



Risico's in grondexploitatie Gemeente Súdwest-Fryslân

September 2012



Risico's in grondexploitatie

Gemeente Súdwest-Fryslân

September 2012

Rekenkamer Súdwest-Fryslân

- dr. R.J. (Rick) Anderson (lid)
- dr. M. S. (Marsha) de Vries (secretaris)
- drs. J.H. (Jet) Lepage MPA (voorzitter)

Contactgegevens

- Postadres: Postbus 10.000, 8600 HA Sneek
- E-mail: rekenkamer@gemeenteswf.nl
- Website: www.gemeenteswf.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
Hoofdstuk 1: Opzet van onderzoek	13
Hoofdstuk 2: Het normenkader	17
Hoofdstuk 3: Het beleid van risicomanagement	31
Hoofdstuk 4: Grondexploitatie, een illustraties van risicomanagement	41
Hoofdstuk 5: Analyse	59
Hoofdstuk 6: Conclusies en aanbevelingen	77
Reactie college op het onderzoeksrapport	81
Nawoord rekenkamer	83
Bijlage bij de reactie college	85
Literatuurlijst	93
Lijst van bestudeerde documenten	95

Samenvatting

De rekenkamer Súdwest-Fryslân heeft in 2012 een onderzoek verricht naar gemeentelijk risicomanagement op het gebied van grondexploitatie. De rekenkamer heeft voor dit onderzoek de volgende centrale vraagstelling geformuleerd:

In hoeverre beheerst de gemeente Súdwest-Fryslân haar risico's op het gebied van grondexploitatie en welke aanbevelingen kunnen geformuleerd worden om de mate van risicobeheersing te optimaliseren?

Deze vraagstelling is vertaald naar de volgende deelvragen:

1. *Wat kan onder een risico worden verstaan?*
2. *Aan welke criteria moet een adequaat gemeentelijk risicobeheersingsysteem voor grondexploitatie voldoen?*
3. *Welk beleid heeft de gemeente Súdwest-Fryslân met betrekking tot risicobeheersing binnen grondexploitaties geformuleerd?*
4. *Hoe verloopt de praktijk van risicobeheersing binnen grondexploitaties binnen Súdwest-Fryslân en hoe effectief is deze vorm van risicobeheersing?*
5. *Op welke manier worden het college en de gemeenteraad geïnformeerd over de aanwezige risico's en de te nemen beheersmaatregelen?*
6. *In welke mate voldoen het huidige beleid en de huidige praktijk aan de gestelde criteria?*
7. *Welke aanbevelingen kunnen geformuleerd worden om de mate van risicobeheersing te optimaliseren?*

Om deze deelvragen te beantwoorden is eerst een literatuurstudie verricht. Aan de hand van deze studie kon een normenkader worden vormgegeven. Vervolgens is met behulp van een dossieranalyse en interviews het gemeentebrede beleid in beeld gebracht dat de gemeente hanteert op het gebied van risicomanagement. Hoe dit beleid in de praktijk wordt uitgevoerd, wordt in dit onderzoek aan de hand van de gemeentelijke grondexploitatie geïllustreerd. Ook hier is gebruik gemaakt van een dossieranalyse en zijn interviews afgenomen. De gemeentelijke praktijk is daarna beoordeeld aan de hand van het eerder opgezette normenkader.

Het onderzoek is in maart 2012 van start gegaan en in de zomer van 2012 afgerond. De feitelijke resultaten zijn aangeboden voor ambtelijke becommentariëring. Dit heeft waardevolle suggesties en opmerkingen opgeleverd, welke nadien zijn verwerkt in de onderzoeksrapportage. De uiteindelijke rapportage is aangeboden voor bestuurlijk hoor- en wederhoor. Uit het onderzoek kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

Gemeentebreed

- Het beleid dat de gemeente voert op het gebied van risicomanagement voldoet over het algemeen aan de gestelde normen. Risicomanagement staat hoog op de gemeentelijke agenda en krijgt voldoende aandacht van het bestuur, het management en de medewerkers.
- De gemeente inventariseert in 2011 zeer frequent de aanwezige risico's en voldoet daarbij aan de gestelde norm van twee keer per jaar. In de toekomst beoogt de gemeente risico's te inventariseren ten behoeve van de bestuursrapportage, de programmabegroting en de jaarrekening.
- Het kwantificeren van risico's en het vertalen van risico's naar financiële termen wordt als moeilijk ervaren. De organisatie wordt hierin getraind en de verwachting is, dat dit in de toekomst makkelijker gaat. Aan de andere kant kent iedere kwantificatie van risico's een zekere mate van subjectiviteit en zal vergezeld moeten gaan van een kwalitatieve analyse.
- De aanwezige weerstandscapaciteit bedraagt eind 2011 € 14,3 miljoen. De benodigde weerstandscapaciteit is voornamelijk becijferd op € 20 miljoen. De aanwezige weerstandscapaciteit is dus bijna € 6 miljoen te laag.
- De gemeente legt haar accent nog sterk op de inventarisatie, kwantificering en analyse van risico's. Aan de hand daarvan worden financiële maatregelen getroffen. Minder aandacht wordt besteed aan het treffen van overige beheersmaatregelen en het monitoren van de effectiviteit van deze maatregelen. Een en ander hangt samen met het feit dat de gemeente als geheel relatief weinig ervaring heeft met risicomanagement en logischerwijs eerst de risico's moet inventariseren, analyseren en (als wettelijke plicht) moet voorzien van financiële maatregelen. Doordat minder aandacht wordt besteed aan het treffen van andere beheersmaatregelen dan het treffen van reserves of voorzieningen, bestaat de kans dat de gemeente onnodige risico's loopt.
- De nota weerstandsvermogen en risicomanagement gaat niet in op de diverse verantwoordelijkheden en taken met betrekking tot risicomanagement en ook in andere documenten wordt hier geen aandacht aan besteed. De Concernstaf voert evenwel de regie over het concernbrede beleid met betrekking tot risicomanagement en de implementatie daarvan naar de diverse beleidsterreinen. Wel valt op, dat op concernniveau de inventarisatie en kwantificatie van risico's zoals deze door de teams worden aangeleverd, niet zichtbaar van kritische reflectie worden voorzien.
- De gemeente communiceert zeer frequent over de stand van zaken met betrekking tot risicomanagement richting het college en de gemeenteraad. In 2011 zijn diverse planning en control producties verschenen waarin risico's worden geïnventariseerd en waarin de financiële effecten van deze risico's worden getraceerd. Dit wordt ook gedaan in de weerstandsparagraaf van de programmabegroting en de jaarrekening. De producties zijn begrijpelijk opgesteld en het beeld wordt gedurende het jaar 2011 steeds scherper.

Grondexploitatie

- De gemeentelijke grondexploitatie kan worden beschouwd als illustratie van de praktijk. Geconcludeerd kan worden, dat deze praktijk grotendeels voldoet aan de normen die gesteld kunnen worden aan risicomanagement binnen gemeentelijke grondexploitaties. Daarbij zij opgemerkt, dat vanuit één illustratie uiteraard geen conclusies getrokken mogen worden met betrekking tot de totale gemeentelijke praktijk.
- Op het gebied van grondexploitaties kwantificeert de gemeente haar risico's voldoende. Ook de vertaling van aanwezige risico's naar financiële effecten vindt in voldoende mate plaats.
- De benodigde risicobuffer voor grondexploitaties wordt in eerste instantie vastgesteld op € 5 miljoen. Naar aanleiding van een gevoeligheidsanalyse opteert men later voor € 7 miljoen. Deze buffer maakt onderdeel uit van de benodigde weerstandscapaciteit van € 20 miljoen. Gelet op het feit dat de totale aanwezige weerstandscapaciteit € 14,3 bedraagt, is ook deze risicobuffer voor grondexploitaties onder druk komen te staan. Uitgaande van een verhouding van 25% risicobuffer grondexploitaties en 75% algemene risicobuffer, wordt de benodigde € 5 miljoen niet gehaald (25% van 14,3 is immers minder dan € 3,6 miljoen). De benodigde € 7 miljoen wordt dus ook niet gehaald.
- De voorzieningen voor de diverse grondexploitaties worden tijdig en toereikend getroffen. Men opteert ervoor om zo snel mogelijk de financiële effecten van negatieve ontwikkelingen inzichtelijk te maken en voorzieningen te treffen, ook al levert dat een negatief resultaat op in de jaarrekening 2011.
- Binnen grondexploitaties wordt weinig aandacht besteed aan het treffen van niet financiële beheersmaatregelen. In samenwerkingsverbanden met andere actoren worden risico's niet altijd gedeeld en worden ook geen andere maatregelen getroffen om risico's af te wentelen.
- De gevoeligheidsanalyse gaat uit van een rentevoet van 6%. Ten behoeve van de jaarrekening wordt gerekend met een rentevoet van 4,5%. Dit houdt in, dat de waarden van de grondexploitaties in de jaarrekening optimistischer worden voorgesteld, dan in de gevoeligheidsanalyse.
- Binnen het terrein van grondexploitatie treedt het team Projecten op als budgethouder, terwijl de adviesfunctie en de planeconomische functie met betrekking tot de grondexploitaties is ondergebracht bij het team Grondbedrijf. Dit laatste team kan een onafhankelijk oordeel vellen met betrekking tot de inventarisatie, kwantificatie en analyse van risico's binnen de grondexploitatie. Op die manier voorziet de gemeente in voldoende checks and balances binnen het terrein van grondexploitatie.

Uit de bovenstaande conclusies kunnen de volgende aanbevelingen worden gedestilleerd:

Gemeentebreed

- Omdat een organisatiebrede inventarisatie van risico's tijdrovend is, kan worden aanbevolen slechts twee keer per jaar tot een dergelijke inventarisatie over te gaan: ten behoeve van de programmabegroting en ten behoeve van de jaarrekening. Een en ander staat eveneens verwoord in de nota weerstandsvermogen en risicomanagement.
- Juist omdat de daling van de aanwezige weerstandscapaciteit een direct gevolg is van risico's die zich daadwerkelijk hebben voorgedaan, lijkt het raadzaam om de benodigde weerstandscapaciteit vooralsnog op € 20 miljoen te houden en de aanwezige weerstandscapaciteit hiermee in overeenstemming te brengen.
- Naast het treffen van financiële beheersmaatregelen zal in de toekomst het treffen van overige beheersmaatregelen de nodige aandacht behoeven. De kans bestaat dat de gemeente onnodig aanzienlijke risico's loopt, omdat deze beheersmaatregelen niet tijdig genomen zijn. Het gaat hier om het afdekken en afwentelen van risico's anders dan in financiële zin.
- Ook zal moeten worden toegezien op de effectiviteit van deze beheersmaatregelen. Bij het monitoren van de effectiviteit van de genomen maatregelen kan de Concernstaf een rol spelen.
- De nieuwe nota weerstandsvermogen en risicomanagement zal de diverse taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot risicomanagement moeten uitwerken en moeten beleggen in de organisatie.
- De Concernstaf zou naast de regie over het risicomanagement, ook een rol kunnen vervullen in het zichtbaar toetsen van de input van de organisatieonderdelen. Zo zou deze staf concernbreed de inventarisatie, kwantificatie en analyse van risico's van kritische reflectie kunnen voorzien. Een en ander kan uiteindelijk de kwaliteit van informatie en de effectiviteit van risicomanagement ten goede komen. Daarmee geeft de Concernstaf gelijk invulling aan haar rol van kwaliteitsbewaker.
- Concreet kan de Concernstaf het volgende doen. De Concernstaf constateert in de organisatie waar risicomanagement moeizaam verloopt. De Concernstaf bewaakt de kwaliteit van de ingevoerde informatie en de onderlinge samenhang en effectiviteit van beheersmaatregelen. De Concernstaf heeft naast een toezichthoudende rol een facilitaire functie om risicomanagement uniform vorm te geven. De Concernstaf consolideert risico's tot een gemeentebreed risicoprofiel en adviseert het MT en het college over te nemen acties in het kader van risicomanagement.

Grondexploitatie

- Een onderdeel van de gemeentebrede weerstandscapaciteit is de risicobuffer voor grondexploitaties. Aanbevolen wordt, om deze buffer op € 7 miljoen te houden, maar de totaal benodigde weerstandscapaciteit op € 20 miljoen te handhaven in afwachting van de analyse die in 2013 gereed zal zijn. Het resterende deel van de benodigde weerstandscapaciteit (€ 13 miljoen) dient dan als buffer voor overige risico's.
- Tal van beheersmaatregelen zijn mogelijk om risico's op het gebied van grondexploitatie het hoofd te bieden. Bij het formuleren en uitwerken van de juiste beheersmaatregelen zal eerst duidelijk moeten zijn wat de diverse gemeentelijke risico's en de diverse belangen van de betrokkenen zijn. Vervolgens zal de gemeente een strategie moeten formuleren met als doel risico's af te wentelen op of te delen met andere partners.
- Ten behoeve van grondexploitaties verdient het aanbeveling om een niet al te lage rentevoet te hanteren, zeker in tijden van economische onzekerheid. Aanbevolen wordt om uit te gaan van 6%. Aangezien voor de bepaling van de benodigde risicobuffer voor grondexploitaties (€ 7 miljoen) al gerekend is met 6%, heeft een en ander geen budgettair effect.

Hoofdstuk 1: Opzet van onderzoek

1.1 Inleiding en aanleiding

Risicomanagement staat hoog op de gemeentelijke agenda in Nederland. In vrijwel iedere gemeente worden momenteel modellen uitgewerkt en geïmplementeerd om risico's te reduceren en te voorzien van beheersmaatregelen. Riskmanagers worden aangesteld en sommige gemeenten stellen zelfs hele afdelingen Risicobeheersing in. "Als risico's niet voldoende zijn afgedekt dan is er sprake van een 'probleem'", zo verwoordt de gemeente Súdwest-Fryslân het belang van risicomanagement in de programmabegroting 2012 (p. 119). De economische ontwikkelingen lijken de laatste twijfel over het belang van goed gemeentelijk risicomanagement weg te nemen.

Deze crisis leidt in de tweede helft van 2008 tot een recessie en heeft een evident negatieve impact gehad op de resultaten van gemeentelijke grondexploitaties. Al in 2008 daalt de vraag naar woningen met 10% ten opzichte van 2007 (Lahpor-van der Maarel, 2010, p. 6). Ander onderzoek stelt in dit verband: "De economische crisis heeft grote gevolgen voor de verschillende vastgoedmarkten en de gemeentelijke grondexploitaties. Er is vraaguitval in alle vastgoedsegmenten. Het aantal afgegeven bouwvergunningen voor woningen is in 2009 drastisch afgenomen. De voorlopige cijfers voor 2010 zijn eveneens niet goed. In de eerste helft van 2010 zijn circa 18.000 nieuwe woningen opgeleverd. Een ongekend dieptepunt. Vanaf de zomer van 2008 is op de woningmarkt onmiskenbaar sprake van prijsdalingen" (Berns e.a., 2010, p. 4). Het aantal gemeenten waarvan de reserves niet meer toereikend zijn stijgt met 4% tot 9,5%. In 2009 is sprake van een prijsdaling voor woningen van ca. 6,5% en een daling van het aantal transacties van ca. 30% (Kadaster, jaaroverzicht 2009, Berns e.a., 2010, p. 54). Daarnaast is sprake van een structurele daling van de grondprijzen van 10%. De effecten hiervan zullen in de jaarrekeningen van 2010 inzichtelijk worden.

De totale impact op de gemeentelijke grondexploitaties is groot: "Aangenomen wordt dat door de crisis zowel een prijs- als een kwantiteiteffect (of vertragingseffect) zal optreden in grondexploitaties. (...) Doorrekenen en extrapolatie van het prijseffect en kwantiteitseffect leidt tot een totale verslechtering van € 2,4 tot € 3 miljard" (Berns e.a., 2010, p. 43). Sommigen zijn zo mogelijk nog pessimistischer en stellen dat als gevolg van de crisis de gemeentelijke grondexploitaties een theoretisch financieel verlies leiden van ca. € 2 miljard per crisisjaar (Lahpor-van der Maarel, 2010, p. 65).

De meeste gemeenten hebben in 2009 de effecten van de economische crisis niet verwerkt in de grondexploitaties. "De financiële effecten van de vastgoedcrisis waren bij de jaarrekening 2009 nog beperkt ingeschat, terwijl het effect van dalende grondprijzen nog niet is verwerkt in de grondexploitaties" (Berns e.a., 2010, p. 5).

Door de crisis zijn de risico's op het gebied van gemeentelijke grondexploitaties dus behoorlijk toegenomen, terwijl de financiële belangen zeer omvangrijk kunnen zijn. De rekenkamer van de gemeente Súdwest-Fryslân heeft daarom besloten een rekenkameronderzoek in te stellen naar de

manier waarop de risico's binnen de gemeentelijke grondexploitaties van Súdwest-Fryslân beheerst worden.

Het onderzoek richt zich op de manier waarop de gemeente Súdwest-Fryslân haar systeem van risicomanagement op het gebied van grondexploitatie vormgeeft en op de effectiviteit van dat systeem. Hoewel de gemeente haar systeem van risicomanagement op alle beleidsvelden richt, beperkt dit onderzoek zich tot grondexploitatie, omdat het onderzoek anders te breed zou worden. Centraal staat in dit onderzoek de vraag of de gemeente Súdwest-Fryslân haar risico's op het gebied van grondexploitatie adequaat weet te beheersen en welke mogelijke aanbevelingen op het gebied van risicomanagement gedaan kunnen worden.

1.2 Vraagstelling en deelvragen

Zoals in de inleiding is aangegeven staat in dit onderzoek de vraag centraal in hoeverre de gemeente haar risico's op het gebied van grondexploitatie adequaat weet te beheersen en welke aanbevelingen op dit punt gedaan kunnen worden. De rekenkamer heeft de volgende centrale vraagstelling voor dit onderzoek geformuleerd:

In hoeverre beheerst de gemeente Súdwest-Fryslân haar risico's op het gebied van grondexploitatie en welke aanbevelingen kunnen geformuleerd worden om de mate van risicobeheersing te optimaliseren?

Risicobeheersing kan de vorm hebben van een controlmodel of een risicobeheersingsinstrumentarium dat de gemeente heeft ontwikkeld en toepast, maar dit is niet noodzakelijkerwijs het geval. Ook zonder een dergelijk model of instrumentarium kan de gemeente in de praktijk haar risico's zeer wel beheersen. Risicobeheersing kan dus op zeer veel verschillende manieren worden vormgegeven en om de huidige vorm van risicobeheersing goed te kunnen analyseren en te kunnen beoordelen is de ontwikkeling van een normenkader vooraf noodzakelijk. Dit kader (dat zowel aan de huidige wet- en regelgeving als aan de gangbare theoretische inzichten ontleend kan worden) zal specifiek moeten zijn toegesneden op risicobeheersing binnen een gemeentelijke grondexploitatie. Dit kader kan gebruikt worden om het geformuleerde beleid te analyseren en te beoordelen, maar ook om een goed beeld te krijgen van de praktijk van risicobeheersing op het gebied van grondexploitatie. Het valt immers niet op voorhand uit te sluiten dat het geformuleerde beleid en de daadwerkelijke praktijk op sommige punten uiteen kunnen lopen. Vanuit deze gedachten kunnen de volgende deelvragen worden geformuleerd:

- 1. Wat kan onder een risico worden verstaan?*
- 2. Aan welke criteria moet een adequaat gemeentelijk risicobeheersingsstelsel voor grondexploitatie voldoen?*
- 3. Welk beleid heeft de gemeente Súdwest-Fryslân met betrekking tot risicobeheersing binnen grondexploitaties geformuleerd?*

4. *Hoe verloopt de praktijk van risicobeheersing binnen grondexploitaties binnen Súdwest-Fryslân en hoe effectief is deze vorm van risicobeheersing?*
5. *Op welke manier worden het college en de gemeenteraad geïnformeerd over de aanwezige risico's en de te nemen beheersmaatregelen?*
6. *In welke mate voldoen het huidige beleid en de huidige praktijk aan de gestelde criteria?*
7. *Welke aanbevelingen kunnen geformuleerd worden om de mate van risicobeheersing te optimaliseren?*

1.3 Methoden en technieken

Om het begrip risico nader te operationaliseren, wordt eerst een literatuurstudie verricht. Hierbij wordt gebruik gemaakt van zowel nationale als internationale literatuur. Deze literatuur wordt tevens gebruikt voor de ontwikkeling van een normenkader dat voor een gemeentelijk risicobeheersingssysteem op het gebied van grondexploitatie gehanteerd kan worden.

Om een goed beeld te krijgen van het beleid dat Súdwest-Fryslân zelf hanteert op het gebied van risicobeheersing en om de praktijk van risicobeheersing binnen grondexploitaties goed te traceren, wordt gebruik gemaakt van een dossierstudie en enkele interviews. Zo zullen beleidsdocumenten, de risicoparagrafen en de paragrafen grondbeleid van de programmabegrotingen en jaarverantwoordingen geanalyseerd worden en zullen tussentijdse rapportages doorgelicht worden op mogelijk aanwezige risico's binnen de gemeentelijke grondexploitatie. De respondenten zijn afkomstig van de centrale Concernstaf en uiteraard van de organisatieonderdelen die zich bezig houden met grondexploitatie. Dit zijn het team Financiën (afdeling Bedrijfsvoering) en het team Grondbedrijf (afdeling Ontwikkeling en Realisatie).

Om het beleid te traceren richt het onderzoek zich op het formeel vastgestelde beleid en de manier waarop risicomanagement gemeentebreed wordt vormgegeven, terwijl de praktijk aan de hand van de gemeentelijke grondexploitatie geïllustreerd wordt. Het beleid dat de gemeente voert met betrekking tot risicomanagement binnen grondexploitatie, is te zien als generiek beleid. Dit beleid wordt op concernniveau geformuleerd en vervolgens in de praktijk vertaald naar de diverse beleidsvelden, waaronder grondexploitatie. Omdat de gemeente logischerwijs voor grondexploitatie geen specifiek risicomanagementbeleid hanteert, wordt het beleid voor risicomanagement binnen grondexploitatie getraceerd aan de hand van het concernbeleid. De vertaling en implementatie van dat beleid naar grondexploitatie, wordt ten behoeve van dit onderzoek als illustratie van de praktijk aangemerkt.

De vijfde deelvraag verwijst feitelijk naar een criterium uit het normenkader. Aangezien rekenkameronderzoek echter de informatievoorziening richting de gemeenteraad als generiek centraal object van onderzoek kent, lijkt een separate deelvraag hiernaar gerechtvaardigd. De deelvragen 6 en 7 worden via een nadere analyse beantwoord.

Het object van onderzoek betreft de gemeente Súdwest-Fryslân (ambtelijk en bestuurlijk). Het onderzoek strekt zich dus niet uit richting woningcorporaties, projectontwikkelaars, verbonden partijen of gemeenschappelijke regelingen. Om het onderzoek zo actueel en valide mogelijk te houden, richt het onderzoek zich in eerste instantie op het jaar 2011. Voor dit jaar bestond de gemeente als zodanig immers niet.

Hoofdstuk 2: Het normenkader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal een normenkader ontwikkeld worden, dat gebruikt kan worden om de praktijk van risicomanagement te analyseren en te beoordelen. Dit normenkader wordt los van de gemeente zelf ontwikkeld om de analyse en beoordeling zo objectief en onafhankelijk mogelijk te maken. Het normenkader is gebaseerd op een theoretische verkenning en op inzichten die bij andere gemeenten zijn opgedaan. Het hoofdstuk zal conform de deelvragen eerst ingaan op de vraag wat onder een risico en wat onder risicomanagement kan worden verstaan. Daarna zal worden ingegaan op risicomanagement binnen gemeenten. Daarbij worden de opkomst van het begrip, de wettelijke kaders, maar ook de knelpunten van gemeentelijk risicomanagement behandeld. Vervolgens zullen de criteria uitgewerkt worden waaraan een adequaat gemeentelijk risicobeheersingssysteem dient te voldoen. Deze criteria worden tot slot specifiek geconcretiseerd naar een normenkader voor risicomanagement binnen grondexploitaties.

2.2 Definitie van risico

Risico is de mogelijkheid dat positieve verwachtingen niet in vervulling gaan (Haller, 1975). Deze definitie bevat twee basale elementen: de mogelijkheid ofwel de kans en het niet vervullen van verwachtingen ofwel het zich voordoen van bepaalde negatieve effecten. Risico verwijst dus naar de kans dat bepaalde effecten of gebeurtenissen zich al dan niet gaan voordoen, met negatieve consequenties als gevolg. Vaughan (1996, p. 8) stelt deze twee elementen eveneens centraal en omschrijft risico als “a condition in which there is a possibility of an adverse deviation from a desired outcome that is expected or hoped for”. Baldry definieert risico als “the potential for realisation of unwanted, negative consequences of an event”, waarin de elementen kans en negatief effect duidelijk terugkomen (1998, p. 36). Ook Carter gaat in op deze elementen, zij het, dat hij zowel positieve als negatieve effecten in de definitie betreft. Hij definieert risico als de mate van variatie in de mogelijke effecten van een onzekere gebeurtenis (Carter, 1981). Ook hier is sprake van een kans en ook hier worden mogelijke effecten in de definitie betrokken. Fone en Young definiëren in dezelfde lijn: “Risk is the variation in outcomes around an expectation” (2000, p. 2). Claes sluit aan op deze definities, maar concentreert zich op negatieve effecten: risico is de mogelijkheid dat in een gegeven periode en situatie, positieve verwachtingen niet in vervulling gaan (Claes, 2007). Vanuit de twee basis elementen waaruit risico is opgebouwd, kan dan de volgende formule geconstrueerd worden:

Risico = Kans x Effect

Een willekeurig gekozen Nederlandse gemeente hanteert de volgende definitie, die dicht tegen de bovenstaande formule ligt.

“Een risico is de kans van het optreden van een gebeurtenis met een negatief gevolg voor de gemeente” (gemeente Maassluis, nota Risicomanagement, p. 6).

Deze definitie legt het accent op negatieve effecten vanuit de optiek van een gemeente bezien, maar is daardoor beter hanteerbaar voor een onderzoek naar gemeentelijk risicomanagement en zal dan ook voor dit onderzoek verder gehanteerd worden.

Om risico's te kunnen managen worden risico's doorgaans gecategoriseerd al naar gelang de kans dat zij zich voordoen groter is en al naar gelang de schade die zij teweegbrengen groter is. De volgende matrix ontstaat dan:

	Kleine schade	Grote schade
Kleine kans	1	2 (meest genoemde object van risicomanagement)
Grote kans	3	4

Tabel 2.1: Categorisering van risico's

De aandacht van het management van een organisatie zal zich met name moeten richten op categorie 2: door de lage frequentie is het ontstaan van deze risico's erg onvoorspelbaar, terwijl de gevolgen zeer groot kunnen zijn. In algemene zin is een risico bedreigend wanneer de realisatie van de basisdoelstellingen van de organisatie erdoor in gevaar komt (Claes, 2007, p. 54).

Uiteraard zijn andere indelingen mogelijk. Zo worden wel speculatieve risico's van statische risico's onderscheiden (Claes, 2007, p. 44). Speculatieve risico's worden bewust opgeroepen omdat men speculeert op positieve effecten: het doen van investeringen en het innemen van posities op een aandelen- of derivatenmarkt zijn hier voorbeelden van. Bij speculatieve risico's bestaat dus een kans op winst of verlies. Bij statische risico's is echter uitsluitend sprake van een kans op verlies. De kans op brandschade is een goed voorbeeld van een statisch risico.

2.3 Risicomanagement

Hoewel risicomanagement zich doorgaans op statische risico's richt, worden verschillende definities van risicomanagement gehanteerd. Een eerste verkenning levert het volgende scala aan definities op:

Bron	Definitie van het begrip risicomanagement
Bannister en Bawcutt (1981)	"Risk Management may be defined as the identification, measurement and economic control of risks that threaten the assets and earnings of a business or other enterprise."
Hoffman (1985)	"Risk Management ist das unternehmenspolitische Instrument zur Sicherung der Unternehmensziele."

Williams en Heins (1989)	“Risk Management is the identification, measurement and treatment of exposures to potential accidental losses, almost always in situations where the only possible outcomes are losses.”
Aart, Horbeek, Jongsmā en Verdonk (1990)	“De interactieve en iteratieve functie in het managementproces die tot doel heeft de onzekerheden, die de doelstellingen van een organisatie in positieve of negatieve zin kunnen beïnvloeden, op bedrijfseconomische wijze zo volledig en systematisch mogelijk te beheersen.”
Louwman en Steens (1994)	“Het geheel van activiteiten en maatregelen, gericht op het beheersen van risico’s waaraan de risico-objecten zijn blootgesteld.”
Claes (2007)	“Risicomanagement is een systematisch en regelmatig onderzoek naar risico’s die mensen, materiele en immateriële belangen en activiteiten bedreigen, en de formulering en implementering van een geïntegreerd beleid met betrekking tot risicoreductie, risico-overdracht en risicofinanciering.”
Willekeurige gemeente	“Een systematisch en cyclisch proces om risico’s te identificeren, te analyseren en te beoordelen. Op basis hiervan maatregelen te nemen en te evalueren.”

Tabel 2.2: Definities van risicomanagement

Talrijke andere definities zijn denkbaar. De bovenstaande weergave maakt echter duidelijk, dat in vrijwel alle gevallen risicomanagement van doen heeft met systematisch onderzoek naar risico’s en met het formuleren van maatregelen om deze risico’s te beheersen (vgl. Chapman, 2001, p. 147, Fone en Young, 2000, p. 41). Risicomanagement kent doorgaans een gefaseerde aanpak. Zo zullen risico’s eerst geïnventariseerd moeten worden. Vervolgens zal de kans moeten worden ingeschat dat de risico’s tot schade leiden en zal een onderzoek moeten worden ingesteld om de risico’s te verkleinen en te voorzien van beheersmaatregelen. Daarna zullen de mogelijkheden tot risicofinanciering en tot overdracht van risico’s onderzocht moeten worden. Tot slot zal het beleid regelmatig getoetst moeten worden aan de veranderende omstandigheden (vgl. Claes, 2007, p. 14, Vaughan, 1996, p. 34, Aritua e.a., 2011, p. 303). Al deze fasen zijn evenzeer van belang, hoewel soms betoogd wordt, dat de inventarisatiefase nog wel eens te weinig aandacht krijgt (Aritua e.a., 2011, p. 304). Uiteraard zijn andere faseringen mogelijk, waarbij andere accenten worden gelegd. Sommige auteurs onderscheiden risk assessment, een fase waarin identificatie, analyse en prioritering plaatsvindt en risk control, de fase waarin risico management planning, risico monitoring en het treffen van beheersmaatregelen plaatsvindt (Raz en Michael, 2001). Anderen onderscheiden zeven fasen: het identificeren van risico’s, het analyseren van kansen en effecten, het ontwikkelen van een strategie om risico’s te reduceren, het monitoren van risicofactoren, het opstellen van een contingentieplan, het managen van een mogelijke crisis en het herstellen van een crisis (Raz en Michael, 2001). Ook wordt soms naar analogie met de plan-do-check-act cyclus vier fasen

onderscheiden in risicomanagement: identificatie, analyse, beheersing en rapportage (Kliem en Ludin, 1997). Het Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission onderscheidt het formuleren van doelstellingen, het inventariseren van gebeurtenissen, het beoordelen van risico's, het formuleren van reacties op risico's en beheersmaatregelen en het communiceren en monitoren. Een en ander zal in een adequate interne omgeving moeten plaatsvinden (COSO, 2004, p. 8).

De term risicomanagement wordt voor het eerst in 1956 geïntroduceerd (Claes, 2007), maar feitelijk wordt al aan risicomanagement gedaan sinds er organisaties zijn (Vaughan, 1996, p. 2). Risicomanagement is immers noodzakelijk, gelet op haar doelstelling: het veiligstellen van de ondernemingsdoelstellingen (Hoffmann, 1985). Iedere organisatie maakt bij nadere beschouwing periodiek een inschatting van mogelijke risico's en beziet hoe deze risico's het best zijn te beheersen, wil zij in staat zijn de realisatie van haar doelstellingen te garanderen.

Wel kent risicomanagement een behoorlijke opkomst de laatste decennia. Daarbij valt tevens een verbreding waar te nemen. De riskmanager die zich eerder richt op statische risico's begint hoe langer hoe meer typische speculatieve ondernemersrisico's tot zijn object van beheersing te rekenen (vgl. Vaughan, 1996, p. 22). Aan de andere kant begint bij accountants, organisatie-adviseurs en controllers de belangstelling voor risicomanagement toe te nemen (Anderson, 2006, Fone en Young, 2000). Deze opkomst wordt in 1992 in de hand gewerkt door de publicatie van het Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance in het Verenigd Koninkrijk en door de publicatie in datzelfde jaar van het Report of the Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, Internal Control – Integrated Framework genaamd, in de Verenigde Staten (Drennan and McConnell, 2007, p. 43). Risicomanagement is vanaf 1992 bijna gemeengoed binnen private organisaties, “a way of making the future manageable in a very specific way” (Miller, 2008, p. 943)

De belangrijkste bijdrage aan de populariteit van risicomanagement wordt echter geleverd door de publicatie van de Sarbanes Oxley Act in 2002, een wet die risicomanagement voorschrijft voor beurtgenoteerde organisaties (Miller, e.a., 2008). In navolging op deze wet lanceert de bovengenoemde Committee of Sponsoring Organizations in 2002 een model om risico's te beheersen: COSO I, in 2004 aangescherpt tot COSO II. In COSO II wordt het begrip enterprise risk management omschreven als: “A process, effected by an entity's board of directors, management and other personnel, applied in strategy setting and across the enterprise, designed to identify potential events that may affect the entity, and manage risks to be within its risk appetite, to provide reasonable assurance regarding the achievement of entity objectives” (COSO, 2004, p. 2). Het betreft hier dus niet alleen statische, maar feitelijk alle risico's. De COSO modellen zijn nadien door veel landen aanvaard en overgenomen in diverse codes voor private en later ook publieke organisaties.

Paape e.a. stellen in dit verband: “Waarom werd COSO I geaccepteerd en uiteindelijk gepromoot als de wereldstandaard? Was het omdat het model al meermalen bewezen had betrouwbaar te zijn om bedrijven te helpen om ‘in control’ te blijven? Nou, niet bepaald. Het was meer een geval van faute de mieux, de afwezigheid van enig ander ‘schijnbaar samenhangend’ model dat kon worden ingepast op het moment dat mensen zeiden: ‘Je hebt ons laten zien hoe we het verkeerd doen. Wat stel je voor om het goed te doen?’” (2009, 27).

2.4 *Risicomanagement binnen Nederlandse gemeenten*

2.4.1 *Opkomst van risicomanagement binnen Nederlandse overheidsorganisaties*

Overheidsorganisaties hebben niet alleen de taak hun interne beheersing adequaat in te richten, maar doorgaans ook een maatschappelijke verantwoordelijkheid. Deze laatste verantwoordelijkheid levert een scala aan extra risico's op welke beheerst moeten worden. Het kan hier om natuurrampen, besmettingen, maar ook macro economische ontwikkelingen gaan. Het beheersen van dit soort risico's wordt hoe langer hoe meer tot de verantwoordelijkheid van de publieke sector gerekend (Marchi en Ravets, 1999). "Public risks come in two broad forms: social risks and organisation risks. Governments can have responsibilities in both areas" (Fone en Young, 2000, p. 13). Ook worden binnen het publieke domein grootschalige projecten uitgevoerd, met de nodige risico's van dien. "Risk management is mandatory for capital infrastructure schemes in the public sector", stellen Aritua en anderen in dit verband (Aritua e.a., 2011, p. 303). Daarnaast staan overheidsorganisaties vanaf de tachtiger jaren onder een toenemende druk om doelmatiger, transparanter en meer beheersbaar te opereren (Baldry, 1998, p. 35). In navolging van de private sector neemt risicomanagement binnen overheidsorganisaties snel aan populariteit toe om de beheersing van interne en externe risico's te kunnen waarborgen: "Risk management has become an important process for public organisations (...) for delivering organisational goals. This may be due to the increasing pressures for improved performance in organisations or from increasingly challenging external environments within which organisations have to exist. Whatever the case, good risk management is considered a critical ingredient for the success of organizational endeavours" (Aritua, p. 2011, p. 304). Diverse codes en richtlijnen worden vanaf het nieuwe millennium opgesteld, die de implementatie van risicomanagement binnen overheidsorganisaties voorschrijven of faciliteren (Paape e.a., 2009, p. 39). "The Good Governance Standard for Public Services" geïntroduceerd in 2004 in het Verenigd Koninkrijk en de Nederlandse "Zorgbrede Governance Code" uit 2006 zijn hier goede voorbeelden van (Drennan and McConnell, 2007, p. 44, Brancheorganisatie Zorg, 2010).

De opkomst van risicomanagement is ook Nederlandse gemeenten niet ontgaan, met als gevolg dat de meeste gemeenten vanaf 2005 risicomanagement organisatorisch en procedureel verankerd hebben.

2.4.2 *Wettelijk kader voor gemeentelijk risicomanagement*

Risicomanagement binnen gemeenten wordt in Nederland zelfs van een wettelijke basis voorzien. Zo staat in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) het volgende (art. 11):

"Het weerstandsvermogen¹ bestaat uit de relatie tussen:

¹ Het weerstandsvermogen kan gedefinieerd worden als het vermogen om tegenvallers op te vangen zonder dat de continuïteit in gevaar komt. Dit vermogen kan worden uitgedrukt als de verhouding

- a. de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de provincie onderscheidenlijk gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken;
- b. alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie" (BBV, art. 11, lid 1).

Hieruit valt op te maken dat dit besluit dus een zeker risicobewustzijn aanjaagt bij gemeenten en impliciet adviseert een financiële buffer voor risico's te creëren.

De onder a. bedoelde capaciteit bestaat uit onder andere reserves (ook stille) en onbenutte belastingcapaciteit. Daarbij moet aangetekend worden dat reserves uiteraard slechts eenmalig aangewend kunnen worden, terwijl de onbenutte belastingcapaciteit een structureel karakter kan hebben. In artikel 11 BBV is in lid 2 tevens bepaald dat er een paragraaf weerstandsvermogen in de begroting moet worden opgenomen waarin in elk geval de volgende drie componenten zijn opgenomen:

- "a. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- b. een inventarisatie van de risico's;
- c. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's" (BBV, art. 11, lid 2).

De paragraaf weerstandsvermogen is dus bij uitstek een onderdeel waarin het risicomanagement concreet wordt gemaakt. Het feit dat het weerstandsvermogen een verplichte paragraaf is, welke moet worden opgenomen in de gemeentelijke begrotingen en verantwoordingen, illustreert het belang dat de wetgever hecht aan een adequate vorm van risicomanagement binnen gemeenten.

De toelichting op het bovenstaande artikel vermeldt het volgende:

"De risico's relevant voor het weerstandsvermogen zijn die risico's die niet anderszins zijn ondervangen. Reguliere risico's – risico's die zich regelmatig voordoen en die veelal vrij goed meetbaar zijn – maken geen deel uit van de risico's in de paragraaf weerstandsvermogen. Hiervoor kunnen immers verzekeringen worden afgesloten of voorzieningen worden gevormd" (nota van Toelichting, BBV, 2003, p. 57).

De weerstandscapaciteit dient dus ter afdekking van risico's. De toelichting maakt duidelijk, dat de wetgever zich hier beperkt tot risico's die niet anderszins zijn te ondervangen met verzekeringen of voorzieningen. De wetgever stelt zich daarbij feitelijk op het standpunt dat reguliere risico's afgedekt kunnen worden met voorzieningen, terwijl voor minder reguliere risico's een reserve kan worden aangesproken (behorende tot de weerstandscapaciteit). In beide gevallen spreekt men echter over het treffen van financiële voorzieningen of maatregelen. Deze maatregelen dienen ter dekking van

tussen de weerstandscapaciteit en de te lopen risico's. De weerstandscapaciteit bestaat uit de potentieel in te zetten middelen om tegenvallers op te vangen (Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden, site, 2011).

risico's die monetair vertaald kunnen worden en worden vaak tegenover maatregelen met een meer operationeel karakter gesteld.

2.4.3 *De knelpunten binnen gemeenten*

In de praktijk van gemeenten levert risicomanagement soms problemen op. Deze problemen bevinden zich allereerst op conceptueel niveau. Omdat het begrip risico doorgaans vrij abstract wordt gedefinieerd als iedere vorm van bedreiging, kan iedere ontwikkeling als risico worden aangemerkt (vgl. Miller, 2008, p. 943). Hoog opgeleide ambtenaren, doorgaans beschouwd als een sterk punt van een organisatie, brengt een vergroot risico met zich mee dat deze ambtenaren elders een betere betrekking vinden of teveel tegengas geven richting de bestuurders. Een daadkrachtig en eensgezind dagelijks bestuur, ook vaak gezien als positief punt, levert het risico op dat het algemeen bestuur haar grip op de organisatie gaat verliezen, met alle gevolgen voor het democratisch gehalte van de besluitvorming van dien. De bovenstaande opmerking betreft een enkele gebeurtenis, een ontwikkeling of een situatie die zich kan voordoen. Daarnaast bestaat een conceptueel afbakeningsprobleem. Ontwikkelingen leiden immers vaak tot andere ontwikkelingen en de vraag rijst hoever men door kan en moet gaan met het traceren van indirecte effecten. Overigens zijn ook de causale verbanden tussen de ontwikkelingen en effecten onderling lang niet altijd helder in de praktijk van gemeenten.

Tevens bestaat het gevaar dat door het concreet benoemen van risico's andere ontwikkelingen aan de aandacht gaan ontsnappen. Een gemeente die de bevolkingsadministratie als het meest risicovolle proces heeft aangemerkt en vervolgens al haar aandacht richt op het waarborgen van de kwaliteit van deze administratie, verliest soms andere cruciale processen uit het oog. Algemeen gesteld loopt risicomanagement tegen het dilemma op, dat risico's enerzijds concreet benoemd moeten worden, terwijl anderzijds het organisatiebrede geheel niet uit het oog mag worden verloren. Nu zijn natuurlijk controlmodellen ontwikkeld waarbij gesteld wordt dat het management haar aandacht zal moeten richten op meerdere aandachtsgebieden tegelijk, maar deze controlmodellen gaan voorbij aan het gegeven dat er doorgaans geen middelen zijn om ieder aandachtsveld tot prioriteit te verheffen.

Een volgend probleem betreft het inschatten van de kans dat zich een bepaalde situatie of gebeurtenis gaat voordoen. Deze kans is een essentieel onderdeel van het begrip risico, maar kan vrijwel nooit goed en kwantitatief worden ingeschat. Een kansverdeling uit het verleden biedt immers nooit een adequate basis voor een toekomstige inschatting. Sterker geformuleerd: het zijn juist de meest ingrijpende gebeurtenissen die nooit adequaat vooraf zijn ingeschat, maar die wel de meeste impact op een organisatie hebben (Taleb, 2008).

Als het inventariseren van risico's al lastig is, dan geldt dit temeer voor het formuleren van effectieve beheersmaatregelen (Drennan and McConnell, 2007, p. 48). Het formuleren en implementeren van maatregelen veronderstelt immers, dat een gemeente effectief kan interveniëren op situaties die zich wellicht in de toekomst kunnen voordoen. Deze veronderstelling is slechts deels houdbaar in de praktijk van gemeenten (vgl. Baldry, 1998, p. 37). Maatregelen leveren soms ongewenste en indirecte effecten op, met als gevolg dat de effectiviteit van deze maatregelen nog wel eens ter

discussie staat (in 't Veld, 1989). Het risico dat binnen een gemeente een pyromaan opstaat, is een algemeen erkend risico. Het formuleren en implementeren van de meest effectieve maatregelen om dit risico te bestrijden is echter veel lastiger.

Tot slot veronderstelt goed risicomanagement dat risico's zo volledig en grondig mogelijk worden geïnventariseerd en worden gecommuniceerd. Ook deze veronderstelling is niet altijd valide in de praktijk. Ambtelijk managers, maar ook bestuurders, doen immers graag een beroep op onvoorzienbare en het liefst exogene factoren, mochten budgetten overschreden zijn of doelstellingen niet zijn gehaald. Het blootleggen van risico's vooraf ontnemt managers en bestuurders de mogelijkheid om deze factoren achteraf als excuus te gebruiken.

Samengevat is het dus in de praktijk van gemeenten zelden bekend wat precies een risico is en wat de impact van dat risico is, levert de concentratie op bepaalde risicogebieden soms een tunnelvisie op, is de kans dat een bepaald risico zich voordoet niet altijd bekend, is ook de effectiviteit van de beheersmaatregelen niet altijd helder en worden risico's soms bewust achtergehouden om daar later in de vorm van een onvoorzienbare omstandigheid een beroep op te kunnen doen. Dit maakt, dat voorzichtig met risicomanagement moet worden omgegaan: risicomanagement mag nooit de indruk wekken dat alle risico's bekend zijn en dat de organisatie is voorbereid op al wat komen gaat (vgl. Vaughan, 1996, p. 39). Dit maakt ook, dat risicomanagementmodellen die voorbij gaan aan bovenstaande complicaties, de nodige hinder ondervinden in de praktijk. Paape e.a. stellen in dit verband het volgende: "Risicomanagementconsultants koesterden beide modellen (COSO I en II, red.), hoewel de 'meer ontwikkelde' consultants vanaf het begin wisten dat de modellen een aantal misleidende vooronderstellingen en tekortkomingen bevatten, die nog wel eens beschamend aan het daglicht konden komen. Onder de meest ingebakken fouten zaten curieuze opvattingen over de homo economicus" (2009, p. 28).

Deze knelpunten maken, dat men risicomanagement niet altijd als even zinvol ervaart. Sommige auteurs nuanceren dit beeld en constateren dat sommige fasen binnen het risicomanagement als meer zinvol worden ervaren dan andere. Zo wordt de identificatie en analyse van risico's nuttiger geacht dan de beheersing van risico's (Raz en Michael, 2001).

2.5 *Normen voor gemeentelijk risicomanagement*

In essentie staat bij risicomanagement het onderkennen en beheersbaar maken van risico's centraal. Risico's kunnen worden gereduceerd door beheersmaatregelen te treffen of door monetaire voorzieningen te treffen (of beide). Verder is het van belang dat de inventarisatie en rapportage van risico's onafhankelijk plaatsvindt. Dit hoeft niet door een externe partij gedaan te worden; ook een medewerker van de gemeente kan deze taak vervullen. Deze medewerker zal echter niet werkzaam binnen de afdeling mogen zijn waar de risico's betrekking op hebben. Voor dit onderzoek kunnen de bovenstaande beschouwingen worden vertaald naar de volgende normen.

Norm	Indicator
De gemeente heeft bepaald en gecommuniceerd wat onder een risico moet worden verstaan.	De definitie dient in ieder geval in te gaan op incidentele risico's met negatieve gevolgen.
De gemeente inventariseert haar risico's systematisch en structureel.	Dit zal jaarlijks en over alle programma's en onafhankelijk moeten plaatsvinden.
De gemeente heeft een inschatting gemaakt van de impact van de risico's.	Er wordt een onderscheid gemaakt tussen kleine-grote kans en kleine-grote schade.
De gemeente heeft haar weerstandsvermogen op een hoogte gebracht die in relatie staat tot de risico's die monetair te vertalen zijn of anderzijds hiervoor financiële voorzieningen getroffen.	Het weerstandsvermogen en de overige financiële voorzieningen mogen niet kleiner zijn dan de monetaire som van de risico's die monetair vertaald kunnen worden.
De gemeente heeft voor de overige risico's operationele beheersmaatregelen geformuleerd.	Deze zullen SMART moeten zijn geformuleerd en ook organisatorisch eenduidig moeten zijn belegd. Zo moet duidelijk zijn wie voor welk risico verantwoordelijk is. Ook moet helder zijn wie welke maatregelen wanneer moet nemen.
Het effect van de maatregelen zal systematisch en periodiek beoordeeld moeten worden.	Dit zal onafhankelijk gedaan moeten worden en minimaal één keer per jaar, organisatiebreed.
Er wordt binnen de organisatie aandacht besteed aan de opleiding op het gebied van risicomanagement. Er is budget aanwezig om risicomanagement vorm te geven.	Jaarlijks zullen medewerkers geschoold moeten worden in risicomanagement, zeker de verantwoordelijke budgethouders.
De rapportagelijnen met betrekking tot risicomanagement zijn onafhankelijk en inzichtelijk.	In begrotingen, rapportages en verantwoordingen zal aandacht moeten worden besteed aan de risico's. Deze passages zullen moeten worden getoetst door onafhankelijke medewerkers (die geen belang hebben bij een bepaald risico).

Tabel 2.3: Normen voor risicomanagement binnen een gemeente

Ter toelichting kan nog worden gesteld, dat het uiteraard niet nodig is om zowel een monetaire voorziening als een beheersmaatregel te treffen voor één en hetzelfde risico. Eén vorm van risicoreductie volstaat. Over het algemeen treft men monetaire voorzieningen als het betreffende risico eenvoudig in geld is uit te drukken. Voor de overige risico's worden operationele beheersmaatregelen getroffen.

De bovenstaande normen zijn nog generiek en hebben betrekking op alle risico's. Het is gelet op de afbakening van dit onderzoek raadzaam om het normenkader te concretiseren en specifiek voor risicomanagement binnen grondexploitatie uit te werken.

2.6 Normen voor risicomanagement binnen gemeentelijke grondexploitatie

2.6.1 Een gemeentelijke grondexploitatie

Ongeveer 65% van de Nederlandse gemeenten hanteert een actief grondbeleid (Lahpor-van der Maarel, 2010). Als de gemeente voor een project actief grondbeleid wil voeren, opent zij voor dat project een grondexploitatie. Een grondexploitatie is een plan waarin de beleidsuitgangspunten voor een bepaald grondproject zijn opgenomen. Tot die uitgangspunten behoren onder andere het woningbouwprogramma, de verwachte aankoopprijs voor de grond, de gronduitgifteprijs en de planning van de werkzaamheden. Daarnaast worden ook maatschappelijke criteria opgenomen in het plan, zoals de uiteindelijke doelgroep, de uiteindelijke verkoopprijs, de hoeveelheid groen, parkeerplaatsen, etc. Ook bevat een grondexploitatie een begroting voor het gehele project, welke naar tijd is gespecificeerd. Een grondexploitatie moet door de gemeenteraad worden vastgesteld.

Een tweede stap in het grondexploitatieproces is het bouwrijp maken van de grond. Daartoe behoren bijvoorbeeld het ophogen van de grond, het aanleggen van riolering- en drainagevoorzieningen en het slopen van bestaande opstallen. Ook het aanleggen van de voorzieningen die nodig zijn voor de bouw, zoals bouwstraten, behoort tot het bouwrijp maken. Naast bouwrijp moet het gebied ook woonrijp worden gemaakt. Het woonrijp maken behelst de 'afwerking' van het gebied, zoals de aanleg van groenvoorzieningen, brandkranen, straatverlichting en het afwerken van de trottoirs. Hoewel het bouw- en woonrijp maken vaak als één categorie werkzaamheden wordt beschouwd, liggen de verschillende activiteiten in de tijd soms tamelijk ver uit elkaar: bouwrijp maken gebeurt voorafgaand aan de bouw, woonrijp maken meestal nadat de bouw is afgerond.

Kosten en opbrengsten grondexploitatie	
Kosten	Opbrengsten
Verwerving	Goedkope woningbouw
Sloop & Grondwerk	Middeldure woningbouw
Riolering	Duur woningbouw
Verharding	Bijzondere (maatschappelijke) doeleinden
Groen en water	Commerciële functies (winkels, kantoren, bedrijven)
Lichtmasten & brandkranen	
Kunstwerken (bruggen e.d.)	
V&T (planvoorbereiding en toezicht uitvoering)	Subsidies (rijk, provincie, EU)
Bijdrage bovenwijkse voorzieningen	
Rentekosten	Rentebaten
Kostenstijging	Opbrengstenstijging
Totale kosten	Totaal opbrengsten
Saldo kosten-opbrengsten	

Tabel 2.4: Posten van de grondexploitatie

De kosten en opbrengsten gemaakt voor lopende grondexploitaties, worden doorgaans geactiveerd onder de balanspost voorraden als onderhanden werk. Bij onderhanden werk geactiveerde kosten betreffen bijvoorbeeld verwervingskosten of kosten voor bouw- en woonrijp maken, geactiveerde opbrengsten zijn onder andere opbrengsten uit grondverkoop of ontvangen subsidies. Het saldo van deze balanspost is geïnvesteerd vermogen dat in de toekomst nog moet worden terugverdiend met (grond)opbrengsten (Berns e.a., 2010, p. 37).

De bouwrijp gemaakte grond wordt in sommige gevallen uitgegeven aan een andere partij, die de uiteindelijk gewenste bestemming realiseert. De gemeente bouwt dan zelf geen woningen of bedrijfspanden, maar besteedt dit uit aan een andere partij; na het aanleggen van infrastructuur en publieke voorzieningen wordt de rest van het gebied door bijvoorbeeld een aannemersbedrijf, een projectontwikkelaar of een woningbouwcorporatie gerealiseerd. Deze derde partij neemt de grond van de gemeente over, realiseert en verkoopt de objecten aan de uiteindelijke gebruiker. Uiteraard stelt de gemeente daarbij eisen ten aanzien van de objecten die gerealiseerd moeten worden. Deze eisen betreffen dan niet alleen de inhoudelijke eisen, maar ook de maatschappelijke criteria en komen overeen met de uitgangspunten van de oorspronkelijke grondexploitatie.

Het grondexploitatieproces is complex en langdurig van aard. Dat brengt de nodige financiële en andersoortige risico's met zich mee, welke in 2011 geïdentificeerd worden door Nap. Zo kan de gemeente een marktrisico lopen. De woningen blijven dan onverkocht als gevolg van economische neergang of bevolkingsdaling. Ook loopt de gemeente doelgroep- of locatierisico's als zij zich concentreert op één doelgroep en woningen realiseert op één locatie. Verder kunnen projectontwikkelaars failliet gaan of anderszins hun verplichtingen niet meer nakomen. Uiteraard staat de gemeente bloot aan politieke risico's. Het betreft hier nieuwe inzichten bij bestuurders en politici, bezwaar- en beroepprocedures en mogelijke nieuwe wetgeving. Tot slot loopt de gemeente renterisico's (Nap, 2011). Aangezien de kost doorgaans voor de baat uitgaat bij grondexploitaties, levert vertraging in de realisatie een extra rentelast op. Uiteraard zijn ook andere risico's denkbaar, afhankelijk van de specificaties van de betreffende grondexploitatie. Risico's met betrekking tot grootschalige projecten binnen de overheid en het belang van risicomanagement daarbij, worden over het algemeen goed erkend: "Scholars recognise that adapting the project to changes in customer needs can be business critical. Changes are typically accepted when their prospective benefits to future operations are thought to outweigh the adaptation costs and risk of delays, which can both be significant" (Gil en Tether, 2011, p. 415).

2.6.2 Normenkader voor risicomanagement binnen grondexploitatie

Om risico's op te vangen op het gebied van grondexploitatie, houdt de gemeente conform de wettelijke bepalingen meestal een reserve aan welke onderdeel uitmaakt van de weerstandscapaciteit. Soms wordt deze reserve tot de algemene reserve gerekend, soms wordt voor grondexploitatie een specifieke reserve aangehouden. In het laatste geval wordt de reserve soms ondergebracht bij het grondbedrijf onder de naam Algemene Reserve Grondbedrijf (ARG). Door het instellen van een aparte reserve voor het grondbedrijf worden de financiële resultaten en risico's van het grondbedrijf gescheiden van de financiële huishouding met betrekking tot de overige

gemeentelijke taken. De ARG vormt als het ware een buffer voor de financiële risico's die samenhangen met de grondexploitaties. Als een gemeentelijke grondexploitatie positief wordt afgesloten, wordt de winst vaak toegevoegd aan de ARG. Als op een gemeentelijke grondexploitatie een tekort wordt verwacht, wordt hiervoor een voorziening gecreëerd die van de ARG wordt afgeschreven.

Om de benodigde weerstandscapaciteit te kunnen traceren zal de financiële omvang van de risico's bepaald moeten worden. Hier bestaat geen universele methode voor (RIBO, 2011).

Vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken is de IFLO-norm opgesteld. Deze norm wordt door sommige provincies en gemeenten gebruikt voor de bepaling van de minimaal noodzakelijke weerstandscapaciteit. De IFLO-norm relateert de hoogte van de benodigde weerstandscapaciteit aan de boekwaarden van de complexen in exploitatie en de nog te maken kosten. De norm bestaat dus uit twee elementen

1. 10% van de boekwaarden van de exploitaties.
2. 10% van de nog te maken kosten in deze exploitaties.

De IFLO-norm is een eenvoudige manier om het risico's op het gebied van grondexploitatie te berekenen, maar geeft slechts een indicatieve schatting. Hier kleven uiteraard nadelen aan. Ten eerste levert de methode geen maatwerk ten opzichte van de risico's die daadwerkelijk worden gelopen. Ten tweede houdt de IFLO-norm onvoldoende rekening met jaarlijkse fluctuaties in de twee gebruikte grootheden, de uitkomst is dus slechts een momentopname.

Een tweede methode om de vereiste weerstandscapaciteit te bepalen is een beoordeling van de risico's per grondexploitatie. Door vervolgens de risico's van alle grondexploitaties te sommeren ontstaat een beeld van het totale financiële risico. Het voordeel van deze methode is een vrij precieze benadering van de risico's, het nadeel is echter de grote hoeveelheid werk die aan deze methode verbonden is. Daarnaast zijn soms niet alle risico's daadwerkelijk kwantificeerbaar of moet er noodgedwongen een grote marge worden gehanteerd.

Veel gemeenten hebben (in samenspraak met hun accountant) een eigen methode opgesteld om de vereiste weerstandscapaciteit te bepalen. Hiervoor worden diverse rekenmodellen gebruikt.

Het eerder gepresenteerde normenkader kan nu specifiek voor grondexploitaties worden ingevuld. Conform de wettelijke bepaling zal twee keer per jaar een actualisatie van de risico's met betrekking tot de grondexploitaties dienen plaats te vinden: tijdens de vormgeving van de programmabegroting en tijdens de opmaak van de jaarverantwoording. Deze actualisatie betreft eerst een inventarisatie en monetaire kwantificering van de risico's. Daarnaast dient de reserves en voorzieningen in verhouding te worden gebracht met de kwantificering. Idealiter worden voorzieningen of bestemmingsreserves getroffen om de monetaire vertaling van risico's binnen de grondexploitaties af te dekken. Mocht de capaciteit ontoereikend zijn, dan dient te worden aangegeven welke maatregelen de gemeente verder treft. Het is verder van belang dat deze actualisatie wordt uitgevoerd door een onafhankelijke actor, niet werkzaam onder de budgethouder van de

grondexploitaties. De actualisatie dient in de programmabegroting en in de jaarverantwoording te worden opgenomen onder de paragraaf weerstandsvermogen.

Een en ander levert het volgende kader op voor risicomangement gericht op specifiek grondexploitatie.

Norm voor risicomangement	Operationeel voor grondexploitatie
Inventarisatie	De risico's op het gebied van grondexploitaties zullen twee keer per jaar geïnventariseerd moeten worden.
Kwantificering	De risico's op het gebied van grondexploitaties zullen twee keer per jaar zo veel mogelijk in monetaire termen gekwantificeerd moeten worden en verwerkt moeten worden in een geactualiseerde prognose per exploitatie.
Financiële maatregelen	De monetaire vertaling van risico's binnen de grondexploitaties worden voorzien van voorzieningen of bestemmingsreserves.
Overige maatregelen	Als men de risico's niet afdekt met voorzieningen of reserves, dan dient te worden aangegeven welke maatregelen de gemeente wel treft.
Uitvoering	De actualisatie dient te worden uitgevoerd door een actor die niet werkzaam is onder de budgethouder voor grondexploitatie.
Communicatie	De actualisatie dient in de programmabegroting en de jaarverantwoording opgenomen te worden onder de paragraaf weerstandsvermogen.

Tabel 2.5: Normen operationeel voor grondexploitatie

Tal van beheersmaatregelen zijn mogelijk om risico's op het gebied van grondexploitatie het hoofd te bieden. Zo kan de gemeente risico's afwentelen op een projectontwikkelaar, die dan ook de kosten voor bouw- en woonrijp maken voor zijn rekening neemt (consessiemodel). Een gemeente kan ook juist de exploitatie en zelfs de verkoop aan consumenten in eigen beheer doen. Ook bieden

ketensamenwerking en strategische samenwerking mogelijkheden. Het goed vervullen van de regie en goede regionale afstemming zijn eveneens risicoreducerende activiteiten. Tevens kan samenwerking met de rijksoverheid worden aangegaan (Berns e.a., 2010, p. 51 e.v.). Sommige gemeenten vereenvoudigen hun inkoop- en aanbestedingsbeleid en geven aan snel bouwvergunningen te willen afgeven. Daarnaast wordt particulier opdrachtgeverschap gestimuleerd worden en wordt meer dan voorheen gegrepen naar erfpachtconstructies. Ook geven gemeenten soms directe financiële prikkels af aan marktpartijen om de bouwproductie te stimuleren, zoals renteloze leningen, koppelsubsidies of financiering van de plankosten (Lahpor-van der Maarel, 2010, p. 47). Baldry onderscheidt in dit verband risk retention (reservering), reduction, transfer en avoidance (Baldry, 1998, p. 39).

Hoofdstuk 3: Het beleid van risicomanagement

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal het beleid dat de gemeente Súdwest-Fryslân op het gebied van risicomanagement hanteert, worden toegelicht. Daarbij zij gesteld, dat risicomanagement binnen de gemeente Súdwest-Fryslân op dit moment sterk in ontwikkeling is. Het duiden van een stand van zaken is dan ook eerder op te vatten als een momentopname. Het beleid dat de gemeente voert met betrekking tot risicomanagement binnen grondexploitatie, is te zien als generiek beleid. Dit beleid wordt op concernniveau geformuleerd en vervolgens in de praktijk vertaald naar de diverse beleidsvelden, waaronder grondexploitatie. Omdat de gemeente voor grondexploitatie geen specifiek risicomanagement beleid hanteert, wordt in dit hoofdstuk het beleid voor risicomanagement binnen grondexploitatie getraceerd aan de hand van het concernbeleid. De vertaling en implementatie van dat beleid naar grondexploitatie, wordt ten behoeve van dit onderzoek als illustratie van de praktijk aangemerkt en zal in het volgende hoofdstuk aan de orde komen. Dit hoofdstuk zal ingaan op de inhoud van het beleid, maar ook op de besluitvorming met betrekking tot dit beleid. Tevens zullen enkele organisatorische aspecten aan bod komen en zal worden ingegaan op de aard en financiële omvang van de geconstateerde risico's. Dit hoofdstuk is gebaseerd op een documentenanalyse, welke is aangevuld met enkele interviews.

3.2 Het beleid van risicomanagement

3.2.1 Opmaat

Het begrip risicomanagement wordt expliciet uitgewerkt in de bestuursrapportage 2011, welke op 27 oktober 2011 aan de raad voor kennisgeving wordt aangeboden (Besluitenlijst Raad, oktober 2011). De bestuursrapportage vermeldt in dit verband:

“Tijdens de behandeling van de Perspectiefnota is door de raadscommissie Bestjoer en Finânsjes aangegeven meer zekerheid te willen inzake risico's en onzekerheden. Hiervoor is organisatiebreed een inventarisatie gedaan. De resultaten van deze inventarisatie (quickscan) worden in de septemberrapportage gebundeld en aan de raadscommissie Bestjoer en Finânsjes aangeboden. Na deze eerste inventarisatie zal het risicomanagement scherper in beeld worden gebracht” (Bestuursrapportage, 2011, p. 52). In deze bestuursrapportage wordt ook de gemeentelijke visie ten aanzien van risicomanagement verwoord: “Risicomanagement dient vooral te gaan om bewustwording. De kracht van een goed risicomanagement is dat de organisatie bewust is welke onzekerheden de door de raad gestelde doelen in de weg staan. En dat maatregelen hiertegen kunnen worden getroffen. Risicomanagement omvat meer dan lijsten met risico's ontwikkeld worden en dat daarmee het weerstandsvermogen kan worden bepaald. Het “verder stimuleren van het risicobewustzijn in de gemeentelijke organisatie” is een groeiproces in onze lerende organisatie. Risicomanagement dient meer aandacht te krijgen en zal als vanzelfsprekend in diverse planning & control overleggen staan. In het laatste kwartaal van 2011 zal de raad een nota weerstandsvermogen en risicomanagement van het college ontvangen, waarin het gemeentelijk risicomanagement, het opvangen van risico's door verzekeringen, voorzieningen, het weerstandsvermogen wordt

uitgewerkt. In de nota wordt tevens de gewenste weerstandscapaciteit bepaald” (Bestuursrapportage, 2011, p. 52).

De septemberrapportage wordt als bijlage bij het programmapunt Programmabegroting 2012 voor de raadsvergadering van 10 november 2011 geagendeerd, nadat de commissie Bestjoer en Finansjes op 6 oktober 2011 kennis neemt van de rapportage (Besluitenlijst Commissie Bestjoer en Finansjes, oktober 2011). Deze septemberrapportage analyseert een zestal onderdelen, waar risico's aan verbonden zijn:

- De ontwikkeling van de algemene uitkering.
- De impact van het bestuursakkoord tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen.
- De relatie met de nota reserves en voorzieningen.
- De impact van kapitaalgoederen.
- Ontwikkelingen op het gebied van grondexploitatie.
- De taakstelling besparingen (Septemberrapportage, 2011, p. 3).

Het belang van risicomanagement wordt in deze rapportage vrij expliciet verwoord: “Wij beseffen ons dat het invoeren van een systeem van risicomanagement nodig is om de risico's beter in beeld te krijgen en te beheersen. Invoering van risicomanagement staat voor dit jaar in de planning, zodat wij in de toekomst verfijndere inzichten in de risico's kunnen geven. Hierbij denken wij aan het structureel inbedden van aandacht voor risicomanagement in onze planning- en controlcyclus” (Septemberrapportage, 2011, p.8). De septemberrapportage maakt melding van een risico inventarisatie, de quick scan die wordt aangekondigd in de bestuursrapportage 2011. Desgevraagd wordt deze inventarisatie onder regie van de Concernstaf gemaakt door de ambtenaren van de verschillende afdelingen. Afdelingen benoemen tijdens deze inventarisatie de risico's, geven de verantwoordelijke ambtenaar en afdeling aan, maken een inschatting van de kans (voor zover mogelijk), geven aan of het een regulier risico betreft, maken een schatting van de financiële gevolgen als het risico optreedt, geven aan hoe het risico beheerst moet worden en maken een inschatting van de reële financiële gevolgen (kans maal financieel gevolg)(Inventarisatieformat, 2011). De Concernstaf vertaalt deze totale inventarisatie vervolgens naar een resumé van ingeschatte onzekerheden, welke in de septemberrapportage wordt opgenomen (Septemberrapportage, 2011, p. 15). Daarbij maakt men tevens gebruik van inzichten die bij andere gemeenten in Noord-Nederland bestaan (Septemberrapportage, 2011, p. 7). In het resumé worden de bovenstaande risico onderdelen voorzien van risico's, welke ook monetair vertaald worden. Zo onderkent men risico's in achterstallig onderhoud van kapitaalgoederen en risico's binnen de grondexploitatie (Septemberrapportage, 2011, p. 15).

3.2.2 Risico en risicomanagement: de nota van 2011

De programmabegroting 2012 geeft een verdere aanzet voor de ontwikkeling van beleid op het gebied van risicomanagement. “Er komt steeds meer aandacht voor de risico's waarmee wij dagelijks te maken hebben. Deze aandacht mag beslist niet leiden tot een schrikreactie en een overkill aan maatregelen om de risico's te voorkomen. Het is belangrijk bewust met risico's om te gaan en ze door goed gekozen maatregelen wet te nemen of te verminderen”, zo stelt de begroting in dit verband (Programmabegroting 2012, p. 119).

In het najaar van 2011 wordt de nota weerstandsvermogen en risicomanagement geconcipeerd. Het begrip risico wordt in de nota weerstandsvermogen en risicomanagement gedefinieerd als een “onzekerheid dat een gebeurtenis zich voordoet waarbij zowel positieve als negatieve effecten kunnen optreden” (nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement, 2011, p. 6). In de bijlage wordt in dit verband het volgende gesteld: “Deze effecten kunnen beleidsmatig- en of financieel zijn. Bij het weerstandsvermogen wordt uitgegaan van alleen de financiële gevolgen van risico’s. Bovenvermelde definiëring houdt in dat de volgende zaken niet tot risico’s behoren;

- Gebeurtenissen waarvan bekend is dat ze zullen optreden.
Denk hierbij bijvoorbeeld aan de gevolgen van beleid en plannen waarvan wij uit ervaring weten dat ze zullen optreden (bijv. op termijn aflopen van specifieke uitkeringen zoals bijvoorbeeld specifieke rijksbijdragen of nadeelcompensaties). Op basis van ervaringscijfers kan vooraf een inschatting worden gemaakt van de omvang zodat de kosten, via een voorziening of bestemmingsreserve, een integraal onderdeel vormen in de besluitvorming.
- Gebeurtenissen die voor de gemeente geen financiële gevolgen hebben” (nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement, 2011, bijlage I).

Voor de bepaling van het weerstandsvermogen definieert de gemeente in navolging op de bovenstaande definitie in de programmabegroting 2012 risico’s als mogelijke gebeurtenissen waarmee financieel geen rekening is gehouden, maar die wel financiële gevolgen kunnen hebben (Programmabegroting 2012, p. 119). Hierbij wordt uitgegaan van alleen de negatieve financiële gevolgen van risico’s en alleen die risico’s waar men geen beheersmaatregelen voor kan treffen. Voor bekende en gekwantificeerde gebeurtenissen kunnen verzekeringen worden afgesloten, voorzieningen worden getroffen of bestemmingsreserves worden opgericht (Programmabegroting 2012, p. 119). Voor zaken waarvoor nog geen maatregel getroffen kan worden dient dan de weerstandscapaciteit. “Om de continuïteit van de uitvoering van het beleid te kunnen waarborgen is het van belang om een weerstandvermogen in stand te houden dat groot genoeg is om de financiële effecten van risico’s op te vangen” (ibid, p. 119). Om de benodigde weerstandscapaciteit te traceren, wordt het belang van een inventarisatie onderstreept: “Het gaat eerst om een inventarisatie van de bestaande en afgewogen incidentele en structurele risico’s. De risico’s moeten worden afgewogen omdat het onwaarschijnlijk is dat een bepaald risico zich meer dan een keer per jaar voordoet” (ibid, p. 119).

Risicomanagement wordt door de gemeente gedefinieerd als het “nemen van beslissingen die gericht zijn op het voorkomen of minimaliseren van de nadelige effecten die voortkomen uit het optreden van risico’s” (nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement, 2011, bijlage I). De gemeente volgt in haar aanpak de volgende lijn. “Het inventariseren van risico’s is de eerste stap. Daarnaast moeten de al genomen beheersmaatregelen worden geïdentificeerd. Wat overblijft na de hiervoor genoemde twee stappen is het niet afgedekte risico. Daarnaast moet de aanwezige buffer (weerstandscapaciteit) van de gemeente definitief worden bepaald. Tot slot vindt er een vergelijking plaats tussen de niet-afgedekte risico’s en de weerstandscapaciteit” (Programmabegroting 2012, p. 122). Hieruit valt op te maken, dat de gemeente eerst poogt risico’s te inventariseren en met beheersmaatregelen af te dekken. Pas als dat niet mogelijk blijkt, ziet men om naar de weerstandscapaciteit. Ook in de nota weerstandsvermogen en risicomanagement wordt deze lijn gevolgd: “Risicomanagement komt dus eerst. Pas als een risico, ondanks de inspanningen op het gebied van risicomanagement, toch optreedt en negatieve gevolgen heeft voor de gemeente, dan

komt het weerstandvermogen in beeld. Weerstandvermogen is daarmee het sluitstuk van risicomangement” (nota Weerstandsvermogen en Riscicomangement, 2011, p. 6).

In de programmabegroting 2012 wordt al een vooraankondiging gedaan van de nota weerstandsvermogen en risicomangement, welke nog moet worden vastgesteld. Deze nota wordt in november 2011 opgeleverd en geeft invulling aan de financiële verordening van de gemeente, waarin is vastgesteld dat het college de raad eens in de vier jaar een nota weerstandsvermogen en risicomangement aanbiedt. De nota maakt gebruik van de risico inventarisatie, zoals deze in de septemberrapportage is gepresenteerd. De doelstelling van de nota is om “richtlijnen/kader aan te reiken voor het proces gericht op het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit en de beschikbare weerstandscapaciteit, waarmee vervolgens de gewenste hoeveelheid weerstandsvermogen kan worden vastgesteld. Nevendoelen zijn het verhogen van het risicobewustzijn en het inzichtelijk maken van motieven voor het aanhouden van een bepaalde omvang aan eigen vermogen” (nota Weerstandsvermogen en Riscicomangement, 2011, p. 4). De nota legt tevens een relatie met de planning en control cyclus: “De financiële uitwerking van deze nota wordt periodiek opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen in de programmabegroting en de jaarrekening (P&C cyclus)” (ibid, p. 4). Later stelt de nota in dit verband: “Integrale rapportage over risico’s vindt vanuit de verplichting van het BBV op tenminste twee momenten in het jaar plaats, bij de programmabegroting en bij de jaarrekening. Bij tussentijdse rapportages wordt alleen gerapporteerd indien nieuwe substantiële risico’s zijn geïdentificeerd of indien die zijn afgewend” (ibid, p. 10).

De gemeente onderscheidt in de nota weerstandsvermogen en risicomangement een drietal fasen van risicomangement²:

Fase 1: Identificeren en classificeren.

Fase 2: Kwantificeren.

Fase 3: Sturen en beheersen (ibid, p. 6).

Bij het kwantificeren worden risico’s ingeschaald op impact en op waarschijnlijkheid. De impact x de waarschijnlijkheid levert een bepaalde score op, welke groter of gelijk aan 8 moet zijn om voor vermelding in aanmerking te komen. De gemeente onderscheidt een aantal manieren om met risico’s om te gaan (vermijden, beheersen, overdragen en accepteren). Maatregelen voor de reductie van de impact van risico’s liggen op het operationele vlak. Het gaat hierbij niet alleen om het kiezen van de juiste maatregel en het toepassen daarvan, maar ook om het bewaken en controleren dat de gekozen maatregel effect heeft. De aandacht gaat daarbij uit naar de risico’s die het hoogst scoren. De benodigde weerstandscapaciteit is opgebouwd uit een minimumnorm (2% van de AU en van de OZB capaciteit) en de som van de verwachte omvang van de risico’s x de waarschijnlijkheid van deze

² Desgevraagd sluit men niet uit, dat deze fasering anders wordt bij het vaststellen van de nieuwe nota weerstandsvermogen en risicomangement in juni 2012.

risico's. Omdat niet alle risico's zich tegelijkertijd zullen voordoen wordt de uitkomst van deze som berekening gecorrigeerd met een zogenaamde zekerheidsfactor (nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement, 2011, p. 13).

De nota onderscheidt in de analyse van risico's de volgende onderdelen, welke voor een groot deel overeenkomen met de stappen uit de inventarisatie die ten behoeve van de septemberrapportage is gemaakt:

- “Een inschatting dat een gebeurtenis optreedt. Hierbij moet aangegeven worden hoe vaak een risico zich zal voordoen.
- De inschatting van de kans voor het grootste deel van de risico's op basis van historische cijfers.
- Het bepalen van de mate waarin het financiële gevolg van een risico is in te schatten. Hierbij wordt van het financiële gevolg bepaald of het goed, redelijk, slecht of niet is in te schatten.
- Wanneer duidelijk is wat het financiële gevolg van een risico zal zijn, is de mate van inschatbaarheid bepaald op 'goed'. Waar de inschatting is gebaseerd op historie of eigen kennis en inzichten van de actualiteit of de toekomst, is dit bepaald op 'redelijk'.
- De financiële gevolgen van het voordoen van elk risico moeten in beeld worden gebracht, tenzij is aangegeven dat dit niet mogelijk is.
- Duidelijkheid over het feit of een risico regulier of niet-regulier is. Tijdens deze stap wordt met andere woorden inzichtelijk of een bepaald risico al afgedekt is of niet.
- Het financiële gevolg voor de berekening van het weerstandsvermogen. Dit is de kans vermenigvuldigd met het financiële gevolg” (nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement, 2011, bijlage II).

De nota categoriseert een aantal risicogebieden en geeft ook globaal enkele risico's binnen deze gebieden weer. Zo worden risico's van financiële, juridische, materiële en personele aard onderscheiden. Bij financiële risico's kan men denken aan ontwikkelingen binnen de algemene uitkering of binnen de grondexploitaties. Schadeclaims zijn een voorbeeld van juridische risico's (nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement, 2011, bijlage II).

3.2.3 *Na de nota*

De nota is niet het eindpunt van de gemeente op het gebied van risicomanagement: “Na de quick scan bij de septemberrapportage zal een tweede stap met de nodige voorzichtigheid bij de jaarrekening 2011 worden betracht. De integrale ontwikkeling en de implementatie van het volledige concept risicomanagement binnen de gemeente zal in 2012 bij de perspectiefnota en de begroting 2013 tot stand worden gebracht. De kern van de aanpak zal liggen op het breder en dieper in de organisatie toepassen van risicomanagement” (nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement, 2011, p.10). De nota erkent dat niet voor iedere situatie een pasklare oplossing voorhanden is en dat het identificeren, classificeren en met name het kwantificeren van risico's kennis en ervaring vereist (ibid, p. 19). Bij de verdere vormgeving van risicomanagement zullen de afdelingsmanagers en teammanagers een prominente rol gaan spelen. Kernpunten bij dit proces zullen zijn:

- Het signaleren van risico's.
- Het identificeren en kwantificeren van risico's.

- Risico bewustwordingsproces bij managers en medewerkers.
- Educatie van managers en medewerkers (nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement, 2011, p. 19).

Nieuwe financiële risico's zullen volgens de nota worden vermeld in de begroting 2013. Bij de perspectiefnota 2013 zal dan aan de hand van de financiële risico's een duidelijk beeld van de benodigde weerstandscapaciteit worden geschetst. Dit beeld is nog niet oordeelvormend, gelet op alle onzekerheden in het proces en de praktijk. Gedurende 2013³ zal op basis van voortschrijdend onderzoek een volledige match worden gemaakt tussen de benodigde weerstandscapaciteit en de beschikbare weerstandscapaciteit. Pas in dat stadium kan een oordeel worden gegeven over de aan te houden omvang van het weerstandsvermogen (ibid, p. 19). Tevens wordt aangegeven dat naast financiële risico's er ook andere risico's zijn. De bepaling van de impact van deze andere risicocategorieën zal in het vervolgtraject van Concerncontrol worden meegenomen.

De nota wordt op 8 november 2011 door het college vastgesteld. Op 22 november 2011 wordt de nota risicomanagement en weerstandsvermogen gepresenteerd en besproken in een informatieve bijeenkomst voor de gemeenteraad (Collegevoorstel, 31 januari 2012). De nota wordt vervolgens geagendeerd voor de commissie Bestjoer en Finansjes op 1 december 2011. In deze commissievergadering wordt aangedrongen op een second opinion: "Na bespreking van de nota door de commissie trekt het college het voorstel in en geeft daarbij aan begin volgend jaar te zullen komen met een nota waarbij een extern bureau ingeschakeld wordt dat gespecialiseerd is in deze materie" (Besluit Commissie Bestjoer en Finansjes, 1 december 2011).

De gemeente neemt vervolgens contact op met een extern bureau, dat gespecialiseerd is in risicomanagement. Op hoofdlijnen adviseert dit bureau om het beleid te verankeren in de organisatie, het beleid aan te scherpen op het gebied van kennis, draagvlak te creëren en meer aandacht te besteden aan het beheersen van risico's (Collegevoorstel, 31 januari 2012). Desgevraagd adviseert het bureau tevens om de bevoegdheden en verantwoordelijkheden met betrekking tot risicomanagement concreter te benoemen en te beleggen in de organisatie. Op 14 februari 2012 besluit het college om de gemeenteraad door middel van een begrotingswijziging voor te stellen een bedrag van € 23.000 in 2012 beschikbaar te stellen voor de implementatie van risicomanagement en vanaf 2013 een structureel bedrag van € 8.000 op te nemen in de begroting (Collegevoorstel, 31 januari 2012, Voorstel Commissie Bestjoer en Finansjes, 6 maart 2012). Dit voorstel komt in de commissie Bestjoer en Finansjes van 6 maart 2012 en wordt vervolgens geagendeerd voor de raadsvergadering van 22 maart 2012, waar conform besloten wordt (Besluitenlijst Raadsvergadering, 22 maart 2012).

Desgevraagd dienen deze bedragen om ambtenaren te trainen in risicomanagement, om de tweede versie van de nota vorm te geven en om de gemeente toegang te verlenen tot een database waarmee de kwantificatie van risico's zorgvuldiger kan plaatsvinden. Op 7 maart 2012 wordt door het externe bureau de eerste presentatie gehouden in het managementteam. Een tiental

³ Volgens sommige respondenten wordt deze match al in 2012 gemaakt. De oorspronkelijke tekst uit de nota vermeldt evenwel 2013.

ambtenaren, werkzaam bij verschillende afdelingen (ongeveer twee per afdeling), wordt aangewezen om getraind te worden door het bureau met als doel tot een organisatie brede inventarisatie en analyse van risico's te komen. Een stuurgroep, waarin ook de Concernstaf vertegenwoordigd is, ziet toe op het procesverloop en op de voortgang.

Respondenten ervaren de training als positief, hoewel sommigen aangegeven dat het accent wel sterk ligt op de inventarisatie, terwijl het treffen van de juiste beheersmaatregelen minder aandacht krijgt. De verwachting is wel, dat het treffen van beheersmaatregelen en het monitoren van de effectiviteit later in het traject aan de orde gaan komen. Men leert tijdens de training risico's te inventariseren en de speciaal ontwikkelde software te gebruiken. Daarmee kan men ook benchmarken met andere gemeenten. Bij de inventarisatie worden per team de risico's aangegeven en de gevolgen van deze risico's. Vervolgens wordt de kans bepaald en het maximale financiële gevolg. Daarnaast is ruimte voor de nodige opmerkingen en wordt uiteraard ook de verantwoordelijke afdeling opgevoerd. Uiteindelijk heeft men tot doel om voor de zomer een nauwkeurige schatting te geven van het benodigde weerstandsvermogen. De vaststelling van het weerstandsvermogen is niet het eindpunt, maar eerder het vertrekpunt van gemeentelijk risicomanagement, zo wordt tijdens de interviews duidelijk. De organisatie is zich bewust van het feit, dat risicomanagement een continue proces betreft en dat ieder jaar de diverse fasen van risicomanagement doorlopen moeten worden, aldus de respons. Zeker bestaat de ambitie om de diverse planning en control producties goed op elkaar te blijven afstemmen. Zo beoogt men vanuit de inventarisatie tot het gewenste weerstandsvermogen te komen. De omvang van dit vermogen zal idealiter ook in de nieuwe nota reserves en voorzieningen, de perspectiefnota 2012 en de nota met betrekking tot besparingen moeten worden meegenomen.

Desgevraagd treedt de Concernstaf op als regisseur van de organisatiebrede implementatie van risicomanagement. Bij de start van de nieuwe gemeente worden alle collegevoorstellen door de Concernstaf (en de gemeentesecretaris) getoetst. Daarbij wordt onder andere getoetst op helderheid en compleetheid, maar wordt ook bezien in hoeverre de voorstellen zijn afgestemd met de betrokken afdelingen en of de voorstellen passen binnen de financiële, personele, juridische en overige kaders. Dit blijkt bijzonder arbeidsintensief. Bovendien leren de opstellers van de voorstellen op deze manier niet om hun eigen integrale verantwoordelijkheid in te vullen, aldus de respons. Daarom wordt de expliciete afspraak gemaakt, dat de opstellers (en uiteraard hun managers) zelf verantwoordelijk zijn voor de integrale afstemming van de voorstellen. Zij zullen dus zelf langs de diverse afdelingen moeten om af te stemmen en om te bezien in hoeverre hun voorstellen binnen de kaders vallen. De Concernstaf controleert steekproefsgewijs in 2011 in hoeverre dit daadwerkelijk gebeurt. De algemene indruk bij de respondenten is, dat de integraliteit van de voorstellen de laatste tijd verbetert. De Concernstaf is de regisseur van de meeste nota's en paragrafen die met betrekking tot risicomanagement worden vormgegeven. Zo wordt de nota weerstandsvermogen en risicomanagement door de Concernstaf opgesteld. Ook is de Concernstaf de initiator en trekker van het bovengenoemde gemeentebrede trainingstraject. De Concernstaf is eveneens trekker van de risico-inventarisatie die in de septemberrapportage wordt gepresenteerd. Zo zet deze staf de formats uit binnen de organisatie en consolideert zij de input van de afdelingen. De Concernstaf levert geen zichtbare reflectie op de input die met betrekking tot risico's geleverd wordt door de andere afdelingen.

De samenwerking tussen de diverse organisatieonderdelen zal zich nog wat moeten uitkristalliseren, aldus de respons, en het is dan zaak dat deze samenwerking goed en tijdig wordt geëvalueerd en zo nodig wordt aangepast, zo wordt in de interviews aangegeven.

3.3 *Omvang weerstandscapaciteit en aard van de risico's*

De gemeente legt in haar rapportages een koppeling tussen de aanwezige risico's en de benodigde omvang van de weerstandscapaciteit. In de nota reserves en voorzieningen 2011 is de minimale omvang van de weerstandscapaciteit vastgesteld op € 20 miljoen. Dit bestaat uit een algemene reserve van € 15 miljoen en een grondexploitatie van € 5 miljoen, de twee belangrijkste componenten van de weerstandscapaciteit. Deze capaciteit betreft het incidentele deel van het weerstandsvermogen (Programmabegroting 2012, p. 120).

Met betrekking tot de reserve wordt desgevraagd het volgende gesteld: "De 20 mln. was destijds een indicatie die was gebaseerd op gegevens van de voormalige 5 fusiegemeenten. Het onderscheid tussen de € 15 miljoen algemeen en de € 5 miljoen voor het grondbedrijf diende als basis om te komen tot een goede inschatting van het benodigde weerstandsvermogen. De nadere onderbouwing zou volgen middels een risico analyse. De reserve van in totaal € 20 miljoen moet gezien worden als één reserve", aldus de respons.

De omvang van de algemene reserve en de grondexploitatie bedraagt na vaststelling van de nota reserves en voorzieningen 2011 en de perspectiefnota door de raad op 30 juni 2011 in totaal € 21,2 miljoen (Programmabegroting 2012, p. 120). Dezelfde programmabegroting 2012 vermeldt een algemene reserve van € 22.693.837 en een algemene bedrijfsreserve grondexploitatie van € 5.340.439 per 1 januari 2012 (Programmabegroting 2012, p. 146) per 1 januari 2012. De nota weerstandsvermogen en risicomanagement sluit hierop aan en vermeldt dat de eerder opgenomen weerstandscapaciteit van € 20 miljoen "goed in de maat zit" (nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement, 2011, p. 14 en 15). De septemberrapportage vermeldt een algemene reserve van € 20 miljoen (Septemberrapportage, 2011, p. 7). Het concept woningbouwprogramma sluit hierop aan: "De reserve voor het Grondbedrijf maakt onderdeel uit van de Algemene Reserve die op dit moment in totaal € 20 miljoen bedraagt" (Concept Woningbouwprogramma, 2011, p. 22). De jaarrekening 2011 vermeldt een stand van € 14.535.000 (Jaarrekening 2011, Weerstandsvermogen). Deze stand wordt met name veroorzaakt door het negatieve resultaat van 2011.

Zoals gesteld onderscheidt de septemberrapportage een aantal risicogebieden:

- De ontwikkeling van de algemene uitkering.
- De impact van het bestuursakkoord tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen.
- De relatie met de nota reserves en voorzieningen.
- De impact van kapitaalgoederen.
- Ontwikkelingen op het gebied van grondexploitatie.
- De taakstelling besparingen (Septemberrapportage, 2011, p. 3).

De nota weerstandsvermogen en risicomanagement onderscheidt de volgende risicogebieden:

- Bedrijfsproces
- Financieel
- Imago/Politiek
- Informatie/Strategie
- Juridisch/Aansprakelijk
- Letsel/Veiligheid
- Materieel
- Milieu
- Personeel/Arbo
- Product/Dienst
- Verbonden partijen en Deelnemingen
- Overige risico's (nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement, 2011, bijlage II).

In de programmabegroting 2012 worden eveneens risico's geïnventariseerd. Zo worden interne en externe risico's onderscheiden. Onder interne risico's verstaat men financiële risico's, organisatorische risico's, risico's van politiek bestuurlijke aard, etc. Externe risico's zijn bijvoorbeeld economische risico's, risico's van maatschappelijke aard, risico's op het gebied van milieu, etc. (Programmabegroting 2012, p. 121). Onder de risico's die in de programmabegroting 2012 worden opgevoerd, vallen ook de diverse grondexploitaties in verband met de malaise in de woningbouw en de economische crisis. Dit risico is ten tijde van de programmabegroting nog niet monetair gekwantificeerd. Ook is nog geen opzet gemaakt van het weerstandsvermogen, omdat de raad van de gemeente het weerstandsvermogen vaststelt. Een en ander gebeurt bij de vaststelling van de nota weerstandvermogen, aldus de programmabegroting 2012 (Programmabegroting 2012, p. 122).

Ook de jaarrekening 2011 gaat in op risico's. De jaarrekening trekt de conclusie dat de resultaten in de septemberrapportage nog voldoende actueel zijn (Jaarrekening 2011, Weerstandsvermogen). Daarnaast maakt de jaarrekening melding van een nadere organisatie brede inventarisatie welke eind 2011 is gehouden om zicht te krijgen op concrete, nog niet eerder naar boven gekomen, onvoorziene tegenvallers. Het gaat daarbij niet om risico's (welke worden opgenomen in de reguliere rapportages, zoals de bestuursrapportage), maar om vastgestelde (onbeïnvloedbare) financiële tegenvallers waarover nog niet eerder is gerapporteerd. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt naar onoverkomelijke tegenvallers, risico's en grondbedrijf. De jaarrekening 2011 benoemt in dit verband Waterstad, Parkeergarage Boschplein, de verplaatsing van het busstation Bolsward, etc. (Jaarrekening 2011, Weerstandsvermogen). Ten aanzien van risicomanagement vervolgt de jaarrekening: "De keus van de commissie Bestjoer en Finansjes om van de expertise van het externe bureau (red.) gebruik te maken heeft er toe geleid dat in januari 2012 de eerste stappen met het externe bureau worden gezet. De aanpak van dit bureau (deskresearch, presentaties, configuratie, trainingen, verankering in de organisatie) zal tot professionalisering van het risicomanagement leiden" (Jaarrekening 2011, Weerstandsvermogen).

Desgevraagd zal men de definitieve gewenste omvang van het weerstandsvermogen analyseren en presenteren in de programmabegroting 2013.

Hoofdstuk 4: Grondexploitatie, een illustratie van risicomanagement

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal de praktijk van risicomanagement geïllustreerd worden aan de hand van gemeentelijke grondexploitatie. Daartoe zal eerst worden gezien hoe de gemeente concernbreed risicomanagement toepast binnen grondexploitaties. Ingegaan wordt op de manier waarop men maatregelen treft om de risico's binnen grondexploitaties te beheersen. Ook wordt aandacht besteed aan de manier waarop men risicomanagement binnen grondexploitaties organisatorisch heeft vormgegeven en aan de financiële impact van het risicoverloop. Dit concernbrede beeld zal met name voor woningbouw worden gegeven. Vervolgens zal één woningbouwproject verder worden uitgewerkt om op die manier het concernbrede beeld nader in te kleuren. Het project betreft de Houkepoort, eerste fase. Dit project is geselecteerd vanwege het relatief hoge risicoprofiel. Het project levert daardoor een bruikbare basis om te traceren hoe de gemeente risico's binnen een grondexploitatie daadwerkelijk beheerst.

4.2 Grondexploitatie binnen Súdwest-Fryslân

4.2.1 Inhoud

De septemberrapportage van 2011 maakt melding van risico's op het gebied van grondexploitatie. "Eén van de grootste risico's met de meeste invloed op het resultaat van het grondbedrijf is de huidige financieel-economische crisis en de daardoor slechte woningmarkt" (Septemberrapportage, 2011, p.11). Hoewel het nieuwe woningbouwprogramma nog niet gereed is, wordt al wel een inschatting gemaakt van deze risico's in de septemberrapportage. Het gemiddelde aantal nieuwbouwwoningen van de afgelopen 10 jaar wordt voor de toekomst neerwaarts bijgesteld van 240 naar 120 woningen c.q. kavels per jaar. Dit gemiddelde zal vermoedelijk niet worden gerealiseerd: "Het totaal aantal woningen c.q. kavels bedraagt circa 2.500 stuks uit te geven over een periode van ongeveer 26 jaar. Dit resulteert in een gemiddelde van circa 100 woningen c.q. kavels per jaar. De uitgifte ligt dus met 100 woningen c.q. kavels onder het aangenomen gemiddelde van 120 woningen c.q. kavels" (Septemberrapportage, 2011, p. 11). De septemberrapportage wordt op 6 oktober 2011 door de commissie Bestjoer en Finansjes doorgeleid naar de gemeenteraad van november (Besluitenlijst commissie Bestjoer en Finansjes, oktober 2011).

Rond dezelfde tijd als de septemberrapportage verschijnt de tussenrapportage en risicoanalyse grondbedrijf. Na vastgesteld te zijn door het college op 2 augustus 2011, wordt zij besproken en vastgesteld op 4 oktober 2011 in de commissie Doarp, Sted en Omkriter (Agenda en Besluitenlijst Commissie Doarp, Sted en Omkriter, oktober 2011). De tussenrapportage erkent de risico's die verbonden zijn aan grondexploitatie: "Eén van de grootste risico's met de meeste invloed op het resultaat van het grondbedrijf is de huidige financieel-economische crisis en de daardoor slechte woningmarkt. (...) Landelijk gezien zijn er over de situatie op de woningmarkt nog geen overtuigende geluiden te horen over het eventuele herstel ervan. De Rabobank gaat in haar Kwartaalbericht Woningmarkt (mei 2011) nog uit van een verdere daling van de v.o.n.-prijzen van 2% tot 2,5% voor respectievelijk dit jaar en volgend jaar. De NVM houdt rekening met een prijsdaling tot 5%. Wat het

effect is op het aantal woningverkoppen en nieuwbouwproductie is niet exact aan te geven. De verwachting is wel dat dit terug zal lopen. Verder zullen de strengere financieringseisen die momenteel door de hypotheekverstrekkers worden gehanteerd het herstel van de markt niet bespoedigen. Mogelijk dat het verlagen van de overdrachtsbelasting nog een positief effect genereert. Hierover zijn de meningen vooralsnog verdeeld” (Tussenrapportage en Risicoanalyse Grondbeleid, juli 2011, p. 2).

Ook deze rapportage gaat uit van een aangenomen gemiddelde van 120 uit te geven kavels per jaar en een gemiddelde gemeentelijke kaveluitgifte van 100 per jaar. Omdat het laatste gemiddelde onder het aangenomen gemiddelde ligt, zullen de resultaten van het grondbedrijf nadeliger zijn (Tussenrapportage en Risicoanalyse Grondbeleid, juli 2011, p. 3). De tussenrapportage vermeldt op dit punt dezelfde passage als de septemberrapportage: “Het totaal aantal woningen c.q. kavels bedraagt circa 2.500 stuks uit te geven over een periode van ongeveer 26 jaar. Dit resulteert in een gemiddelde van circa 100 woningen c.q. kavels per jaar. De gemiddelde totale gemeentelijke kaveluitgifte ligt dus met 100 woningen c.q. kavels onder het aangenomen gemiddelde van 120 woningen c.q. kavels” (ibid, p. 6).

De bestuursrapportage 2011 stelt in dit verband: “Daarnaast hebben wij u inmiddels de Tussenrapportage grondbedrijf voorgelegd. In deze rapportage hebben wij op basis van (zeer globale) aannames over af te zetten bouwrijpe grond een inzicht gegeven in de financiële situatie van de grondexploitatie in de gemeente Súdwest Fryslân. Bij de aanbidding van de begroting 2011 hebben wij geconstateerd, dat er ruimte was voor meer dan 2.000 nieuwbouwwoningen in de nieuwe gemeente, maar dat het niet realistisch is te veronderstellen, dat deze ook afgezet kunnen worden. Voor ons is bovenstaande aanleiding geweest om een nieuw woningprogramma met een bijbehorende fasering op te gaan stellen en aan u ter vaststelling (naar verwachting in het laatste kwartaal 2011) voor te leggen. Op basis van de nieuwe fasering zullen wij dan de financiële situatie van het grondbedrijf herrekenen met in acht name van de nieuwe planning. Daarnaast is onze doelstelling ook het inzicht in de grondexploitaties verder te verfijnen, om zodoende meer grip te krijgen op mogelijke risico’s” (Bestuursrapportage, 2011, p. 58).

Ook in de programmabegroting 2012 wordt gewezen op risico’s verbonden aan grondexploitatie: “Naast de verwezenlijking van de ruimtelijke ontwikkeling is inzicht in de financiële risico’s van het te voeren grondbeleid van essentieel belang. Kijkend naar de risico’s die zich voordoen op de grondexploitaties, is het noodzakelijk om een actueel inzicht te hebben in de stand van zaken en het verloop van de grondexploitaties. Middels een Meerjarenprognose Grondexploitaties (MPG) wordt dit inzicht up to date gehouden” (Programmabegroting 2012, p. 141). De gemeente heeft op basis van de afzonderlijke jaarrekeningen over 2010 van de vijf voormalige gemeenten een totaaloverzicht gemaakt van de gronden die al dan niet in exploitatie zijn genomen. Vervolgens zijn deze complexen in een uniform model gezet, waarbinnen de kosten en de opbrengsten worden verantwoord: een en ander om de veronderstellingen waarop de prognoses gebaseerd zijn, te uniformiseren (Programmabegroting 2012, p. 141). De prognoses zijn daarbij niet optimistisch: “Aangezien deze gronden ook te maken hebben met een laag uitgiftetempo lopen ook hier de rentelasten op. Het huidige en verwachte tempo van uitgifte ligt aanzienlijk lager dan oorspronkelijk is ingeschat, hetgeen tot gevolg heeft dat exploitaties zijn bijgesteld of soms ook wel dat delen moeten worden uitgesteld” (Programmabegroting 2012, p. 141). In de tweede helft van 2011 zal het nieuwe

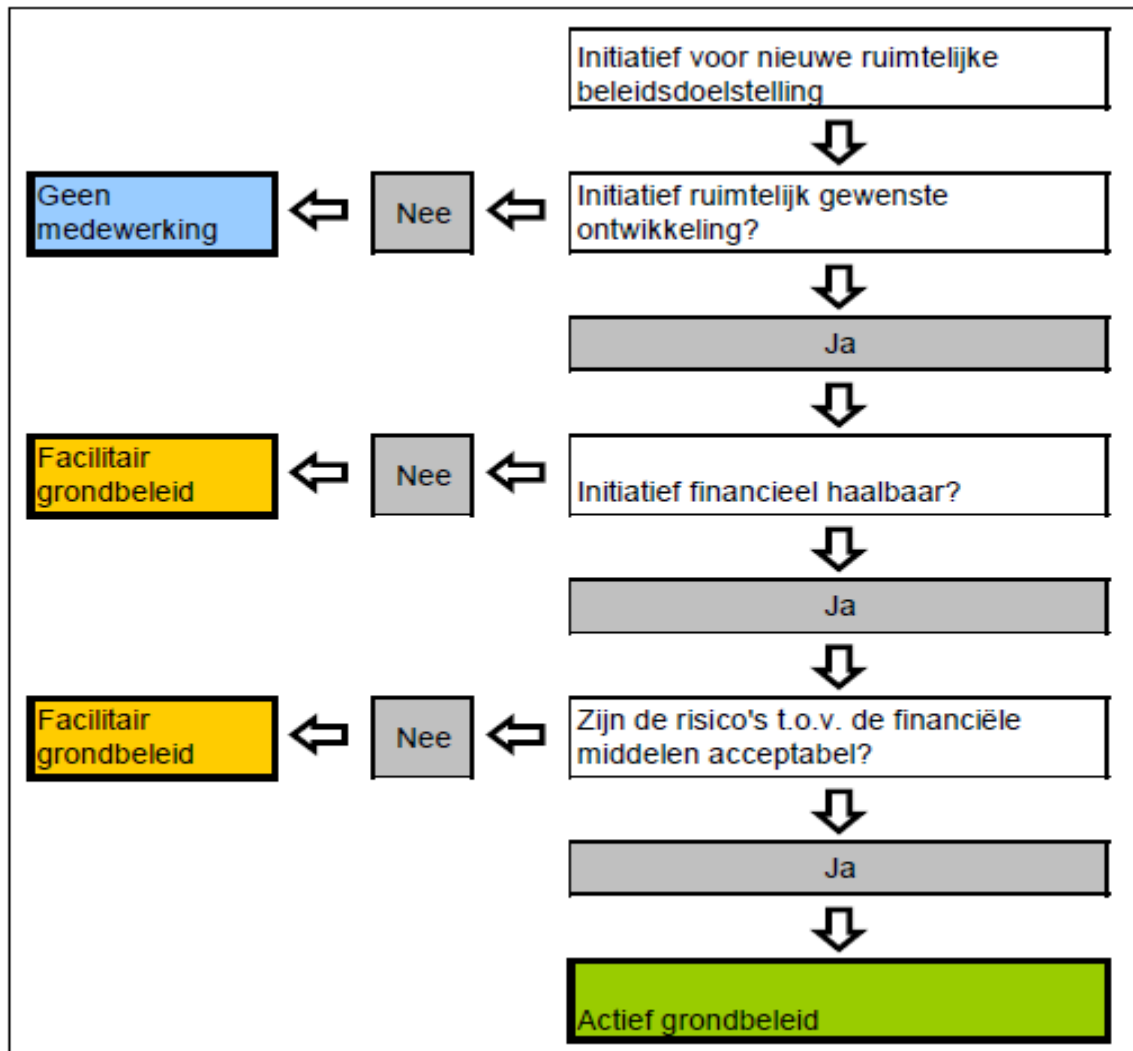
woningbouwprogramma worden aangeboden, waarbij tevens de geactualiseerde prognoses zullen worden weergegeven, aldus de programmabegroting 2012. Overigens is de verwachting, dat het oorspronkelijke programma van de 5 fusie partners te ambitieus zal blijken te zijn (Programmabegroting 2012, p. 142).

Het concept woningbouwprogramma 2011-2016 dat in december 2011 in de raad besproken wordt, gaat in de lijn van de septemberrapportage uit van 125 woningen per jaar voor de periode 2011 tot 2016. "Dit aantal is inclusief ontwikkelingen van derden. Voor het aandeel van de gemeentelijke plannen wordt uitgegaan van circa 100 woningen per jaar. (...) Vanwege de verwachting dat de woningmarkt na 2015 een opleving door gaat maken door in de komende vijf jaar relatieve schaarste te creëren in combinatie met betere financieel-economische marktontwikkelingen wordt tot en met 2024 een hoger gemiddelde aangehouden van circa 125 kavels per jaar. Voor de periode daarna wordt een gemiddeld aantal van circa 90 kavels aangehouden" (Concept Woningbouwprogramma, 2011, p. 22 en 23). Het conceptwoningbouwprogramma wordt in de raadsvergadering van 15 december 2011 aangenomen (Besluitenlijst Raadsvergadering, december 2011).

De jaarrekening 2011 geeft een overzicht van de meest relevante acties, die genomen zijn om risico's binnen de grondexploitatie te reduceren: "Het afgelopen jaar stond in het teken van inventarisatie en harmonisatie van de grondexploitaties van de vijf fusiepartners en van het te voeren grondbeleid" (Jaarrekening 2011, Grondbeleid). Naar aanleiding van deze actie wordt een tussenrapportage voorgelegd, waarin de eerste neerwaartse bijstelling plaatsvindt van het totaal aantal te bouwen woningen en de jaarlijkse kaveluitgifte. Vervolgens wordt een nadere studie uitgevoerd om te komen tot een meer reëel concept woningbouwprogramma, waarmee de raad in december 2011 instemt. De conclusie voor het grondbedrijf is een verdere bijstelling van het aantal uit te geven kavels, hetgeen leidt tot nadeligere saldi op de grondexploitatie en daarmee het treffen van extra voorzieningen, aldus de jaarrekening. De jaarrekening vervolgt: "In de eerste helft van 2012 wordt nader overleg gevoerd met marktpartijen, woningcorporaties en zorginstellingen om het (concept) woningbouwprogramma te toetsen en zodoende te komen tot een definitief en maatschappelijk, breed gedragen woningbouwprogramma wat de gemeente de komende jaren hanteert voor haar woningbouwopgave" (Jaarrekening 2011, Grondbeleid).

Op 26 januari 2012 stelt de gemeenteraad de nota kaders grondbeleid vast (Besluitenlijst Raadsvergadering, januari 2012). Ook deze nota gaat in op de risico's verbonden aan grondbeleid, risico's die toenemen als gevolg van de economische crisis: "Het te voeren (grond)beleid wordt sterk beïnvloed door de huidig dalende conjunctuur (minder economische groei), waardoor er minder consumentbestedingen plaatsvinden. Een belangrijk verschijnsel in deze economische situatie is dat het consumentenvertrouwen erg teruggelopen is. Grote investeringen, zoals de aanschaf van een woning, worden niet gedaan of uitgesteld, bijvoorbeeld in afwachting van het eerst willen verkopen van de huidige woning. Het effect van de crisis op de vastgoedmarkt en direct daaraan gelieerde bedrijfstakken is dan ook groot. Zowel de woningmarkt als het commercieel onroerend goed (kantoren, winkels, bedrijfsruimtes), nieuw en bestaand, worden getroffen door de gevolgen van de kredietcrisis" (nota Kaders Grondbeleid, 2012, p. 7). In de nota wordt een onderscheid gemaakt tussen actief en faciliterend grondbeleid. Deze twee vormen van grondbeleid kennen een verschillend risicoprofiel. Ten aanzien van woningbouw, hangt het van de omstandigheden af, welke

vorm de gemeente kiest. De nota presenteert een afwegingskader waarmee de keuze voor een actief of juist faciliterend grondbeleid overwogen gemaakt kan worden. In dit afwegingskader neemt de inventarisatie en analyse van risico's een prominente rol in:



Figuur 4.1: Afwegingskader grondbeleid (nota Kaders Grondbeleid, 2012, p. 12)

Als ontwikkelgemeente spreekt de gemeente een voorkeur uit voor een actief grondbeleid, een en ander om de regie te krijgen en te houden op gewenste ontwikkelingen (nota Kaders Grondbeleid, 2012, p. 13). De nota werkt tevens een afwegingskader uit om tot de juiste samenwerkingsvorm te komen. Ook in dit kader wordt aandacht besteed aan de aanwezige risico's: "De mate van financiële risico's bij een project is afhankelijk van de aard en omvang van het project. Om als gemeente, op basis van risico's, een afweging te kunnen maken in de keuze van een samenwerkingsmodel, is een

haalbaarheidsanalyse van het plan met risicoprofiel nodig. De grootte van de risico's is van invloed op het samenwerkingsmodel wat wordt gekozen" (nota Kaders Grondbeleid, 2012, p. 20).

Ten aanzien van de informatievoorziening richting het college en de raad, vermeldt de nota het volgende:

"Elke grondexploitatie wordt twee keer per jaar herzien bij het opmaken van de jaarrekening (vaststelling door uw raad in juni) en in de vorm van een Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG) bij het opstellen van de bestuursrapportage. Bij de herzieningen wordt de boekwaarde geactualiseerd (alleen jaarrekening), de ramingen worden vergeleken met de werkelijk gemaakte kosten en opbrengsten uit het voorgaande jaar (jaarrekening) of lopende jaar (bestuursrapportage), het prijspeil van de grondexploitatie wordt aangepast (alleen jaarrekening) en eventuele inhoudelijke wijzigingen worden doorgevoerd. Na vaststelling van de jaarrekening vormt de herziene grondexploitatie het financiële kader voor de verdere uitvoering van het project. De herziening tijdens de bestuursrapportage moet als tussentijdse herziening worden gezien. De resultaten van het eerste half jaar worden dan geëvalueerd" (nota Kaders Grondbeleid, 2012, p. 28). Hieruit valt op te maken, dat de bestuursrapportage zich richt op tussentijdse herziening, maar dat het daadwerkelijk bijstellen van boekwaarden en prijspeil is voorbehouden aan de jaarrekening. De bestuursrapportage zal wel ingaan op mogelijke over- en onderschrijdingen: "Indien sprake is van over- en/of onderschrijdingen ten opzichte van de door uw raad verstrekte kredieten dan geldt een meldingsplicht vanaf een bepaald bedrag. Voor de meldingsplicht wordt aangesloten bij de bestuursrapportage (onderdeel Verordening ex. artikel 212 Gemeentewet, vastgesteld gemeenteraad maart 2011).

In de bestuursrapportage geldt dat:

- afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van de baten en lasten en (investerings)kredieten in de begroting lager dan € 10.000 behoeven niet te worden gemeld;
- afwijkingen tussen € 10.000 en € 50.000 worden toegelicht, indien de afwijking ten opzichte van de raming groter is dan 25%;
- afwijkingen groter dan € 50.000 worden altijd toegelicht.

Bij over- en/of onderschrijdingen informeren wij uw raad door middel van een bestuursrapportage. Indien sprake is van een substantiële afwijking dan wordt een aanvullende kredietaanvraag bij uw raad ingediend" (nota Kaders Grondbeleid, 2012, p. 28).

De nota Kaders Grondbeleid wijdt een geheel hoofdstuk aan risicomanagement, waarbij tevens de eerder vermelde meerjaren prognose grondexploitaties verder wordt uitgewerkt. De nota geeft eerst de visie aan die de gemeente heeft op risicomanagement binnen grondexploitaties: "Grondexploitaties zijn langdurige processen, die onderhevig zijn aan (financiële) risico's. Bij het opstellen van een plan moeten allerlei aannames worden gedaan en het is maar zeer de vraag of dat goed kan worden ingeschat. Grondexploitaties kunnen - zeker onder de huidige marktomstandigheden - grote nadelige effecten hebben op de begroting of het weerstandsvermogen van de gemeente. Het vooraf bepalen van de financiële risico's is daarom een belangrijk onderdeel.

Om risico's te onderkennen en inzichtelijk te krijgen is actief risicomanagement noodzakelijk. Risicomanagement is het proces van identificeren en beheersen van risico's. Hierbij moet uiteraard

altijd rekening worden gehouden met een afweging van kosten en baten. Wanneer de risicokans laag is en de kosten van vermijden of beperken hoog zijn, is het niet interessant om beheersmaatregelen te treffen. Een systeem van risicomanagement is echter geen eenmalige exercitie. Het in beeld krijgen, monitoren, beheersen en verantwoorden van en over risico's is een steeds terugkerend proces. Bij alle activiteiten in een grondexploitatie zijn telkens weer andere risico's mogelijk die op verschillende momenten optreden en ieder hun eigen mate van invloed hebben" (nota Kaders Grondbeleid, 2012, p. 33).

De nota benoemt een aantal risico's die specifiek met grondexploitaties samenhangen:

- langjarige looptijd van plannen;
- afhankelijkheid van marktomstandigheden, derde partijen en (veranderlijke) wetgeving bij de uitvoering en ontwikkeling;
- detaillering van de plannen. De opzet van plannen gaat zowel inhoudelijk als financieel van grof naar fijn. Dit wil zeggen dat de onderbouwing en hardheid van plannen ook steeds duidelijker wordt bij het verstrijken van de looptijd van een plan;
- de vele variabelen en uitgangspunten die als gevolg van bijstelling een forse impact kunnen hebben op de beoogde planuitkomsten (nota Kaders Grondbeleid, 2012).

De nota vermeldt de meerjarenprognose grondexploitatie als sturingsinstrument om tussentijds risico's te inventariseren, te kwantificeren en bij te sturen. De nota zet vervolgens de gewenste manier van risicomanagement binnen grondexploitaties uiteen: "Op basis van de MPG wordt per project een risicokaart aangelegd, maar ook voor het gehele grondbedrijf. Op de risicokaart van een project worden per aandachtsgebied variërend van fasering, looptijd/rente, organisatie, milieu, waardering, verwerving, planrealisatie, claims, bijzonderheden qua bouw en subsidies de risico's ingeschat. Vervolgens wordt per aandachtsgebied een inschatting gemaakt van de kans dat het risico zich daadwerkelijk voor zal doen. Afhankelijk van de kansinschatting wordt er een bedrag gekoppeld aan het risico. Als vervolg op de risicokaart en risicoanalyse grondbedrijf zullen er ook maatregelen worden genomen om de risico's waar mogelijk te beheersen. Belangrijk is dat het risicomanagement een vaste plek krijgt in het proces en steeds wordt nagelopen dat wil zeggen vanaf de start tot vrijwel de afsluiting van een complex. Uiteraard zullen wij deze informatie ook meenemen in bestuursrapportages en jaarrekeningen. Met behulp van het bovenstaande kan de omvang van de benodigde weerstandscapaciteit worden berekend. Tevens kan deze "berekende" reserve dan geconfronteerd worden met de werkelijke omvang van de Reserve Grondbedrijf" (nota Kaders Grondbeleid, 2012, p. 33 en 34).

De nota geeft tevens een nadere toelichting op de meerjarenprognose grondexploitatie: "Om de risico's in de grondexploitaties inzichtelijk te maken en te kunnen beoordelen voor welke risico's beheersmaatregelen moeten worden genomen, wordt jaarlijks een MPG opgesteld. Het MPG is een samenvattend instrument met daarin opgenomen alle ruimtelijke ontwikkelingsprojecten binnen de gemeente, waar sprake is van het exploiteren van grond. Doelen van dit document zijn:

- Op dezelfde wijze inzicht en overzicht verschaffen voor alle plannen voor minimaal de begrotingsperiode.

- Efficiëntie in besluitvorming, doordat op één moment alle geactualiseerde grondexploitaties worden vastgesteld.
- Sturingsinstrument: op basis van de optelling van de projecten (programmatisch, fasering en financieel) kunnen keuzen worden gemaakt over prioriteiten om beter aan te sluiten op beleidsdoelstellingen en financiële mogelijkheden.

Met het MPG zijn wij in staat belangrijke afwegingen te maken op basis van de meerjaren verwachting ten aanzien van de verwachte financiële resultaten op de projecten. Het MPG biedt inzicht in eventueel beschikbare financiële ruimte dan wel het af te dekken tekort op de grondexploitatiebegrotingen door middel van het treffen van een te benoemen voorziening. In het MPG zal jaarlijks het verwachte meerjarenverloop van de grondexploitaties worden weergegeven. Vast onderdeel van de MPG is een overzicht van de risico's. Zodoende kan inzichtelijk worden gemaakt hoe het totaal van de risico's zich verhoudt tot de omvang van de Reserve Grondbedrijf. Tevens kan dan worden opgemerkt of de risico's van het grondbedrijf ten opzichte van een jaar eerder dermate zijn veranderd dat nader onderzocht moet worden of de omvang van de reserve nog wel aansluit bij de risico's, ofwel bij de benodigde weerstandscapaciteit" (nota Kaders Grondbeleid, 2012, p. 33 en 34).

In navolging van de nota kaders grondbeleid, verschijnt in maart 2012 de nota grondprijnsbeleid. Deze nota gaat niet in op de specifieke risico's verbonden aan grondexploitatie en aan de financiële consequenties daarvan (nota Grondprijnsbeleid, 2012). Het doel van de nota grondprijnsbeleid is het vaststellen van de kaders en uitgangspunten voor een uniforme wijze van grondprijnsbepaling bij verkoop van bouwrijpe grond door de gemeente (Collegevoorstel, 17 april 2012).

Ten behoeve van de jaarrekening 2011 worden alle grondexploitaties doorgelicht en wordt een uniforme berekeningsmethodiek aangehouden, een en ander conform de nota kaders grondbeleid en de nota grondprijnsbeleid. Deze operatie is feitelijk begonnen bij de start van de nieuwe gemeente en leidt uiteindelijk tot het beeld dat in de jaarrekening 2011 gepresenteerd kan worden. De operatie is zeer tijdsintensief, aldus de respons. Hoewel men de logica inziet van het werken met een meerjarenprognose grondexploitaties en een actualisatie in de jaarrekening, vraagt men zich wel af, in hoeverre deze ambitie te realiseren is met de beschikbare ambtelijke capaciteit.

4.2.2 *Organisatie*

In gebruik zijnde grondexploitaties worden doorgaans aangemerkt als projecten en zijn organisatorisch ondergebracht bij het team Projecten. Een projectleider uit dit team treedt op als budgethouder. Regelmatig vindt overleg plaats tussen de projectleider en de verantwoordelijke wethouder, maar ook tussen de projectleider en het team Grondbedrijf. In dat laatste team is de planeconomische functie en de adviesfunctie ondergebracht. De gemeente opteert dus niet voor een klassiek grondbedrijf waarin de projectleiding, het budgethouderschap, de planeconomische functie en de adviesfunctie samen zijn gepositioneerd. De projectleiding en het budgethouderschap bevindt zich bij het team Projecten, de planeconomische functie en de adviesfunctie bij het team Grondbedrijf.

Het team Grondbedrijf heeft een directe toegang tot het financiële systeem en de administratie van de grondexploitaties. De afspraak geldt, dat het team Grondbedrijf de grondexploitatie doorrekent en bewaakt. Dit gebeurt wel onder de eindverantwoordelijkheid van de projectleider, die zelf ook de exploitatie bewaakt. Verwachtingen betreffende over- en onderschrijdingen worden door het team Grondbedrijf gemeld bij de projectleider. “Het uitgangspunt is daarbij dat altijd en vooraf een toetsing van de aan te gane verplichting aan het beschikbare budget in de grondexploitatie wordt gedaan. Deze toetsing (o.a. prijs/kwaliteit) vindt plaats voordat er een verplichting wordt aangegaan. De reden hiervan is dat knelpunten voortijdig worden gesignaleerd en er eventueel kan worden bijgestuurd. De budgethouder (projectleider) is eindverantwoordelijk voor de bewaking van de verplichting. De budgethouder kan deze verantwoordelijkheid wel mandateren en bijvoorbeeld met het Ingenieursbureau afspreken dat bewaking bij het Ingenieursbureau ligt. Te denken valt dan aan de uitvoering van een civieltechnisch werk. Alleen het Ingenieursbureau kan in dat geval immers goed bepalen of facturen overeenkomen met het geleverde werk en de gemaakte afspraken” (respons ambtelijk wederhoor). “De facturen komen bij het team Grondbedrijf langs voor gezien opdat de planeconoom op de hoogte is van de stand van zaken van het werk. Daarnaast wordt op deze wijze een moment ingebouwd waarop de planeconoom onvolkomenheden kan signaleren. De projectleider dient altijd de factuur voor akkoord te hebben ondertekend voordat betaling plaats kan vinden. De planeconoom heeft hierin een controlerende rol: met name of de factuur conform de werkzaamheden van de grondexploitatie wordt uitgevoerd” (respons ambtelijk wederhoor).

Het team Grondbedrijf heeft regelmatig overleg met het team Financiën. Het team Financiën krijgt de balansposities door van het team Grondbedrijf en bewaakt in hoeverre gehandeld is conform de concernbrede financiële spelregels (of bijvoorbeeld de juiste interne rentevoet is gehanteerd). Desgevraagd wordt in dit verband het volgende gesteld: “Het team Grondbedrijf is verantwoordelijk voor het opstellen van de jaarrekening waarbij inzicht wordt gegeven op totaalniveau. Daarnaast wordt door het team Grondbedrijf een halfjaarlijkse analyse gemaakt van de stand van zaken van de grondcomplexen. Het college gebruikt de informatie om keuzes te maken en prioriteiten te stellen. Het team grondbedrijf maakt de keuzes inzichtelijk. De benodigde informatie voor het updaten en herzien van de grondcomplexen wordt aangeleverd door diverse teams onder eindverantwoordelijkheid van de projectleider: gerealiseerde kosten en opbrengsten door het team Financiën, de stand van zaken van het civieltechnische werk door het Ingenieursbureau, aannames met betrekking tot grondopbrengsten en de fasering door de projectleider in samenspraak met de adviseurs van het team Grondbedrijf. Beleidsmatige input over woningbouw aantallen op totaalniveau wordt geleverd door de team REO. De projectleider is eindverantwoordelijk voor het aanleveren van de juiste input. De planeconoom bij het team Grondbedrijf draagt zorg voor de vertaling van de aannames. De output wordt teruggekoppeld naar de projectleider. Eventuele aanpassingen en bijstellingen worden gedaan in overleg met de projectleider” (respons ambtelijk wederhoor). Ten aanzien van de eindverantwoordelijkheid voor een project wordt het volgende aangegeven: “De projectleider is verantwoordelijk voor het project. Het team Grondbedrijf biedt ondersteuning en advies. Het team Grondbedrijf heeft geen instrumenten in handen om vanuit haar rol in te kunnen grijpen” (respons ambtelijk wederhoor).

De Concernstaf vervult eerder een rol op de achtergrond. Desgevraagd wordt gesteld, dat het hier een relatief nieuwe situatie betreft en dat de werkwijze tussen de diverse teams en actoren zich nog

verder zal moeten uitkristalliseren. Wel is de Concernstaf evident in beeld bij de implementatie van risicomanagement. Zo worden leden van het team Grondbedrijf op initiatief van de Concernstaf getraind in risicomanagement en vindt onder regie van de Concernstaf een organisatiebrede inventarisatie van risico's plaats, waaraan alle afdelingen meedoen. Deze inventarisatie is noodzakelijk om uiteindelijk het gewenste weerstandsvermogen te kunnen traceren, aldus de respons.

4.2.3 Financiële vertaling

Ten aanzien van verwachte resultaten binnen het grondbedrijf, vermeldt de septemberrapportage het volgende: "Voor de complexen woningbouw en bedrijventerreinen onderhanden werk is een resultaat op startwaarde per 1 januari 2011 berekend van circa € 3,1 miljoen voordelig. Voor de NNIEG woningbouw en bedrijventerreinen is een resultaat op startwaarde per 1 januari 2011 berekend van circa € 1,8 miljoen nadelig" (Septemberrapportage, 2011, p. 11 en 12). Het totale resultaat van het grondbedrijf op startwaarde per 1 januari 2011 wordt in de septemberrapportage geraamd op € 1,3 miljoen voordelig. Deze berekening komt overeen met de tussenrapportage en risicoanalyse grondbedrijf (Tussenrapportage en Risicoanalyse Grondbedrijf, juli 2011, p. 10).

Ten aanzien van de benodigde voorziening voor de woningbouw, vermeldt de tussenrapportage het volgende: "Conform de BBV voorschriften moeten voor de verwachte verliezen op deze complexen tussentijds (aanvullende) voorzieningen getroffen worden. Op basis van de voorliggende tussenrapportage moet voor het onderhanden werk woningbouw rekening worden gehouden met het treffen van voorzieningen voor een totaalbedrag tot circa € 4,0 miljoen" (Tussenrapportage en Risicoanalyse Grondbedrijf, juli 2011, p. 10).

Op basis van de uitgevoerde risicoanalyse is voor het afdekken van de risico's een benodigde risicobuffer berekend van € 7,0 miljoen. Het bedrag van € 7,0 miljoen bestaat uit de volgende risicocomponenten:

- Stijging rente toekomstige geldleningen van 5% naar 6%: 1,4
- Kostenstijging van 3% naar 4%: 2,5
- Lagere opbrengstenstijging van 2% naar 1%: 0,9
- Planvertraging van twee jaar: 2,2
- Totaal: € 7,0 miljoen

(Septemberrapportage, 2011, p. 12)

In de tussenrapportage en risicoanalyse grondbedrijf wordt de bovenstaande berekening toegelicht: "Met het wijzigingen van de uitgangspunten is het effect op contante waarde (CW) per 1 januari 2011 verkregen. Vervolgens is aangegeven hoe groot de kans wordt geacht dat het effect daadwerkelijk optreedt. Hiervoor is een bandbreedte aangenomen tussen 0% (geen kans) tot 50% (kans 50/50). Indien de kans groter zou zijn dan 50% dan is de kans groter dat het effect wel optreedt en dient het daadwerkelijk doorgevoerd te worden in de grondexploitatie. De effecten zijn per risico in beeld gebracht, omdat het ondoenlijk is om een kans percentage toe te kennen aan het effect wat optreedt bij samengestelde risico's. De effecten van de risico's worden vervolgens opgenomen in de risicobuffer (benodigd bedrag om risico af te dekken)" (Tussenrapportage en Risicoanalyse

Grondbedrijf, juli 2011, p. 11). Deze methodiek komt er dus op neer, dat men per risico een monetaire vertaling maakt en deze vermenigvuldigt met de ingeschatte kans. Dit doet men vervolgens voor woningen (onderhanden en nog niet in exploitatie genomen) en voor bedrijventerreinen (onderhanden en nog niet in exploitatie genomen). Als voorbeeld is de onderhanden woningbouw als volgt weer te geven:

Woningbouw onderhanden

CW bij wijziging parameters	CW resultaat	Vershil t.o.v. CW	Kans (%)	Gevolg	In buffer?	Totaal buffer
Huidige CW	€ 461.825- overschot					
Mutatie t.o.v. standaard:						
Rente +1%	€ 1.065.451 overschot	€ 1.527.276-	25%	€ 381.819-	ja	€ 381.819-
Rente -1%	€ 2.141.328- overschot	€ 1.679.503	0%	€ -	nee	0
Kostenstijging +1%	€ 1.157.486 overschot	€ 1.619.311-	50%	€ 809.656-	ja	€ 809.656-
Kostenstijging -1%	€ 2.014.315- overschot	€ 1.552.490	0%	€ -	nee	0
Opbrengstenstijging -1%	€ 2.516.499 tekort	€ 2.978.323-	30%	€ 893.497-	ja	€ 893.497-
Opbrengstenstijging -2%	€ 5.329.544 tekort	€ 5.791.368-	0%	€ -	nee	0
Twee jaar planvertraging	€ 3.285.638 tekort	€ 3.747.463-	50%	€ 1.873.731-	ja	€ 1.873.731-
Daling grondprijzen	€ -	€ -	0%	€ -		0
						€ 3.958.703-

Tabel 4.1: Berekening financiële effecten risico's voor woningbouw onderhanden, uit de tussenrapportage en risicoanalyse grondbedrijf, juli 2011, pag. 11.

De weerstandscapaciteit voor grondexploitaties wordt in de nota reserves en voorzieningen bepaald op € 5,0 miljoen. Uit de bovenstaande analyse wordt duidelijk dat die weerstandscapaciteit onvoldoende is om de benodigde risicobuffer af te dekken (Septemberrapportage, 2011, p. 13, Tussenrapportage en Risicoanalyse Grondbeleid, juli 2011, p. 15). Om de risico's af te dekken dient de weerstandscapaciteit verhoogd te worden van € 5 miljoen naar € 7 miljoen (Tussenrapportage en Risicoanalyse Grondbedrijf, juli 2011, p. 15). Voorgesteld wordt om het berekende positieve saldo van het grondbedrijf toe te voegen aan de weerstandscapaciteit die specifiek geldt voor het grondbedrijf. Daarmee zijn de risico's voor een extra € 1,3 miljoen afgedekt. Het resterende deel van € 0,7 miljoen kan worden opgevangen in het algemene deel van de algemene reserve (Septemberrapportage, 2011, p. 12 en 13). Daarnaast vermeldt de tussenrapportage een aantal aanvullende acties:

“Als het gaat om het lostrekken van de woningmarkt gaat het om macro-economische ontwikkelingen en maatregelen, waarop de gemeente nauwelijks invloed kan uitoefenen. Indien de gemeente toch maatregelen wenst te nemen, zouden onder andere de volgende acties bekeken kunnen worden, die mogelijk kunnen leiden tot oplossingsrichtingen:

- De huidige en toekomstige vraag op de woningmarkt zowel kwantitatief als kwalitatief inzichtelijk te hebben, zodat duidelijk wordt wat je waar voor wie moet bouwen;
- Prioriteiten stellen aan projecten, welke eerst, welke laatst;
- Analyse huidige (risicovolle) projecten en eventueel herbezinnen (huidige bestemmingsplannen aanpassen) c.q. beëindigen of tijdelijk stopzetten;
- Uitgeven projectmatige kavels in lagere aantallen per keer;
- Financiële overdracht bij projectmatige kavels bij bepaald percentage voorverkoop;
- Inzetten starterleningen en andere stimuleringsmaatregelen;
- Particuliere woningen aankopen;
- Sterker sturen op uitgaven en inkomsten” (Tussenrapportage en Risicoanalyse Grondbedrijf, juli 2011, p. 16).

In de programmabegroting 2012 wordt verder niet ingegaan op de omvang van de reserve die ter dekking van de risico's binnen de grondexploitatie dient.

Ten aanzien van de verwachte resultaten vermeldt het concept woningbouwprogramma het volgende: “Na het doorvoeren van het nieuwe woningbouwprogramma bedraagt het resultaat van de complexen woningbouw onderhanden werk € 0,2 miljoen voordelig op contante waarde per 1-1-2011 (inclusief voorzieningen jaarrekening 2010). Voor de NNIEG woningbouw bedraagt het resultaat € 2,6 miljoen nadelig op contante waarde per 1-1-2011. Dit komt met name door oplopende rentekosten doordat de start van de meeste van deze plannen pas na 2015 is. De resultaten bestaan uit een optelling van grondexploitaties met zowel voordelige als nadelige resultaten op contante waarde. Voor de grondexploitaties onderhanden werk met een nadelig resultaat dient een voorziening te worden getroffen (zie hierna). Het resultaat van het totale grondbedrijf (inclusief bedrijventerreinen) bedraagt € 0,6 miljoen voordelig op contante waarde per 1-1-2011 (inclusief voorzieningen jaarrekening 2010)” (Concept Woningbouwprogramma, 2011, p. 23). Gemeenten zijn wettelijk verplicht om voor grondexploitaties met een verwacht negatief resultaat een voorziening te treffen. Aangezien het aantal complexen met een verwacht negatief resultaat toeneemt, zal de gemeente extra voorzieningen moeten treffen. Het concept woningbouwprogramma merkt in dit verband op: “Door het uitfaseren van de gemeentelijke kaveluitgifte worden de grondopbrengsten later ontvangen. Hierdoor zijn de resultaten van een aantal grondexploitaties behoorlijk lager geworden en zelfs nadelig. Bij de grondexploitaties onderhanden werk dient conform de BBV een voorziening te worden getroffen bij een nadelig resultaat. In de jaarrekening 2010 bedroeg het totaal aan getroffen voorzieningen € 2,3 miljoen op contante waarde per 1-1-2011. Vanwege het naar beneden bijstellen van de woningaantallen dient een aanvullende voorziening van € 4,5 miljoen op contante waarde per 1-1-2011 getroffen te worden. Aangezien er dit jaar geen winsten worden verwacht uit de grondexploitaties dient dit bedrag te worden gedekt uit Algemene Middelen” (Concept Woningbouwprogramma, 2011, p. 23).

Ten aanzien van de benodigde reserve, bevestigt het concept woningbouwprogramma het beeld dat al eerder was gegeven: “In de Tussenrapportage is een risicoanalyse uitgevoerd. Om de risico’s af te kunnen dekken is een Reserve grondbedrijf nodig van € 7,0 miljoen per 1-1-2011. Op basis van dezelfde uitgangspunten qua risico-inschatting is wederom een risicoanalyse uitgevoerd. Hieruit blijkt een bevestiging van een noodzakelijke Reserve grondbedrijf van € 7,0 miljoen. Dit betekent dat de door de raad vastgestelde weerstandscapaciteit voor het Grondbedrijf van € 5,0 miljoen onvoldoende is om de risico’s af te dekken” (Concept Woningbouwprogramma, 2011, p. 23).

Tussen de tussenrapportage grondbedrijf en risicoanalyse en het concept woningbouwprogramma zijn een aantal verschillen te constateren:

- Voor de gemeentelijke kaveluitgifte wordt in het concept woningbouwprogramma uitgegaan van circa 100 woningen c.q. kavels per jaar en in de tussenrapportage van circa 120 woningen c.q. kavels per jaar, aldus het conceptwoningbouwprogramma;
- In de tussenrapportage worden de aanvullende voorzieningen voor woningbouw onderhanden bovenop de getroffen voorzieningen geraamd op circa € 4,0 miljoen op contante waarde per 1-1-2011. De aanvullende voorzieningen bedragen in het concept woningbouwprogramma € 4,5 miljoen (Concept Woningbouwprogramma, 2011, p. 23).

Ten aanzien van de resultaten van het grondbedrijf, vermeldt de concept jaarrekening 2011 het volgende: “In januari 2012 worden alle grondexploitaties herzien. De boekwaarden en de geraamde nog te maken kosten en te verwachten opbrengsten worden in de grondexploitaties verwerkt. Uit deze berekening wordt een nieuw voorgerecalculeerd exploitatieresultaat bepaald inclusief de te verwachten risico’s en vast te stellen weerstandscapaciteit. De geprognosticeerde groei en verwachting van kavelverkoop wordt ernstig gehinderd door de kredietcrisis. Dit zal tot uitdrukking komen in bestaande en nog te vormen voorzieningen. (...) De grote risico’s die voor de grondexploitatie worden gelopen, dwingen tot een voorzichtig beleid. Winstneming wordt beperkt tot de complexen met een zogenaamde negatieve boekwaarde, dat wil zeggen dat altijd voldoende rekening wordt gehouden met nog te maken kosten” (Concept Jaarrekening 2011, Grondbeleid). De uiteindelijke jaarrekening vermeldt in dit verband: “In de cyclus van de jaarrekening zijn alle grondexploitaties doorgerekend, waarbij wij rekening hebben gehouden met de nieuwe (concept) woningbouwprogrammering, gedane uitgaven in 2011, nog uit te voeren verplichtingen, inflatiecorrecties, etc. Bij een aantal grotere complexen moet geconstateerd worden, dat er grotere afwijkingen zijn dan verwacht. Dit heeft soms te maken met stagnatie in de woningmarkt, ofwel met uitgaven die hoger zijn uitgevallen dan geprognosticeerd, inflatiecorrecties die niet waren meegenomen in budgetten, voorziene tekorten die in een eerder stadium niet zijn opgelost, etc. (...) Het totaal waar dekking voor moet worden gevonden door het saldo van de winst- en verliesneming op te tellen bij de extra voorzieningen die moeten worden getroffen bedraagt € 10,3 miljoen” (Jaarrekening 2011, Grondbeleid). Het resultaat van sommige grondexploitaties gaat onderuit vanwege het feit dat er forse vertraging optreedt in de verkoop van bouwrijpe grond. Daarnaast wordt er aangesloten op de verwachtingen ten aanzien van het concept woningbouwprogramma. Een en ander leidt tot een verdere uitfasering van de woningaantallen en de grondopbrengsten. Hierdoor nemen ook de rentelasten op de reeds gedane voorinvesteringen toe. Naast de vertraging

in de grondopbrengsten wordt voor een aantal complexen meerwerk gerealiseerd, aldus de jaarrekening 2011.

Ten aanzien van de grondslagen vermeldt de jaarrekening 2011: "In de eerste opzet van de jaarrekening grondbedrijf hebben wij gerekend met een rentepercentage van 5% conform de begroting 2011. Wij hebben echter gemeend om dit percentage terug te brengen naar 4,5%. Doorrekening met dit percentage leidde tot een minder nadelig saldo van ongeveer € 0,8 miljoen" (Jaarrekening 2011, Grondbeleid). Vanaf de conjunctuurnota voor 2013 zal organisatiebreed met 4,5% gewerkt gaan worden, zo is de verwachting.

De jaarrekening 2011 wordt voorzien van een bijlage, waarin gedetailleerd wordt ingegaan op de diverse grondexploitatie (Bijlage Jaarrekening 2011). De reden om voorzieningen te treffen wordt in deze bijlage als volgt toegelicht:

"In exploitatie genomen gronden (IEG) kunnen leiden tot een toekomstig financieel tekort. Deze tekorten worden verwacht op basis van voorcalculatie. Dit wil zeggen dat het samenstel van aannames en uitgangspunten leidt tot een financieel tekort op het exploitatieresultaat. Voor tekorten op voorcalculatie is het gebruikelijk om een voorziening te treffen. Met een voorziening wordt bedoeld dat er een bedrag wordt gereserveerd om het verwachte tekort af te kunnen dekken. Jaarlijks worden de grondexploitaties bijgesteld. Dit leidt tot gewijzigde resultaten. De voorzieningen bewegen jaarlijks mee met deze resultaten in positieve of negatieve zin. Indien grondexploitaties bij afsluiting uiteindelijk toch een neutraal of positief resultaat laten zien, is het niet meer nodig om een voorziening aan te houden. Het bedrag van de voorziening valt dan vrij. Een getroffen voorziening is derhalve niet definitief. Naast winstnemingen en voorzieningen kan het zijn dat er verliezen dienen te worden genomen. Verliesnemingen zijn definitief. Voor een in exploitatie genomen grondcomplex (IEG) treedt een verlies op in het geval van een financieel tekort op het moment van afsluiting" (Bijlage Jaarrekening 2011, p. 7 en 8).

De inventarisatie- en uniformeringsactiviteiten uit 2011 leiden uiteindelijk tot het beeld dat in de bijlage bij de jaarrekening 2011 wordt gepresenteerd. "Het resultaat uit de normale bedrijfsvoering laat een positief resultaat van € 4,7 miljoen zien. Parallel aan de opmaak van de jaarrekening is een gedegen analyse van diverse grondcomplexen en een risico inventarisatie van projecten uit de voormalige gemeenten uitgevoerd. Dit heeft geresulteerd in een afboeking van € 10,3 miljoen. Per saldo is er daardoor een tekort van € 5,6 miljoen waardoor voor dat bedrag een onttrekking uit de reserves moet plaatsvinden" (Jaarrekening 2011, Voorwoord). Het totale grondbedrijf kent over 2011 een nadelig resultaat van € 10.285.456. Eind 2010 was voor € 4.079.280 aan voorzieningen getroffen in de jaarrekening 2010. In 2011 moet voor € 8.089.327 aan extra voorzieningen getroffen worden, zodat het totaal aan voorzieningen eind 2011 € 12.168.607 bedraagt. Het totale resultaat van het grondbedrijf wordt in deze bijlage berekend op € 4.840.398 nadelig (contante waarde per 1 januari 2012) (Bijlage Jaarrekening 2011, p. 91). Het volgende totaalbeeld kan gegeven worden:

Samenvoeging grondexploitaties				1-1-2012
Categorie:	In exploitatie genomen (IEG)	Grondexploitatie prijspeil 1-1-2012	Gerealliseerd t/m 2011	Restant budget 1-1-2012
Kosten				
1	Verwervingen en schadeloostellingen	€ 28.639.510	€ 26.652.096	€ 1.987.414
2	Sloopkosten	€ 74.200	€ -	€ 74.200
3	Milieuvoorzieningen en grondonderzoek	€ 87.782	€ 87.782	€ -
4	Grondwerk	€ 37.149.777	€ 30.768.752	€ 6.381.025
5	Riolering	€ 20.981.071	€ 5.086.344	€ 15.894.728
6	Verharding	€ 27.955.226	€ 12.682.100	€ 15.273.126
7	Groen	€ 3.641.249	€ 1.484.258	€ 2.156.992
8	Nutsvoorzieningen	€ 3.377.317	€ 1.706.485	€ 1.670.832
9	Kunstwerken	€ 5.199.326	€ 2.475.017	€ 2.724.308
10	Planontwikkelingskosten	€ 19.758.505	€ 11.926.190	€ 7.832.315
11	Exploitatielasten	€ 21.000.429	€ 9.191.275	€ 11.809.154
12	Bijdragen uit exploitatie	€ 4.734.614	€ 3.906.552	€ 828.062
	Uitgavenstijging:	€ 6.047.752	€ -	€ 6.047.752
Totaal kosten		€ 178.646.758	€ 105.966.851	€ 72.679.908
Opbrengsten				
13	Woningbouw	€ 110.927.681	€ 44.161.670	€ 66.766.011
14	Niet-woningbouw	€ 45.985.222	€ 35.210.845	€ 10.774.376
15	Overige opbrengsten van gronden	€ 3.767.207	€ 1.098.288	€ 2.668.919
16	Bijdragen Reserve Grondexploitaties	€ 5.752.907	€ 5.752.907	€ -
17	Bijdragen Algemene Dienst	€ 6.152.437	€ 6.152.437	€ -
18	Provinciale bijdragen	€ 8.475.753	€ 8.185.753	€ 290.000
19	Overige bijdragen in exploitatie	€ 6.365.134	€ 5.442.664	€ 922.470
	Inkomstenstijging:	€ 6.452.973	€ -	€ 6.452.973
Totaal opbrengsten		€ 170.068.626	€ 82.193.876	€ 87.874.750
Saldo		€ 8.578.132	€ 23.772.974	€ 15.194.842
Saldo per ultimo: (per 31-12-2024)				€ 8.578.132
Tekort op startwaarde: (per 01-01-2012)				€ 4.840.397
Berekening		A	B	C=A-B

Tabel 4.2: Totaalbeeld resultaat grondbedrijf (Bijlage Jaarrekening 2011, p. 95)

4.3 De Houkepoort

Het complex de Houkepoort bestaat al langer dan de gemeente zelf. Het plan Houkepoort is gelegen ten noordoosten van Sneek en wordt aan de zuidzijde begrensd door de Houkesloot en aan de westelijke zijde door de rondweg. De Houkepoort bestaat uit een eiland van circa 4 hectare gelegen aan het Houkemar, een uitgegraven waterpartij (Bijlage Jaarrekening 2011).

Tijdens de eerste inventarisatie van alle grondcomplexen in 2011 wordt het complex aangetroffen met een negatieve netto contante waarde van € 2.015.421 miljoen (Bijlage jaarrekening 2011, p. 89). In de loop van 2011 worden de veronderstellingen met betrekking tot de Houkepoort bijgesteld. Net als bij de meeste complexen houdt men rekening met vertraging, past men de interne rentevoet aan, gaat men niet meer van opbrengststijging uit en past men de kostenstijging opwaarts aan.

Ten aanzien van de risico's merkt de bijlage van de jaarrekening 2011 het volgende op: "Het plan Houkepoort wordt gekenmerkt door:

- zeer hoge ambities en dito investeringen in infrastructuur;
- forse verwervingskosten en aanlegkosten van water in relatie tot het beschikbaar opbrengstenpotentieel;
- een hoge woningdichtheid, een stedelijk beeld en relatief hoge grondopbrengsten;
- zeer beperkte flexibiliteit in het stedenbouwkundig concept;
- aangegane verplichtingen tot het doen van forse voorinvesteringen in infrastructuur;

Bovenstaande kenmerken hebben onder de huidige marktomstandigheden een aanzienlijke nadelige invloed op het verwachte resultaat van de grondexploitatie. Het bouwrijp maken van het plangebied Houkepoort is conform de contractuele afspraken met de aannemer gecontinueerd. Een groot deel van het grondwerk is uitgevoerd. De damwanden rondom het eiland zijn aangelegd. Het water rondom het eiland is ontgraven. Het bouwrijp maken van de hoofdinfrastructuur en de eerste fase is voor een groot gedeelte gerealiseerd. Vanwege de aangegane verplichtingen ten aanzien van de aanleg van de infrastructuur is de boekwaarde inmiddels opgelopen tot een bedrag van € 16,5 miljoen. Tot op heden is er nog geen bouwrijpe grond verkocht aan de ontwikkelaar. In de grondexploitatie is uitgegaan van de realisatie van 287 woningen. De looptijd van de grondexploitatie bedraagt thans 11 jaar en loopt tot en met 2022. Er is een gemiddeld uitgiftetempo aangehouden van circa 26 woningen per jaar. In de eerste jaren wordt rekening gehouden met de realisatie van gemiddeld 15 woningen per jaar. Daarna loopt het verwachte uitgiftetempo langzaam op. De invloed van de marktomstandigheden en het woningbouwprogramma leiden tot een fors nadelige ontwikkeling van het exploitatieresultaat" (Bijlage Jaarrekening 2011. p. 44).

Naast de nadelige externe omstandigheden, ondervindt ook de samenwerking en de realisatie een aantal problemen. Er worden claims door de aannemer in rekening gebracht vanwege vertragingen in verwerving. Vanwege deze vertragingen kan de aannemer niet van start gaan. Tevens wordt er meerwerk gerealiseerd op onder andere de aanleg van damwanden.

De forse boekwaarde in combinatie met het uitblijven van verkoop van bouwrijpe grond, verdere uitfasering van het uitgiftetempo en meerwerk op het civieltechnische werk leiden uiteindelijk tot een tekort van circa € 5,4 miljoen op contante waarde per 01-01-2012, aldus de bijlage bij de jaarrekening 2011.

Samengevat zijn er nog 287 kavels te verkopen (stand 1-1-2012) en wordt er in de jaarrekening 2011 een aanvullende voorziening getroffen van € 3.346.000. Er staat reeds een voorziening van € 2.015.000, waarmee de totale voorziening dan op € 5.361.000,- komt (stand 1-1-2012) (Bijlage Jaarrekening 2011, p. 44). De negatieve netto contante waarde bedraagt ultimo 2011 € 5.360.772 (Bijlage Jaarrekening 2011, p. 89) en wordt dus afgedekt met de totale getroffen voorziening.

De Houkepoort wordt in samenwerking met een projectontwikkelaar ontwikkeld. Daarbij levert de gemeente bouwrijpe grond en realiseert de projectontwikkelaar de woningen. De afspraak is daarbij, dat de projectontwikkelaar op het moment van verkoop de grond koopt van de gemeente. Dit impliceert, dat de gemeente dus deels risicodragend is. Er zijn geen deadlines voor de ontwikkelaar om

de grond af te nemen. Gepoogd wordt, om dit project enigszins te versnellen, gelet op de geconstateerde vertraging in de verkoop. De projectontwikkelaar ziet evenwel weinig mogelijkheid om in deze eerste fase van het contract af te wijken. Bij de latere fasen 2 en 3 zijn deze mogelijkheden er wellicht wel.

Op 1 mei 2012 wordt een voorstel met betrekking tot de Houkepoort besproken in de collegevergadering. Naar aanleiding van dit voorstel besluit het college om in te stemmen met de procesaanpak en planning voor de strategische heroriëntatie op het project Houkepoort een en ander conform de beschrijving in de offerte van een extern bureau. Daarnaast besluit het college om dit bureau in te huren voor het verzorgen van de projectleiding voor deze heroriëntatie en tot slot om het project als topprioriteit te oormerken op basis waarvan de benodigde ambtelijke capaciteit vrij wordt gemaakt om een tijdige en volledige bijdrage te kunnen laten leveren (Collegevoorstel, mei 2012).

Omdat de projectontwikkelaar weinig mogelijkheden ziet om het project in fase 1 te versnellen, richt het voorstel zich met name op de fasen 2 en 3. Het voorstel stelt: "De realisatie van het project Houkepoort, 285 woningen in het hogere segment van de markt, stagneert. De ontwikkelingen op de woningmarkt en de financiële sector leiden tot tegenvallende verkoopresultaten met navenante effecten op de gewenste beleidsontwikkelingen en de gemeentelijke grondexploitatie. De huidige samenwerkingsovereenkomst met de projectontwikkelaar staat daarmee onder druk. Deze ontwikkelingen geven aanleiding om op dit moment een strategische heroriëntatie uit te voeren op het project. Daarbij gaat het vooral om keuzes ten aanzien van ontwikkelingsrichtingen voor fase 2 en 3, indachtig mogelijke effecten voor en vanuit fase 1" (Collegevoorstel, mei 2012). De heroriëntatie beoogt de meest realistische ontwikkelingsrichting te bepalen. De heroriëntatie zal in ieder geval de volgende vragen moeten beantwoorden:

- Welke meest aannemelijke ontwikkelingsrichtingen zijn er, met de huidige inzichten, voor fase 2 en 3 te benoemen?
- Wat is per ontwikkelingsrichting de consequentie voor de grondexploitatie, juridische contracten, planologische kaders en het gemeentelijke woningbouwprogramma?
- Welke ontwikkelingsrichting is op basis van een aantal beoordelingscriteria als voorkeursvariant te benoemen?
- Welke terugvalvariant is te benoemen?
- Op welke wijze kan de jaarlijkse rentebijdrage op de grondexploitatie het beste worden teruggedrongen (Collegevoorstel, mei 2012)?

Bestuurlijk geniet het project topprioriteit, aldus het voorstel. Men verwacht dat de heroriëntatie een korte doorlooptijd zal hebben en dat men de raad via de raadscommissie op 3 juli 2012 kan informeren over de eerste uitkomsten. Aansluitend beoogt men dan in de periode tussen juli en september een verkenning te maken naar mogelijke (alternatieve) marktpartijen. Men streeft ernaar om voor de raadsvergadering van 20 september 2012 een raadsvoorstel te agenderen. Ten aanzien van de organisatie vermeldt het voorstel: "De werkzaamheden kennen een projectmatige aanpak. Een Stuurgroep waarin de burgemeester en de betreffende wethouders zitting hebben, aangevuld met de teammanager Projecten en de projectleider van het extern bureau. Bestuurlijk opdrachtgever is de wethouder Ruimtelijke Ontwikkeling en ambtelijk opdrachtgever is de teammanager Projecten. Er dient nog een overdracht plaats te vinden van de huidige ambtelijk opdrachtgever, alsmede van

de huidige projectleider. Afhankelijk van de uitkomsten en besluitvorming van de heroriëntatie zal ter zijner tijd een nieuwe projectleider worden toegewezen. De projectgroep bestaat uit interne vakdisciplines als vaste kern met de mogelijkheid om incidenteel daarop aanvulling te plegen een en ander afhankelijk van het verloop van het proces. Intern betekent dit dat personele capaciteit vrij gemaakt zal moeten worden om deel te nemen aan dit traject” (Collegevoorstel, mei 2012).

Hoofdstuk 5: Analyse

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de onderzoeksresultaten geanalyseerd worden aan de hand van de gestelde deelvragen. De analyse zal gebaseerd zijn op de theoretische inzichten, zoals die zijn gepresenteerd in het tweede hoofdstuk. Uiteraard zal ook gebruik worden gemaakt van de empirische bevindingen die in het derde en vierde hoofdstuk zijn weergegeven. De empirische bevindingen zullen worden afgezet tegen de geformuleerde normen om de zesde deelvraag te beantwoorden (de mate waarin de gemeente voldoet aan de gestelde criteria). Het onderzoek maakt een onderscheid tussen beleid en praktijk, waarbij gemeentebrede kaders en acties als beleid worden aangemerkt en waarbij de activiteiten met betrekking tot grondexploitatie als illustratie van de praktijk worden opgevat. Vanuit dit onderscheid zijn dan ook twee normenkaders ontwikkeld in het tweede hoofdstuk. Het eerste betreft een kader voor generiek beleid op het gebied van risicomanagement, het tweede kader is specifiek gericht op risicomanagement binnen gemeentelijke grondexploitaties. Het beleid dat de gemeente voert zal geanalyseerd worden aan de hand van het eerste kader. De activiteiten van de gemeente op het gebied van grondexploitatie zullen worden beoordeeld aan de hand van het tweede kader. Voor de volledigheid zal deze analyse, naast een beantwoording van de deelvragen, ruimte laten voor overige bevindingen.

5.2 Deelvragen

5.2.1 Het begrip risico

Naar aanleiding van de literatuurstudie wordt ten behoeve van dit onderzoek de volgende definitie van een risico aangehouden: "Een risico is de kans van het optreden van een gebeurtenis met een negatief gevolg voor de gemeente" (gemeente Maassluis, nota Risicomanagement, p. 6). Een aantal auteurs scharen ook gebeurtenissen met een positief gevolg onder het begrip risico. De gemeente sluit in eerste instantie op deze bredere definitie aan. Het begrip risico wordt in de nota Weerstandsvermogen en risicomanagement gedefinieerd als een "onzekerheid dat een gebeurtenis zich voordoet waarbij zowel positieve als negatieve effecten kunnen optreden" (nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement, 2011, p. 6). Voor de bepaling van het weerstandsvermogen definieert de gemeente het begrip risico echter in engere zin en concentreert zich op gebeurtenissen met negatieve financiële gevolgen. Bovendien betreft het enkel gebeurtenissen waar men niet op voorhand beheersmaatregelen voor kan treffen (zoals voorzieningen en bestemmingsreserves)(Programmabegroting 2012, p. 119). De gemeente volgt in deze benadering de wettelijke bepaling uit het Besluit Begroting en Verantwoording: "De risico's relevant voor het weerstandsvermogen zijn die risico's die niet anderszins zijn ondervangen. Reguliere risico's – risico's die zich regelmatig voordoen en die veelal vrij goed meetbaar zijn – maken geen deel uit van de risico's in de paragraaf weerstandsvermogen. Hiervoor kunnen immers verzekeringen worden afgesloten of voorzieningen worden gevormd"(nota van Toelichting, BBV, 2003, p. 57).

5.2.2 Normen voor risicomanagement

Voor gemeentebreed risicomanagement kan het volgende kader worden gebruikt:

Norm	Indicator
De gemeente heeft bepaald en gecommuniceerd wat onder een risico moet worden verstaan.	De definitie dient in ieder geval in te gaan op incidentele risico's met negatieve gevolgen.
De gemeente inventariseert haar risico's systematisch en structureel.	Dit zal jaarlijks en over alle programma's en onafhankelijk moeten plaatsvinden.
De gemeente heeft een inschatting gemaakt van de impact van de risico's.	Er wordt een onderscheid gemaakt tussen kleine-grote kans en kleine-grote schade.
De gemeente heeft haar weerstandsvermogen op een hoogte gebracht die in relatie staat tot de risico's die monetair te vertalen zijn of anderzijds hiervoor financiële voorzieningen getroffen.	Het weerstandsvermogen en de overige financiële voorzieningen mogen niet kleiner zijn dan de monetaire som van de risico's die monetair vertaald kunnen worden.
De gemeente heeft voor de overige risico's operationele beheersmaatregelen geformuleerd.	Deze zullen SMART moeten zijn geformuleerd en ook organisatorisch eenduidig moeten zijn belegd. Zo moet duidelijk zijn wie voor welk risico verantwoordelijk is. Ook moet helder zijn wie welke maatregelen wanneer moet nemen.
Het effect van de maatregelen zal systematisch en periodiek beoordeeld moeten worden.	Dit zal onafhankelijk gedaan moeten worden en minimaal één keer per jaar, organisatiebreed.
Er wordt binnen de organisatie aandacht besteed aan de opleiding op het gebied van risicomanagement. Er is budget aanwezig om risicomanagement vorm te geven.	Jaarlijks zullen medewerkers geschoold moeten worden in risicomanagement, zeker de verantwoordelijke budgethouders.
De rapportagelijnen met betrekking tot risicomanagement zijn onafhankelijk en inzichtelijk.	In begrotingen, rapportages en verantwoordingen zal aandacht moeten worden besteed aan de risico's. Deze passages zullen moeten worden getoetst door onafhankelijke medewerkers (die geen belang hebben bij een bepaald risico).

Tabel 5.1: Normen voor gemeentebreed risicomanagement (hoofdstuk 2)

Specifiek voor risicomanagement binnen grondexploitatie kan het volgende normenkader worden opgesteld.

Norm voor risicomanagement	Operationeel voor grondexploitatie
Inventarisatie	De risico's op het gebied van grondexploitatie zullen twee keer per jaar geïnventariseerd moeten worden.
Kwantificering	De risico's op het gebied van grondexploitatie zullen twee keer per jaar zo veel mogelijk in monetaire termen gekwantificeerd moeten worden en verwerkt moeten worden in een geactualiseerde prognose per exploitatie.
Financiële maatregelen	De monetaire vertaling van risico's binnen de grondexploitatie worden voorzien van voorzieningen of bestemmingsreserves.
Overige maatregelen	Als men de risico's niet afdekt met voorzieningen of reserves, dan dient te worden aangegeven welke maatregelen de gemeente wel treft.
Uitvoering	De actualisatie dient te worden uitgevoerd door een actor die niet werkzaam is onder de budgethouder voor grondexploitatie.
Communicatie	De actualisatie dient in de programmabegroting en de jaarverantwoording opgenomen te worden onder de paragraaf weerstandsvermogen.

Tabel 5.2: Normen voor risicomanagement binnen gemeentelijke grondexploitatie (hoofdstuk 2)

5.2.3 Het beleid binnen de gemeente

Het beleid dat de gemeente voert met betrekking tot risicomanagement binnen grondexploitatie, is te zien als generiek beleid. Dit beleid wordt op concernniveau geformuleerd en vervolgens in de praktijk vertaald naar de diverse beleidsvelden, waaronder grondexploitatie. Omdat de gemeente logischerwijs voor grondexploitatie geen specifiek risicomanagement beleid hanteert, wordt het beleid voor risicomanagement binnen grondexploitatie getraceerd aan de hand van het concernbeleid. De vertaling en implementatie van dat beleid naar grondexploitatie, wordt ten behoeve van dit onderzoek als illustratie van de praktijk aangemerkt. De gemeente geeft de eerste

aanzet tot beleid met betrekking tot risicomanagement in de nota weerstandsvermogen en risicomanagement uit 2011. De gemeente onderscheidt in deze nota een drietal fasen van risicomanagement:

Fase 1: Identificeren en classificeren.

Fase 2: Kwantificeren.

Fase 3: Sturen en beheersen (nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement, 2011, p. 6).

Deze fasering sluit goed aan op de fasering zoals deze in de literatuur naar voren komt. Het belang van risicomanagement wordt expliciet in de nota onderschreven, maar komt ook in andere planning en control producties terug. Zo wordt ook in de bestuursrapportage, de septemberrapportage, de programmabegroting 2012 en de jaarrekening 2011 ingegaan op aanwezige risico's en het belang van risicomanagement. De planning en control producties sluiten procedureel aan op elkaar. Zo wordt in de programmabegroting 2012 een vooraankondiging gedaan van de nota weerstandsvermogen en risicomanagement en worden in de jaarrekening 2011 alle genomen acties met betrekking tot risicomanagement vermeld. Ook sluiten de documenten inhoudelijk aan op elkaar. De omvang van het voorlopige weerstandsvermogen en de veronderstellingen die daaraan ten grondslag liggen, worden in de diverse producties redelijk consistent verwoord. De jaarrekening 2011 sluit inhoudelijk goed aan op de septemberrapportage. De categorisering van risico's wijzigt door de tijd heen. Zo onderscheidt de septemberrapportage de volgende risicogebieden:

- De ontwikkeling van de algemene uitkering.
- De impact van het bestuursakkoord tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen.
- De relatie met de nota reserves en voorzieningen.
- De impact van kapitaalgoederen.
- Ontwikkelingen op het gebied van grondexploitatie.
- De taakstelling besparingen (Septemberrapportage, 2011, p. 3).

De nota weerstandsvermogen en risicomanagement onderscheidt de volgende risicogebieden:

- Bedrijfsproces
- Financieel
- Imago/Politiek
- Informatie/Strategie
- Juridisch/Aansprakelijk
- Letsel/Veiligheid
- Materieel
- Milieu
- Personeel/Arbo
- Product/Dienst
- Verbonden partijen en Deelnemingen
- Overige risico's (nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement, 2011, bijlage II).

In de programmabegroting 2012 worden eveneens risico's geïnventariseerd, zij het met weer een andere categorisering. Zo worden interne en externe risico's onderscheiden. Onder interne risico's verstaat men financiële risico's, organisatorische risico's, risico's van politiek bestuurlijke aard, etc.

Externe risico's zijn bijvoorbeeld economische risico's, risico's van maatschappelijke aard, risico's op het gebied van milieu, etc. (Programmabegroting 2012, p. 121).

De jaarrekening 2011 maakt melding van een "nadere organisatie brede inventarisatie welke eind 2011 is gehouden om zicht te krijgen op concrete, nog niet eerder naar boven gekomen, onvoorziene tegenvallers. **Het gaat daarbij niet om risico's (welke worden opgenomen in de reguliere rapportages, zoals de bestuursrapportage)**, maar om vastgestelde (onbeïnvloedbare) financiële tegenvallers waarover nog niet eerder is gerapporteerd" (Jaarrekening 2011, Weerstandsvermogen). Deze passage kan verwarring wekken. Gesteld wordt namelijk, dat het niet om risico's gaat, terwijl onbeïnvloedbare financiële tegenvallers onder de gemeentelijke definitie van risico vallen. Daarnaast wordt door het opnemen van deze passage in de paragraaf weerstandsvermogen de indruk gewekt, dat het hier wel om risico's gaat. Ook wordt verwezen naar de organisatie brede inventarisatie. Dit betreft een inventarisatie naar risico's, aldus de respons. De zinsnede dat het hier niet om risico's gaat, verhoudt zich dus slecht tot de context. Dit geldt ook voor de zinsnede: "welke worden opgenomen in de reguliere rapportages, zoals de bestuursrapportage". Daarmee wordt de indruk gewekt dat de rapportage over risico's is voorbehouden aan de reguliere rapportages (zoals de bestuursrapportage). De jaarrekening is echter volgens het gemeentelijk beleid zelf een goed moment om te rapporteren over risico's. De nota weerstandsvermogen en risicomanagement stelt immers: "Integrale rapportage over risico's vindt vanuit de verplichting van het BBV op tenminste twee momenten in het jaar plaats, bij de programmabegroting en bij de jaarrekening. Bij tussentijdse rapportages wordt alleen gerapporteerd indien nieuwe substantiële risico's zijn geïdentificeerd of indien die zijn afgewend" (nota weerstandsvermogen en risicomanagement, 2011, p. 10).

In de loop van tijd wordt het beleid met betrekking tot risicomanagement steeds verder geconcretiseerd. Het betreft hier dan met name de inventarisatie van risico's. Zo worden in de jaarrekening 2011 de risico's concreter en uitgebreider benoemd ten opzichte van de septemberrapportage.

De nota weerstandsvermogen en risicomanagement benoemt nog niet expliciet de diverse actoren die een rol spelen bij de implementatie van risicomanagement en gaat ook niet in op de diverse verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot risicomanagement. Gemeentebreed vervult de Concernstaf een regisserende rol ten aanzien van risicomanagement. Zo stelt deze staf nota's en paragrafen op met betrekking tot risicomanagement, is trekker van het trainingstraject en neemt het voortouw in de gemeentebrede inventarisatie. De Concernstaf levert nog geen zichtbare reflectie op de input die de andere teams in het kader van de risico inventarisatie en – analyse aanleveren. Aangegeven wordt dat de manier waarop verantwoordelijkheden en bevoegdheden belegd worden, in de nieuwe organisatie nog niet helemaal is uitgekristalliseerd en nog moet worden doorontwikkeld. Het externe bureau dat is ingeschakeld om de nieuwe nota vorm te geven en om de ambtelijke organisatie te trainen en te begeleiden, besteedt hier echter wel aandacht aan, aldus de respons.

Het kwantificeren van risico's wordt organisatiebreed als moeilijk ervaren. De paradox hierbij is, dat reguliere gebeurtenissen goed zijn te kwantificeren, goed te verzekeren zijn of anderszins goed zijn af te vangen. Dit zijn echter niet de gebeurtenissen die onder het begrip risico vallen. Echte risico's zijn namelijk niet regulier en niet goed te pareren met beheersmaatregelen. De paradox is dan, dat een

echt risico per definitie moeilijk te kwantificeren is, een paradox die overigens ook bij andere gemeenten opvalt. Daarnaast richt het beleid zich nog sterk op het inventariseren van risico's en minder op het treffen van beheersmaatregelen en het monitoren van de effectiviteit daarvan. De reden hiervoor is, dat de inventarisatie van risico's als eerste fase kan worden aangemerkt en dat een nieuwe organisatie logischerwijs met fase 1 begint.

Uit de bestudeerde documenten, maar ook uit de interviews komt het beeld naar voren dat de organisatie veel aandacht besteedt aan risicomanagement en dan met name aan de inventarisatie van risico's. Iedere planning en control productie gaat in op risico's, waarbij de inventarisatie steeds concreter wordt. Hoewel wordt aangegeven dat deze concretiseringsslag vrij arbeidsintensief is, realiseert de organisatie zich ook, dat men ten behoeve van de nieuwe organisatie een eerste slag moet slaan met betrekking tot de inventarisatie. Als deze slag eenmaal gemaakt is, dan zal in komende jaren de inspanning met betrekking tot de risico inventarisatie minder zijn, aldus de verwachting. Het is immers niet te verwachten dat jaarlijks het palet aan risico's bijzonder grondig wijzigt.

5.2.4 Praktijk van risicobeheersing: grondexploitatie

In het onderzoek wordt de praktijk van risicomanagement en –beheersing geïllustreerd aan de hand van de gemeentelijke grondexploitatie. Het beleid dat op concernniveau is geformuleerd, zal immers binnen de diverse terreinen haar beslag moeten krijgen en geïmplementeerd moeten worden. Eén van die terreinen is de gemeentelijke grondexploitatie.

In vrijwel alle planning en control producties wordt gewezen op risico's die specifiek gelden voor de grondexploitatie. Zo wordt in de septemberrapportage, de tussenrapportage en risicoanalyse grondbedrijf, de bestuursrapportage, de programmabegroting 2012 en het concept woningbouwprogramma melding gemaakt van toenemende risico's voor de grondexploitaties als gevolg van de economische ontwikkeling. De planning en control producties sluiten daarmee goed op elkaar aan. Ook op andere punten sluiten de producten inhoudelijk op elkaar aan. Zo wordt in iedere productie het neerwaarts bijstellen van het aantal woningen of kavels als beheersmaatregel opgevoerd. De septemberrapportage vermeldt een realistisch aantal van 100 woningen of kavels, jaarlijks door de gemeente uit te geven. Dit aantal wordt ook in de tussenrapportage en risicoanalyse grondbedrijf opgevoerd. Het concept woningbouwprogramma koppelt een periode aan het aantal van 100 per jaar: 2011 tot en met 2016.

De nota kaders grondbeleid werkt een aantal items op het gebied van risicomanagement specifiek voor grondexploitatie uit. Zo kan aan de hand van een afwegingskader een keuze worden gemaakt voor faciliterend of actief grondbeleid. De nota geeft daarnaast een kader om tot de juiste samenwerkingsvorm te komen. Ten aanzien van de informatievoorziening legt de nota een accent op de meerjarenprognose grondexploitaties, welke moet worden opgesteld in het kader van de bestuursrapportage enerzijds en de jaarrekening anderzijds. De nota vermeldt: "Elke grondexploitatie wordt twee keer per jaar herzien bij het opmaken van de jaarrekening (vaststelling door uw raad in juni) en in de vorm van een Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG) bij het opstellen van de bestuursrapportage. Bij de herzieningen wordt de boekwaarde geactualiseerd (alleen jaarrekening), de ramingen worden vergeleken met de werkelijk gemaakte kosten en opbrengsten uit het voorgaande jaar (jaarrekening) of lopende jaar (bestuursrapportage), het

prijspeil van de grondexploitatie wordt aangepast (alleen jaarrekening) en eventuele inhoudelijke wijzigingen worden doorgevoerd. Na vaststelling van de jaarrekening vormt de herziene grondexploitatie het financiële kader voor de verdere uitvoering van het project. De herziening tijdens de bestuursrapportage moet als tussentijdse herziening worden gezien” (nota Kaders Grondbeleid, 2012, p. 28). Hieruit valt op te maken, dat de bestuursrapportage (inclusief de meerjaren prognose grondexploitaties) zich richt op tussentijdse herziening, maar dat het daadwerkelijk bijstellen van boekwaarden en prijsspeil is voorbehouden aan de jaarrekening.

De nota voert verder de meerjarenprognose grondexploitatie als sturingsinstrument op om tussentijds risico's te inventariseren, te kwantificeren en bij te sturen: “Op basis van de MPG wordt per project een risicokaart aangelegd, maar ook voor het gehele grondbedrijf. Op de risicokaart van een project worden per aandachtsgebied variërend van fasering, looptijd/rente, organisatie, milieu, waardering, verwerving, planrealisatie, claims, bijzonderheden qua bouw en subsidies de risico's ingeschat. Vervolgens wordt per aandachtsgebied een inschatting gemaakt van de kans dat het risico zich daadwerkelijk voor zal doen. Afhankelijk van de kansinschatting wordt er een bedrag gekoppeld aan het risico. Als vervolg op de risicokaart en risicoanalyse grondbedrijf zullen er ook maatregelen worden genomen om de risico's waar mogelijk te beheersen. Belangrijk is dat het risicomangement een vaste plek krijgt in het proces en steeds wordt nagelopen dat wil zeggen vanaf de start tot vrijwel de afsluiting van een complex. Uiteraard zullen wij deze informatie ook meenemen in bestuursrapportages en jaarrekeningen” (nota Kaders Grondbeleid, 2012, p. 33 en 34). Met name deze laatste passage wekt de indruk dat de meerjarenprognose grondexploitatie niet alleen gericht is op tussentijdse herziening, maar tevens de basis legt voor de jaarrekening.

Later vermeldt deze nota: “Met het MPG zijn wij in staat belangrijke afwegingen te maken op basis van de meerjaren verwachting ten aanzien van de verwachte financiële resultaten op de projecten. Het MPG biedt inzicht in eventueel beschikbare financiële ruimte dan wel het af te dekken tekort op de grondexploitatiebegrotingen door middel van het treffen van een te benoemen voorziening. In het MPG zal jaarlijks het verwachte meerjarenverloop van de grondexploitaties worden weergegeven” (ibid, p. 33 en 34). Geconstateerd kan dus worden, dat deze meerjarenprognose grondexploitatie als een belangrijk sturingsinstrument wordt gezien om besluiten te nemen met betrekking tot grondexploitaties. Opvallend is, dat de nota kaders grondbeleid inzet op een risicorapportage in de bestuursrapportage en de jaarrekening, terwijl de nota weerstandsvermogen en risicomangement uitgaat van een rapportage in de programmabegroting en de jaarrekening.

De jaarrekening 2011 geeft een overzicht van de meest relevante acties, die genomen zijn om risico's binnen de grondexploitatie te reduceren: “Het afgelopen jaar stond in het teken van inventarisatie en harmonisatie van de grondexploitaties van de vijf fusiepartners en van het te voeren grondbeleid” (Jaarrekening 2011, Grondbeleid). Deze operatie is bijzonder arbeidsintensief, aldus de respons. Zo moeten eerst alle exploitaties geïnventariseerd worden. Vervolgens dient er een model ontwikkeld te worden waarmee alle exploitaties uniform kunnen worden doorgerekend. Daarna dienen alle afzonderlijke exploitaties met dit model daadwerkelijk doorgerekend te worden en voorzien te worden van een netto contante waarde. De operatie is feitelijk bij de start van de nieuwe gemeente begonnen en vindt uiteindelijk zijn beslag in de jaarrekening 2011. In deze jaarrekening worden de uitkomsten van iedere afzonderlijke uniforme exploitatieberekening weergegeven.

Organisatorisch is de projectleiding en het budgethouderschap voor de grondexploitaties ondergebracht bij het team Projecten. De adviesfunctie wordt uitgeoefend vanuit het team Grondbedrijf. Bij dit laatste team is ook de planeconomische functie ondergebracht. De gemeente opteert dus niet voor een klassiek grondbedrijf, waarin de projectleiding, het budgethouderschap, de planeconomische functie en de adviesfunctie in één entiteit zijn ondergebracht. Door de projectleiding bij het team Projecten onder te brengen en het team Grondbedrijf te belasten met de adviesfunctie en de planeconomische functie, ontstaat een systeem van checks and balances. Het team Projecten is verantwoordelijk, maar het team Grondbedrijf heeft eveneens een bewakende functie. Zo houdt het team Grondbedrijf zicht op de verplichtingen en de uiteindelijke facturen en volgt dit team de planrealisatie. Het team Grondbedrijf heeft toegang tot de gehele financiële administratie met betrekking tot de grondexploitaties. Hoewel de verhoudingen tussen het team Projecten en het team Grondbedrijf zich nog verder moeten ontwikkelen, wordt naar eigen zeggen goed samengewerkt en is voldoende ruimte aanwezig om elkaar van kritische reflectie te voorzien.

De gemeente legt een sterk verband tussen de economische ontwikkelingen en de financiële beheersmaatregelen die getroffen moeten worden. Beheersing wordt in eerste instantie gezocht in het treffen van een voorziening, welke volgens het BBV als verlies wordt geboekt in het jaar waarin de voorziening getroffen wordt. Deze voorziening dient om toekomstige negatieve resultaten uit grondexploitaties af te dekken. Daarnaast is sprake van een risicobuffer. In de diverse planning en control producties worden de financiële effecten en maatregelen uitgewerkt. Zo wordt per publicatie een inschatting gemaakt van de resultaten uit het grondbedrijf, wordt de hoogte van de gewenste voorziening aangegeven en van de benodigde risicobuffer.

Gedurende 2011 worden de risico's binnen grondexploitaties steeds inzichtelijker en wordt ook de omvang van het totale risico steeds duidelijker, een en ander als gevolg van de inventarisatie- en uniformeringsoperatie. Naarmate het inzicht toeneemt, realiseert men zich dat de risico's binnen grondexploitatie groter zijn dan men in eerste instantie had gedacht. De financiële beheersmaatregelen dienen dan ook te worden opgevoerd. Zo klimt de benodigde voorziening van € 4 miljoen (eind 2010, vermeld in de jaarrekening 2011) tot € 12 miljoen (eind 2011, jaarrekening 2011). Een ander voorbeeld is de risicobuffer, welke in eerste instantie op € 5 miljoen is gezet. Later wordt voorgesteld om deze buffer op € 7 miljoen te zetten in verband met het verhoogde risico bij grondexploitaties. Samengevat kan het volgende beeld worden gegeven.

	Nota R&V	Jaarrekening 2010	September rap.	Tussen rap.	Concept Woningbouw pr.	Jaarrekening 2011
Resultaat Grondbedrijf			1,3 miljoen (1.1.2011)	1,3 miljoen (1.1.2011)	0,6 miljoen (1.1.2011)	4,8 miljoen nadelig (1.1.2012)
Voorziening grondexploitaties		2,3 miljoen (in CWBP) 4 miljoen (in		4 miljoen (gewenst)	4,5 miljoen (gewenst)	12 miljoen

		JR 2011)				
Risicobuffer grondexploitaties	5 miljoen		7 miljoen (gewenst)	7 miljoen (gewenst)	7 miljoen (gewenst)	

Tabel 5.3: *Samenvatting financiële effecten ontwikkelingen grondexploitatie*

Het zicht op de risico's en het beeld op het verloop van de grondexploitaties wordt gedurende 2011 steeds scherper. Feitelijk is sprake van een continue proces om de diverse ontwikkelingen en risico's op het gebied van grondexploitatie financieel te vertalen. Dit proces leidt uiteindelijk tot het beeld dat in de jaarrekening 2011 wordt gepresenteerd en waarbij uniform per complex de diverse risico's zijn doorgerekend en waarbij per complex de benodigde voorziening wordt aangegeven. Naast financiële maatregelen, formuleert de gemeente ook andere acties.

- De huidige en toekomstige vraag op de woningmarkt zowel kwantitatief als kwalitatief inzichtelijk te hebben, zodat duidelijk wordt wat je waar voor wie moet bouwen;
- Prioriteiten stellen aan projecten, welke eerst, welke laatst;
- Analyse huidige (risicovolle) projecten en eventueel herbezinnen (huidige bestemmingsplannen aanpassen) c.q. beëindigen of tijdelijk stopzetten;
- Uitgeven projectmatige kavels in lagere aantallen per keer;
- Financiële overdracht bij projectmatige kavels bij bepaald percentage voorverkoop;
- Inzetten starterleningen en andere stimuleringsmaatregelen;
- Particuliere woningen aankopen;
- Sterker sturen op uitgaven en inkomsten" (Tussenrapportage en Risicoanalyse Grondbedrijf, juli 2011, p. 16).

In hoeverre deze acties daadwerkelijk ondernomen worden, wordt uit de diverse gesprekken en publicaties niet duidelijk. De Houkepoort geeft daarentegen een goede illustratie van de manier waarop de gemeente beheersmaatregelen treft. Gedurende 2011 wordt steeds duidelijker dat de resultaten van dit project onder druk staan. In de diverse publicaties wordt de Houkepoort dan ook genoemd als zeer risicovol project. Het uiteindelijke beeld dat in de jaarrekening 2011 wordt gepresenteerd is weliswaar negatief, maar gelet op de eerdere winstwaarschuwingen niet verrassend. Gelet op de voorkeur (en de plicht) om eerst financiële beheersmaatregelen te treffen, wordt in de jaarrekening een additionele voorziening getroffen van € 2 miljoen, zodat de totale voorziening voor dit project uitkomt op € 5,3 miljoen. Andere beheersmaatregelen zijn problematisch. De Houkepoort wordt namelijk in samenwerking met een projectontwikkelaar ontwikkeld. Daarbij levert de gemeente bouwrijpe grond en realiseert de projectontwikkelaar de woningen. Het contract is dusdanig vormgegeven dat de projectontwikkelaar pas op het moment van woningverkoop de grond overneemt van de gemeente. Er zijn geen deadlines voor de ontwikkelaar, zodat de gemeente feitelijk de grootste risicodragers van het project is. Eind 2011 is er in het geheel nog geen grond verkocht aan de projectontwikkelaar. Pogingen vanuit de gemeente om het project te versnellen stuiten op weerstand bij de projectontwikkelaar, die minder belang heeft om terug te komen op eerder gemaakte afspraken. De gemeente overweegt vervolgens een strategische heroriëntatie van het project. Deze heroriëntatie zal in ieder geval de volgende vragen moeten beantwoorden:

- Welke meest aannemelijke ontwikkelingsrichtingen zijn er, met de huidige inzichten, voor fase 2 en 3 te benoemen?
- Wat is per ontwikkelingsrichting de consequentie voor de grondexploitatie, juridische contracten, planologische kaders en het gemeentelijke woningbouwprogramma?
- Welke ontwikkelingsrichting is op basis van een aantal beoordelingscriteria als voorkeursvariant te benoemen?
- Welke terugvalvariant is te benoemen?
- Op welke wijze kan de jaarlijkse rentebijdrage op de grondexploitatie het beste worden teruggedrongen (Collegevoorstel, mei 2012)?

Van evenzeer belang is echter de volgende passage uit hetzelfde voorstel: “Aansluitend daarop zal in de periode juli-september a.s. een verkenning plaats vinden naar mogelijke (alternatieve) marktpartijen”. Dit wekt de indruk dat de gemeente op zoek is naar andere ontwikkelaars, een indruk die overigens niet bevestigd kan worden vanuit de vraaggerekeningen. Dit voorbeeld illustreert, dat het over het algemeen lastig is om tijdens de rit of achteraf beheersmaatregelen te treffen. De projectontwikkelaar heeft immers geen enkel belang bij het openbreken van de gemaakte afspraken, omdat alle risico's de facto bij de gemeente liggen. De gemeente had wellicht beter vooraf scherpere afspraken kunnen maken met de ontwikkelaar.

De gemeente volstaat in de praktijk niet met het benoemen en kwantificeren van risico's. Ook worden gevoeligheidsanalyses verricht. Daarbij wijzigt men de grondslagen (kostenstijging, rentevoet, opbrengststijging, vertraging planverloop, etc.) en beziet men vervolgens welk financieel effect dit kan hebben. Ten aanzien van de grondslagen vermeldt de jaarrekening 2011: “In de eerste opzet van de jaarrekening grondbedrijf hebben wij gerekend met een rentepercentage van 5% conform de begroting 2011. Wij hebben echter gemeend om dit percentage terug te brengen naar 4,5%. Doorrekening met dit percentage leidde tot een minder nadelig saldo van ongeveer € 0,8 miljoen” (Jaarrekening 2011, Grondbeleid). Vanaf de conjunctuurnota voor 2013 zal organisatiebreed met 4,5% gewerkt gaan worden, zo is de verwachting. De vraag hierbij is, in hoeverre men juist niet het rentepercentage zou moeten verhogen, gelet op de economische ontwikkelingen. De tussenrapportage voert in deze lijn nog een verhoging van 5% naar 6% op ter onderbouwing van de gewenste buffer van € 7 miljoen. Ook ervaringen binnen andere gemeenten leren, dat de verlaging van de rentevoet een realistisch zicht op de aanwezige risico's niet altijd in de hand werkt (Anderson, Grondexploitatie binnen Haarlemmermeer, 2006).

5.2.5 Informatie voor de raad

De informatievoorziening richting het college en de gemeenteraad met betrekking tot risicomanagement en met betrekking tot risicomanagement binnen grondexploitaties, kent een hoge frequentie. In een tijdsbestek van een jaar worden diverse producties aangeboden waarin het concernbeleid met betrekking tot risicomanagement wordt toegelicht, waarin de resultaten tot dusver van de acties op het gebied van risicomanagement staan vermeld en waarin de laatste stand van zaken voor wat betreft risico's binnen grondexploitaties wordt weergegeven. De producties sluiten procedureel, maar ook inhoudelijk, aan op elkaar en zijn begrijpelijk van taal. Daarbij wordt het zicht op de aanwezige risico's steeds scherper. De meest in het oog springende producties zijn in dit verband de septemberrapportage, de tussenrapportage en risicoanalyse grondbedrijf, de

bestuursrapportage, de nota weerstandsvermogen en risicomangement, het concept woningbouwprogramma, de programmabegroting 2012, de nota kaders Grondbeleid en de jaarrekening 2011. Zoals eerder opgemerkt ligt het accent van deze producties nog sterk op de inventarisatie en analyse van risico's en minder op de effectiviteit van de beheersmaatregelen.

5.3 *De normen in het beleid en in de praktijk*

Aan de hand van het verkregen beeld van het beleid en de praktijk van risicomangement, kan nu bezien worden, in hoeverre het gemeentebrede beleid en de gemeentelijke praktijk voldoen aan de gestelde normen.

De gemeente hanteert het begrip risico soms wat breder, soms wat enger. In alle gevallen wordt echter wel aangesloten op gangbare definities en op datgene wat wettelijk onder risico wordt verstaan. Binnen de gemeente worden risico's welhaast doorlopend geïnventariseerd. Een en ander lijkt inherent aan een startende gemeente waarin men eerst probeert zicht te krijgen op de aanwezige risico's. Het inventarisatie- en harmonisatieproces binnen de grondexploitatie leidt gedurende 2011 tot een steeds beter inzicht in de aanwezige risico's en mondt uiteindelijk uit in het beeld dat in de jaarrekening 2011 gepresenteerd kan worden. De gemeente rapporteert niet alleen bij de jaarrekening, maar ook bij de programmabegroting en bij andere producties over de aanwezige risico's. In de toekomst wordt ingezet op een inventarisatie bij de bestuursrapportage en bij de jaarrekening, aldus de nota kaders grondbeleid. De nota weerstandsvermogen en risicomangement vermeldt de jaarrekening en de programmabegroting als vaste inventarisatiemomenten. Gelet op de tijdsinspanning die een organisatiebrede inventarisatie vereist, lijkt het zinvol om slechts twee keer per jaar te inventariseren: ten behoeve van de programmabegroting en ten behoeve van de jaarrekening.

Het kwantificeren van risico's wordt weliswaar met dezelfde frequentie als de inventarisatie uitgevoerd, maar blijkt in de praktijk moeilijk. Ook binnen andere gemeenten wordt het kwantificeren van risico's lastig bevonden. In plaats van een te groot vertrouwen in de uiteindelijke berekening, kan men zich beter realiseren dat iedere vorm van kwantificatie in zekere zin subjectief is. Dit leidt tot de constatering dat ook de uiteindelijke uitkomst van de risicocalculatie en het benodigd weerstandsvermogen subjectief is. Bij iedere inventarisatie en kwantificeringsslag zal men dan ook in kwalitatieve termen na moeten gaan in hoeverre het weerstandsvermogen op peil is. Het inventariseren en kwantificeren van risico's mag nooit tot de illusie leiden, dat alle risico's in beeld zijn gebracht. Overigens kwantificeert de gemeente de risico's binnen grondexploitatie voldoende scherp: aan de hand van een concept woningbouwprogramma worden de diverse exploitaties doorgerekend, terwijl aan de hand van een gevoeligheidsanalyse de omvang van de risico's inzichtelijk wordt.

De gemeente treft voldoende financiële beheersmaatregelen: zodra een risico in beeld is gebracht, worden voorzieningen getroffen en wordt nagedacht over de vraag of de risicobuffer wel toereikend is. Ook als risico's groter blijken te zijn dan in eerste instantie was gedacht, worden de voorzieningen aangepast en wordt voorgesteld de buffer te vergroten. Wel wijst de jaarrekening uit, dat de

oorspronkelijk benodigde weerstandscapaciteit van € 20 miljoen niet meer aanwezig is. Eind 2011 staat de stand op € 14,3 miljoen. Juist omdat dit een direct gevolg is van risico's die zich daadwerkelijk hebben voorgedaan (op het gebied van grondexploitatie), lijkt het goed om de benodigde weerstandscapaciteit in afwachting van de uiteindelijke vaststelling in 2013 op € 20 miljoen te houden en de aanwezige weerstandscapaciteit weer richting deze € 20 miljoen te krijgen. Uiteraard vereist een dergelijk besluit politieke autorisatie. De voorzieningen voor de diverse grondexploitaties worden tijdig en toereikend getroffen. Men opteert ervoor om zo snel mogelijk de financiële effecten van negatieve ontwikkelingen inzichtelijk te maken en voorzieningen te treffen, ook al levert dat een negatief resultaat op in de jaarrekening 2011.

De risicobuffer voor grondexploitaties is in eerste instantie op € 5 miljoen becijferd. Op basis van de nadien uitgevoerde risicoanalyse is voor het afdekken van deze risico's een benodigde risicobuffer berekend van € 7,0 miljoen. Het bedrag van € 7,0 miljoen bestaat uit de volgende risicocomponenten:

- Stijging rente toekomstige geldleningen van 5% naar 6%: 1,4
 - Kostenstijging van 3% naar 4%: 2,5
 - Lagere opbrengstenstijging van 2% naar 1%: 0,9
 - Planvertraging van twee jaar: 2,2
 - Totaal: € 7,0 miljoen
- (Septemberrapportage, 2011, p. 12)

Een rentepercentage van 6% levert dus een benodigde buffer op van € 1,4 miljoen. In de jaarrekening wordt echter gesteld: "In de eerste opzet van de jaarrekening grondbedrijf hebben wij gerekend met een rentepercentage van 5% conform de begroting 2011. Wij hebben echter gemeend om dit percentage terug te brengen naar 4,5%. Doorrekening met dit percentage leidde tot een minder nadelig saldo van ongeveer € 0,8 miljoen" (Jaarrekening 2011, Grondbeleid). Los van het feit dat een percentage van 4,5% tot een lagere benodigde risicobuffer leidt, rijst de vraag in hoeverre de gemeente met het oog op de huidige ontwikkelingen binnen de grondexploitaties, hier verstandig aan doet (zie ook 5.2.4). Wel kan men ervoor opteren om de benodigde € 7 miljoen onderdeel te laten uitmaken van een totaal benodigde weerstandscapaciteit van € 20 miljoen. De verdeling algemeen-grondexploitatie verschuift daarmee van 15-5 naar 13-7.

De gemeente legt haar accent nog sterk op de inventarisatie, kwantificering en analyse van risico's. Aan de hand daarvan worden financiële maatregelen getroffen. Minder aandacht wordt besteed aan het treffen van overige beheersmaatregelen en het monitoren van de effectiviteit van deze maatregelen. De Houkepoort laat zien, dat de gemeente soms forse risico's draagt en het treffen van de juiste maatregelen vooraf is dan van belang. Achteraf had de gemeente wellicht voor een andere samenwerkingsovereenkomst met de projectontwikkelaar gekozen. De afwegingskaders uit de nota kaders grondbeleid kunnen als leidraad dienen bij het kiezen van de juiste strategie en de meest wenselijke samenwerkingsvorm. In dit verband valt een passage uit hoofdstuk 2 op: "Tal van beheersmaatregelen zijn mogelijk om risico's op het gebied van grondexploitatie het hoofd te bieden. Zo kan de gemeente risico's afwentelen op een projectontwikkelaar, die dan ook de kosten voor bouw- en woonrijp maken voor zijn rekening neemt (consessiemodel). Een gemeente kan ook juist de exploitatie en zelfs de verkoop aan consumenten in eigen beheer doen. Ook bieden

ketensamenwerking en strategische samenwerking mogelijkheden. Het goed vervullen van de regie en goede regionale afstemming zijn eveneens risicoreducerende activiteiten. Tevens kan samenwerking met de rijksoverheid worden aangegaan. Sommige gemeenten vereenvoudigen hun inkoop- en aanbestedingsbeleid en geven aan snel bouwvergunningen te willen afgeven. Daarnaast wordt particulier opdrachtgeverschap gestimuleerd worden en wordt meer dan voorheen gegrepen naar erfpachtconstructies. Ook geven gemeenten soms directe financiële prikkels af aan marktpartijen om de bouwproductie te stimuleren, zoals renteloze leningen, koppelsubsidies of financiering van de plankosten” (Hoofdstuk 2). Bij het treffen van de juiste beheersingsmaatregelen is het niet alleen zaak om de risico’s goed in te schatten. Ook het traceren van de diverse belangen van de betrokken is van belang. Op die manier kan immers een strategie worden geformuleerd om risico’s te reduceren of af te wentelen op andere partijen. Uiteindelijk zijn de beheersmaatregelen erop gericht risico’s voor de gemeente te reduceren.

Overigens is het de verwachting dat het huidige trainingstraject aandacht zal besteden aan het treffen van de juiste beheersmaatregelen. Bij het monitoren van de effectiviteit van de genomen maatregelen kan de Concernstaf een rol spelen, aldus de respons.

De nota weerstandsvermogen en risicomanagement beschrijft en belegt geen verantwoordelijkheden met betrekking tot risicomanagement. De concernbrede formulering en implementatie van beleid op het gebied van risicomanagement wordt evenwel uitgevoerd door de Concernstaf. Deze staf voert ook de regie over de informatievoorziening richting management, college en raad met betrekking tot risicomanagement. Daarnaast is de Concernstaf trekker van het trainingstraject en van de gemeentebrede inventarisatie. De Concernstaf levert geen zichtbare kritische reflectie op de input van afdelingen met betrekking tot risico’s. Zo wordt de inventarisatie, kwantificatie en analyse van risico’s op concernniveau nog niet zichtbaar getoetst door de Concernstaf. Onderzoek in dit verband toont aan, dat een onafhankelijke reflectie vanuit een Concernstaf de kwaliteit van informatie en de effectiviteit van risicomanagement in de hand kan werken. Op het gebied van grondexploitatie treedt het team Projecten op als projectleider en budgethouder, terwijl de adviesfunctie en planeconomische functie met betrekking tot grondexploitaties binnen het team Grondbedrijf is ondergebracht. De indruk bestaat dat deze teams elkaar voldoende scherp houden. Het team Grondbedrijf kan zich in ieder geval redelijk onafhankelijk uitspreken over de inventarisatie, kwantificering en analyse van risico’s binnen de diverse grondexploitaties.

De gemeente communiceert zeer frequent over de stand van zaken met betrekking tot risicomanagement en de effecten daarvan richting het college en de raad. Zo wordt in diverse planning en control producties een beeld gegeven van de aanwezige risico’s en de financiële gevolgen daarvan. Dit wordt ook in de paragraaf weerstandsvermogen van de programmabegroting en de jaarrekening gedaan. Dit beeld wordt steeds scherper gedurende het jaar 2011 en is in begrijpelijke taal opgesteld.

De bovenstaande analyse kan met betrekking tot het gemeentebrede beleid als volgt worden samengevat:

Norm	Indicator	De gemeente
De gemeente heeft bepaald en gecommuniceerd wat onder een risico moet worden verstaan.	De definitie dient in ieder geval in te gaan op incidentele risico's met negatieve gevolgen.	De gemeente hanteert verschillende definities die echter wel aansluiten op de gangbare definities en op hetgeen wettelijk onder risico wordt verstaan.
De gemeente inventariseert haar risico's systematisch en structureel.	Dit zal jaarlijks en over alle programma's en onafhankelijk moeten plaatsvinden.	Er wordt in 2011 zeer frequent geïnventariseerd. In de toekomst zet de gemeente in op een inventarisatie bij de bestuursrapportage, de programmabegroting en bij de jaarrekening.
De gemeente heeft een inschatting gemaakt van de impact van de risico's.	Er wordt een onderscheid gemaakt tussen kleine-grote kans en kleine-grote schade.	Er wordt in 2011 zeer frequent gekwantificeerd. Dit wordt wel lastig bevonden.
De gemeente heeft haar weerstandsvermogen op een hoogte gebracht die in relatie staat tot de risico's die monetair te vertalen zijn of anderzijds hiervoor financiële voorzieningen getroffen.	Het weerstandsvermogen en de overige financiële voorzieningen mogen niet kleiner zijn dan de monetaire som van de risico's die monetair vertaald kunnen worden.	Benodigde weerstandscapaciteit is vastgesteld op € 20 miljoen. Aanwezige capaciteit is eind 2011 € 14,3 miljoen. Voorzieningen worden tijdig en toereikend getroffen.

De gemeente heeft voor de overige risico's operationele beheersmaatregelen geformuleerd.	Deze zullen SMART moeten zijn geformuleerd en ook organisatorisch eenduidig moeten zijn belegd. Zo moet duidelijk zijn wie voor welk risico verantwoordelijk is. Ook moet helder zijn wie welke maatregelen wanneer moet nemen.	Gelet op de startfase waarin het gemeentelijk risicomanagement verkeert, ligt het accent op dit moment nog bij het inventariseren, kwantificeren en analyseren van risico's en bij het treffen van financiële beheersmaatregelen.
Het effect van de maatregelen zal systematisch en periodiek beoordeeld moeten worden.	Dit zal onafhankelijk gedaan moeten worden en minimaal één keer per jaar, organisatiebreed.	De Concernstaf voert de regie over het concernbrede beleid op het gebied van risicomanagement. De Concernstaf levert geen zichtbare reflectie op de input van de andere afdelingen.
Er wordt binnen de organisatie aandacht besteed aan de opleiding op het gebied van risicomanagement. Er is budget aanwezig om risicomanagement vorm te geven.	Jaarlijks zullen medewerkers geschoold moeten worden in risicomanagement, zeker de verantwoordelijke budgethouders.	De gemeente heeft een vrij intensief trainingstraject ingezet op het gebied van risicomanagement.
De rapportagelijnen met betrekking tot risicomanagement zijn onafhankelijk en inzichtelijk.	In begrotingen, rapportages en verantwoordingen zal aandacht moeten worden besteed aan de risico's. Deze passages zullen moeten worden getoetst door onafhankelijke medewerkers (die geen belang hebben bij een bepaald risico).	Hier voldoet de gemeente in ruime mate aan. In de paragraaf weerstandsvermogen van de programmabegroting en de jaarrekening, alsmede in andere publicaties, wordt een begrijpelijk en steeds scherper beeld gegeven van de aanwezige risico's.

Tabel 5.4: De norm versus het beleid

Met betrekking tot de praktijk van grondexploitatie kan de analyse als volgt worden samengevat:

Norm voor risicomanagement	Operationeel voor grondexploitatie	De gemeente
Inventarisatie	De risico's op het gebied van grondexploitaties zullen twee keer per jaar geïnventariseerd moeten worden.	Er wordt in 2011 zeer frequent geïnventariseerd over grondexploitaties. In de toekomst zet de gemeente in op een inventarisatie bij de bestuursrapportage (MPG), de programmabegroting en bij de jaarrekening.
Kwantificering	De risico's op het gebied van grondexploitaties zullen twee keer per jaar zo veel mogelijk in monetaire termen gekwantificeerd moeten worden en verwerkt moeten worden in een geactualiseerde prognose per exploitatie.	De vertaling naar financiële resultaten wordt voor de grondexploitaties toereikend gedaan.
Financiële maatregelen	De monetaire vertaling van risico's binnen de grondexploitaties worden voorzien van voorzieningen of bestemmingsreserves.	De benodigde risicobuffer voor grondexploitaties is becijferd op € 7 miljoen en staat, gelet op de ontwikkeling van de totale weerstandscapaciteit, onder druk.
Overige maatregelen	Als men de risico's niet afdekt met voorzieningen of reserves, dan dient te worden aangegeven welke maatregelen de gemeente wel treft.	Minder aandacht wordt besteed aan het treffen van overige beheersmaatregelen op het gebied van grondexploitatie en het monitoren van de effectiviteit van deze maatregelen.

Uitvoering	De actualisatie dient te worden uitgevoerd door een actor die niet werkzaam is onder de budgethouder voor grondexploitatie.	Het team Projecten treedt op als budgethouder voor de grondexploitaties. Het team Grondbedrijf kan zich onafhankelijk uitspreken over de actualisatie van risico's.
Communicatie	De actualisatie dient in de programmabegroting en de jaarverantwoording opgenomen te worden onder de paragraaf weerstandsvermogen.	Hier voldoet de gemeente in ruime mate aan. In de paragraaf weerstandsvermogen van de programmabegroting en de jaarrekening, alsmede in andere publicaties, wordt een begrijpelijk en steeds scherper beeld gegeven van de aanwezige risico's op het gebied van grondexploitaties.

Tabel 5.5: De norm versus de praktijk

Gesteld kan worden dat zowel het gemeentebrede beleid als de praktijk van grondexploitatie over het algemeen voldoen aan de gestelde normen. Uiteraard zijn enkele verbeteringen mogelijk en aanbevelingen te formuleren. Deze worden in het volgende hoofdstuk nader uitgewerkt.

Hoofdstuk 6: Conclusies en Aanbevelingen

6.1 Inleiding

Dit onderzoek werkt eerst aan de hand van een literatuurstudie een normenkader uit. Het betreft hier normen die aan gemeentelijk risicomanagement gesteld kunnen worden. Het kader wordt nadien specifiek vertaald naar risicomanagement binnen grondexploitaties, gelet op het onderzoeksobject van dit onderzoek. Vervolgens is het gemeentebrede beleid dat de gemeente hanteert op het gebied van risicomanagement in beeld gebracht. Het betreft hier generiek beleid dat concernbreed is geformuleerd en dat nog vertaald moet worden naar de diverse beleidsterreinen. Eén van die terreinen betreft de gemeentelijke grondexploitatie en de manier waarop de gemeente het concernbrede beleid implementeert in de praktijk wordt in dit onderzoek aan de hand van gemeentelijke grondexploitatie geïllustreerd. Het concernbrede beleid en de praktijk van risicomanagement op het gebied van grondexploitaties zijn tot slot aan de hand van gestelde deelvragen geanalyseerd en afgezet tegen de gestelde normen. Uit deze analyse kunnen de volgende conclusies worden getrokken en aanbevelingen worden gedaan. Daarbij zij gesteld, dat de conclusies met betrekking tot de praktijk voortkomen uit één illustratie (grondexploitatie) en dus niet zonder meer te generaliseren zijn voor alle beleidsterreinen.

6.2 Conclusies

Gemeentebreed

- Het beleid dat de gemeente voert op het gebied van risicomanagement voldoet over het algemeen aan de gestelde normen. Risicomanagement staat hoog op de gemeentelijke agenda en krijgt voldoende aandacht van het bestuur, het management en de medewerkers.
- De gemeente inventariseert in 2011 zeer frequent de aanwezige risico's en voldoet daarbij aan de gestelde norm van twee keer per jaar. In de toekomst beoogt de gemeente risico's te inventariseren ten behoeve van de bestuursrapportage, de programmabegroting en de jaarrekening.
- Het kwantificeren van risico's en het vertalen van risico's naar financiële termen wordt als moeilijk ervaren. De organisatie wordt hierin getraind en de verwachting is, dat dit in de toekomst makkelijker gaat. Aan de andere kant kent iedere kwantificatie van risico's een zekere mate van subjectiviteit en zal vergezeld moeten gaan van een kwalitatieve analyse.
- De aanwezige weerstandscapaciteit bedraagt eind 2011 € 14,3 miljoen. De benodigde weerstandscapaciteit is voornamelijk becijferd op € 20 miljoen. De aanwezige weerstandscapaciteit is dus bijna € 6 miljoen te laag.

- De gemeente legt haar accent nog sterk op de inventarisatie, kwantificering en analyse van risico's. Aan de hand daarvan worden financiële maatregelen getroffen. Minder aandacht wordt besteed aan het treffen van overige beheersmaatregelen en het monitoren van de effectiviteit van deze maatregelen. Een en ander hangt samen met het feit dat de gemeente als geheel relatief weinig ervaring heeft met risicomanagement en logischerwijs eerst de risico's moet inventariseren, analyseren en (als wettelijke plicht) moet voorzien van financiële maatregelen. Doordat minder aandacht wordt besteed aan het treffen van andere beheersmaatregelen dan het treffen van reserves of voorzieningen, bestaat de kans dat de gemeente onnodige risico's loopt.
- De nota weerstandsvermogen en risicomanagement gaat niet in op de diverse verantwoordelijkheden en taken met betrekking tot risicomanagement en ook in andere documenten wordt hier geen aandacht aan besteed. De Concernstaf voert evenwel de regie over het concernbrede beleid met betrekking tot risicomanagement en de implementatie daarvan naar de diverse beleidsterreinen. Wel valt op, dat op concernniveau de inventarisatie en kwantificatie van risico's zoals deze door de teams worden aangeleverd, niet zichtbaar van kritische reflectie worden voorzien.
- De gemeente communiceert zeer frequent over de stand van zaken met betrekking tot risicomanagement richting het college en de gemeenteraad. In 2011 zijn diverse planning en control producties verschenen waarin risico's worden geïnventariseerd en waarin de financiële effecten van deze risico's worden getraceerd. Dit wordt ook gedaan in de weerstandsparagraaf van de programmabegroting en de jaarrekening. De producties zijn begrijpelijk opgesteld en het beeld wordt gedurende het jaar 2011 steeds scherper.

Grondexploitatie

- De gemeentelijke grondexploitatie kan worden beschouwd als illustratie van de praktijk. Geconcludeerd kan worden, dat deze praktijk grotendeels voldoet aan de normen die gesteld kunnen worden aan risicomanagement binnen gemeentelijke grondexploitaties. Daarbij zij opgemerkt, dat vanuit één illustratie uiteraard geen conclusies getrokken mogen worden met betrekking tot de totale gemeentelijke praktijk.
- Op het gebied van grondexploitaties kwantificeert de gemeente haar risico's voldoende. Ook de vertaling van aanwezige risico's naar financiële effecten vindt in voldoende mate plaats.
- De benodigde risicobuffer voor grondexploitaties wordt in eerste instantie vastgesteld op € 5 miljoen. Naar aanleiding van een gevoeligheidsanalyse opteert men later voor € 7 miljoen. Deze buffer maakt onderdeel uit van de benodigde weerstandscapaciteit van € 20 miljoen. Gelet op het feit dat de totale aanwezige weerstandscapaciteit € 14,3 bedraagt, is ook deze risicobuffer voor grondexploitaties onder druk komen te staan. Uitgaande van een verhouding van 25% risicobuffer grondexploitaties en 75% algemene risicobuffer, wordt de benodigde € 5 miljoen niet gehaald (25% van 14,3 is immers minder dan € 3,6 miljoen). De benodigde € 7 miljoen wordt dus ook niet gehaald.
- De voorzieningen voor de diverse grondexploitaties worden tijdig en toereikend getroffen. Men opteert ervoor om zo snel mogelijk de financiële effecten van negatieve ontwikkelingen inzichtelijk te maken en voorzieningen te treffen, ook al levert dat een negatief resultaat op in de jaarrekening 2011.

- Binnen grondexploitaties wordt weinig aandacht besteed aan het treffen van niet financiële beheersmaatregelen. In samenwerkingsverbanden met andere actoren worden risico's niet altijd gedeeld en worden ook geen andere maatregelen getroffen om risico's af te wentelen.
- De gevoeligheidsanalyse gaat uit van een rentevoet van 6%. Ten behoeve van de jaarrekening wordt gerekend met een rentevoet van 4,5%. Dit houdt in, dat de waarden van de grondexploitaties in de jaarrekening optimistischer worden voorgesteld, dan in de gevoeligheidsanalyse.
- Binnen het terrein van grondexploitatie treedt het team Projecten op als budgethouder, terwijl de adviesfunctie en de planeconomische functie met betrekking tot de grondexploitaties is ondergebracht bij het team Grondbedrijf. Dit laatste team kan een onafhankelijk oordeel vellen met betrekking tot de inventarisatie, kwantificatie en analyse van risico's binnen de grondexploitatie. Op die manier voorziet de gemeente in voldoende checks and balances binnen het terrein van grondexploitatie.

6.3 Aanbevelingen

Uit de bovenstaande conclusies kunnen de volgende aanbevelingen worden gedestilleerd:

Gemeentebreed

- Omdat een organisatiebrede inventarisatie van risico's tijdrovend is, kan worden aanbevolen slechts twee keer per jaar tot een dergelijke inventarisatie over te gaan: ten behoeve van de programmabegroting en ten behoeve van de jaarrekening. Een en ander staat eveneens verwoord in de nota weerstandsvermogen en risicomanagement.
- Juist omdat de daling van de aanwezige weerstandscapaciteit een direct gevolg is van risico's die zich daadwerkelijk hebben voorgedaan, lijkt het raadzaam om de benodigde weerstandscapaciteit vooralsnog op € 20 miljoen te houden en de aanwezige weerstandscapaciteit hiermee in overeenstemming te brengen.
- Naast het treffen van financiële beheersmaatregelen zal in de toekomst het treffen van overige beheersmaatregelen de nodige aandacht behoeven. De kans bestaat dat de gemeente onnodig aanzienlijke risico's loopt, omdat deze beheersmaatregelen niet tijdig genomen zijn. Het gaat hier om het afdekken en afwentelen van risico's anders dan in financiële zin.
- Ook zal moeten worden toegezien op de effectiviteit van deze beheersmaatregelen. Bij het monitoren van de effectiviteit van de genomen maatregelen kan de Concernstaf een rol spelen.
- De nieuwe nota weerstandsvermogen en risicomanagement zal de diverse taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot risicomanagement moeten uitwerken en moeten beleggen in de organisatie.

- De Concernstaf zou naast de regie over het risicomanagement, ook een rol kunnen vervullen in het zichtbaar toetsen van de input van de organisatieonderdelen. Zo zou deze staf concernbreed de inventarisatie, kwantificatie en analyse van risico's van kritische reflectie kunnen voorzien. Een en ander kan uiteindelijk de kwaliteit van informatie en de effectiviteit van risicomanagement ten goede komen. Daarmee geeft de Concernstaf gelijk invulling aan haar rol van kwaliteitsbewaker.
- Concreet kan de Concernstaf het volgende doen. De Concernstaf constateert in de organisatie waar risicomanagement moeizaam verloopt. De Concernstaf bewaakt de kwaliteit van de ingevoerde informatie en de onderlinge samenhang en effectiviteit van beheersmaatregelen. De Concernstaf heeft naast een toezichthoudende rol een facilitaire functie om risicomanagement uniform vorm te geven. De Concernstaf consolideert risico's tot een gemeentebreed risicoprofiel en adviseert het MT en het college over te nemen acties in het kader van risicomanagement.

Grondexploitatie

- Een onderdeel van de gemeentebrede weerstandscapaciteit is de risicobuffer voor grondexploitaties. Aanbevolen wordt, om deze buffer op € 7 miljoen te houden, maar de totaal benodigde weerstandscapaciteit op € 20 miljoen te handhaven in afwachting van de analyse die in 2013 gereed zal zijn. Het resterende deel van de benodigde weerstandscapaciteit (€ 13 miljoen) dient dan als buffer voor overige risico's.
- Tal van beheersmaatregelen zijn mogelijk om risico's op het gebied van grondexploitatie het hoofd te bieden. Bij het formuleren en uitwerken van de juiste beheersmaatregelen zal eerst duidelijk moeten zijn wat de diverse gemeentelijke risico's en de diverse belangen van de betrokkenen zijn. Vervolgens zal de gemeente een strategie moeten formuleren met als doel risico's af te wentelen op of te delen met andere partners.
- Ten behoeve van grondexploitaties verdient het aanbeveling om een niet al te lage rentevoet te hanteren, zeker in tijden van economische onzekerheid. Aanbevolen wordt om uit te gaan van 6%. Aangezien voor de bepaling van de benodigde risicobuffer voor grondexploitaties (€ 7 miljoen) al gerekend is met 6%, heeft een en ander geen budgettair effect.

Reactie college op het onderzoeksrapport



Uw kenmerk: -

Rekenkamer Súdwest-Fryslân
T.a.v. drs. J. Lepage
Postbus 10.000
8600 HA SNEEK

Ons nummer: U12.009410



Behandeld door: de heer R.J. Admiraal
Telefoon: 0515-489000

VERZONDEN 23 AUG 2012
Sneek, 23 augustus 2012

Onderwerp: conceptrapport rekenkamer dd.
22 juli 2012

Geachte mevrouw,

Met belangstelling heeft het college van burgemeester en wethouders kennis genomen van het conceptrapport over de grondexploitatie van de gemeente Súdwest-Fryslân.

Graag reageren we op de voorgelegde "Rapportage Risico's in grondexploitatie Gemeente Súdwest-Fryslân".

Allereerst stellen we vast dat we met de rekenkamer op dezelfde lijn zitten als het gaat om het opzetten en realiseren van een goed gestructureerd beleid betreffende het beheer van financiële risico's binnen grondexploitaties en risicomanagement in het algemeen. Daarin moeten voorspelbaarheid, transparantie en verantwoordelijkheid degelijk verankerd zijn, en moeten alle betrokken partijen maximaal gefaciliteerd worden om de eigen rol goed in te kunnen vullen. U constateert dat de gemeente op het gebied van beleid met betrekking tot het risicomanagement en de gemeentelijke grondexploitatie voldoet aan de algemeen gestelde normen. In de nieuwe Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement gemeente Súdwest-Fryslân (november 2012) wordt voorzien in het beleid van risicomanagement in relatie met het weerstandsvermogen. De Stuurgroep (risicomanagement) Naris zal hier mede op toezien.

Daarnaast ondersteunen wij uw standpunt dat naast het treffen van financiële beheersmaatregelen ook het treffen van overige beheersmaatregelen aandacht behoeven. En wordt bij de ijkpunten (programmabegroting en de jaarrekening) middels de paragraaf weerstandsvermogen en risicomanagement inzichtelijk gemaakt.

We streven er naar op beleids- en beheersniveau een volledig transparante werkwijze te realiseren door beleids- en beheerskaders vast te leggen. Met name door in de Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement gemeente Súdwest-Fryslân het beleid vast te leggen. Ook wordt er gewerkt met Naris (risicomanagementsysteem dat de financiële- en de beheersmaatregelen van de risico's inzichtelijk kan maken), waarmee bij de programmabegroting van 2013 de weerstandscapaciteit wordt berekend.

We ondersteunen ook uw standpunt dat moet worden toegezien op de effectiviteit van deze beheersmaatregelen. Bovengenoemde stukken zijn daar ook mede voor bedoeld. We wijzen er echter ook op dat De Nota kaders grondbeleid en de Nota grondprijnsbeleid inmiddels zijn vastgesteld door de gemeenteraad. De borging tussen beleid en

Gemeente Súdwest-Fryslân
Postbus 10.000
8600 HA Sneek
BNG rek.nr. 285149431
Kvk nr. 51791811

T 0515-489000
F 0515-489999
E info@gemeenteswf.nl
W www.gemeentesudwestfryslan.nl

Gemeenteloketten
Kerkstraat 1, Bolsward
Marktstraat 15, Sneek
Merk 1, Workum

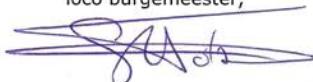
beheersuitvoering is daarmee vaak al gelegd. Wel zijn we met u eens dat dit explicieter gemaakt had kunnen worden.

We werken daarmee aan het inrichten van een volledig beleids- en beheerskader voor alle gemeentelijke risico's. In het vierde kwartaal verwachten we echter klaar te zijn en alle relevante informatie aan de raad te kunnen aanbieden, als basis voor de begroting 2013 en volgende jaren.

Voor meer specifieke reacties op uw aanbevelingen en conclusies verwijs ik u naar de bijlage.

Met vriendelijke groet,

het college van burgemeester en wethouders van Súdwest-Fryslân,
loco burgemeester, gemeentesecretaris,



S. Tolsma



drs. J. Krul

**Intern afschrift aan:
Grondbedrijf, Concernstaf**

Digitale kopie aan Financiën

Bijlage(n): - lijst met conclusies

Nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft met genoeg kennis genomen van de reactie van het college van burgemeester en wethouders op het concept onderzoeksrapport. De rekenkamer is verheugd te constateren dat het college en de rekenkamer dezelfde insteek en ambitie kennen waar het de beheersing van risico's in het algemeen en binnen grondexploitaties in het bijzonder betreft. Ook het belang dat het college hecht aan voorspelbaarheid, transparantie en verantwoordelijkheid, onderschrijft de rekenkamer. De aandacht van het college voor het treffen van de juiste beheersmaatregelen en het toezien op de effectiviteit van deze maatregelen, juicht de rekenkamer toe. Wel zal de rekenkamer kritisch blijven toezien op de verdere ontwikkeling van risicomanagement binnen de gemeente, zeker als de gedetailleerde reactie van het college, zoals verwoord in de bijlage, in ogenschouw wordt genomen.

Tot slot hecht de rekenkamer eraan om op te merken, dat dit onderzoek het eerste rekenkameronderzoek betreft. Voor alle betrokkenen heeft een eerste rekenkameronderzoek altijd het karakter van een zoektocht. De rekenkamer heeft deze zoektocht als zeer prettig en leerzaam ervaren. De medewerking en toegankelijkheid van het ambtelijk apparaat heeft daaraan bijzonder bijgedragen en de rekenkamer wil de ambtelijke organisatie dan ook danken voor deze medewerking.

De rekenkamer hoopt met dit rapport een bijdrage te leveren aan de verdere ontwikkeling van risicomanagement binnen de gemeente.

Bijlage bij de reactie college

	Rapport Rekenkamer	Reactie college van burgemeester en wethouders.
	<i>Conclusies gemeentebreed</i>	
		Algemene reactie: de titel van het document is: Risico's in de grondexploitatie. De aanbevelingen en de conclusies reiken verder dan alleen de risico's in de grondexploitatie.
1.	Het beleid dat de gemeente voert op het gebied van risicomanagement voldoet over het algemeen aan de gestelde normen. Risicomanagement staat hoog op de gemeentelijke agenda en krijgt voldoende aandacht van het bestuur, het management en de medewerkers.	Ter kennisname.
2.	De gemeente inventariseert in 2011 zeer frequent de aanwezige risico's en voldoet daarbij aan de gestelde norm van twee keer per jaar. In de toekomst beoogt de gemeente risico's te inventariseren ten behoeve van de bestuursrapportage, de programmabegroting en de jaarrekening.	In de beleidsnota die in september in de raad komt is gesteld dat er twee momenten zijn van inventarisatie van de risico's: bij de programmabegroting en de jaarrekening. De bestuursrapportage (Berap) is mede een tussenrapportage over de stand van zaken van de risico's, maar dan vindt geen inventarisatie plaats.
3.	Het kwantificeren van risico's en het vertalen van risico's naar financiële termen wordt als moeilijk ervaren. De organisatie wordt hierin getraind en de verwachting is, dat dit in de toekomst makkelijker gaat. Aan de andere kant kent iedere kwantificatie van risico's een zekere mate van subjectiviteit en zal vergezeld moeten gaan van een kwalitatieve analyse.	In 2012 zijn per afdeling twee mensen opgeleid in het Naris systeem om de risico's van de betreffende afdeling inzichtelijk te maken. De kwaliteit van de analyses wordt gewaarborgd door de concernstaf en een beoordeling van de stuurgroep (beleid en beoordeling van de risico's).
4.	De aanwezige weerstandscapaciteit bedraagt eind 2011 € 14,3 miljoen. De benodigde weerstandscapaciteit is vooralsnog becijferd op € 20 miljoen. De aanwezige weerstandscapaciteit is dus bijna € 6 miljoen te laag.	Deze gegevens zijn ondertussen achterhaald. Eerst na behandeling van de nota risicomanagement en weerstandsvermogen in de raad van september zal het beleid t.a.v. de benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit worden bepaald.
5.	De gemeente legt haar accent nog sterk op de inventarisatie,	Eerst bij de begroting 2013 wordt het risicomanagement systeem Naris gebruikt. In

	<p>kwantificering en analyse van risico's. Aan de hand daarvan worden financiële maatregelen getroffen. Minder aandacht wordt besteed aan het treffen van overige beheersmaatregelen en het monitoren van de effectiviteit van deze maatregelen. Een en ander hangt samen met het feit dat de gemeente als geheel relatief weinig ervaring heeft met risicomanagement en logischerwijs eerst de risico's moet inventariseren, analyseren en (als wettelijke plicht) moet voorzien van financiële maatregelen. Doordat minder aandacht wordt besteed aan het treffen van andere beheersmaatregelen dan het treffen van reserves of voorzieningen, bestaat de kans dat de gemeente onnodige risico's loopt.</p>	<p>dit systeem worden het afdekken en afwentelen van risico's anders dan in financiële zin en de beheersmaatregelen inzichtelijk gemaakt.</p>
6.	<p>De nota weerstandsvermogen en risicomanagement gaat niet in op de diverse verantwoordelijkheden en taken met betrekking tot risicomanagement en ook in andere documenten wordt hier geen aandacht aan besteed. De Concernstaf voert evenwel de regie over het concernbrede beleid met betrekking tot risicomanagement en de implementatie daarvan naar de diverse beleidsterreinen. Wel valt op, dat op concernniveau de inventarisatie en kwantificatie van risico's zoals deze door de teams worden aangeleverd, niet zichtbaar van kritische reflectie worden voorzien.</p>	<p>Naast de concernstaf als kwaliteitsbewaker is een stuurgroep Naris in het leven geroepen. Deze stuurgroep voorziet (indien nodig) de geïnventariseerde en gekwalificeerde risico's die door de teams zijn aangeleverd van reflectie. Het teammanagement heeft uiteraard een rol en verantwoordelijkheid voor het actueel in beeld houden van de risico's en de beheersing daarvan.</p>
7.	<p>De gemeente communiceert zeer frequent over de stand van zaken met betrekking tot risicomanagement richting het college en de gemeenteraad. In 2011 zijn diverse planning en control producties verschenen waarin risico's worden geïnventariseerd en waarin de financiële effecten van deze risico's worden getraceerd. Dit wordt ook gedaan in de weerstandsparagraaf van de programmabegroting en de</p>	<p>Ter kennisname.</p>

	jaarrekening. De producties zijn begrijpelijk opgesteld en het beeld wordt gedurende het jaar 2011 steeds scherper.	
	<i>Conclusies grondexploitaties</i>	
8.	De gemeentelijke grondexploitatie kan worden beschouwd als illustratie van de praktijk. Geconcludeerd kan worden, dat deze praktijk grotendeels voldoet aan de normen die gesteld kunnen worden aan risicomanagement binnen gemeentelijke grondexploitaties. Daarbij zij opgemerkt, dat vanuit één illustratie uiteraard geen conclusies getrokken mogen worden met betrekking tot de totale gemeentelijke praktijk.	Ter kennisname. Vanuit de grondexploitatie worden alle projecten op eenzelfde manier bewaakt v.w.b. de risico's en dus niet alleen de door de rekenkamer onderzochte exploitatie.
9.	Op het gebied van grondexploitaties kwantificeert de gemeente haar risico's voldoende. Ook de vertaling van aanwezige risico's naar financiële effecten vindt in voldoende mate plaats.	Ter kennisname.
10.	De benodigde risicobuffer voor grondexploitaties wordt in eerste instantie vastgesteld op € 5 miljoen. Naar aanleiding van een gevoeligheidsanalyse opteert men later voor € 7 miljoen. Deze buffer maakt onderdeel uit van de benodigde weerstandscapaciteit van € 20 miljoen. Gelet op het feit dat de totale aanwezige weerstandscapaciteit € 14,3 bedraagt, is ook deze risicobuffer voor grondexploitaties onder druk komen te staan. Uitgaande van een verhouding van 25% risicobuffer grondexploitaties en 75% algemene risicobuffer, wordt de benodigde € 5 miljoen niet gehaald (25% van 14,3 is immers minder dan € 3,6 miljoen). De benodigde € 7 miljoen wordt dus ook niet gehaald.	De oorspronkelijke vaststelling van € 5 mln. vond plaats in de nota Reserves en Voorzieningen van 2011 en was gebaseerd op het bedrag, zoals dat door de oude gemeenten in totaal werd aangehouden. De 7 mln. was een zeer globale indicatie op basis van de Tussenrapportage van september 2011 en is dit bedrag is verder niet vastgesteld of bestuurlijk geaccordeerd. Uitgaande van de NARIS-systematiek is in 2012 gemeentebreed de verantwoorde risicobuffer berekend, dit bedrag is eveneens circa € 18,5 miljoen. Dit bedrag is het meest actuele bedrag (stand augustus 2012) en zal ook worden opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen welke aan de raad wordt voorgelegd bij de programmabegroting 2013. De voor grondexploitaties benodigde risicobuffer is hierin bepaald op basis van door het grondbedrijf aangeleverde cijfermatige input.

11.	De voorzieningen voor de diverse grondexploitaties worden tijdig en toereikend getroffen. Men opteert ervoor om zo snel mogelijk de financiële effecten van negatieve ontwikkelingen inzichtelijk te maken en voorzieningen te treffen, ook al levert dat een negatief resultaat op in de jaarrekening 2011.	Ter kennisname.
12.	Binnen grondexploitaties wordt weinig aandacht besteed aan het treffen van niet financiële beheersmaatregelen. In samenwerkingsverbanden met andere actoren worden risico's niet altijd gedeeld en worden ook geen andere maatregelen getroffen om risico's af te wentelen.	Momenteel hebben we te maken met grondexploitaties die zijn opgezet vanuit het verleden, dit zijn bestaande overeenkomsten en afspraken. Mede gezien de huidige economische situatie zal in de toekomst meer aandacht besteed moeten worden aan de risico's die gemoeid gaan met het aangaan van verplichtingen.
13.	De gevoeligheidsanalyse gaat uit van een rentevoet van 6%. Ten behoeve van de jaarrekening wordt gerekend met een rentevoet van 4,5%. Dit houdt in, dat de waarden van de grondexploitaties in de jaarrekening optimistischer worden voorgesteld, dan in de gevoeligheidsanalyse.	<p>Hier wordt ons inziens een denkfout gemaakt. In de laatst vastgestelde grondexploitaties van 1-1-2012 wordt inderdaad gerekend met 4,5% rente. Dat is op dit moment en gezien de nabije toekomst een reële omslagrente, gebaseerd op en onderbouwd in de conjunctuurnota 2012. In de (inmiddels achterhaalde) risicobuffer van € 7 miljoen uit 2011 zit een component rentestijging. Die component rentestijging is berekend door te zien welk financieel nadeel het op alle grondexploitaties samen geeft als de rente niet 4,5% zou zijn maar 6,0%. Door dat totale financiële nadeel in de risicobuffer op te nemen, is het risico op rentestijging naar 6,0% geheel op te vangen uit de risicobuffer als deze gebeurtenis zich voordoet.</p> <p>Als dan in alle grondexploitaties ook nog eens de nadeliger rente van 6,0% berekend zou worden, zou er nogmaals een nadelig resultaat optreden dat dan afgedekt dient te worden door het treffen van voorzieningen. Dan zou er twee maal geld gereserveerd worden voor één risico.</p>
14.	Binnen het terrein van grondexploitatie treedt het team Projecten op als budgethouder, terwijl de adviesfunctie en de planeconomische functie met betrekking tot de grondexploitaties	Ter kennisname.

	is ondergebracht bij het team Grondbedrijf. Dit laatste team kan een onafhankelijk oordeel vellen met betrekking tot de inventarisatie, kwantificatie en analyse van risico's binnen de grondexploitatie. Op die manier voorziet de gemeente in voldoende checks and balances binnen het terrein van grondexploitatie.	
	<i>Aanbevelingen gemeentebreed</i>	
15.	Omdat een organisatiebrede inventarisatie van risico's tijdrovend is, kan worden aanbevolen slechts twee keer per jaar tot een dergelijke inventarisatie over te gaan: ten behoeve van de programmabegroting en ten behoeve van de jaarrekening. Een en ander staat eveneens verwoord in de nota weerstandsvermogen en risicomanagement.	In de nota Weerstandsvermogen (in september in de raad) is dit zo beschreven.
16.	Juist omdat de daling van de aanwezige weerstandscapaciteit een direct gevolg is van risico's die zich daadwerkelijk hebben voorgedaan, lijkt het raadzaam om de benodigde weerstandscapaciteit vooralsnog op € 20 miljoen te houden en de aanwezige weerstandscapaciteit hiermee in overeenstemming te brengen.	Uit de inventarisatie van de risico's voor de programmabegroting 2013 wordt de beschikbare weerstandscapaciteit (€ 18,5 miljoen, zie ook punt 10) gedeeld door de benodigde weerstandscapaciteit (18,3 miljoen) dit levert een ratio weerstandsvermogen op van 1.01. In de nota weerstandsvermogen (in september in de raad) wordt de ratio als 'voldoende' beschouwd.
17.	Naast het treffen van financiële beheersmaatregelen zal in de toekomst het treffen van overige beheersmaatregelen de nodige aandacht behoeven. De kans bestaat dat de gemeente onnodig aanzienlijke risico's loopt, omdat deze beheersmaatregelen niet tijdig genomen zijn. Het gaat hier om het afdekken en afwentelen van risico's anders dan in financiële zin.	Eerst bij de begroting 2013 wordt het risicomanagement systeem Naris gebruikt. In dit systeem worden het afdekken en afwentelen van risico's anders dan in financiële zin en de beheersmaatregelen inzichtelijk gemaakt.
18.	Ook zal moeten worden toegezien op de effectiviteit van deze beheersmaatregelen. Bij het monitoren van de effectiviteit van de genomen maatregelen kan de Concernstaf een rol spelen.	Het monitoren van de effectiviteit van de genomen maatregelen gebeurt door de concernstaf en de stuurgroep Naris.

19.	De nieuwe nota weerstandsvermogen en risicomanagement zal de diverse taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot risicomanagement moeten uitwerken en moeten beleggen in de organisatie.	Hier is aan voldaan in de nota weerstandsvermogen die in september in de raad komt.
20.	De Concernstaf zou naast de regie over het risicomanagement, ook een rol kunnen vervullen in het zichtbaar toetsen van de input van de organisatieonderdelen. Zo zou deze staf concernbreed de inventarisatie, kwantificatie en analyse van risico's van kritische reflectie kunnen voorzien. Een en ander kan uiteindelijk de kwaliteit van informatie en de effectiviteit van risicomanagement ten goede komen. Daarmee geeft de Concernstaf gelijk invulling aan haar rol van kwaliteitsbewaker.	Naast de regie en kwaliteitsbewaking door de concernstaf wordt de genoemde rol door de stuurgroep Naris vervuld.
21.	Concreet kan de Concernstaf het volgende doen. De Concernstaf constateert in de organisatie waar risicomanagement moeizaam verloopt. De Concernstaf bewaakt de kwaliteit van de ingevoerde informatie en de onderlinge samenhang en effectiviteit van beheersmaatregelen. De Concernstaf heeft naast een toezichthoudende rol een facilitaire functie om risicomanagement uniform vorm te geven. De Concernstaf consolideert risico's tot een gemeentebreed risicoprofiel en adviseert het MT en het college over te nemen acties in het kader van risicomanagement.	Hier is aan voldaan in de nota weerstandsvermogen die in september in de raad komt.
<i>Aanbevelingen grondexploitaties</i>		
22.	Een onderdeel van de gemeentebrede weerstandscapaciteit is de risicobuffer voor grondexploitaties. Aanbevolen wordt, om deze buffer op € 7 miljoen te houden, maar de totaal benodigde	Het risicobedrag van € 7 miljoen is inmiddels achterhaald door een in 2012 nieuw bepaalde gemeentebrede risicobuffer.

	<p>weerstandscapaciteit op € 20 miljoen te handhaven in afwachting van de analyse die in 2013 gereed zal zijn. Het resterende deel van de benodigde weerstandscapaciteit (€ 13 miljoen) dient dan als buffer voor overige risico's.</p>	
23.	<p>Tal van beheersmaatregelen zijn mogelijk om risico's op het gebied van grondexploitatie het hoofd te bieden. Bij het formuleren en uitwerken van de juiste beheersmaatregelen zal eerst duidelijk moeten zijn wat de diverse gemeentelijke risico's en de diverse belangen van de betrokkenen zijn. Vervolgens zal de gemeente een strategie moeten formuleren met als doel risico's af te wentelen op of te delen met andere partners.</p>	<p>Hier kan verwezen worden naar punt 5.</p>
24.	<p>Ten behoeve van grondexploitaties verdient het aanbeveling om een niet al te lage rentevoet te hanteren, zeker in tijden van economische onzekerheid. Aanbevolen wordt om uit te gaan van 6%. Aangezien voor de bepaling van de benodigde risicobuffer voor grondexploitaties (€ 7 miljoen) al gerekend is met 6%, heeft een en ander geen budgettair effect.</p>	<p>Op dit moment wordt gerekend met een percentage 4,46% zijnde de rente-omslag. Dit is het gemiddelde van een 10 jaarslening met een kleine risico-opslag. Wij achten het verantwoord hiervan te blijven uitgaan. De veronderstelling, dat uitgegaan is van 6% is onjuist.</p>

Literatuurlijst

- Aart, L.J. e.a. (1990), *Polybeveiligingsboekje*, Koninklijke PBNA, Arnhem.
- Anderson, R.J. (2006), *Tussen schakelen en switchen*, Gildeprint, Enschede.
- Anderson, R.J. (2006), *Grondexploitatie binnen Haarlemmermeer*, Raadsonderzoek, Hoofddorp.
- Aritua, B., Smith, N.J., Bower, D. (2011), What risks are common to or amplified in programmes: Evidence from UK public sector infrastructure schemes, *International Journal of Project Management*, no. 29, p. 303-312.
- Baldry, D. (1998), The evaluation of risk management in public sector capital projects, *International Journal of Project Management*, vol. 16, no. 1, pp. 35-41.
- Bannister, J.E., Bawcutt, P.S. (1981), *Practical Risk Management*, Witherby & CO. LTD, London.
- Berns, S.W. e.a., *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven*, VNG en Ministerie van Infrastructuur en Milieu, November 2010, Den Haag.
- Brancheorganisatie Zorg (2009), *Zorgbrede Governancecode 2010*, Libertas, Bunnik.
- Carter, R.L. e.a. (1981), *Risk Management*, CII Tuition Service, London.
- Chapman, R.J. (2001), The controlling influences on effective risk identification and assessment for construction design management, *International Journal of Project Management*, no. 19, p. 147-160.
- Claes, P. (2007), *Risicomangement*, Wolters Noordhof, Groningen.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2004), *Enterprise Risk Management Integrated Framework*, PWC.
- Drennan, L.T., McConnel, A. (2007), *Risk and Crisis Management in the Public Sector*, Routledge, Londen, p. 43 e.v.
- Fone, M., Young, P.C. (2000), *Public sector risk management*, Butterwordt-Heinemann, Oxford.
- Gil, N., Tether, B.S. (2011), Project risk management and design flexibility: analysing a case and conditions of complementary, *Research Policy*, no. 40, p. 415-428.
- Haller, M. (1975), *Sicherheit durch Versicherung?*, Herbert Lang, Bern.
- Hoffmann, K. (1985), *Risk Management*, Verlag Versicherungs Wirtschaft, Karlsruhe.
- Kliem, R.L., Ludin, I.S. (1997), *Reducing Project Risk*, Gower.
- Lahpor-van der Maarel, S.L. (2010), *Gemeentelijk grondbeleid in een actuele context*, www.ezbook.nl.

- Louwman, J.H.G., Steens, H.B.A. (1994), *Risicomanagement, een beheersingsmodel*, Kluwer, Deventer.
- Marchi, B. de, Ravetz, J.R. (1999), Risk management and governance: a post-normal science approach, *Futures*, no. 31, p. 743-757.
- Miller, P., Kurunmaki, L., O'Leary, T (2008), Accounting, hybrids and the management of risk, *Accounting, Organizations and Society*, no. 33, 942-967.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003), *Besluit Begroting en Verantwoording, inclusief toelichting*, SDU, Den Haag.
- Nap, A. (2011), Kansen in crisistijd, *Grondzaken in de praktijk*, april, p. 25-28.
- Paape, L. e.a. (2009), *Risicomanagement in tijden van crisis*, Rijksuniversiteit Groningen, RS Drukkerij, Den Haag.
- Pol, S. (2011), De beheersing van GSB projecten, *Tijdschrift voor Public Controlling*, mei 2011.
- Raz, T., Michael, E. (2001), Use and benefits of tools for project risk management, *International Journal of Project Management*, no. 19.
- Rekenkamercommissies Parkstad Limburg (2009), *Risicomanagement in opbouw, een onderzoek naar de opzet van risicobeheersing in de gemeente Heerlen*, september 2009.
- RIBO, Kenniscentrum Grondbeleid Gemeenten, *Site informatie*, september 2011.
- Taleb, N.N. (2008), *De zwarte zwaan*, Nieuwe Zijds B.V., Amsterdam.
- Vaughan, E.J. (1996), *Risk Management*, Wiley, Hoboken.
- Veld, R.J. in 't (1989), *De verguisde staat*, VUGA, Delft.
- Williams, C.A., Heins, R.M. (1989), *Risk Management and Insurance*, McCraw Hill, New York.

Lijst van bestudeerde documenten

Gemeente Súdwest-Fryslân, Programmabegroting 2012, november 2011.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement, november 2011.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Septemberrapportage 2011, november 2011.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Concept Woningbouwprogramma 2011-2016, november 2011.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Collegevoorstel Implementatie van Risicomanagement, 31 januari 2012.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Presidiumvoorstel planning behandeling Perspectiefnota 2012 en Jaarrekening 2011, 10 mei 2012.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Jaarrekening 2011, aan te bieden in 2012.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Concept Jaarrekening 2011, 2012.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Format risico inventarisatie ingevuld door afdelingen, 2011.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Besluitenlijsten, agenda's en verslagen raadsvergaderingen, 2011 en 2012.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Besluitenlijsten, agenda's en verslagen commissievergaderingen, 2011 en 2012.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Tussenrapportage en Risicoanalyse Grondbedrijf, juli 2011.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Bestuursrapportage 2011, september 2011.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Nota Grondprijnsbeleid, maart 2012.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Nota Kaders Grondbeleid, oktober 2011.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Bijlage Jaarrekening 2011: toelichting grondcomplexen 2011, mei 2012.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Collegevoorstel Strategie en Aanpak Houkepoort, 1 mei 2012.

Gemeente Súdwest-Fryslân in samenwerking met extern bureau, Totaaloverzicht risico inventarisatie, mei 2012.

