstaande, spreekt uit de paragraaf Grondbeleid 2012 tegelijkertijd een grote bereidheid om risico's te accepteren. Het college deelt bijvoorbeeld mede dat projectontwikkelaars binnen de huidige economische omstandigheden terughoudend zijn op de grondmarkt, en dat het college daarom voornemens is om 'zelf' grondexploitaties te gaan ontwikkelen. Ook benadrukt het college dat het zwaartepunt in de door de raad vastgestelde Nota grondbeleid ligt in de ambitie om actiever te worden op de grondmarkt. Bij de omschrijving van de ambities van de gemeente, meldt het college ten aanzien van risicobeheersing:

“Het ontwikkelen en realiseren van vastgoedprojecten en de bijbehorende openbare ruimte vergt een goed risicomanagement. Het vooraf begroten van de kosten, het monitoren van de plannen en het vaststellen van exploitatieopzetten en plannen is essentieel voor het tijdig signaleren van mogelijke risico's. Op basis van de huidige inzichten worden geen grote risico's voorzien. Het principe van kostendekkende plannen staat centraal. Bij het inspelen op ontwikkelingen op de markt, zoals bv. het bouwen voor starters, kan dit principe onder druk komen te staan.”⁵⁸

Het college constateert dat er binnen bouwgrondexploitaties op basis van de huidige inzichten 'geen grote risico's zijn te voorzien'⁵⁹. Het is onduidelijk hoe deze analyse zich verhoudt tot de analyse en aanbevelingen van Aksos uit 2008 over de risico's bij twee industrieterreinen en de bouwgrondexploitatie Beilen-Oost. Op basis hiervan zou een sterkere inzet op de risicobeheersing voor deze projecten in de verwachting liggen.

Informatievoorziening eindwaarde bouwgrondexploitaties

De paragrafen weerstandsvermogen en grondbeleid bij de programmabegrotingen bevatten geen inventarisatie van de risico's in de bouwgrondexploitaties. Volgens het Besluit begroting en verantwoording (BBV) dient de paragraaf grondbeleid inzicht te geven in de actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie.⁶⁰ De paragraaf Grondbeleid van de programmabegroting en jaarrekening van Midden-Drenthe biedt echter uitsluitend inzicht in de ontwikkeling van de boekwaarde van de bouwgrondexploitatie. Zo bevat de paragraaf Grondbeleid bij de jaarstukken 2011 het onderstaande overzicht met betrekking tot de grondexploitaties:

⁵⁶ Programmabegroting 2012, p. 116.

⁵⁷ Programmabegroting 2012, p. 140.

⁵⁸ Programmabegroting 2012, p. 116.

⁵⁹ Programmabegroting 2012, p. 149.

⁶⁰ Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, artikel 16 onder c.

Tabel 3 Verantwoording bouwgrondexploitaties jaarrekening 2011⁶¹

Complex	Boekw. 1-1-2011	Aan- kopen	BRM	Rente	Vermeer- deringen	Verminder- ingen	Resultaat	Boekw. 31-12-2011
Woningbouw in exploitatie	1.256	123	934	58	1.115	318	-6,86	2.047
Woningbouw nog niet in exploitatie	8.930		106	318	425	133	18,49	9.239
Bedrijventerrein in exploitatie	532		77	19	96	245		384
Bedrijventerrein nog niet in exploitatie	3.947		9	141	150	10		4.087
Erfpacht	3		0	0	0		-3,40	0
Verspreide percelen	443	1.553	86	29	1.668	118	-8,42	1.985
Totaal	15.111	1.676	1.213	565	3.454	823	-0,19	17.742

Met deze analyse krijgt de raad voor de verschillende typen bouwgrondexploitatie inzicht in de actuele boekwaarde van de bouwgrondexploitaties. Deze boekwaarden geven een momentopname van de uitgaven aan bijvoorbeeld grondaankopen en toegerekende ambtelijke uren die de gemeente tot op dat moment heeft gedaan (vermeerderingen) min de opbrengsten die de gemeente door bijvoorbeeld de verkoop van percelen heeft weten te genereren (verminderingen). Hoe hoger de boekwaarde, hoe meer 'geld' de gemeente nog in de bouwgrondexploitatie heeft zitten (zie geel gemarkeerd vlak figuur 3). Het overzicht maakt niet inzichtelijk in hoeverre de gemeente deze kosten zal terugverdienen, wat met andere woorden het verwachte eindresultaat van de bouwgrondexploitaties zal zijn. Dit is wel af te lezen uit de ambtelijke berekeningen van de kosten en inkomsten van de bouwgrondexploitaties (staten 'P'). Deze worden mondeling toegelicht en kunnen de raadsleden desgewenst inzien, maar worden niet formeel door de raad vastgesteld. Respondenten geven aan dat dit komt door de vertrouwelijke aard van dergelijke informatie.

Risico's voor de eindwaarde van bouwgrondexploitaties

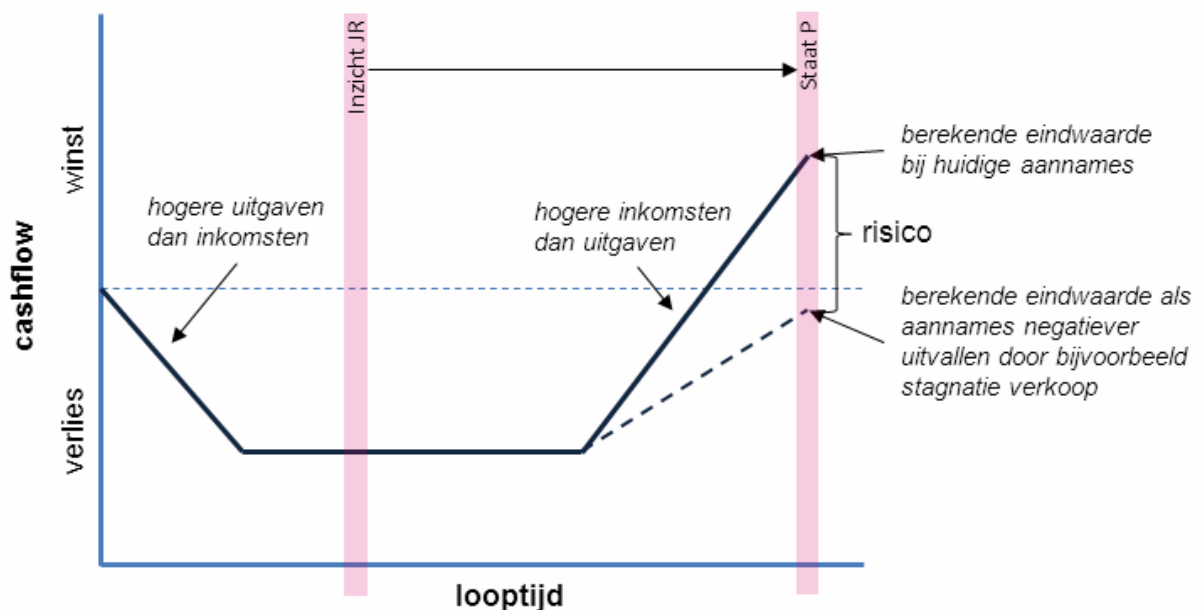
De ambtelijke organisatie ziet risicobeheersing als het tijdig actualiseren van deze 'staat P' zodat de verwachte eindwaarde steeds actueel is. Hierbij rekent ze steeds het scenario door dat op basis van de dan beschikbare informatie het meest reëel is. De organisatie geeft niet aan welke andere mogelijke scenario's er kunnen optreden en welke gevolgen deze kunnen hebben. De organisatie rekent bijvoorbeeld niet de kans en de mogelijke impact door van bijvoorbeeld de stagnatie van verkoop van de bouwgrondexploitaties. Hiermee rekent de gemeente niet 'vooruit' met mogelijke bedreigingen die zich gedurende de looptijd voor zouden kunnen doen. Hiermee kan de raad op basis van de beschikbare informatie dus geen risico voor zijn rekening nemen, totdat deze ook daadwerkelijk optreedt.

Dit verschil is te illustreren met een voorbeeld. In figuur 3 is de cashflow (saldo van inkomsten en uitgaven) van een bouwgrondexploitatie weergegeven. Aan het begin van de looptijd van een grondexploitatie zijn er voornamelijk uitgaven voor aankopen en bouwrijp maken en nog geen inkomsten. Aan het eind van de grondexploitatie zijn de voornaamste kosten gemaakt en verdient de gemeente (bij een sluitende exploitatie) de gemaakte kosten terug. In de 'staat P' maakt de gemeente inzichtelijk wat ze verwacht aan inkomsten te genereren, maar maakt hierbij geen inschatting van de kans dat deze inkomsten naar de toekomst

⁶¹ Jaarstukken 2011, p. 104. Onder BRM wordt verstaan 'Bouw/woonrijp maken', maar ook overige (VTU-)kosten en ambtelijke uren maken hier deel van uit.

tegenvallen waardoor de bouwgrondexploitatie met een kleinere winst of, zoals in figuur 3, met een verlies in plaats van een winst.

Figuur 3 Schematische weergave verloop bouwgrondexploitatie⁶²



Bij besluitvorming weegt de raad hierdoor zijn ambities alleen af tegen het meest waarschijnlijke scenario, en niet tegen eventuele risico's die kunnen optreden bij andere scenario's, misschien minder waarschijnlijke, maar niet onmogelijke, scenario's. Respondenten geven aan dat, naar aanleiding van opmerkingen van de accountant, de organisatie nu werkt aan het vergroten van het inzicht in de risico's binnen de grondexploitaties.

Onderbouwing reserve grondbedrijf

Eind 2011 had de gemeente een vermogen van € 17,7 miljoen aan grondexploitaties en strategische gronden in bezit. De omvang van het financiële risico dat de gemeente loopt is hierbij niet aan de raad gespecificeerd. In 2008 constateerde Aksos een verschil tussen de agrarische waarde van de percelen binnen de grondexploitaties en de boekwaarde ervan van € 7,3 miljoen. Dit verhoudingscijfer is richting de raad sindsdien niet meer geactualiseerd.

Tegenover de risico's in de grondexploitaties heeft de gemeente op dit moment een 'reserve weerstandsvermogen bouwgrondexploitatie' van minder dan € 800.000. Uit de paragraaf Grondbeleid en de paragraaf Weerstandsvermogen blijkt niet op basis waarvan deze omvang is berekend en hoe het zich verhoudt tot de aanwezige risico's. Respondenten geven aan dat de omvang stamt uit eerdere kengetallen waarvan de argumentatie niet bekend is. Volgens respondenten dienen de Algemene reserve en positieve jaarrekeningresultaten in de praktijk als het middel om verliezen op grondexploitaties te nemen.

⁶² De roze vlakken geven aan welke informatie de momentopnames bij de jaarrekening en de geactualiseerde 'staat P' bieden.

2.3 / Risico's in raadsvoorstellen

Aanvullend op de verantwoording in de reguliere planning-en-controldocumenten heeft de rekenkamercommissie een vijftal raadsvoorstellen van grondexploitaties geanalyseerd op de wijze waarop over risico's wordt gerapporteerd. Het betreft de onderstaande grondexploitaties en projecten:

- / Raadsvoorstel aankoop strategische gronden (27 oktober 2011);
- / Raadsvoorstel onderwijshuisvesting Hijken, Hoogersmilde en Bovensmilde (30 september 2010);
- / Raadsvoorstel Witterhof te Bovensmilde (16 augustus 2010);
- / Raadsvoorstel uitbreidingsplan Zwiggelte (27 mei 2010);
- / Ossebroeken II ('risicovol project' bij programmabegroting 2012 / risicoscan 2008).⁶³

Raadsvoorstellen bevatten geen standaard ruimte in het format voor risico's. Respondenten geven aan dat met de vereenvoudiging van het format dit aparte onderdeel is verwijderd. Wel bevat het format een vast onderdeel voor de financiële gevolgen van voorstellen. Bij de financiële gevolgen dienen ook financiële risico's te worden opgenomen.

Risicoanalyse

De aandacht voor risico's is in de onderzochte raadsvoorstellen zeer beperkt. In een meerderheid van de voorstellen zijn risico's niet benoemd. Deze aandacht voor risico's blijkt er in een enkel geval wel te zijn tijdens de behandeling van de voorstellen. Een voorbeeld is de strategische grondaankopen in Beilen-Oost. Voorafgaand aan de raadsvergadering is in besloten bijeenkomsten gesproken over de risico's die aan de aankopen verbonden zijn. Het raadsvoorstel zelf behandelt echter geen risico's. Respondenten geven in interviews aan dat het in principe wel het uitgangspunt is om expliciet op risico's in te gaan. Ook in het geval van het raadsvoorstel voor de bouw van drie onderwijsaccommodaties in Hijken, Hoogersmilde en Bovensmilde⁶⁴ en het Uitbreidingsplan Zwiggelte blijkt –in ieder geval op papier- niet dat er een risicoanalyse is uitgevoerd.⁶⁵

In het geval van de vaststelling van de bouwgrondexploitatie voor de inbreidingslocatie van Bovensmilde geldt dat er weliswaar een risicoanalyse is uitgevoerd, maar dat deze slechts betrekking heeft op het al dan niet moeten nemen van verlies binnen de individuele bouwgrondexploitatie. Er wordt niet ingegaan op de te realiseren winst als dekking voor de MFA, terwijl hiervoor een andere dekking moet worden gevonden als de uiteindelijk gerealiseerde winst lager uitvalt.⁶⁶ Tot slot geldt voor Ossebroeken II dat het besluit voor de ontwikkeling van dit gebied nog niet is vastgesteld, maar dat in de planning-en-controlstukken wel signalen zijn afgegeven over risico's, zonder dat deze verder zijn gekwantificeerd.

Raadsbehandeling

Uit de bestudeerde cases blijkt in de raadsbehandeling geen sprake van een sterke controle of sturing op de mate van risicoacceptatie bij de verschillende raadsvoorstellen. In het geval van Witterhof te Bovensmilde en het uitbreidingsplan Zwiggelte zijn de plannen zonder discussie (vrijwel unaniem) vastgesteld door de

⁶³ Omdat het in enkele gevallen nog lopende exploitaties betreft, is de analyse van deze voorstellen opgenomen als een – vertrouwelijke – bijlage 3 bij dit rapport.

⁶⁴ Gemeente Midden-Drenthe (2010), *Raadsbesluit Onderwijshuisvesting Hijken, Hoogersmilde en Bovensmilde, 30 september 2010*.

⁶⁵ *Raadsvoorstel Uitbreidingsplan Zwiggelte: vaststelling exploitatie, vaststelling grondprijzen en aanvragen uitvoeringskrediet, 27 mei 2010*.

⁶⁶ *Raadsvoorstel Exploitatie en uitvoeringskrediet Witterhof Bovensmilde, 16 augustus 2010*.

raad. In de dossiers met betrekking tot de onderwijshuisvesting en de strategische grondaankoop is er uitvoeriger discussie gevoerd. Hierbij nuanceren raadsfracties in de raadsbijeenkomst in het kader van dit rekenkameronderzoek dat de weging van de risico's in het geval van Beilen-Oost door de politieke overtuiging met betrekking tot de gewenste bestemming van het gebied werd bepaald. Niet zozeer de precieze omvang van het risico dat de gemeente nam stond hierbij te discussie, maar de te realiseren ontwikkelingen in het gebied vormden de kern. Alle raadsfracties geven aan dat zij de informatievoorziening over de risico's van het project Beilen-Oost als transparant beschouwen. Hoewel de stukken hierover geen informatie bevatten, geven zij aan dat bij de discussie over de grondaankopen in Beilen-Oost wel dergelijk is gediscussieerd over concurrerende plannen in Assen en Hoogenveen. De risico-beperkende maatregelen (nog niet bouwrijp maken van gronden en dekken rentelasten in de exploitatie) zijn hiervan de uitwas. In het geval van de casus onderwijshuisvesting betreft de discussie niet zozeer de mate van risicoacceptatie, als wel het realiseren van de bovengenoemde voorzieningen (de renovatie van het dorpshuis, het verhogen van het dak etc.) door te bereiken aanbestedingsvoordelen. Alleen in het geval van het uitbreidingsplan Zwiggelte heeft de raad een uitgebreidere discussie gevoerd over de aankoop van de gronden in relatie tot de financiële positie van de gemeente.

Dit relatieve gebrek aan gedocumenteerde discussie kan ermee samenhangen dat veel besprekingen over grondexploitaties in een besloten setting zijn gevoerd, zo blijkt uit interviews. Daarnaast worden eens per jaar alle grondexploitaties mondeling toegelicht in de raad. Daarnaast plaatsen respondenten de afweging over risico's met name bij de 'Werkgroep financieel overleg' van de gemeente. Dit is een commissie van raadsleden waarin in voorbereidende zin financiële onderwerpen met de portefeuillehouder, concerncontroller en individuele adviseurs kan worden overlegd. Deze commissie heeft geen besluitvormende bevoegdheden. In de werkgroep vindt de voorbereiding plaats van de besluitvorming in de raad over financiële onderwerpen en kan al een deel van de discussie worden gevoerd. Het gaat dan om de bespreking van de Managementletter en het verslag van bevindingen van de accountant, (beleids)nota's als de nota weerstandsvermogen en de risicoscan en de behandeling van algemeen verbindende voorschriften als de financiële verordeningen.

De gemeenteraadsfracties geven tijdens de raadsbijeenkomst aan erg tevreden te zijn over de wijze waarop het college hen informeert over de risico's bij raadsvoorstellen. Zij geven aan dat de raad een sterk risicobewustzijn heeft ontwikkeld en dat dit niet zozeer in regels en op papier is vastgelegd, maar vooral bij de mensen 'tussen de oren' zit. Ten aanzien van de toekomstvisie betogen raadsleden bijvoorbeeld dat deze niet in beton gegoten is, maar te zijner tijd door veranderde omstandigheden moet worden bijgesteld. Ook is het voor een deel de verantwoordelijkheid van de raadsleden zelf om via externe bronnen informatie te verzamelen om de eigen risico-inschatting te voeden.

2.4 / Toetsingskader

In tabel 4 zetten we de informatievoorziening af tegen de vooraf opgestelde toetsingscriteria. Hieruit blijkt dat de gemeente slechts in beperkte mate voldoet aan deze normen.

Tabel 4 Toetsingskader informatievoorziening

Norm:		Beoordeling:
4	a. De uitvoering van het risicobeleid en de informatievoorziening hierover is conform (de doelstellingen van) het beleid; b. De behandeling van <i>stille reserves</i> gaat in op de mate waarin deze courant zijn;	Komt beperkt overeen. Conform het beleidskader rapporteert het college in de P&C-cyclus over de ontwikkelingen van het risicoprofiel. De gemeente heeft verder geen inzicht in de omvang van de stille reserves

	c. De gevolgen van de toerekening van bespaarde rente of dekking van kapitaallasten voor het weerstandsvermogen zijn expliciet gemaakt.	binnen de gemeente. Tot slot blijkt uit de jaarrekeningen van 2010 en 2011 dat de gemeente jaarlijks bespaarde rente toerekent aan de algemene reserve. De gevolgen hiervan zijn niet expliciet gemaakt.
5	a. De weerstandsparagraaf (of het beleidskader) en separate raadsvoorstellen gaan in op de keuzemogelijkheden die de raad heeft ten aanzien van het weerstandsvermogen en doet op basis hiervan een beargumenteerd voorstel; b. Bij raadsvoorstellen is standaard een analyse opgenomen met betrekking tot de risico's.	Komt beperkt overeen. De paragraaf weerstandsvermogen refereert naar het gewenste weerstandsvermogen zoals dit door de raad in de nota weerstandsvermogen is vastgesteld. In de verschillende raadsvoorstellen wordt niet gerefereerd aan de gevolgen van de te nemen besluiten voor het weerstandsvermogen. Daarnaast zijn de raadsvoorstellen nauwelijks gepaard gegaan met een uitgevoerde risicoanalyse.
6	a. In het raadsbesluit bij de programmabegroting is de vaststelling van het benodigde weerstandsvermogen een expliciet besispunt; b. De raad voert aantoonbaar discussie en stelt vragen over de mate van risicoacceptatie bij de programmabegroting en separate voorstellen (kredietbesluiten etc.).	Komt niet overeen. Zowel bij de programmabegroting 2011 als die van 2012 was de vaststelling van het benodigde weerstandsvermogen geen besispunt. Bij 4 van de vijf onderzochte cases heeft de raad geen (uitgebreide) discussie gevoerd over de mate van risicoacceptatie.
9	a. De grondexploitaties geven bij actualisatie ook inzicht in de risico's en kansen die kunnen optreden in termen van winst, looptijd en kwaliteit; b. De financiële impact van mogelijke risico's is afgezet tegen het vermogen van het grondbedrijf of van de algemene dienst; c. Ook eventuele risico's over 'geheime' zaken (de strategische grondpositie van de gemeente etc.) zijn expliciet inzichtelijk voor de raad en worden gekoppeld aan het weerstandsvermogen.	Komt niet overeen. Het college verschaft bij de actualisatie van de grondexploitaties geen inzicht in de risico's en kansen die kunnen optreden met betrekking tot de winst, looptijd van de exploitaties en kwaliteit. De risico's binnen grondexploitaties worden niet gekwantificeerd. De financiële impact van de risico's voor het vermogen van het grondbedrijf is dan ook niet inzichtelijk. Een deel van de informatie die in het kader van de individuele raadsvoorstellen is verstrekt, is geheim. In deze stukken zijn de risico's niet inzichtelijk gemaakt.

3 Uitvoering (risicomanagement)

Dit hoofdstuk gaat in op de uitvoering van risicomanagement binnen de gemeente. Het blijkt dat de gemeentelijke organisatie aandacht heeft voor risico's, maar keuzes hieromtrent niet altijd in een beredeneerd besluit vastlegt. Ook is de werkwijze niet altijd transparant. In paragraaf 3.1 van dit hoofdstuk gaat de rekenkamercommissie in op de procedure en de werkwijze van risicomanagement in de gemeente. In paragraaf 3.2 staat de totstandkoming van de weerstandsparaagraaf in de planning-en-controlstukken centraal. Tot slot behandelt paragraaf 3.3 de methodiek van risicomanagement.

3.1 / Procedure en werkwijze van risicomanagement

Naar aanleiding van de risicoscan in 2008 heeft het college de ambitie uitgesproken om risicomanagement beter in de organisatie te borgen. Hieronder beschrijven wij hoe risicomanagement in de organisatie plaatsvindt.

Geen beschreven proces voor risicomanagement

Het inventariseren en beheersen van risico's plaatsen de respondenten binnen de reguliere 'routing' van college- en raadsvoorstellen. De precieze procedures voor risicomanagement binnen deze routing zijn niet beschreven. Volgens respondenten is een aantal jaar geleden wel het voornemen geformuleerd om processen te beschrijven, maar dit is niet doorgezet voor risicomanagement of de grondexploitatie. Zowel de processen voor risico-inventarisatie als de beheersing (wie is de risico-eigenaar en wat is de beheersmaatregel) zijn in de organisatie dan ook niet vastgelegd. Verschillende respondenten duiden dit door de gemeente Midden-Drenthe te karakteriseren als een 'doe-organisatie' en geen 'lijstjesorganisatie'. De gemeentelijke organisatie heeft in 2010 wel een intern controleplan vastgesteld, waarin is beschreven op welke wijze de gemeente door de interne controle de grootste risico's voor de rechtmatigheid monitort. Deze risico's kunnen weliswaar een financiële component hebben, maar hier legt de controle zich niet specifiek op toe. Het controleplan bevat afspraken over het monitoren van risicogebieden voor onrechtmatigheden, maar bevat geen systematiek om risico's te beheersen.⁶⁷

Risicomanagement in de routing van voorstellen

Respondenten plaatsen de kern van het risicomanagement in de reguliere ambtelijke routing van raads- en collegevoorstellen. Voorheen was in het format standaard ruimte opgenomen voor het beschrijven van eventuele risico's. In het huidige format is deze ruimte vervallen, maar worden de opstellers van de stukken geacht eventuele risico's op te nemen bij de financiële of personele gevolgen van het voorstel.

Een voorstel vanuit de vakafdelingen wordt altijd tegen gelezen door de betrokken adviseur vanuit het team Advies en Control op de financiële consequenties en van commentaar voorzien. Daarnaast zien respondenten dat de afdeling steeds meer ook eerder in het proces wordt betrokken bij het opstellen van voorstellen om te adviseren over financiële consequenties en risico's. Na het eventuele advies van Advies en Control gaat een voorstel vervolgens naar het afdelingshoofd die checkt of er advies is gevraagd bij de stafafdelingen. Deze kan het stuk indien nodig terugsturen. Vervolgens vindt de doorgang naar de gemeentesecretaris plaats. De concerncontroller ziet de stukken voordat deze in het college besproken worden en checkt deze op volledigheid. In deze stappen zien de respondenten een belangrijke voorwaarde dat vanuit meerdere disciplines voorstellen worden gecheckt op mogelijke risico's.

⁶⁷ Intern controleplan 2010 gemeente Midden-Drenthe.

Het is onduidelijk in hoeverre risico's ook ter sprake komen binnen het MT. Waar sommige respondenten aangeven dat tijdens MT-vergaderingen gesproken wordt over risico's binnen de gebruikelijke routing van stukken, geven andere respondenten aan dat risico-inventarisatie met name een taak is van de verschillende teams en dat er in het MT alleen over risico's wordt gesproken wanneer er sprake is van 'bijzondere stukken'.

Risicobewustzijn

In het algemeen is de beleving binnen de gemeentelijke organisatie dat waakzaamheid op risico's onderdeel moet zijn van het gehele beleid. Iedereen moet doordrongen zijn van de risico's die met beleidsvorming en uitvoering daarvan gepaard kunnen gaan, zo is de opvatting binnen de gemeentelijke organisatie. Het risicobewustzijn en risicomanagement leeft volgens enkele respondenten in verschillende mate binnen de organisatie. Voor grotere risico's beoogt het proces van besluitvorming via B&W besluiten, waarbij alle adviseurs, MT leden en collegeleden de adviezen krijgen te zien, te zorgen voor een goede borging van risicobeheersing. Voor kleinere risico's is de mandaatregeling het kader. Daarbij kan het moeilijker zijn om te onderscheppen wat niet gemeld is.

De accountant constateert in het Rapport van Bevindingen van 2010 dat de interne beheersing van risico's op het niveau van de gehele gemeentelijke organisatie voldoet aan de op basis van de accountantscontrole te stellen eisen. Hij heeft de kanttekening gemaakt dat de afdeling Samenlevingszaken vooral gericht is geweest op innovatie van werkwijzen, de kwaliteit van processen en klanttevredenheid en daarbij minder aandacht heeft gehad voor de borging van de juistheid en rechtmatigheid van verstrekking. De organisatie haalde daarentegen door de eigen interne controlefunctie wel fouten in de uitvoering naar boven. Hierover merkte de accountant op het belangrijk te vinden dat de interne controle de goede werking bevestigt en niet werkt als een "extra slot op de deur".⁶⁸

Risicomanagement in het kader van grondexploitaties

Specifiek voor grondexploitaties geldt dat de organisatie richting het college moet kunnen beargumenteren hoe reëel het is dat een voorgesteld plan wordt gerealiseerd. De risico's binnen grondexploitaties worden niet gekwantificeerd. De organisatie levert één scenario aan waarin zij beschrijft wat de meest waarschijnlijke ontwikkeling is. Andere scenario's worden niet benoemd. Als belangrijk uitgangspunt hanteert de gemeente dat een plan minimaal kostendekkend is. De contra-expertise zit in de controle en advisering vanuit het team Advies en Control binnen de reguliere routing van voorstellen. Advies en Control adviseerde bijvoorbeeld recent om uit het voorstel over Brootacker 2 (Hooghalen) € 10 per m² voor bovenwijkse voorzieningen te schrappen, omdat dit in strijd is met de nieuwe grondexploitiewet. Ook het al dan niet inbrengen van aangekochte strategische gronden in een lopende exploitatie was één van de discussiepunten waarop Advies en Control adviseerde.

3.2 / Totstandkoming weerstandsparagraaf

Veel werkzaamheden omtrent risico's in Midden-Drenthe, vloeien volgens respondenten 'natuurlijk voort' uit de verschillende documenten van de planning-en-controlcyclus. De actualisatie van het risicoprofiel vindt jaarlijks plaats, namelijk bij het opstellen van de paragraaf Weerstandsvermogen. In de documenten voor de P&C-cyclus wordt gewerkt volgens de methodiek zoals die in de risicoscan is gehanteerd.

⁶⁸ Aksos accountants en Afdeling algemene zaken – cluster advies en control (2008), *Risicoscan gemeente Midden-Drenthe*, p. 6.

Een financieel adviseur stelt de weerstandsparagraaf op, die mede is gebaseerd op input van andere financieel adviseurs en de reguliere overleggen die zij voeren met de afdelingsmanagers. Er is hiervoor een overlegmoment waarop de vertaling van risico's naar kans en impact plaatsvindt. De discussie over de weerstandsparagraaf vindt met name plaats tussen financieel adviseurs en de concerncontroller. De accountant constateert in het Rapport van Bevindingen van 2010 dat de in de paragraaf Weerstandsvermogen "op compacte wijze inzicht gegeven in de verhouding tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de op grond van het risicoprofiel benodigde weerstandscapaciteit." Tevens merkt de accountant op dat de gemeente op 'dynamische wijze' periodiek het risicoprofiel actualiseert. De rekenkamercommissie constateert dat risico's niet allemaal zijn gekwantificeerd, maar de paragraaf weerstandsvermogen wel inzicht biedt in het verloop van de wel gekwantificeerde risico's.

Ontwikkeling risicoprofiel grondexploitaties

Alle bouwgrondexploitaties en aangekochte gronden zijn opgenomen in de 'staat P'. Dit is een ambtelijke onderlegger bij de jaarrekening die volledige uitwerking van de lopende grondexploitaties en niet in exploitatie genomen gronden bevat. Deze cijfers worden vanuit de afdeling Bouwen en Wonen op deze wijze aangeleverd. Deze berekeningen bevatten geen risico-inschatting, maar geven het meest voor de hand liggende scenario. Jaarlijks worden de exploitaties opnieuw doorgerekend en wordt gekeken of het doel waarvoor de gronden zijn bestemd nog actueel is. De recent geactualiseerde richtlijnen van de commissie BBV voor grondexploitaties vormen hiervoor het toetsingskader. De teksten in de paragraaf grondbeleid worden volgens respondenten op basis van de geactualiseerde 'staat P' opgesteld door het team Advies en Control. Respondenten geven aan dat dit een proces waarbij het team Advies en Control vrij autonoom handelt. Het afdelingshoofd Bouwen en Wonen is (ambtelijk) eindverantwoordelijk voor de inhoud van de paragraaf grondbeleid. Het hoofd is namelijk ook budgethouder van de bijbehorende producten.

De gemeente heeft tot op heden niet grootschalig hoeven afboeken op de grondexploitaties en grondposities. Jaarlijks leverden de exploitaties een positief resultaat op en een winstneming ten gunste van de exploitatie. Bij de afgelopen jaarrekening zijn wel 4 tot 5 grondexploitaties afgesloten omdat het doel niet meer relevant was. Voor een deel zijn gronden afgeboekt en voor een deel zijn de afschrijvingslasten opgenomen in de exploitatie. De verliezen door afboekingen gaan rechtstreeks ten laste van de Algemene Dienst. De reserve voor de bouwgrondexploitaties blijft onaangeroerd. Deze staat op de balans en groeit in omvang door de rentetoerekening. Het saldo van de reserve was op 31 december 2011 € 794.000. De omvang is gebaseerd op de bepaling in de Nota grondbeleid, die aangeeft dat de buffer voor het grondbedrijf tussen € 600.000 en € 1 miljoen moet liggen. De precieze onderbouwing van deze berekening is echter niet duidelijk. De omvang wordt bij de actualisatie van de Nota grondbeleid dan ook mogelijk herzien.

3.3 / Methodiek van risicomanagement

Methodiek risicoscan 2008

In 2008 is er binnen de gemeente een quick scan uitgevoerd, waarin de grootste risico's zijn geïdentificeerd en geclassificeerd. Hiervoor is in overleg met de accountant een aantal risicogebieden aangewezen en deze zijn vertaald naar de verschillende processen per afdeling. Vervolgens zijn op basis van de doelen van de programmabegroting en de productenraming ook de overige processen in beeld gebracht. Op basis van dit overzicht, heeft het afdelingshoofd de grootste risico's benoemd. In aanvulling hierop zijn in enkele gevallen risico's met de proceseigenaren besproken. Tevens heeft er tussentijds in overleg met de accountant een vergelijking plaatsgevonden tussen de benoemde risico's in Midden-Drenthe en die in andere gemeenten, op basis waarvan een screening op volledigheid is gedaan. Hier zijn nieuwe risicogebieden uit voortgekomen die eveneens met de proceseigenaren zijn besproken.

De benoemde risico's zijn geclassificeerd in interne en externe risico's. Interne risico's zijn die risico's die zich binnen de invloedssfeer van de gemeente afspelen. Zij kan hier dan ook tussentijds op bijsturen. Externe risico's vinden plaats buiten de invloedssfeer van de gemeente. Een voorbeeld van een extern risico is het optreden van een recessie. De benoemde en geclassificeerde risico's zijn vervolgens gekwantificeerd door te kijken naar de kans dat deze optreden en dit te vermenigvuldigen met het gevolg, uitgedrukt in een geldbedrag, wanneer dit risico zich voordoet. De kans van optreden van risico's is in kaart gebracht op basis van dossieronderzoek van de afgelopen jaren. Wanneer er geen ervaringsgegevens beschikbaar waren, is gewerkt met risicoklassen. Omdat het niet waarschijnlijk is dat alle risico's zich tegelijkertijd voordoen, is een correctie toegepast op het totale risicogevoel. Deze waarschijnlijkheidsfactor is "in navolging van andere gemeenten"⁶⁹, vastgesteld op 75%. Tot slot is voor elk geïnventariseerd en gekwantificeerd risico, een beheersmaatregel vastgesteld. Deze bestaan uit 'vermijden', 'verminderen', 'overdragen' of 'accepteren'.

Huidige systematiek

Er is niet voor gekozen om de methode van de risicoscan als gemeentelijk beleid vast te stellen. De gemeentelijke organisatie van Midden-Drenthe hanteert dan ook geen vaste methode van risico-inventarisatie. Respondenten geven aan dat in praktijk een lijstje met risico's wordt opgesomd waarbij medewerkers vanuit hun eerdere ervaring op volledigheid controleren. Het is aan de opstellers van de diverse stukken om de risico's inzichtelijk te maken. Hiervoor hanteert de gemeente niet een centrale methodiek; iedere beleidsmedewerker geeft hier naar eigen inzicht invulling aan. De risico's worden benoemd in het voorstel en vervolgens vindt er een afweging plaats. Middels toetsing door de adviseur, afdelingsmanager en college vindt hierop interview plaats.

Over de precieze verantwoordelijkheid voor de complete inventarisatie en informatievoorziening over risico's geven de respondenten verschillende antwoorden. Waar sommige respondenten de verantwoordelijkheid juist zien bij de vakafdelingen en afdelingsmanagers, plaatsen andere respondenten deze juist bij de stafafdelingen en het centrale management.

3.4 / Toetsingskader

In tabel 5 zetten we de uitvoering van het risicobeleid af tegen de vooraf opgestelde toetsingscriteria. Hieruit blijkt dat de gemeente slechts in beperkte mate voldoet aan deze normen.

Tabel 5 Toetsingskader risicomanagement

Norm		Beoordeling
7	a. Er is sprake van een vastgelegde procedure / werkwijze voor het inventariseren en managen van risico's zowel voor projecten als in de lijnafdelingen; b. Voor <i>beheersbare</i> risico's zijn per risico de <i>eigenaar</i> en de <i>beheersmaatregel</i> expliciet vastgelegd; c. Voor het opstellen van het gemeente brede risicoprofiel vindt ambtelijk centrale afstemming plaats volgens een vastgelegd	Komt beperkt overeen. De procedures voor inventarisatie en beheersing van risico's zijn niet vastgelegd. Ook is niet vastgelegd wie de eigenaren van de risico's zijn en welke beheersmaatregelen zijn opgesteld. Bij projecten wordt er gewerkt volgens dezelfde principes als in de reguliere organisatie. De risicobeheersing heeft een standaard plaats in de ambtelijke planning- en

⁶⁹ Risicoscan quick scan periode juli – oktober 2008, Aksos accountants, november 2008.

	overleg; d. Risico(beheersing) heeft een standaard plaats in de ambtelijke planning-en-controlcyclus.	controlcyclus. Jaarlijks vindt er bij het schrijven van de weerstandsparagraaf een actualisatie van het risicoprofiel plaats.
8	a. De ambtelijke organisatie maakt bij het inventariseren gebruik van een door het management vastgestelde methodiek voor de lijn- en projectorganisatie(s); b. Binnen de ambtelijke organisatie is voortdurend aandacht voor het eenduidig hanteren van de vastgestelde methodiek van risico-inventarisatie, door bijvoorbeeld training en opleiding.	Komt niet overeen. De ambtelijke organisatie maakt bij de inventarisatie geen gebruik van een vastgestelde methodiek. Daarmee is de tweede subnorm niet van toepassing.

Bijlagen

Bijlage 1. Toetsingskader

De rekenkamercommissie hanteert voor het onderzoek een toetsingskader dat is gebaseerd op het Besluit begroting en verantwoording (BBV), de Gemeentewet, *best practices* bij andere gemeenten en actuele inzichten op het vakgebied van risicomanagement. De criteria dienen om de expliciete en impliciete beleidskeuzes en praktische uitvoering door de gemeente inzichtelijk te maken en te beoordelen.

Deelvraag	Toetsingskader
Kwaliteit beleidskader	
1. In hoeverre heeft de gemeente een actueel beleidskader?	a. De beleidskaders verschijnen conform de bepalingen hierover in de Financiële Verordening.
2. In hoeverre schetst het beleidskader helder de taken en verantwoordelijkheden bij de uitvoering van het risicobeleid?	Het beleidskader bevat beargumenteerde en eenduidige bepalingen over a. de rollen van raad en college bij de (voorbereiding van de) besluitvorming over risico's en weerstandsvermogen; b. de momenten waarop en besluiten waarbij het college rapporteert over de ontwikkeling van het risicoprofiel van de gemeente.
3. In hoeverre bevat het beleidskader beargumenteerde en eenduidige bepalingen met betrekking tot de berekening van het weerstandsvermogen?	Het beleidskader bevat beargumenteerde en eenduidige bepalingen over a. de elementen die worden meegenomen in de berekening van de weerstandscapaciteit; b. de wijze waarop risico's worden geïnventariseerd en gekwantificeerd; c. de gewenste verhouding tussen weerstandscapaciteit en risico's.
Informatievoorziening	
4. In hoeverre sluit de informatievoorziening over risico's en weerstandsvermogen in separate voorstellen en de weerstandsparagraaf aan op het beleid?	a. De uitvoering van het risicobeleid en de informatievoorziening hierover is conform (de doelstellingen van) het beleid; b. De behandeling van <i>stille reserves</i> gaat in op de mate waarin deze courant zijn; c. De gevolgen van de toerekening van bespaarde rente of dekking van kapitaallasten voor het weerstandsvermogen zijn expliciet gemaakt.
5. In hoeverre stellen de weerstandsparagraaf en de	a. De weerstandsparagraaf (of het beleidskader ⁷⁰) en separate raadsvoorstellen gaan in op de keuzemogelijkheden die de raad

⁷⁰ Waar sommige gemeenten in de weerstandsparagraaf jaarlijks de keuze vastleggen voor een specifieke mate van risico-acceptatie, doen andere gemeenten dit periodiek in de actualisering van het beleidskader.

separate raadsbesluiten de raad in staat om op basis van de analyse van het weerstandsvermogen bij te sturen?	heeft ten aanzien van het weerstandsvermogen en doet op basis hiervan een beargumenteerd voorstel; b. Bij raadsvoorstellen is standaard een analyse opgenomen met betrekking tot de risico's.
6. In hoeverre benut de gemeenteraad de weerstandsparagraaf om te sturen en controleren op de mate van risicoacceptatie?	a. In het raadsbesluit bij de programmabegroting is de vaststelling van het benodigde weerstandsvermogen een expliciet beslispunt; b. De raad voert aantoonbaar discussie en stelt vragen over de mate van risicoacceptatie bij de programmabegroting en separate voorstellen (kredietbesluiten etc.).
Risicomanagement	
7. In hoeverre zijn rollen en verantwoordelijkheden met betrekking tot de inventarisatie en het management van risico's helder in de organisatie belegd?	a. Er is sprake van een vastgelegde procedure / werkwijze voor het inventariseren en managen van risico's zowel voor projecten als in de lijnafdelingen; b. Voor <i>beheersbare</i> risico's zijn per risico de <i>eigenaar</i> en de <i>beheersmaatregel</i> expliciet vastgelegd; c. Voor het opstellen van het gemeente brede risicoprofiel vindt ambtelijk centrale afstemming plaats volgens een vastgelegd overleg; d. Risico(beheersing) heeft een standaard plaats in de ambtelijke planning-en-controlcyclus.
8. In hoeverre is er sprake van één vastgelegde gemeente-brede methodiek voor het identificeren en waarderen van risico's in projecten en bij de lijnafdelingen?	a. De ambtelijke organisatie maakt bij het inventariseren gebruik van een door het management vastgestelde methodiek voor de lijn- en projectorganisatie(s); b. Binnen de ambtelijke organisatie is voortdurend aandacht voor het eenduidig hanteren van de vastgestelde methodiek van risico-inventarisatie, door bijvoorbeeld training en opleiding.
Grondexploitaties	
9. In hoeverre heeft de gemeenteraad inzicht in de risico's voor winst, looptijd en kwaliteit binnen grondexploitaties in relatie tot het vermogen van het grondbedrijf?	c. De grondexploitaties geven bij actualisatie ook inzicht in de risico's en kansen die kunnen optreden in termen van winst, looptijd en kwaliteit; d. De financiële impact van mogelijke risico's is afgezet tegen het vermogen van het grondbedrijf of van de algemene dienst; e. Ook eventuele risico's over 'geheime' zaken (de strategische grondpositie van de gemeente etc.) zijn expliciet inzichtelijk voor de raad en worden gekoppeld aan het weerstandsvermogen.

Bijlage 2. Bronnen

Voor het onderzoek raadpleegden de onderzoekers de onderstaande bronnen:

- / *Collegebesluit Exploitatie en uitvoeringskrediet Witterhof Bovensmilde*, 16 augustus 2010
- / *Collegebesluit Onderwijshuisvesting Hijken, Hoogersmilde en Bovensmilde*, 23 juni 2010.
- / *Financiële verordening Gemeente Midden-Drenthe*, 26 januari 2012.
- / *Informatiebrief strategische grondaankopen*, 19 oktober 2011, p. 2.
- / *Intern controleplan 2010 gemeente Midden-Drenthe*.
- / *Jaarstukken 2010*.
- / *Jaarstukken 2011*.
- / *Kredietvoorstel herinrichting markt-Nassaukade Noord te Beilen*, 31 maart 2011.
- / *Najaarsnota 2011*.
- / *Najaarsnota 2011*.
- / *Nota grondbeleid Midden-Drenthe*, 2007.
- / *Nota reserves en voorzieningen Midden-Drenthe*, 27-03-2008.
- / *Nota weerstandsvermogen Midden-Drenthe*, 27-03-2008.
- / *Notulen openbare vergadering gemeenteraad*, 27 oktober 2011, p. 4-5
- / *Openbare vergadering gemeenteraad*, 27 mei 2010, p. 4.
- / *Perspectiefnota 2010*.
- / *Programmabegroting 2011*.
- / *Programmabegroting 2012*.
- / *Raadsbesluit Onderwijshuisvesting Hijken, Hoogersmilde en Bovensmilde*, 30 september 2010.
- / *Raadsbesluit Onderwijshuisvesting Hijken, Hoogersmilde en Bovensmilde*, 30 september 2010.
- / *Raadsvoorstel Exploitatie en uitvoeringskrediet Witterhof Bovensmilde*, 16 augustus 2010.
- / *Raadsvoorstel Onderwijshuisvesting Hijken, Hoogersmilde en Bovensmilde*, 30 september 2010.
- / *Raadsvoorstel Structuurvisie Midden-Drenthe 2030 "Platteland leeft!"*, 28 juli 2012, p. 3
- / *Raadsvoorstel Uitbreidingsplan Zwiggelte: vaststelling exploitatie, vaststelling grondprijzen en aanvragen uitvoeringskrediet*, 27 mei 2010
- / *Risicoscan gemeente Midden Drenthe*, Aksos accountants en Afdeling algemene zaken cluster middelen en control, november 2008, p. 10.

Ook hielden de onderzoekers interviews met de onderstaande respondenten binnen de gemeente Midden-Drenthe:

- / Mevrouw Karsten (medewerker economische en grondzaken afdeling Bouwen en Wonen) en de heer Heijnen (adviseur control afdeling Algemene Zaken, in het bijzonder over grondzaken);
- / De heer Dolfing (portefeuillehouder financiën) en de heer Pit (portefeuillehouder grondzaken);
- / De heer Bloem (adviseur control afdeling Algemene Zaken);
- / De heer Onderwater (Griffier);
- / Mevrouw Derks (hoofd afdeling Algemene Zaken, tevens concerncontroller);
- / De heer Knevel (hoofd afdeling Bouwen en Wonen).