

Grondig Toezicht

**Een onderzoek naar risico's inzake gemeentelijke grondexploitaties
in relatie tot financieel toezicht**

A. (Arjen) Maathuis
Student Bestuurskunde
Universiteit Twente



**UNIVERSITEIT
TWENTE.**

Grondig Toezicht

**Een onderzoek naar risico's inzake gemeentelijke grondexploitaties
in relatie tot financieel toezicht**

Auteur

A. (Arjen) Maathuis
Student Bestuurskunde
Universiteit Twente

Begeleiders Universiteit Twente

Prof. dr. N.P. (Nico) Mol – 1^e begeleider
Dr. J.A.M. (Johan) de Kruijf – 2^e begeleider

Opdrachtgever

Provincie Overijssel

Begeleider provincie Overijssel

H. (Harrie) ten Heggeler



**UNIVERSITEIT
TWENTE.**

Voorwoord

Almelo/Enschede/Zwolle, 1 november 2011

Voor u ligt het resultaat van het onderzoek naar een methodiek om als provincie Overijssel risico's op het gebied van grondexploitaties mee te wegen bij het uitvoeren van het financieel toezicht. Dit richt zich op de wijze waarop de provincie beoordeelt welke financiële toezichtvorm op een gemeente moet worden toegepast; de financiële positie van de Overijsselse gemeentelijke grondbedrijven; de risico's inzake gemeentelijke grondexploitaties; de wijze waarop gemeenten met deze risico's omgaan en de wijze waarop risico's kunnen worden betrokken bij het uitvoeren van het provinciale financiële toezicht.

Het onderzoek en de stage hebben plaatsgevonden in de periode 18 april – 1 juli 2011, deze scriptie is aan het eind van de zomer van 2011 afgerond. Dit onderzoek is de voltooiing van mijn bacheloropleiding bestuurskunde aan de Universiteit Twente. Dit onderzoek is gebaseerd op een stage-/onderzoeksopdracht van de provincie Overijssel, die ik in samenspraak met mijn begeleiders begin 2011 heb ontworpen. Openbare financiën, en in het bijzonder de onderwerpen financieel toezicht en grondexploitaties, interesseren me enorm. De drive hiervoor ligt besloten in mijn raadslidmaatschap van de gemeente Almelo. Een gemeente waar de risico's, die met grondexploitaties gepaard gaan, enorm op de financiën drukken. Keuzes worden dan niet meer partijideologisch maar financieel-pragmatisch geleid. Voor mij was dat aanleiding om meer te weten over dat financiële toezicht en de risico's die uit grondexploitaties voortvloeien. Door die behoefte te combineren met mijn bacheloropdracht kan men spreken van synergie. De kennis en ervaring die ik tijdens mijn stage heb opgedaan is enorm en daarvoor ben ik erg dankbaar. Bovendien heeft het mij verrast hoe dynamisch de ambtelijke organisatie van de provincie Overijssel is. Een compliment is hierbij op z'n plaats.

Mijn dank gaat uit naar de geïnterviewde ambtenaren van de zes gemeenten voor hun medewerking alsmede naar de medewerkers van de eenheid Bestuurlijke Aangelegenheden van de provincie Overijssel, en in het bijzonder het team Openbaar Bestuur, voor hun warme collegialiteit in alle facetten gedurende mijn stageperiode.

Speciale dank gaat uit naar prof. dr. N.P. (Nico) Mol en dr. J.A.M. (Johan) de Kruijf, mijn begeleiders vanuit de faculteit Management & Bestuur van de Universiteit Twente, en naar de heer H. (Harrie) ten Heggeler, mijn begeleider vanuit de provincie Overijssel. Hun feedback en suggesties heb ik als leerzaam ervaren en hebben bijgedragen aan mijn kennis op dit vakgebied.

A. (Arjen) Maathuis

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Inhoudsopgave	3
Samenvatting	4
1. Achtergrond en opzet van het onderzoek	5
1.1 Inleiding en probleemstelling	5
1.2 Doel van het onderzoek	7
1.3 Onderzoeksvragen	7
1.4 Methodologie	8
1.4.1 Selectie van gemeenten	8
1.4.2 Dataverzameling	8
1.4.3 Dataverwerking	9
2. Financieel toezicht	10
2.1 Toezichtvormen	10
2.2 Wetgeving	10
2.3 Criteria en oordeelsvorming	11
2.4 Ontwikkeling provinciale rol	13
2.5 Deelconclusie	14
3. Financiële positie Overijsselse grondbedrijven	15
3.1 Financiële omvang	15
3.2 Weerstandsvermogen	17
3.3 Financiële positie in het perspectief van de woningbouwcapaciteit	19
3.4 Deelconclusie	20
4. Risico's inzake gemeentelijke grondexploitaties	22
4.1 Theoretisch mogelijke risico's	22
4.1.1 Omgevingsrisico's	22
4.1.2 Organisatierisico's	23
4.1.3 Projectrisico's	24
4.2 Relevante risico's	25
4.3 Deelconclusie	27
5. Risicomanagement	28
5.1 Stappen in het risicomanagement	28
5.1.1 Identificatie	29
5.1.2 Analyse en waardering	29
5.1.3 Beheersen	30
5.1.4 Rapporteren	32
5.2 Ontwikkeling van het risicomanagement	32
5.3 Risicomanagement bij zes Overijsselse gemeenten	32
5.3.1 Gemeente Borne	32
5.3.2 Gemeente Hengelo	34
5.3.3 Gemeente Oldenzaal	35
5.3.4 Gemeente Dalfsen	37
5.3.5 Gemeente Olst-Wijhe	38
5.3.6 Gemeente Zwolle	39
5.4 Vergelijking risicomanagement tussen de zes Overijsselse gemeenten	41
5.5 Deelconclusie	43
6. Risico's in relatie tot het financiële toezicht	45
6.1 Afbakening	45
6.2 Methodiek	46
6.2.1 Financiële positie van een grondbedrijf	46
6.2.2 Relevante risico's	46
6.2.3 Risicomanagement	46
6.3 Implicaties	48
6.4 Slotconclusie	49
Literatuurlijst	50
Bijlage I: Interviewvragen	52
Bijlage II:	53
Bijlage III: Tabellen	54

Samenvatting

In dit onderzoek gaan we op zoek naar het antwoord op de volgende hoofdonderzoeksvraag:

Hoe kan de provincie Overijssel risico's op het gebied van gemeentelijke grondexploitaties meewegen bij het uitvoeren van het financieel toezicht?

Om deze vraag te beantwoorden is gekeken naar de wijze waarop de provincie Overijssel beoordeelt welke financiële toezichtvorm bij een gemeente toegepast dient te worden. Hoe de Overijsselse gemeentelijke grondbedrijven er, tegen het licht van de woningbouwcapaciteit, financieel voor staan. Welke risico's inzake gemeentelijke grondexploitaties van belang zijn om te betrekken bij het uitvoeren van het financieel toezicht. Hoe zes, voor dit onderzoek geselecteerde gemeenten, omgaan met risico's inzake gemeentelijke grondexploitaties. Deze vier deelonderwerpen hebben inherent geleid tot de beantwoording van de bovenstaande hoofdonderzoeksvraag.

De provincie Overijssel beoordeelt de toepassing van de financiële toezichtvorm aan de hand van de wettelijke eisen en de daaruit voortvloeiende criteria die zijn vastgelegd in het financieel toezichtkader 'zichtbaar toezicht in Overijssel'. De provincie Overijssel heeft binnen de huidige wet- en regelgeving geen grond om risico's inzake grondexploitaties mee te wegen in het uitvoeren van het financieel toezicht c.q. bij het bepalen van de financiële toezichtvorm. Het doel van dit onderzoek sluit aan bij de geschetste ontwikkeling naar het criterium 'duurzaam financieel evenwicht'.

Wat betreft de financiële omvang kan geconcludeerd worden dat tussen 1-1-2009 en 1-1-2010 bij veertien van de vijftientig gemeenten een stijging van de totale boekwaarde ten opzichte van het balanstotaal heeft plaatsgevonden. De weerstandsvermogens van de grondbedrijven zijn in de periode tussen 1-1-2009 en 1-1-2010 tevens verslechterd. Wanneer we de financiële omvang en de vermogensposities van de Overijsselse grondbedrijven in het perspectief van de woningbouwplannen plaatsen, dan kan worden geconcludeerd dat er in Overijssel een overcapaciteit aan plannen is. De financiële posities van de zes geselecteerde Overijsselse gemeenten laten per 1-1-2011 evenmin geen blijk van verbetering zien.

De volgende risico's zijn van belang om te betrekken bij het uitvoeren van het financieel toezicht: het risico op een afwijkende kostenstijging, die nadelig voor de grondexploitatie is; het risico op een tegenvallende opbrengstenstijging; het renterisico bij tegenvallende afzet; het programmatisch risico inzake de woningbouw; het programmatisch risico inzake de bedrijventerreinen en het waarderingsrisico. Hoewel deze risico's van belang zijn om te betrekken bij het uitvoeren van het financiële toezicht, is het is vrij arbitrair om deze risico's te normeren. Bovendien betrek je niet alle risico's, omdat deze niet geschikt zijn om te betrekken bij het uitvoeren van het financiële toezicht.

Hoe gemeenten met risico's inzake gemeentelijke grondexploitaties omgaan wordt gezien tegen het licht van het risicomanagement. Wanneer we het risicomanagement inzake gemeentelijke grondexploitaties tussen de gemeenten vergelijken dan gaan Borne en Hengelo hier het beste mee om en Dalfsen en Olst-Wijhe het slechtst.

Risico's inzake gemeentelijke grondexploitaties kunnen bij het uitvoeren van het financieel toezicht worden meegewogen door het risicomanagement van gemeenten inzake gemeentelijke grondexploitaties te toetsen aan randvoorwaarden, die zijn neergelegd in normeringen. Indien een gemeente van deze normeringen afwijkt, dus 'twee of meer stoplichten op rood', dan verdient het de aanbeveling dat, in het kader van het duurzaam financieel evenwicht, de provincie Overijssel de gemeente onder preventief toezicht stelt.

1. Achtergrond en opzet van het onderzoek

1.1 Inleiding en probleemstelling

De provincie Overijssel heeft diverse wettelijke taken die zij dient uit te voeren. Financieel toezicht op gemeenten is daar, op grond van artikel 203 Gemeentewet, één van. Financieel toezicht heeft als doel dat gemeenten hun begroting structureel in evenwicht houden. Voor het jaar 2011 is geen enkele gemeente door de provincie Overijssel onder het zogenoemde preventieve toezicht gesteld, maar waarschuwingen werden afgegeven aan het adres van tien gemeenten. De komende jaren worden het magere jaren voor bijna alle gemeenten binnen de provincie Overijssel. Een door het kabinet voorgenomen korting op het Gemeentefonds, de algemene uitkering van het Rijk aan gemeenten voor hun taken, heeft een negatief effect op de gemeentefinanciën, waardoor forse bezuinigingen op gemeentelijk niveau niet uitblijven. De provincie heeft in haar rol als toezichthouder er alle belang bij dat gemeenten hun begroting en meerjarenperspectief sluitend houden. De positie van het gemeentelijk grondbedrijf in deze is een significante, omdat risico's inzake grondexploitaties een bedreiging kunnen vormen voor de financiële stabiliteit van de betreffende gemeente. Door de manifestatie van risico's raken reserves van grondbedrijven op of voldoen niet meer aan het vereiste niveau en dienen te worden aangevuld vanuit de algemene dienst. Wanneer men binnen de algemene dienst geen reserve meer heeft om aan te vullen, dan ontstaat er een probleem. Binnen de (meerjaren)begroting zullen aanvullende structurele middelen moeten worden gevonden om toekomstige tekorten in het grondbedrijf aan te vullen. Gezien de grote hoeveelheden grond die de gemeenten de afgelopen jaren in het kader van 'actief grondbeleid' hebben aangekocht, is een dergelijke situatie in de toekomst niet ondenkbaar.

In het kader van het financieel toezicht wordt elk jaar een toezichtthema afgesproken. In 2009 heeft de provincie Overijssel gekozen voor het thema 'grondexploitatie'. De provincie zet, dankzij verschijnselen als 'krimp' en de economische recessie, dit toezichtthema jaarlijks voort (provincie Overijssel, 2010a). Bij de uitwerking van dit toezichtthema wordt vanuit drie invalshoeken gekeken naar de financiële grondpositie van de gemeente, aldus de provincie Overijssel (2010a). De provincie onderscheidt hier 1) de omvang van de gemeentelijke grondexploitatie; 2) de externe factoren die de gemeentelijke grondexploitatie beïnvloeden; en 3) interne factoren die de gemeentelijke grondexploitatie beïnvloeden.

Uit provinciaal onderzoek is gebleken dat de uitvoering van het gemeentelijke grondbeleid onder de Overijsselse gemeenten divers is. In het algemeen concludeert de provincie Overijssel (2010b) dat de gemeenten op een verantwoorde wijze omgaan met hun grondexploitaties. Dit naar aanleiding van een aantal door de provincie gehanteerde indicatoren. Men kan hierbij denken aan het hebben van een actuele nota grondbeleid of de wijze waarop men winsten uit exploitaties neemt. Daarentegen lopen de gemeenten risico's als het gaat om de omvang van de grondposities, de voorfinanciering en demografische ontwikkelingen. Temporisering van de uitgifte van bouw kavels wordt in de meeste gevallen noodzakelijk geacht. Mede met het oog op deze risico's heeft de provincie, gezien haar rol als toezichthouder op de gemeentebegrotingen, besloten extra aandacht te schenken aan gemeentelijke grondexploitaties. In dit kader bestaan er 'grote verschillen in de latente risico's', aldus de provincie Overijssel (2010b).

Uit de hierboven beschreven situatie kunnen we concluderen dat er een discrepantie zit tussen enerzijds het op een verantwoorde wijze omgaan met grondexploitaties, en anderzijds de risico's die gemeenten inzake grondexploitaties lopen. Anders gezegd, het op verantwoorde wijze omgaan met grondexploitaties (jaarlijkse herziening van de exploitatieopzetten, het hanteren van een actuele

nota grondbeleid etc.) wil nog niet zeggen dat het door de gemeente gevoerde beleid in deze verantwoord is. Gesteld kan worden dat dit geen wenselijke situatie is. Immers, de financiële risico's die worden gelopen kunnen een bedreiging vormen voor de financiële positie van een gemeente en ultimo het sluitend blijven houden van de begroting.

Hieronder vindt u een uiteenzetting van de in dit onderzoek centrale begrippen:

Financieel toezicht: in het Financieel toezichtkader (provincie Overijssel, 2008, p. 11) wordt het begrip toezicht op een adequate manier uitgelegd. Onder toezicht wordt verstaan: 'het verzamelen van informatie door de toezichthouder over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daartoe gestelde eisen, de oordeelsvorming daarover en tot slot een eventuele interventie indien daar aanleiding toe is. Financieel toezicht vindt plaats in een verticale keten en wordt vooral uitgeoefend om mogelijke onevenwichtigheden voortijdig te signaleren. Een belangrijk onderscheid tussen *verantwoording* aan de ene kant en *controle en toezicht* aan de andere kant, is het verschil in het al dan niet uitvoeren van beleid. Een toezichthouder voert geen beleid uit, terwijl een verantwoordelijke het beleid ook daadwerkelijk heeft uitgevoerd.' Met het financieel toezicht vanuit het College van Gedeputeerde Staten op de gemeentelijke begrotingen wordt beoogt dat de gemeenten, indien er meerjaarlijks tekorten ontstaan, geen beroep gaan doen op extra middelen vanuit het Gemeentefonds middels een artikel 12-status (i.e. Financiële-verhoudingswet). Uit het Financieel toezichtkader (provincie Overijssel, 2008, p. 12) blijkt dat het doel van de toezichthouder is om niet de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente inzake de gemeentefinanciën over te nemen, maar dat ze er op een of andere wijze aan bijdraagt dat 'een gemeente financieel in staat is haar taak en rol te blijven waarmaken'. Men wijst hier in het bijzonder op de horizontale keten die bestaat uit de financiële verantwoording jegens de raad, de accountant en de rekenkamer.

Grondexploitatie: een grondexploitatie wordt door Groeneveld (2007, p. 17) omschreven als 'het proces van productie en daarmee ook prijsvorming van bouw- en woonrijpe grond en het zorg dragen dat deze bouwrijpe grond op het juist tijdstip op de markt is'. Het grondbedrijf wordt door Wigmans (1995, p. 10) beschouwd 'als het financiële en markttechnische centrum in een gemeente voor zover het om gemeentelijk onroerend goed gaat'. Een grondbedrijf is dan ook een soort van financieel-administratieve bundeling van grondexploitaties. Gemeenten met weinig exploitaties hebben geen grondbedrijf. In het gemeentelijke grondbeleid zijn twee varianten te onderscheiden, namelijk het actieve grondbeleid en het passieve grondbeleid. Volgens Wigmans (1995, p. 8-9) richt het actieve grondbeleid zich op het zelf verwerven van de grond door de gemeente. Hierdoor kan de gemeente direct bepalen wat er met de grond gaat gebeuren. Actief grondbeleid houdt bovendien in dat de gemeente de grond bouwrijp maakt; de grond uitgeeft en dat de basis voor aankoop- en verkoop regelt via reserves van het grondbedrijf en/of de algemene dienst van gemeente. Bij het passieve grondbeleid houdt de gemeente zich op de achtergrond. Ze verwerft de grond niet zelf; dat doet een private partij. De gemeente heeft hier een publiekrechtelijke taak, zoals het wijzigen c.q. vaststellen van een bestemmingsplan (Wigmans, 1995, p. 8-9). Een strikte scheiding tussen actief of passief grondbeleid bestaat niet (Wigmans, 1995, p. 9). Gemeenten zullen veelal een mengeling van actief en passief grondbeleid voeren, waarbij het accent overwegend actief of passief zal zijn. Dit laatste is meestal afhankelijk van het doel wat de gemeente tracht te bereiken in een bepaald gebied. Bovendien spelen de voor- en nadelen van zowel actieve als passieve grondpolitiek mee. Wigmans (1995, p. 9) noemt twee voordelen en twee nadelen inzake de actieve grondpolitiek. De voordelen van actieve grondpolitiek zijn 1) de verwerving en uitgifte van gronden waardoor de gemeente het bestemmingsplan op eigen wijze en tempo kan realiseren; 2) alle ontwikkelingskosten kunnen worden meegenomen in de uitgifteprijs, waardoor afhankelijk van de marktsituatie een winst kan ontstaan. De nadelen van actieve grondpolitiek zijn 1) de grondverwerving, het bouwrijp maken en de uitgifte van kavels kennen grote financiële risico's; 2) er zit fluctuatie in de waarde van grond, hetgeen veroorzaakt wordt door economische ontwikkelingen, die de afzetmogelijkheden in de markt beperken. Aangenomen kan worden dat, in het geval van passief grondbeleid, de voor- en

nadelen omgedraaid kunnen worden. Wigmans (1995, p. 9) zegt over het passieve grondbeleid het volgende: de gemeente verandert haar rol als initiatiefnemer naar een voorwaardenscheppende en toezichthoudende rol. Het initiatief ligt nu bij een particuliere projectontwikkelaar of bouwer.

1.2 Doel van het onderzoek

Risico's inzake gemeentelijke grondexploitaties kunnen een bedreiging vormen voor de financiële positie van een gemeente. Dit raakt het belang van de provincie in haar rol als financieel toezichthouder. Daarom wil de provincie Overijssel in haar wettelijke taak als financieel toezichthouder, met respect voor de gemeentelijke autonomie, 'dichter op de inhoud zitten'. Dit onderzoek heeft als doel om dichter tot die inhoud te komen. Getracht wordt te onderzoeken op welke wijze de provincie Overijssel de risico's inzake gemeentelijke grondexploitaties mee kan wegen bij het uitvoeren van het financieel toezicht. Hierdoor heeft de provincie Overijssel aangrijpingspunten om haar rol nu en in de toekomst te verstevigen.

1.3 Onderzoeksvragen

Bovenstaande inleiding en doel van het onderzoek leiden tot de volgende hoofdonderzoeksvraag:

Hoe kan de provincie Overijssel risico's op het gebied van gemeentelijke grondexploitaties meewegen bij het uitvoeren van het financieel toezicht?

'Een algemene vraag is normaal gesproken te breed om direct te beantwoorden. Het behoeft daarom een logische onderverdeling in verschillende specifieke deelvragen. De algemene onderzoeksvraag wordt indirect beantwoord door het optellen en integreren van de antwoorden die bij de specifieke deelvragen horen (Punch, 2006, p. 23)'. Om deze algemene hoofdonderzoeksvraag adequaat te beantwoorden zal tijdens het onderzoek een antwoord worden gezocht op de volgende deelvragen:

- Op welke manier beoordeelt de provincie Overijssel welke financiële toezichtvorm bij een gemeente toegepast dient te worden?
- Hoe staan de Overijsselse gemeentelijke grondbedrijven er, tegen het licht van de woningbouwcapaciteit, financieel voor?
- Welke risico's inzake gemeentelijke grondexploitaties zijn van belang om te betrekken bij het uitvoeren van het financieel toezicht?
- Hoe gaan zes Overijsselse gemeenten met risico's inzake gemeentelijke grondexploitaties om?

In het tweede hoofdstuk wordt uiteengezet op welke wijze de provincie Overijssel beoordeelt welke financiële toezichtvorm bij de gemeente toegepast dient te worden. Vervolgens kijken we in hoofdstuk drie, naar de financiële posities van de Overijsselse gemeentelijke grondbedrijven tegen het licht van de woningbouwcapaciteit. Hierdoor wordt duidelijk of de gemeenten in staat zijn om de risico's inzake grondexploitaties financieel te kunnen dekken. In het vierde hoofdstuk zetten we uiteen welke risico's op het gebied van grondexploitaties van belang zijn om te betrekken bij het uitvoeren van financieel toezicht. Vervolgens beoordelen we aan de hand van de theorie van het risicomanagement hoe zes Overijsselse gemeenten met die risico's omgaan. In het laatste hoofdstuk zal, met de kennis uit de voorgaande hoofdstukken, de provincie Overijssel handvatten worden aangereikt om risico's inzake gemeentelijke grondexploitaties mee te wegen bij het uitvoeren van het financiële toezicht. Dit is de beantwoording op de hoofdvraag van dit onderzoek.

1.4 Methodologie

1.4.1 Selectie van gemeenten

Alle vijftientwintig gemeenten onder de loep nemen en analyseren op enerzijds de financiële positie van het grondbedrijf en anderzijds de wijze waarop men met risico's inzake grondexploitaties omgaat, valt vanwege de hoeveelheid werk buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Daarom is besloten om zes gemeenten te selecteren voor nadere analyse op deze twee punten. Zes gemeenten vormen mijns inziens een substantieel deel van het totaal aantal gemeenten in Overijssel. Er is voor gekozen om de zes gemeenten te selecteren op basis van hun grootte qua inwonersaantal, geografische ligging en de verwachting van bepaalde problematiek betreffende de grondexploitaties. Er is gekozen om twee grote gemeenten en vier kleine gemeenten te onderzoeken; waarbij één grote gemeente en twee kleine gemeenten in het oosten van Overijssel moeten liggen en één grote gemeente en twee kleine gemeenten in het westen van Overijssel. Hierdoor worden twee clusters in zowel Oost- als West-Overijssel onderzocht, hetgeen een geografische representatie van de provincie is. Verder is er na gekeken om in elk cluster één gemeente te hebben, alwaar men na verwachting weinig problemen heeft met de grondexploitaties. Selectie heeft derhalve doelbewust, aan de hand van deze criteria, plaatsgevonden. Een steekproef is weinig zinvol, omdat het bijvoorbeeld de kans creëert dat je zes relatief kleine gemeenten in Twente nader analyseert. De nadere analyse zegt in het dit geval iets over de gemeenten aldaar en niets over de situatie in Overijssel. De interviews zijn gehouden met een ambtelijk verantwoordelijke voor het grondbedrijf c.q. de grondexploitaties. Alle gemeenten die benaderd zijn om aan een interview mee te werken wilden dat ook, met uitzondering van de gemeente Zwartewaterland. Hierop is een andere kleine gemeente in de nabijheid van Zwolle benaderd en deze wilde wel meewerken.

De interviews zijn gehouden met de volgende gemeenten c.q. mensen:

- Hengelo – het afdelingshoofd grondzaken en een planeconoom
- Borne – een planeconoom
- Zwolle – een strategisch beleidsadviseur vastgoed
- Oldenzaal – het afdelingshoofd middelen en een planeconoom
- Olst-Wijhe – een beleidsmedewerker grondzaken, tevens projectcoördinator
- Dalfsen – een beleidsmedewerker ontwikkeling & grondzaken

1.4.2 Dataverzameling

Tijdens dit onderzoek is gebruik gemaakt van zowel kwantitatieve als kwalitatieve data. De verzamelde kwantitatieve en kwalitatieve data kwamen zowel uit documenten als uit de interviews voort. De kwantitatieve data zijn geschikt om een beeld te krijgen van de financiële positie van de grondbedrijven. De kwalitatieve data schetsten onder andere de achtergrond bij de cijfers en tracht weer te geven hoe gemeenten met de risico's inzake grondexploitaties omgaan.

Er heeft een documentenanalyse plaatsgevonden aan de hand van provinciale en gemeentelijke beleidsstukken die betrekking hebben op het gemeentelijke grondexploitaties. Bij de nader geanalyseerde gemeenten is gekeken naar de begroting, de jaarrekening en indien aanwezig onderliggende nota's die betrekking hebben op het grondexploitaties (zoals een 'nota grondbeleid'). Deze stukken vormden tevens de basis voor de interviews. Vooraf kan worden gesteld dat de aanwezigheid van onderliggende nota's per gemeente verschilt, omdat deze niet per se verplicht zijn. Indien nota's aanwezig zijn verschillen die per gemeente qua naamgeving en opbouw. Elke gemeente

doet het op zijn eigen manier. In de literatuurlijst vindt u een uiteenzetting welke nota's per gemeente gebruikt zijn.

De interviews hadden een semigestructureerd karakter door het hanteren van een uniforme vragenlijst (zie bijlage I). De vragenlijst is opgebouwd uit twee delen: het eerste deel heeft betrekking op de deelvraag inzake de financiële positie, het tweede deel heeft betrekking op de deelvraag inzake de wijze waarop gemeenten met de risico's inzake gemeentelijke grondexploitaties omgaan. Het tweede deel is dan ook opgezet tegen het licht van de stappen in het risicomanagement. Door deze semigestructureerde uniforme vragenlijst te hanteren wordt er één duidelijk en volledig beeld geschetst van de financiële positie van de grondbedrijven en kan er een adequate vergelijking worden gemaakt van de wijze waarop gemeenten met de risico's omgaan. Het open karakter van de interviews was noodzakelijk om naast de bekende data uit de documenten een verdieplingslag te krijgen.

1.4.3 Dataverwerking

De interviews zijn opgenomen met een voicerecorder. Direct na de interviews zijn van de opnames transcripties gemaakt. Naast het streven van een zo volledig mogelijk beeld van de situatie is de betrouwbaarheid van de verkregen informatie even belangrijk (Shadish, Cook & Campbell, 2002, p. 53-62). Om deze reden zijn de transcripties naar de geïnterviewde personen opgestuurd. Van alle geïnterviewde personen heb ik een reactie op de transcriptie gehad. Naar aanleiding van deze reacties zijn nog enkele wijzigingen in de transcripties verwerkt. De verzamelde data zijn in deze scriptie verwerkt om enerzijds de meest actuele situatie te schetsen en anderzijds te toetsen aan de theorie van het risicomanagement.

2. Financiële toezicht

Financieel toezicht is een breed vakgebied waarop dit onderzoek betrekking heeft. Zo kijkt de toezichthouder niet alleen naar het begrotingsevenwicht bij de onder toezichtstaande, maar ook naar gemeenschappelijke regelingen enzovoort (Provincie Overijssel, 2008, p. 7). Omdat de hoofdvraag zich toespitst op het meewegen van risico's inzake gemeentelijke grondexploitaties bij het uitvoeren van het financieel toezicht, zoomen we in dit hoofdstuk in op dat onderdeel van financieel toezicht dat met grondexploitaties te maken heeft; het begrotingstoezicht. Om tot een adequate beantwoording van de hoofdvraag te komen is het van belang om uit te zetten hoe het begrotingstoezicht is geregeld en hoe men beoordeelt welke financiële toezichtvorm toegepast dient te worden. In dit hoofdstuk wordt dan ook een antwoord gezocht op de deelvraag:

Op welke manier beoordeelt de provincie Overijssel welke financiële toezichtvorm bij een gemeente toegepast dient te worden?

2.1 Toezichtvormen

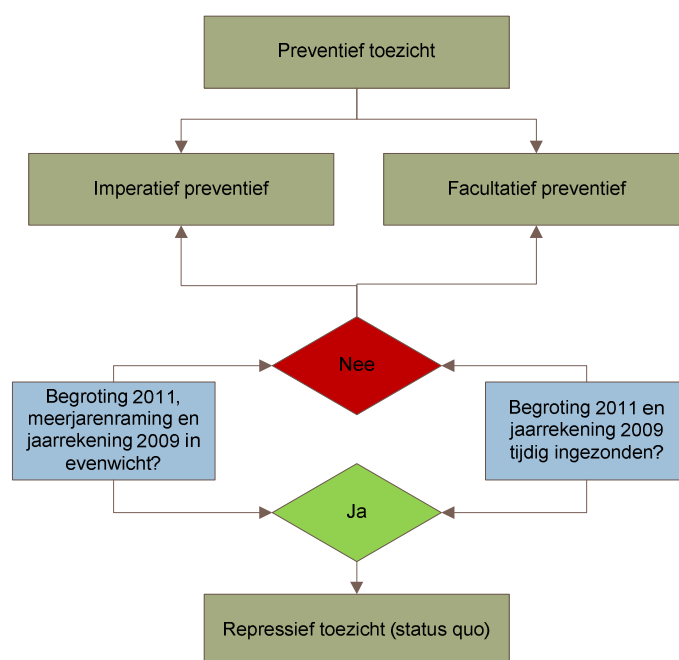
Men onderscheidt twee vormen van toezicht, namelijk preventief en repressief toezicht (provincie Overijssel, 2008, p. 15). Preventief toezicht is de toezichtvorm waarbij goedkeuring voor de gemeentelijke begroting van het jaar erop door het College van Gedeputeerde Staten vereist is. Repressief toezicht is de normale toezichtvorm waarbij inzake de gemeentelijke begroting géén goedkeuring van het College van Gedeputeerde Staten vereist is. Gemeenten dienen wel aan de wettelijke verplichtingen te voldoen wat betreft het toezenden van de begroting etc., maar van verscherpt toezicht is geen sprake. Het preventieve toezicht kan worden opgelegd langs twee lijnen. Zo onderscheidt men in het Financieel toezichtkader (provincie Overijssel, 2008, p. 16-23) imperatief preventief toezicht van facultatief preventief toezicht. Bij imperatief preventief toezicht focust men onder andere op het materiële begrotingsevenwicht en is het College van Gedeputeerde Staten bij bijvoorbeeld het ontbreken van dit evenwicht verplicht om preventief toezicht in te stellen. Bij facultatief preventief toezicht focust men op tekorten op de jaarrekening, de overschrijding van de inzendtermijn voor begroting en jaarrekening en de compleetheid van stukken. Deze vorm van toezicht is niet verplicht.

2.2 Wetgeving

Op grond van art. 189 Gemeentewet (Gw) is de gemeente verplicht tot het vaststellen van een begroting. In ditzelfde artikel wordt ook de verplichting neergelegd dat de gemeenteraad een begroting vaststelt, die in evenwicht dient te zijn. Art. 191 Gw verplicht het College van Burgemeester & Wethouders tot het voegen van een meerjarenraming bij de begroting voor de drie daaropvolgende jaren. Deze meerjarenraming wordt niet vastgesteld. Vervolgens dient het College van Burgemeester & Wethouders op grond van ditzelfde artikel de door de raad vastgestelde begroting voor 15 november in bij het College van Gedeputeerde Staten. Op grond van art. 203 Gw behoeft de begroting van het daaropvolgende jaar en de daarmee samenhangende begrotingswijzigingen de goedkeuring van het College van Gedeputeerde Staten, indien naar hun oordeel er geen begrotingsevenwicht is en dat er geen verwachting is dat dit evenwicht via de meerjarenraming tot stand wordt gebracht. Een consequentie van het ontbreken van goedkeuring is dat de gemeente geen verplichtingen kan aan gaan of uitgaven kan doen zonder de toestemming van het College van Gedeputeerde Staten; we spreken hier derhalve van preventief toezicht. De gemeente kan toestemming vragen, echter deze kan door het College van Gedeputeerde Staten

geweigerd worden in verband met strijdigheid met het recht of het algemeen financieel belang. Bovendien geldt dat het College van Gedeputeerde Staten de mogelijkheid heeft om diezelfde maatregel, namelijk het goedkeuren van de volgende begroting en de daarmee samenhangende begrotingswijzigingen, toe te passen indien de jaarrekening van twee jaar voor het begrotingsjaar niet in evenwicht is, of als die jaarrekening of de begroting niet tijdig is ingediend bij het College van Gedeputeerde Staten. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de door de raad geaccordeerde jaarrekening voor 15 juli bij het College van Gedeputeerde Staten ingediend moet zijn. Men kan dus stellen dat er in een korte periode, vanaf 15 november tot en met 31 december, door het College van Gedeputeerde Staten wordt gekeken naar een aantal zaken. Het een en ander wordt in de volgende figuur weergegeven:

Figuur 1: begrotingtoezicht



Kortom, de wettelijke basis voor toezicht is zojuist uiteengezet waardoor we in het kader van dit onderzoek een helder beeld hebben op basis waarvan de toezichtvormen toegepast kunnen worden. Provincies hebben in samenwerking met het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het ministerie van BZK hieromtrent afspraken gemaakt die hebben uitgemondd in een gemeenschappelijk financieel toezichtkader. Elke provincie heeft dit gemeenschappelijke kader als model gebruikt voor hun eigen kader, die in de praktijk niet veel afwijkt van dit model. Leidraad voor het uitvoeren van het financiële toezicht is het financieel toezichtkader 'Zichtbaar toezicht in Overijssel', meer hierover in de volgende paragraaf.

2.3 Criteria en oordeelsvorming

Omdat repressief toezicht de status quo is kijken we naar de criteria op basis waarvan beoordeeld wordt of een gemeente al dan niet onder preventief toezicht gesteld dient te worden. Allereerst wordt ingezoomd op de criteria en oordeelsvorming, die onvermijdelijk leiden tot imperatief preventief toezicht. Daarna kijken we naar de criteria die voor het College van Gedeputeerde Staten ruimte laten om facultatief preventief toezicht in te stellen.

Imperatief preventief toezicht (provincie Overijssel, 2008, p. 16-21):

- Om imperatief preventief toezicht te voorkomen kunnen we afleiden dat er sprake moet zijn van een materieel begrotingsevenwicht. Een materieel begrotingsevenwicht verschilt van een zogenaamd formeel begrotingsevenwicht. Laatstgenoemde is een begrotingsevenwicht dat na resultaatbestemming is ontstaan door de vaststelling van de gemeenteraad. De geraamde baten en lasten zijn met elkaar in evenwicht. Een materieel begrotingsevenwicht heeft daarentegen betrekking op het evenwicht dat wordt bereikt doordat de structurele lasten worden gedekt door structurele baten en incidentele lasten worden gedekt door incidentele baten. Het dekken van structurele lasten door incidentele baten is niet toegestaan.
- Het tweede criterium heeft betrekking op de financiële positie en meerjarenraming. Als er geen materieel evenwicht is dient dit binnen drie jaar, de tijdsperiode van de meerjarenraming, hersteld te zijn.
- Het derde criterium heeft betrekking op de paragrafen die in de begroting moeten zijn opgenomen. De toezichthouder toetst of de verplichte paragrafen van de begroting voldoen aan de inhoudelijke eisen zoals die zijn neergelegd in art. 10 – 16 BBV (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten) en of een doorvertaling van de inhoud van de paragrafen in de begroting heeft plaatsgevonden. Men volstaat ook met een verwijzing in de paragraaf zelf naar een specifieke onderliggende nota, zoals een nota grondbeleid. Voor dit onderzoek zijn de artikelen 11 en 16 BBV van belang, deze zijn opgenomen in bijlage II. In de paragraaf weerstandsvermogen is zo door sommige gemeenten het weerstandsvermogen van het grondbedrijf opgenomen; bij andere gemeenten valt dit in de paragraaf grondbeleid waar het feitelijk ook hoort.
- Ook wordt getoetst of de gemeentelijke verordeningen inzake de financiële administratie en controle bij het College van Gedeputeerde Staten zijn ingediend. Die verordeningen dienen door de gemeenteraad te worden vastgesteld op basis van art. 212 jo. 213 Gw. Hiermee worden de uitgangspunten voor het financiële beleid van de gemeente bepaald en de rechtmatigheid van de financiën gewaarborgd.

Oordeelsvorming:

Om tot een oordeel te komen of er sprake is van een materieel begrotingsevenwicht worden de financiële toezichthouders aan de slag gezet. Zij beoordelen of er in een gemeentelijke begroting geen sprake is van situaties waarin structurele lasten door incidentele baten worden gedekt. Conform art. 19 BBV dienen gemeenten in de toelichting op de begroting een overzicht van de geraamde incidentele baten en lasten te plaatsen. Incidentele baten of lasten doen zich maximaal drie achtereenvolgende jaren voor. Indien er lasten zijn, die zich langer dan drie jaar voordoen, zijn ze structureel. Wanneer deze posten worden gedekt door incidentele middelen, is er geen sprake van een materieel evenwicht en is het College van Gedeputeerde Staten verplicht imperatief preventief toezicht in te stellen. Wanneer jaar na jaar blijkt dat de meerjarenraming pas in het derde jaar in evenwicht is, is er sprake van een zogenoemd opschuivend sluitend perspectief. Dit is onacceptabel en leidt tot imperatief preventief toezicht. Bovendien dient het meerjarenperspectief reëel geraamd te zijn. Een onrealistische meerjarenraming wordt gekenmerkt doordat posten, die blijkens jaarrekeningen van de jaren ervoor overschrijdingen laten zien, in de meerjarenraming niet worden opgehoogd tot het niveau dat blijkens de jaarrekeningen nodig is. Ook een onrealistische meerjarenraming is aanleiding tot imperatief preventief toezicht. Op grond van art. 9 BBV dient een begroting een aantal paragrafen te bevatten. Het betreft de paragrafen: lokale heffingen, weerstandsvermogen, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid. Zolang deze paragrafen qua inhoud zijn doorvertaald naar de begroting en voldoen aan de inhoudseisen zoals deze zijn neergelegd in art. 10-16 BBV, is er geen aanleiding om preventief toezicht in te stellen. Het BBV bevat geen normering over de aan te houden hoogte van reserves voor grondexploitaties in relatie tot de risico's die hiermee gepaard gaan. Indien bepalingen

in de art. 212 dan wel art. 213-verordening het materiële begrotingsevenwicht aantasten dan leidt dit tot imperatief preventief toezicht. Indien één verordening of zelfs beide ontbreken en de financiële positie van de gemeente geeft reden tot twijfel, dan kan door Gedeputeerde Staten worden besloten om de gemeente onder imperatief preventief toezicht te stellen.

Facultatief preventief toezicht (provincie Overijssel, 2008, p. 21-23):

- Indien er sprake is van een tekort op de jaarrekening van de gemeente kan Gedeputeerde Staten besluiten om facultatief preventief toezicht in te stellen.
- Als er sprake is van een overschrijding van de inzendtermijn van de begroting en/of de jaarrekening kan het College van Gedeputeerde Staten er voor kiezen om een gemeente onder facultatief preventief toezicht te stellen.
- Als derde en laatste criterium kan worden aangemerkt de volledigheid van de stukken, die bij de beoordeling door de financieel toezichthouder nodig zijn. Dit criterium wijkt af van de inhoudelijke eisen zoals neergelegd in het BBV. De begroting, dient te bestaan uit een programma- en financiële begroting. En bovendien moet een meerjarenraming bij de begroting bijgesloten te zijn. De jaarverantwoording dient te bestaan uit een jaarverslag en een jaarrekening. Het jaarverslag heeft betrekking op de realisatie van de programmabegroting; de jaarrekening heeft betrekking op de realisatie van de financiële begroting. Ook dient de accountantsverklaring opgestuurd te worden.

Oordeelsvorming:

Facultatief preventief toezicht kan ingesteld worden en is dus, in tegenstelling tot imperatief preventief toezicht, niet verplicht. Bij het beoordelen van de jaarrekening wordt gekeken of er sprake is van grote structurele tekorten en of met deze tekorten rekening is gehouden in de komende begroting. Indien er grote tekorten zijn en/of er wordt met deze tekorten geen rekening gehouden dan kan dat voor College van Gedeputeerde Staten aanleiding zijn om een gemeente onder het facultatieve preventief toezicht te stellen. Overschrijdingen van de inzendtermijnen zijn toegestaan indien ze marginaal zijn en/of daar afspraken over zijn gemaakt met de toezichthouder. Echter, een fikse onaangekondigde overschrijding van de inzendtermijn(en) kan aanleiding zijn om facultatief preventief toezicht in te stellen. Ook als een, conform BBV vereist, onderdeel van een begroting, meerjarenraming en jaarrekening ontbreekt, zoals een paragraaf weerstandsvermogen, dan kan besloten worden facultatief preventief toezicht in te stellen.

2.4 Ontwikkeling provinciale rol

Financieel toezicht is en blijft in beweging. Al aan het begin van het vorige decennium zijn er eerste stappen gezet richting een wetsvoorstel duurzaam financieel toezicht. Dit wetsvoorstel expliciteert een andere rol voor de provinciale toezichthouder wat betreft het financieel toezicht. De ontwikkeling die plaats vindt (Ministerie van BZK, 2009, p. 5) heeft als doel om het hoofdzakelijke toetsingscriterium te veranderen van 'reëel sluitende begroting', ofwel materieel begrotingsevenwicht, naar een 'duurzaam financieel evenwicht'. Met duurzaam financieel evenwicht wordt de nadruk gelegd op de meerjarenraming en de risico's die van invloed zijn op de financiële positie van de gemeente; bij het huidige criterium ligt de nadruk op het materiële begrotingsevenwicht van komend begrotingsjaar. Bij het nieuwe toetsingscriterium dient het College van Gedeputeerde Staten te oordelen of de meerjarenraming, gelet op de paragrafen en de uiteenzetting van de financiële positie van de gemeente, een duurzaam evenwicht vertoont. Indien dit niet zo is, dan dient preventief toezicht ingesteld worden. Indien de begroting en de meerjarenraming onvoldoende inzicht verschaffen in de financiële positie en de risico's van de

gemeente kan door het College van Gedeputeerde Staten een aanwijzing gegeven worden om de informatie aan te vullen. Indien dat begrotingsjaar erop nog immer sprake is van onvoldoende inzicht in de financiële positie en risico's van de gemeente kan het College van Gedeputeerde Staten besluiten preventief toezicht in te stellen. Bovendien houdt de wijziging van het criterium ook in dat de gemeenteraad de meerjarenraming gaat vaststellen; nu is de meerjarenraming een appendix van de begroting. Het wetsvoorstel om het criterium te veranderen is in het parlement aanhangig. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011a, p. 60) meldt in haar departementale jaarverslag dat 'in 2011 een besluit wordt genomen over het aanpassen dan wel intrekken van het wetsvoorstel Duurzaam financieel evenwicht provincies en gemeenten'. Hoewel de kans aanwezig is dat dit wetsvoorstel, gezien het veelvuldige uitstel, niet verder in behandeling wordt genomen is het opmerkelijk dat de rijksoverheid in haar toezichthoudende rol op provinciale begrotingen voor het begrotingsjaar 2011 het criterium 'duurzaam financieel evenwicht' wel heeft gehanteerd (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011b, p. 1).

2.5 Deelconclusie

Terug naar de deelvraag: op welke manier beoordeelt de provincie Overijssel welke financiële toezichtvorm bij een gemeente toegepast dient te worden?

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de provincie dit beoordeelt aan de hand van de wettelijke eisen en de daaruit voortvloeiende criteria die zijn vastgelegd in het financieel toezichtkader 'zichtbaar toezicht in Overijssel'. Er zijn twee financiële toezichtvormen, namelijk het repressieve en het preventieve toezicht. De status quo is het repressieve toezicht. Afhankelijk van het oordeel van de toezichthouder of een gemeente aan de opgestelde criteria heeft voldaan kan of moet een gemeente onder preventief toezicht gesteld worden. Dit kan imperatief preventief toezicht of facultatief preventief toezicht zijn. Imperatief preventief toezicht heeft betrekking op de vraag of er sprake is van een materieel begrotingsevenwicht. Indien dit ontbreekt, en uit de meerjarenraming blijkt niet dat dit evenwicht hersteld wordt, dan moet de gemeente onder preventief toezicht worden gesteld. Ook het realiteitsgehalte van zowel de begroting als de meerjarenraming is bij deze beoordeling van belang. Verder toetst men of de begrotingsparagrafen voldoen aan de BBV-eisen en of de inhoud van de paragrafen is doorvertaald naar de begroting. Ook is er aandacht voor de aanwezigheid van de financiële verordeningen. Hieruit kan men afleiden dat de provincie niet toetst of de inhoudelijke keuzes van gemeenten een bedreiging vormen voor de financiële positie van de gemeenten. Met andere woorden, de provincie Overijssel heeft binnen de huidige wet- en regelgeving geen grond om risico's inzake grondexploitaties mee te wegen in het uitvoeren van het financieel toezicht c.q. bij het bepalen van de financiële toezichtvorm. Facultatief preventief toezicht kan ingesteld worden indien er een tekort op de jaarrekening is ontstaan, als de inzendtermijn is overschreden of als de stukken niet volledig zijn.

Het doel van dit onderzoek sluit aan bij de geschetste ontwikkeling naar het criterium 'duurzaam financieel evenwicht'. De provincie laat een methodiek onderzoeken die de provincie 'dichter op de inhoud' brengt, maar waarvoor momenteel nog geen wettelijke grond is. Risico's inzake grondexploitaties meewegen bij het uitvoeren van het financiële toezicht, is bij het doorzetten van de ontwikkeling 'duurzaam financieel evenwicht' wel mogelijk. Uit deze ontwikkeling valt namelijk te concluderen dat de provincie in haar toezichthoudende rol in de toekomst meer dient te focussen op de meerjarenraming, de begrotingsparagrafen en de financiële positie van de gemeente. De vraag is dan of de meerjarenraming, gelet op de paragrafen, dus ook gelet op het grondbeleid en de daar bijhorende risico's, een *duurzaam* financieel evenwicht vertoont. Gemeenten worden bovendien gedwongen voldoende inzicht te verschaffen in de financiële positie en de risico's van de gemeente, om zo preventief toezicht te voorkomen.

3. Financiële positie Overijsselse grondbedrijven

Om te kunnen bepalen op welke wijze risico's kunnen worden meegewogen bij het uitvoeren van het financieel toezicht is het van belang inzichtelijk te hebben hoe de gemeentelijke grondexploitaties (lees: gemeentelijke grondbedrijven) er momenteel financieel voor staan. Om een beeld te krijgen van de financiële positie van de Overijsselse grondbedrijven kijken we naar een tweetal indicatoren, die een adequate onderlinge vergelijking van de financiële positie mogelijk maken. Ten eerste is dat de totale boekwaarde van alle door de gemeente aangekochte gronden, die al dan niet op dat moment in exploitatie zijn genomen, ten opzichte van het balanstotaal. De boekwaarde, minus de getroffen voorzieningen, schetst een beeld van de omvang van de financiële positie van het grondbedrijf in verhouding tot het totale vermogen van een gemeente. Ten tweede het weerstandsvermogen van het grondbedrijf. En dan specifiek het ratio tussen het aanwezige weerstandsvermogen en de vereiste weerstandscapaciteit. Het weerstandsvermogen heeft betrekking op de reserves van het grondbedrijf om risico's, indien die zich manifesteren, op te vangen. We gebruiken hierbij de gegevens die in het kader van het toezichtthema bij de provincie Overijssel bekend zijn. Om de financiële positie van Overijsselse grondbedrijven in een perspectief te plaatsen kijken we in deze paragraaf tevens naar de basis van deze posities. De basis wordt gevormd door de (woning)bouwplannen die door gemeenten zijn opgesteld. Immers, grondexploitaties worden opgesteld naar aanleiding van een plan om een gebied te ontwikkelen tot woongebied of bedrijventerrein of een gebied te herstructureren. De plannen zijn opgesteld op basis van verwachte ontwikkeling van het aantal huishoudens en de verwachte afnameontwikkeling van hectares ten behoeve van de vestiging van bedrijven. De prognoses voor de groei van bedrijventerreinen laten we achterwege, omdat louter 1/5 deel van het totaal aan boekwaarden gerelateerd is aan bedrijventerreinen (provincie Overijssel, 2011). Dit wil niet zeggen dat bedrijventerreinen er niet toe doen, maar in deze deelvraag wordt de voorkeur gegeven om de financiële positie in het licht van de woningbouwplannen te houden, zeker omdat dit de basis is van het leeuwendeel van het totaal in grond geïnvesteerde vermogen. We kijken naar de cijfers die bij de provincie Overijssel voor handen zijn en naar de verwachte ontwikkelingen in deze. Bovendien wordt aan het einde van elke paragraaf stil gestaan bij de specifieke situatie voor de zes geselecteerde gemeenten. We komen hiermee op de volgende deelvraag:

Hoe staan de Overijsselse gemeentelijke grondbedrijven er, tegen het licht van de woningbouwcapaciteit, financieel voor?

3.1 Financiële omvang

Zoals gesteld wordt allereerst gekeken naar de omvang van de financiële posities van de grondbedrijven van de Overijsselse gemeenten. Deze posities worden uitgedrukt door de totale boekwaarde van alle gronden, minus de eventueel getroffen voorzieningen, af te zetten ten opzichte van het balanstotaal. Deze posities worden in de tabel 1 (zie bijlage III) uiteengezet voor de peildata 1-1-2009 en 1-1-2010. De gegevens komen derhalve respectievelijk uit de jaarrekening 2008 en 2009. Data per 1-1-2011 zijn opgevraagd tijdens de interviews, omdat destijds niet alle jaarrekeningen 2010 bij de provincie Overijssel binnen waren. Bovendien is in tabel 1 de procentuele af- of toename per gemeente weergegeven.

Wanneer we deze gegevens vergelijken valt op dat van de vijftientig gemeenten er veertien gemeenten zijn, waarbij er per 1-1-2010 ten opzichte van 1-1-2009 sprake is van een stijging van het percentage van de boekwaarde ten opzichte van het balanstotaal. Bij elf gemeenten neemt dit percentage af. Een stijging van het percentage kan veroorzaakt zijn door of een stijging van de

boekwaarde, of het relatief kleiner worden van het balanstotaal ten opzichte van een gelijkblijvende boekwaarde. Voor een daling van het percentage geldt het tegenovergestelde. Desalniettemin is het zorgelijk dat in het jaar 2009 de totale boekwaarden van veertien gemeenten relatief gestegen zijn. De boekwaarde zegt overigens niets over de economische waarde van de gronden. De economische waarde duidt op de waarde die door de markt bepaald wordt. De boekwaarde kan, zeker in deze tijden van economische teruggang, veel hoger liggen dan marktprijs. Hier ligt een risico verscholen, waar we in het volgende hoofdstuk op terugkomen. Mits de balanstotaal ongeveer hetzelfde blijft duidt een toenemende boekwaarde veelal op nieuwe aankopen, rentebijgeschrijvingen en andere investeringen c.q. kosten, die later terugverdiend dienen te worden. Kortom, een zorgelijke ontwikkeling. De provincie Overijssel (2010b) duidt in haar interne memo ook op dit probleem; bij een relatief kleine grondvoorraad, gemeten in het aantal m2 grond per inwoner, en een hoge totale boekwaarde kan er sprake zijn van een aanzienlijk voorfinancieringsrisico. Verkoop van gronden doet de boekwaarde van het totaal aan gronden, die in het bezit van de gemeenten zijn, afnemen. Indien er sprake is van een gelijkblijvende balanstotaal is er bij elf gemeenten sprake van afname van de totale boekwaarde door verkoop van gronden. Tot slot is het vermeldenswaardig om te stellen dat de totale boekwaarde als indicator ook nog een kritische noot behoeft. De provincie Overijssel (2010b) stelt daarover het volgende. Een lagere totale boekwaarde, hetgeen duidt op uitgave van gronden, kan betekenen dat men allicht nog verplichtingen heeft in het kader van het bouw- en woonrijp maken. Een lage totale boekwaarde zegt bovendien vrij weinig over de verwachte ontwikkelingen. Bij tegenvallende ontwikkelingen kan de boekwaarde door bijvoorbeeld rentebijgeschrijvingen oplopen.

In de onderstaande tabel vinden we de totale boekwaarde van alle gronden van de voor dit onderzoek geselecteerde gemeenten. Deze gegevens zijn actueler dan de gegevens in tabel 1.

Tabel 2 : financiële omvang van de grondbedrijven van de zes geïnterviewde gemeenten, per 1-1-2011 t.o.v. 1-1-2010 en 1-1-2009.

Gemeente	Totale boekwaarde, per 1-1-2011	Verhouding tot de balanstotaal, per 1-1-2011	Verhouding tot de balanstotaal, per 1-1-2010	Verhouding tot de balanstotaal, per 1-1-2009
Borne	€ 58,1 miljoen ¹	38,8%	46,3%	41,1%
Hengelo	€ 146,1 miljoen ²	20,1%	14,7%	20,7%
Oldenzaal	€ 5,8 miljoen	4,9%	4,1%	6,0%
Dalfsen	€ 42,5 miljoen	46,4%	33,1%	30,7%
Olst-Wijhe	€ 14,5 miljoen	20,0%	21,7%	31,0%
Zwolle	€ 198,3 miljoen	30,4%	24,8%	24,5%

Bron: jaarrekeningen van en interviews met betreffende gemeenten.

De zes geselecteerde gemeenten hebben gezamenlijk voor € 465,3 miljoen euro geïnvesteerd in grondexploitaties. Nu zegt dit bedrag op zich niet zoveel, maar het geeft een indicatie dat het over een substantieel bedrag gaat. Als we naar de totale boekwaarden ten opzichte van het balanstotaal kijken, dan valt te constateren dat ten opzichte van vorig jaar bij de gemeenten Hengelo, Oldenzaal, Dalfsen en Zwolle een stijging valt waar te nemen. Bij Dalfsen en Zwolle is 2010 het derde achtereenvolgende jaar waarin de totale boekwaarde ten opzichte van de balanstotaal toeneemt. Bij de gemeente Hengelo herstelt zich het percentage weer naar het niveau van 1-1-2009 en ook het

¹ Aangezien Borne en Hengelo inzake grondexploitaties voor een deel een gezamenlijke administratie hebben, geldt hier dat de € 58,1 miljoen het risicodragende deel van de gemeente Borne is.

² De uitleg van voetnoot 1 geldt hier voor de gemeente Hengelo.

percentage van de gemeente Oldenzaal laat een lichte stijging zien. De percentages van de gemeenten Borne en Olst-Wijhe laten een daling zien ten opzichte van 1-1-2010. Desalniettemin vallen de percentages van deze gemeenten ten opzichte van de percentages van andere Overijsselse gemeenten per 1-1-2010 in het hogere segment.

3.2 Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen wordt bepaald door de mate waarin een gemeente met het aanwezige weerstandsvermogen de vereiste weerstandscapaciteit kan afdekken. Een ratio van 1,0 houdt in dat het aanwezige weerstandsvermogen, veelal de reserve grondbedrijf genoemd, even groot is om de berekende vereiste weerstandscapaciteit af te dekken. Hoe gemeenten aan de vereiste weerstandscapaciteit komen wordt in het volgende hoofdstuk besproken; idealiter is dit het totaalbedrag aan gekwantificeerde risico's. Een voldoende weerstandsvermogen houdt in dat de gestelde ratio een waarde heeft van 1,0 of hoger. Een ratio die lager is dan 1,0 betekent dat het aanwezige weerstandsvermogen niet voldoende is om de vereiste weerstandscapaciteit af te dekken. Het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement heeft in samenwerking met de Universiteit Twente een normentabel ontwikkelt om de verhouding tussen het aanwezige weerstandsvermogen en de vereiste weerstandscapaciteit te beoordelen (zie tabel 3, bijlage III).

Om een beeld te krijgen van het weerstandsvermogen van de grondbedrijven van alle Overijsselse gemeenten wordt de stand (voldoende/onvoldoende) per 1-1-2009 en per 1-1-2010 weergegeven en geïnterpreteerd. Een voldoende weerstandsvermogen heeft dus een ratio dat 1,0 of hoger is; een onvoldoende weerstandsvermogen heeft een ratio dat lager is dan 1,0. Het een en ander komt overeen met de ontwikkelde normentabel. De standen van de weerstandsvermogens van alle gemeenten zijn in het kader van het toezichtthema 'grondexploitatie' door de provincie Overijssel verzameld. Of het weerstandsvermogen van een gemeenten voldoende of onvoldoende is, is afhankelijk van de wijze waarop het aanwezige weerstandsvermogen wordt berekend. Er zijn hier verschillende methoden voor. Normaliter wordt het aanwezige weerstandsvermogen gevormd door de 'reserve grondbedrijf'. Winsten van exploitaties worden niet naar de algemene dienst van de gemeente overgemaakt, maar worden aan deze reserve toegevoegd. Voorzieningen ten behoeve van tekortexploitaties worden ten laste van deze reserve gebracht. Dit is de meest gesloten variant. Ook komt het voor dat gemeenten bij de berekening van het aanwezige weerstandsvermogen toekomstige winsten betrekken. Men gaat er dan vanuit dat de op dit moment geraamde toekomstige winstverwachtingen uitkomen; en derhalve hiermee de risico's kunnen worden afgedekt. In tabel 4 (zie bijlage III) wordt uitgegaan van het ratio op basis van gerealiseerde gelden. Immers, gelden die men op dit moment nog niet heeft zijn ook niet aanwezig. Het kan zijn dat hierdoor, in tegenstelling tot het oordeel van de provincie, een voldoende weerstandsvermogen van een gemeente omslaat in een onvoldoende weerstandsvermogen, omdat de provincie Overijssel de toekomstige winstverwachtingen in de kolom per 1-1-2009 nog meetelde. Kortom, de kolom per 1-1-2009 kent een aantal correcties. Uit tabel 4 kan de onderstaande tabel worden afgeleid.

Tabel 5: verloop weerstandsvermogen van de grondbedrijven, 1-1-2009 t.o.v. 1-1-2010

Weerstandsvermogen	Van 2009 →		
Naar 2010 ↓	Voldoende	Onvoldoende	Totaal
Voldoende	10	1	11
Onvoldoende	7	7	14
Totaal	17	8	25

Uit tabel 5 valt op te maken dat per 1-1-2009 acht van de vijftientwintig gemeenten een onvoldoende weerstandsvermogen hadden. Per 1-1-2010 zijn dat veertien van de vijftientwintig gemeenten. Elf gemeenten daarentegen hebben een voldoende weerstandsvermogen, hetgeen duidt op een ratio van 1,0 of hoger. Meer dan de helft van de gemeenten heeft dus een ontoereikend weerstandsvermogen om de risico's af te dekken. Opgemerkt moet worden dat sommige gemeenten, die nu een voldoende weerstandsvermogen hebben, werken met een zogenoemd egalisatiemodel. Het uitgangspunt is dat de gemeente een ratio aanhoudt van 1,0. Indien na afloop van het boekjaar er een groter aanwezig weerstandsvermogen is dan vereist, dan wordt het 'overschot' afgeroomd ten behoeve van de algemene dienst van de gemeente. Bij dit model past de volgende quote: 'in de woorden van prof. Friso de Zeeuw is het gemeentelijk grondbedrijf in steeds grotere mate de gemeentelijke flappentap geworden (Ten Have, 2008, p.28)'. Daarentegen geldt dat in mindere tijden, dus wanneer het ratio zich onder de 1,0 bevindt, er vanuit de algemene dienst aangevuld moet worden. Resumerend, zijn er in het jaar 2009 zeven vermogensposities verslechtert en is er één verbeterd. Dat is een zorgelijk signaal. Wanneer zich vanaf 1-1-2010 meerdere risico's tegelijkertijd manifesteren kan een verdere verslechtering van het ratio plaatsvinden en bestaat de kans dat vanuit de algemene dienst van de gemeente bijgesprongen moet worden om nadere tegenvallers financieel op te vangen.

In onderstaande tabel 6 zijn de weerstandvermogens voor de zes geselecteerde gemeenten in beeld gebracht. Ook hier geldt dat het om de meest actuele gegevens gaat.

Tabel 6: weerstandsvermogen van de grondbedrijven van de zes geselecteerde gemeenten, per 1-1-2011.

Gemeente	Aanwezig weerstandsvermogen per 1-1-2011	Vereist weerstandsvermogen per 1-1-2011	Ratio	Waarderingscijfer conform tabel 3
Borne	€ 1.677.455,-	€ 5.810.000,- ³	0,29	F
Hengelo	€ 900.000,- ⁴	€ 9.900.000,-	0,09	F
Oldenzaal	€ 2.694.000,-	€ 2.693.240,- ⁵	1,00	C
Dalfsen	€ 3.760.960,- ⁶	€ 3.481.683,-	1,08	C
Olst-Wijhe	€ 3.290.000,- ⁷	€ 3.600.000,-	0,91	D
Zwolle	€ 50.000.000,- ⁸	€ 86.100.000,- ⁹	0,58	F

Bron: jaarrekeningen van en interviews met betreffende gemeenten.

Wanneer we de weerstandvermogens analyseren dan kan worden gesteld dat, behalve in Dalfsen en Oldenzaal, de financiële posities van de gemeentelijke grondbedrijven, afgezet tegen de

³ Dit is de IFLO-norm. De vereiste weerstandscapaciteit volgens het NARIS-softwareprogramma is € 14.981.000 naar aanleiding van de tweede kwartaalrapportage 2010.

⁴ Dit is het aanwezige weerstandsvermogen conform BBV-regelgeving. De toekomstige winstverwachtingen zien we in dit onderzoek niet als 'aanwezig weerstandsvermogen', temeer daar het de vraag is of deze verwachtingen in de toekomst wel uitkomen.

⁵ Dit is de ondergrens van de berekening voor het vereiste weerstandsvermogen van het jaar 2011.

⁶ De gemeente Dalfsen hanteert een egalisatiemodel. Het overschot (aanwezig – vereiste weerstandsvermogen) wordt afgedragen aan de algemene dienst van de gemeente. Zie paragraaf 5.3.4 voor nadere uitleg.

⁷ Ook de gemeenten Olst-Wijhe hanteert een egalisatiemodel. Het tekort (aanwezig – vereiste weerstandsvermogen) wordt aangevuld vanuit de algemene dienst van de gemeente. Zie paragraaf 5.3.5 voor nadere uitleg.

⁸ De gemeente Zwolle heeft geen vrijgespeeld aanwezige weerstandsvermogen. Dit bedrag bestaat uit de getroffen voorzieningen voor tekortexploitaties en de bestemmingsreserve voor NIEGG's. Ook hier tellen we, in tegenstelling tot de gemeente zelf, de toekomstige winstverwachtingen niet mee.

⁹ Dit is het totaalbedrag aan risico's. Zie paragraaf 5.3.6 voor nadere uitleg hierover.

waarderingscijfers uit tabel 3, nog steeds onder de maat zijn. In termen van voldoende/onvoldoende weerstandsvermogen is er ten opzichte van 1-1-2009 en 1-1-2010 niets veranderd. Kortom, de financiële situatie blijft bij de geselecteerde gemeenten zorgelijk. Bovendien houden gemeenten, zoals eerder gesteld, er hun eigen methoden op na om het aanwezige dan wel het vereiste weerstandsvermogen te berekenen. Hoe de zes geselecteerde gemeenten de aanwezige en vereiste weerstandscapaciteit berekenen, wordt in het hoofdstuk vijf uiteengezet. In bovenstaande tabel 5 hebben we bij de interpretatie van het aanwezige weerstandsvermogen de toekomstige winstverwachtingen expliciet buiten beschouwing gelaten, omdat deze, zoals eerder is uitgelegd, een vertekend beeld geven. Zwolle is overigens een bijzondere gemeente, omdat men een speciale manier heeft van het berekenen van de vermogenspositie van het grondbedrijf. We komen hier in 5.3.6 op terug.

3.3 Financiële positie in het perspectief van de woningbouwcapaciteit

Zoals gesteld zetten we de financiële posities van de Overijsselse grondbedrijven in perspectief. Het perspectief wordt gevormd door wat globaal als de basis van de grondexploitaties kan worden gezien, namelijk de woningbouwplannen. In dit perspectief betrekken we niet de bedrijventerreinen en daarbij horende prognoses, die natuurlijk ook een bepaald aandeel hebben in de totale boekwaarde van de door de gemeente aangekochte gronden. We hebben hierover al het een en ander gezet in de inleiding van dit hoofdstuk. Woningbouwplannen worden opgesteld naar aanleiding van de verwachte ontwikkeling van het aantal huishoudens. De verwachte ontwikkeling van het aantal huishoudens wordt berekend door middel van de Primos-prognose; gemeenten maken van deze cijfers gebruik om woningbouwplannen op te stellen. Woningbouwplannen monden dan uit in een woningbouwcapaciteit van een gemeente, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen ‘harde’ en ‘zachte’ plannen. Harde plannen zijn vastgestelde plannen en zachte plannen zijn plannen die in voorbereiding zijn. In tabel 7 (zie bijlage III) wordt de woningbouwcapaciteit afgezet tegen de ontwikkeling van het aantal huishoudens in de periode 2010-2030 in heel Overijssel, uitgesplitst per gemeente. We maken in het geschetste perspectief gebruik van cijfers die in het kader van het toezichtthema ‘grondexploitatie’ bij de provincie Overijssel bekend zijn. We hebben het hier over de woningbouwcapaciteit zoals die door de gemeente zelf richting de provincie is gecommuniceerd.

We hebben gezien dat bij veertien gemeenten de totale boekwaarde is gestegen ten opzichte van het jaar ervoor en bij veertien gemeenten is er sprake van een onvoldoende weerstandsvermogen, waarbij het aanwezige weerstandsvermogen niet voldoende is om de risico's af te dekken. Tegen dit licht kunnen we naar tabel 7 kijken. Als we tabel 7 analyseren komen we tot de constatering dat er in de provincie Overijssel in het geheel een overcapaciteit is van de totale plancapaciteit (78.256) ten opzichte van de verwachte ontwikkeling van het aantal huishoudens tot 2030 (54.576). Ook voor de periode tot 2020 is er op dit moment een overcapaciteit aan harde plannen. Een consequentie van de overcapaciteit is dat sommige plannen over een zeer lange periode uitgefaseerd dienen te worden voordat ze helemaal gerealiseerd zijn, dan wel dat ze überhaupt niet doorgaan. Over het algemeen anticiperen gemeenten door de uitgifte van gronden verder uit te faseren, hetgeen renterisico's met zich meebrengt. De gemeenten Dalfsen, Enschede, Losser, Tubbergen en Zwolle hebben als enige gemeenten een ondercapaciteit aan plannen om de te verwachten ontwikkeling van de huishoudens in deze gemeenten in de periode 2010-2030 bij te benen. Voor de periode 2010-2020 voldoet de huidige plancapaciteit al aan de ontwikkeling. Desalniettemin dient opgemerkt te worden dat het algemene probleem van overcapaciteit blijft bestaan. Of het nou in gemeente A of in gemeente B is, ergens zullen plannen (of ze nu al hard of zacht zijn) volgens de prognoses niet uitgevoerd kunnen worden omdat er simpelweg geen afzet voor is.

In de onderstaande tabel 8 is de plancapaciteit van de zes geselecteerde gemeenten uiteengezet, hetgeen een duidelijk beeld geeft hoe zij er in het bijzonder voorstaan.

Tabel 8: plancapaciteit van de zes geselecteerde gemeenten afgezet tegen de ontwikkeling van het aantal huishoudens tussen 2010-2030.

Gemeenten	Harde capaciteit	Zachte capaciteit	Totaal aan capaciteit	Ontwikkeling huishoudens 2010-2020	Ontwikkeling huishoudens 2020-2030	Totale ontwikkeling huishoudens 2010-2030
Borne	2.790	0	2.790	838	725	1563
Dalfsen	453	760	1.213	1.145	700	1845
Hengelo	6.873	0	6.873	2.411	1.321	3732
Oldenzaal	843	1.389	2.232	1.117	679	1796
Olst-Wijhe	670	597	1.267	129	37	166
Zwolle	7.605	3.415	11.020	7.025	6.048	13.073

Borne, Hengelo, Oldenzaal en Olst-Wijhe hebben momenteel een overcapaciteit ten opzichte van totale verwachte ontwikkeling van het aantal huishoudens tot 2030. Zwolle en Dalfsen hebben dit niet, hoewel er bij Zwolle wel een overcapaciteit is ten opzichte van de ontwikkeling van het aantal huishoudens tot 2020. De periode 2020-2030, maar hier loopt de gemeente een renterisico. Bij de gemeente Dalfsen is er tegen het licht van de prognoses geen sprake van noemenswaardige overcapaciteit.

3.4 Deelconclusie

Terug naar de deelvraag: hoe staan de Overijsselse gemeentelijke grondbedrijven er, tegen het licht van de woningbouwcapaciteit, financieel voor?

Wat betreft de financiële omvang kan geconcludeerd worden dat tussen 1-1-2009 en 1-1-2010 bij veertien van de vijftientig gemeenten een stijging van de totale boekwaarde ten opzichte van het balanstotaal heeft plaatsgevonden. De gemeentelijke grondbedrijven zijn in het jaar 2009 qua financiële omvang uitgedijt ten opzichte van het totale gemeentelijke vermogen. Boekwaarden lopen op, nieuwe aankopen worden gedaan of de gemeentelijke vermogenspositie neemt af. De weerstandsvermogens van de grondbedrijven zijn in de periode tussen 1-1-2009 en 1-1-2010 tevens verslechterd. Per 1-1-2009 hadden acht grondbedrijven een onvoldoende weerstandsvermogen. Per 1-1-2010 waren dat er veertien. Bij veertien grondbedrijven is het aanwezige weerstandsvermogen ontoereikend om de gekwantificeerde risico's (de vereiste weerstandscapaciteit) te kunnen dekken. Wanneer we de financiële omvang en de vermogensposities van de Overijsselse grondbedrijven in het perspectief van de woningbouwplannen plaatsen, dan kan worden geconcludeerd dat er in Overijssel een overcapaciteit aan plannen is. De ontwikkeling van de huishoudens in de periode 2010-2030 is onvoldoende om de huidige woningbouwplannen (zowel harde als zachte plannen) op te vullen. Het is aannemelijk dat dit in de toekomst consequenties zal hebben voor de uitvoering van die plannen en de daarvoor aangekochte gronden.

Een nadere analyse van de zes geselecteerde gemeenten wijst uit dat per 1-1-2011 ten opzichte van 1-1-2010 nogmaals vier stijgingen hebben plaatsgevonden van de totale boekwaarde ten opzichte van het balanstotaal. Borne en Olst-Wijhe zijn de uitzonderingen, maar ook deze gemeenten hebben in verhouding tot de rest van de gemeenten een aanzienlijk percentage van het balanstotaal in

grond geïnvesteerd. Ofwel, ook dit is een zorgelijk signaal. Van de geselecteerde gemeenten hebben er vier, net zoals per 1-1-2010, een onvoldoende weerstandsvermogen. Oldenzaal en Dalfsen vormen hier de uitzondering. Echter, Oldenzaal heeft een marginaal weerstandsvermogen, temeer daar het aanwezige weerstandsvermogen de ondergrens van de vereiste weerstandscapaciteit op enkele honderden euro's na heeft bereikt. Bovendien hebben vier van de zes geselecteerde gemeenten een overcapaciteit wat betreft de woningbouwplannen ten opzichte van de verwachte ontwikkeling van het aantal huishoudens tot 2030. Dit is een voedingsbodem voor diverse risico's, waar we in het volgende hoofdstuk op terugkomen.

Kortom, de gemeentelijke grondbedrijven staan er, tegen het licht van de woningbouwcapaciteit, financieel niet florissant voor. Dit is aanleiding om te onderzoeken welke risico's inzake gemeentelijke grondexploitaties van belang zijn om te betrekken bij het uitvoeren van het financieel toezicht en hoe de geselecteerde gemeenten met risico's, in het kader van het risicomanagement, omgaan. We zullen hier respectievelijk in de volgende twee hoofdstukken op ingaan.

4. Risico's inzake gemeentelijke grondexploitaties

Om te kunnen bepalen op welke risico's betrokken moeten worden bij het uitvoeren van de financiële toezichtvorm is het van belang om allereerst te onderscheiden welke risico's er op het gebied van gemeentelijke grondexploitaties zijn. Hierbij wordt getracht een zo compleet mogelijk beeld te geven. Vervolgens wordt gekeken welke risico's van belang zijn om te betrekken bij het uitvoeren van het financieel toezicht. We komen dan ook op de volgende deelvraag:

Welke risico's inzake gemeentelijke grondexploitaties zijn van belang om te betrekken bij het uitvoeren van het financieel toezicht?

4.1 Theoretisch mogelijke risico's

Alvorens in te gaan op welke risico's er inzake gemeentelijke grondexploitaties bestaan, dient het begrip risico geoperationaliseerd te worden. Wat verstaan we nu eigenlijk onder het woord 'risico'? Claes (2008, p. 41) definieert een risico als:

‘de mogelijkheid dat in een gegeven periode en situatie, positieve verwachtingen niet in vervulling gaan’.

De mogelijkheid dat zich iets voordoet duidt hierbij op een mate van onzekerheid en schept het kanselement van de definitie. Er bestaat dus een kans dat zich iets voordoet wat je niet had verwacht. Als het zeker is dat een gebeurtenis zich zal voordoen is er ook geen sprake meer van een risico. Claes (2008, p. 44) gaat dieper in op het begrip risico door een onderscheid te maken tussen dynamische en statische risico's. Dynamische risico's, ook wel speculatieve risico's genoemd, worden volgens hem vooral gelopen bij investeringen; er is hierbij sprake van een kans op winst of verlies. Bij statische risico's is er louter een kans op verlies (Claes, p. 47).

Risico's inzake gemeentelijke grondexploitaties vallen niet onder een noemer in een van de twee categorieën. Dit heeft twee redenen. Enerzijds omdat er risico's zijn die zowel een positieve als negatieve invloed kunnen uitoefenen op het exploitatieresultaat. Anderzijds omdat er risico's zijn die louter een negatieve invloed op het exploitatieresultaat kunnen hebben. Kortom, bij gemeentelijke grondexploitaties worden er zowel dynamische als statische risico's gelopen.

Het kenniscentrum PPS (2004) en Georges (2011) onderscheiden drie niveaus, waarop risico's inzake grondexploitaties zich kunnen voordoen, namelijk omgevings-, organisatie- en projectrisico's.

4.1.1 Omgevingsrisico's

Omgevingsrisico's zijn risico's die betrekking hebben op de omgeving van het project. Hier heeft een gemeente geen directe invloed op. Hier kan men denken aan risico's die economisch van aard zijn. Ondanks dat de gemeente hier geen invloed op heeft zijn het wel risico's waar rekening mee gehouden dient te worden.

Georges (2011) en het Kenniscentrum PPS (2004) onderscheiden de volgende omgevingsrisico's:

- Politieke- en bestuurlijke risico's. Dit zijn risico's die ontstaan bij een beleidsverandering of het wegvallen van het politieke/bestuurlijke draagvlak voor een plan. Dit kan leiden tot het annuleren van (een deel van) de gebiedsontwikkeling dan wel tot het noodzakelijk moeten afwaarderen van gronden indien deze al zijn aangekocht. Als de investeringen hoog zijn zal

annulering leiden tot grote verliezen. De investeringen kunnen immers niet meer terugverdiend worden door de gronduitgifte.

- Macro-economische risico's. Het gaat hier om de risico's die door de grillen van de conjunctuur worden meegebracht. Men kan hierbij denken aan de huidige stand van de vastgoedmarkt en de verwachte ontwikkelingen hierin. Ook kan men denken aan een hogere stijging van het inflatieniveau dan wat daarover in de grondexploitatie is opgenomen. Dit zal leiden tot hogere exploitatiekosten, die weer versleuteld worden in de boekwaarde van de grond. Het is de vraag of die hogere kosten met de uitgifte van de grond weer terugverdiend gaan worden. Tevens kan er sprake zijn van een tegenvallende opbrengstenstijging. Men gaat er normaliter bij de exploitatie vanuit dat de uitgifteprijs van de gronden jaarlijks zullen stijgen met een bepaald percentage. Indien dit percentage door het economisch klimaat niet kan worden gerealiseerd bij de uitgifte van de grond, dan kan dit leiden tot een tekort op de exploitatie.
- Juridische risico's zijn de risico's die ontstaan door wijzigingen in hogere wet- en regelgeving. Zo kunnen milieunormen veranderen, die weer kunnen leiden tot meerkosten. Lange procedures inzake het bestemmingsplan van een grondexploitatie kunnen de exploitatieplanning en daarmee de gronduitgifte belemmeren, met alle financiële gevolgen van dien.
- Financieringsrisico's zijn de risico's bij stijging van de rente of het niet kunnen verkrijgen van de financiering voor de aankoop van de benodigde grond. De aankoop van gronden worden door de gemeenten gefinancierd door een lening die zijn aangaan bij de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG). Er vindt jaarlijkse een rentebijbeschrijving plaats op de grondexploitatie, om zo de kosten die in dit verband worden gemaakt te dekken. Wanneer er een stagnatie van de afzet plaatsvindt, wordt de duur van de exploitatie verlengd. Het gevolg hiervan is nog meer rentebijbeschrijving. Op een gegeven moment wordt de grond zo duur, dat projectontwikkelaars de grond niet meer voor die prijs willen afnemen. Wil de gemeente dan nog van de grond afkomen, dan is afwaarderen van de boekwaarde de enige optie, met als gevolg een negatief resultaat op de grondexploitatie.

4.1.2 Organisatierisico's

Organisatierisico's zijn risico's die betrekking hebben op het organisatorische proces rondom de gemeentelijke grondexploitaties. Hierbij kan men denken aan de kwaliteit van het personeel, de administratieve organisatie en interne controle, maar ook het proces rondom de besluitvorming. Organisatierisico's kunnen hun weerslag hebben op alle grondexploitaties, maar dit hoeft niet zo te zijn.

Georges (2011) en Kenniscentrum PPS (2004) onderscheiden in de categorie organisatierisico's de volgende risico's:

- Risico's door een gebrekkige organisatiestructuur en bijhorende processen. Hierbij valt te denken aan interne strubbelingen door conflicterende werkculturen, geen optimale scheiding van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en gebrek aan afstemming tussen overleg- en besluitvormingsorganen. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid dat het budget voor de plankosten overschreden wordt of dat men in een later stadium door een gebrek aan kennis een verkeerde beslissing neemt die tot een negatief resultaat van de grondexploitatie zal leiden.
- Personele risico's zijn de risico's die men loopt door onbekwaamheid van het personeel, fraude of sabotage. Men kan hierbij denken aan mensen die met onvoldoende kennis en ervaring zich bezighouden met de materie; dat alle kennis en ervaring gebundeld is bij één persoon; of dat informatie verzwegen wordt door een gebrek aan vertrouwen in andere personen.

4.1.3 Projectrisico's

Tot slot zijn er de projectrisico's die zich strekken tot het operationele niveau van de grondexploitatie. Het gaat hier om risico's die per project verschillen en zich meestal nooit allemaal tegelijk voordoen. Veelal hebben ze betrekking op de kostenposten die al in een exploitatie zijn opgenomen, maar waarop door omstandigheden overschrijdingen kunnen ontstaan.

Georges (2011) en het Kenniscentrum PPS (2004) onderscheiden de volgende projectrisico's:

- Samenwerkingsconstructie risico's. Door mogelijke tegengestelde belangen ontstaat de kans dat een samenwerking tussen de gemeente en een andere partij verbroken wordt. Ook kan het zijn dat taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden onvoldoende zijn vastgelegd in de overeenkomst tussen de partijen.
- Programmatische risico's hebben betrekking op eventuele onjuiste aannames die ten grondslag liggen aan de programmering van de uitgifte van woningbouwgronden en de uitgifte van hectares ten behoeve van bedrijventerreinen. Het beoogde programma blijkt dan niet realiseerbaar omdat er geen afzet is, door bijvoorbeeld overcapaciteit.
- Onder planologische risico's vallen diverse risico's die verband houden met het bestemmingsplan dan wel milieu-effectrapportage (MER). Wanneer een bestemmingsplan onvoldoende ruimte biedt voor de beoogde ontwikkeling of het kan de juridische toets der kritiek niet kan doorstaan, dan kan het betekenen dat een (deel van) bestemmingsplan opnieuw dient te worden opgesteld.
- Plankwaliteit risico's hebben betrekking op de vastgesteld plankwaliteit. Wanneer de kosten voor die kwaliteit onvoldoende zijn verwerkt in de exploitatieopzet dan kan dat leiden tot een tekort. Bepaalde doelstellingen inzake de plankwaliteit kunnen bovendien een negatief effect hebben op bijvoorbeeld de afzet.
- Verwervingsrisico's zijn de risico's die verband houden met de aankoop van de gronden. Zo kan het zijn dat de verwervingskosten hoger uitvallen dan gedacht of dat de verwerving door omstandigheden mislukt. Ook kan het zijn dat men een 'gedwongen' aankoop moet doen, waarvoor ook weer geld moet worden geleend; hetgeen leidt tot nog meer rentelasten binnen de exploitatie.
- Waarderingsrisico is het risico dat de uiteindelijke marktwaarde van de grond, die de gemeente ten behoeve van de exploitatie heeft aangekocht, lager is dan de boekwaarde. Bij verkoop zal dit onmiddellijk tot een tekort op de exploitatie leiden.
- Onderhandelingsrisico's hebben betrekking op de mate waarin de infrastructuur, die in het kader van een ontwikkeling aangelegd dient te worden, al dan niet in de grondexploitatie hoeft te worden ondergebracht. De provincie speelt hierin een rol. Wanneer de provincie de infrastructuur niet wil aanleggen kan dit alsnog een kostenpost betekenen.
- Milieu, sloop en saneringsrisico's zitten in de kosten voor het uitvoeren van deze taken. De kosten voor het slopen en sanering kunnen hoger uitvallen. Archeologische vondsten of de aanwezigheid van beschermde flora en fauna kunnen leiden tot hogere kosten alsmede een vertraging in de planuitvoering.
- Risico's inzake het bouw- en woonrijp maken van de grond doen zich voor bij de uitvoering van dit proces. Men kan hierbij denken aan aanbestedingsrisico's, normaliter wordt rekening gehouden met een bepaald budget voor het bouw- en woonrijp maken, maar dit kan men te laag hebben ingeschat of onvoorziene kosten doen zich aan. Zo kan men niet altijd weten wat er in de grond zit aan kabels en leidingen.
- Planschade risico's vertalen zich in de mogelijkheid tot de indiening van planschadeclaims door belanghebbenden. Planschade doet zich voor als het vaststellen van een

bestemmingsplan of de wijziging hiervan bij een persoon of bedrijf leidt tot vermogens- en/of inkomensschade.

- Tegenvallers bij de mogelijkheid tot het verhalen van exploitatiekosten op grond van de Grondexploitatiewet. Deze wet verplicht gemeenten om (gedeeltelijk) de kosten van de planontwikkeling te verhalen op de particuliere eigenaren in een gebied, mits men dat niet op een privaatrechtelijke basis kan doen. Dit houdt in dat de gemeente normaal gesproken met de projectontwikkelaar, die ook grondposities heeft in het te ontwikkelen gebied, een overeenkomst sluit waar een financiële bijdrage door de projectontwikkelaar uit voort vloeit. Als men dus geen overeenkomst sluit moet de gemeente op grond van de Grondexploitatiewet publiekrechtelijk de kosten gaan verhalen. Het risico zit volgens het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2008) in de aanvraag van bouwvergunningen. Een eigenaar hoeft in het publiekrechtelijke spoor pas te betalen op het moment dat de door hem aangevraagde bouwvergunning wordt afgegeven. De gemeente heeft daar dus geen zekerheid over. Wanneer door economische malaise aanvragen voor bouwvergunningen uitblijven, kan het zijn dat de gemeente gedane investeringen niet kan verhalen.

4.2 Relevante risico's

Wanneer we de theoretisch mogelijke risico's uit paragraaf 4.1 doorlopen dan zijn bepaalde risico's inzake gemeentelijke grondexploitaties wel van belang om te betrekken bij het uitvoeren van het financieel toezicht. Ze zijn inherent aan elke grondexploitatie en kunnen door gemeenten niet genegeerd worden; ze verhogen het risicobewustzijn van gemeenten. Andere risico's zijn daarentegen niet van belang om op een directe wijze te betrekken bij het uitvoeren van het financieel toezicht. Het gaat in dit laatste geval om risico's die per project per gemeente verschillen. Deze zijn voor de provincie Overijssel niet altijd direct zichtbaar en bovendien zal dit, specifiek op het punt van de gemeentelijke grondexploitatie, leiden tot een zeer gedetailleerde uitvoering van het financieel toezicht, hetgeen niet strookt met het verminderen van de toezichtlast.

De volgende risico's zijn tegen dit licht van belang om te betrekken bij het uitvoeren van het financiële toezicht:

- Het risico op een afwijkende kostenstijging, die nadelig voor de grondexploitatie is.
- Het risico op een tegenvallende opbrengstenstijging.
- Het renterisico bij tegenvallende afzet.
- Het programmatisch risico inzake de woningbouw.
- Het programmatisch risico inzake de bedrijventerreinen.
- Het waarderingsrisico.

Hieronder zetten we deze risico's uiteen; verklaren we waarom ze van belang zijn om te betrekken bij het uitvoeren van het financieel toezicht en op welke wijze dat eventueel zou kunnen.

- Wanneer we het hebben over het risico op een kostenstijging, dan wil dat zeggen dat de nog te maken kosten van een grondexploitatie per jaar harder stijgen dan dat daar binnen de exploitatie rekening mee is gehouden. Een wijziging van bijvoorbeeld 1% kan grote gevolgen hebben. Logischerwijs herzien gemeenten elk jaar hun exploitaties. Verwacht mag worden dat de kostenstijging elk jaar binnen alle exploitaties wordt herzien met dat percentage dat voor het komende jaar marktconform is, of vanuit het voorzichtigheidsbeginsel met een percentage dat boven die marktconformiteit zit. En dus geen herziening met het percentage dat uitkomt en derhalve zorgt voor een beter beeld van de exploitaties. Gezien het hier om de bouwwereld

gaat zullen de percentages afwijken van de consumentenprijsindex. Men heeft hier de zogenoemde BDB (Bureau Documentatie Bouwwezen)-index voor, waarbij men ook prognoses schets voor de toekomstige kostenontwikkeling in de bouw.

- Een risico op een tegenvallende opbrengstenstijging is aan de orde wanneer de geraamde opbrengstenstijging van de uit te geven grond binnen een exploitatie positiever is geraamd dan uiteindelijk gerealiseerd wordt. Ook hier zal de grondexploitatie jaarlijks herzien moeten worden met dat percentage dat voor het komende jaar marktconform is. Belangrijk in dit verband is dat de ontwikkeling van de grondprijzen gekoppeld is aan de ontwikkeling van de huizenprijzen. Hiervoor kan men de NVM (Nederlandse Vereniging voor Makelaars)-index gebruiken. Zowel voor de opbrengstenstijging als de kostenstijging is het van belang dat de provincie Overijssel één index hanteert op basis waarvan alle gemeenten kunnen worden beoordeeld of ze de exploitaties niet rooskleuriger doen laten voorkomen dan ze zijn. Dit verkleint de kans aanzienlijk dat dergelijke risico's zich manifesteren.
- Het renterisico heeft betrekking op de leningen, die worden afgesloten om de investeringen die met de grondexploitatie gemoeid zijn te financieren. Gemeenten zouden moeten worden aangezet de tijd die tussen het moment van investeren en de uitgifte van de grond zit zoveel mogelijk te beperken. Hierdoor leent men niet onnodig, waardoor anders het risico ontstaat dat het geleende bedrag, door jarenlang het stapelen van rente, niet met de opbrengsten kan worden terugverdiend. Men kan die investeringen tweeledig bekijken. Voor de grondaankopen zou moeten gelden dat de tijd tussen het investeren in de aankoop en de uitgifte van de grond, afhankelijk van de grootte van de planontwikkeling, een maximum aantal jaren mag bedragen. Voor investeringen in het bouw- en woonrijp maken dient ook te gelden dat er maximaal aantal jaren mag zitten tussen de investering in het bouw- en woonrijp maken en de uitgifte van de kavels. Ook hier geldt dat men niet onnodig hoeft te lenen voor een situatie waarbij een stuk bouw- en woonrijpe grond door een gebrekkige vraag buitensporig lang te koop ligt. De rentewekker blijft immers doortikken.
- Het programmatische risico voor de woningbouw is van belang om te betrekken bij de uitvoering van het financieel toezicht, omdat er, zoals uit hoofdstuk drie blijkt, sprake is van een algehele overcapaciteit aan woningbouwplannen in Overijssel, betreffende de periode 2010-2030. Een zorgelijke situatie, waarvan men zich kan afvragen of het überhaupt wel een verantwoorde situatie is. Het langer blijven uitfaseren van exploitaties is geen optie, want rentelasten gaan drukken op de reeds gedane investeringen. Ook het omhoog bijstellen van het gemiddelde aantal uit te geven kavels per jaar leidt bij sommige gemeenten tot onrealistische streefgetallen. Kortom, gemeenten met een substantiële overcapaciteit zullen fundamentele keuzes moeten maken, zodat ook projecten binnen gemeentegrenzen elkaar niet beconcurreren. Een gemeente zou niet een significante overcapaciteit mogen hebben.
- Ook het programmatische risico voor bedrijventerreinen zou als zodanig betrokken moeten worden bij de uitvoering van het financieel toezicht. Ook hier zou de provincie Overijssel niet moeten accepteren dat een gemeente, met in achtneming van de provinciale omgevingsvisie, een significante overcapaciteit heeft. Zoals bij de woningbouw wordt gewerkt met de Primos-prognose, zo kan dit aspect tegen het licht worden gehouden van de Ecorys-prognose.
- Tot slot dient het waarderingsrisico te worden betrokken bij het uitvoeren van het financiële toezicht. Een waarderingsrisico manifesteert zich als de grond verkocht wordt aan een projectontwikkelaar of particulier, en de marktwaarde in negatieve zin niet strookt met de tot dan toe gehanteerde boekwaarde. Het ontstane tekort zal ten laste worden gebracht van het exploitatieresultaat. Indien dat negatief is gaat het ten laste van de reserve grondbedrijf, indien ze uiteraard aanwezig is. De totale boekwaarde van alle gronden van de betreffende gemeente zou idealiter de totale marktwaarde van alle gronden van de betreffende gemeente niet mogen overschrijden. Teneinde dit te bereiken dienen gemeenten hun gronden te laten taxeren op marktwaarde.

4.3 Deelconclusie

Terug naar de deelvraag: *welke risico's inzake gemeentelijke grondexploitaties zijn van belang om te betrekken bij het uitvoeren van het financieel toezicht?*

Zoals beargumenteerd zijn de volgende risico's van belang om te betrekken bij het uitvoeren van het financieel toezicht: het risico op een afwijkende kostenstijging, die nadelig voor de grondexploitatie is; het risico op een tegenvallende opbrengstenstijging; het renterisico bij tegenvallende afzet; het programmatisch risico inzake de woningbouw; het programmatisch risico inzake de bedrijventerreinen en het waarderingsrisico.

Hoewel deze risico's van belang zijn om te betrekken bij het uitvoeren van het financiële toezicht, is het is vrij arbitrair om deze risico's te normeren. Bovendien betrek je niet alle risico's. We hebben beargumenteerd dat niet alle risico's daar geschikt voor zijn. Daarentegen kan bijvoorbeeld een organisatorische risico, dat niet adequaat is voor een onderlinge vergelijking tussen gemeenten, een significante negatieve impact hebben op het resultaat van de gemeentelijke grondexploitaties. Derhalve is het raadzaam om te onderzoeken hoe gemeenten met alle soorten risico's omgaan. Op metaniveau wordt dan beoordeeld hoe het risicomanagement van de gemeenten er inzake de grondexploitaties voorstaat. In het volgende hoofdstuk zullen we bekijken hoe de geselecteerde gemeenten, in het kader van het risicomanagement, met risico's omgaan.

5. *Risicomanagement*

Om het doel van het onderzoek te bereiken is het van belang om een wetenschappelijk theoretisch kader als uitgangspunt te hanteren hoe men, in dit geval de gemeenten, met risico's zouden moeten omgaan. En dan in het bijzonder met risico's inzake gemeentelijke grondexploitaties. De theorie van het risicomanagement wordt in de komende paragraaf uitgelegd. In paragraaf 5.2 wordt kort de ontwikkeling van het risicomanagement geschetst. In paragraaf 5.3 wordt getracht om tegen het licht van de theorie van het risicomanagement de eventuele discrepanties tussen het 'wetenschappelijke' en de realiteit, bij de geselecteerde gemeenten, weer te geven. In paragraaf 5.4 wordt een vergelijking van het risicomanagement tussen de gemeenten gemaakt. We sluiten dit hoofdstuk af met een deelconclusie. We zoeken derhalve antwoord op de volgende deelvraag:

Hoe gaan zes Overijsselse gemeenten met risico's inzake gemeentelijke grondexploitaties om?

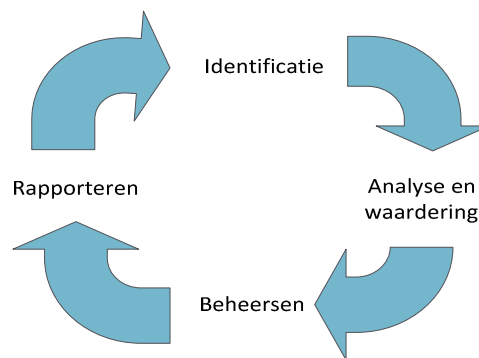
5.1 *Stappen in het risicomanagement*

De term 'risicomanagement' is ontstaan in de jaren '50 van de vorige eeuw, toen in de Harvard Business Review een artikel verscheen over het aanstellen van een risicomanager die belast is met het beperken van verliezen in de bedrijfsvoering (Claes, 2008, p. 16). De oorsprong van risicomanagement ligt in de private sector en dan met name in de verzekeringsbranche en de beveiligingsindustrie. Dit komt omdat ondernemingen in die sectoren veelvuldig in aanraking kwamen en komen met risico's. In de loop van de jaren '70 ontstonden risicomanagementorganisaties en werd er in de wetenschappelijke literatuur veel aandacht aan besteed. Claes (2008, p. 14) definieert risicomanagement als volgt: 'risicomanagement is het systematisch en regelmatig onderzoek naar de risico's die mensen, materiële en immateriële belangen en activiteiten bedreigen en de formulering en implementering van een geïntegreerd beleid met betrekking tot risicoreductie, risico-overdracht en risicofinanciering'. Om de slag van risicomanagement in het bedrijfsleven naar risicomanagement in de overheid te maken versta ik met de volgende definitie van de Groningse bijzonder hoogleraar Ter Bogt (2005, p. 25):

'Risicomanagement beoogt op systematische wijze de risico's van een gemeente of provincie vast te stellen en te beheersen. Daarnaast wordt geprobeerd de mogelijke financiële consequenties van de risico's in beeld te brengen, alsmede de mogelijkheden om deze financiële gevolgen zo nodig op te vangen (via bijvoorbeeld het 'weerstandsvermogen', de vrij beschikbare financiële reserves).

Op basis van deze definities vallen een aantal stappen in het risicomanagement te onderscheiden. Verschillende auteurs, zoals Claes, Boorsma, Scholten en Georges doen dit op verschillende wijze. In essentie komt het neer op de volgende basisstappen (zie figuur 2).

Figuur 2: risicomanagement (Scholten, 2007, p. 12)



5.1.1 Identificatie

De identificatie van risico's dient systematisch en periodiek te geschieden, waarbij men potentiële oorzaken herkent nog voor de manifestatie daarvan (Claes, 2008, p. 58). Op bepaalde tijdstippen verkrijgt men hiermee een overzicht van bestaande en bekende risico's. Niet herkende risico's kunnen niet onder de invloed worden gesteld van het risicomanagement van de organisatie. Volgens Claes (2008, p. 58) kan globale risico-identificatie plaatsvinden aan de hand van een checklist of quick scan. De risicoprobleemvelden die daaruit voortvloeien dienen nader onderzocht worden met onder ander de hulp van deskundigen. Als risico's in het verleden niet hebben geleid tot een waarneembaar verlies, dan wordt het bestaan van die risico's veelal vergeten; er is dan sprake van een bepaalde risicoblindheid. Uitputtende checklists helpen risicoblindheid voorkomen, maar kunnen dit ook weer niet garanderen.

Georges (2011, p. 7) concludeert in zijn onderzoek naar risicoanalyse van grondexploitaties dat de checklist en de projectomgevingskaart de meest effectiefste en efficiëntste methoden zijn om risico's inzake grondexploitaties te identificeren. De projectomgevingskaart brengt de actoren in beeld die bij het project betrokken zijn. De methode houdt rekening met externe factoren die invloed uitoefenen op een project en de daar bijhorende risico's. Hierdoor brengt de projectomgevingskaart organisatierisico's het beste in beeld. De checklist brengt omgevingsrisico's en projectrisico's het beste in beeld. Dit komt omdat een uitputtende checklist de meest voorkomende risico's omvat; hierdoor kan effectief worden gecheckt of een bepaald risico bij een project al dan niet aanwezig is.

5.1.2 Analyse en waardering

Claes (2008, p. 44) hanteert de volgende formule om een risico te kwantificeren: $\text{risico} = \text{kans} \times \text{effect}$. Op basis van deze formule valt een soort van risicomatrix te maken, waarbij zowel de kans op een gebeurtenis alsmede de gevolgen van de gebeurtenis in drie schalen worden verdeeld. Hiermee wordt een analyse bewerkstelligt op basis waarvan men al dan niet actie zou moeten ondernemen. Claes werkt deze zogenoemde Prouty-benadering, vernoemd naar bedrijfsrisicomanager Richard Prouty, uit (2008, p. 143) en staat hieronder.

De manifestatie van een gebeurtenis wordt verdeeld in de volgende categorieën:

- minder dan één keer per jaar (kans = 1);
- ongeveer één keer per jaar (kans = 2);
- meerdere keren per jaar (kans = 3);

Het maximale effect van de gebeurtenis wordt vervolgens verdeeld in de volgende categorieën:

- Een klein bedrag in euro's (effect 1);

- Een gemiddeld bedrag in euro's (effect 2);
- Een groot bedrag in euro's (effect 3);

Volgens de hierboven genoemde formule (kans x effect) kunnen de risico's als volgt worden ingedeeld:

Tabel 9: matrix volgens de Prouty-benadering (Claes, 2008, p. 143)

Kans			
3	Gemiddeld (3)	Groot (6)	Groot (9)
2	Laag (2)	Gemiddeld (4)	Groot (6)
1	Laag (1)	Laag (2)	Gemiddeld (3)
x Effect	1	2	3

Volgens Claes verdienen de lage risico's geen verdere aandacht. De gemiddelde risico's dienen in de gaten gehouden te worden. Grote risico's zijn onacceptabel en daar moet actief iets mee gebeuren. In het risicomanagement wordt derhalve een proces gevolgd waarbij de risico's met de hoogste prioriteit het eerste worden beheerst. Zoals eerder gesteld is de mate van prioriteit afhankelijk van de grootte van het verlies (het financiële effect) bij manifestatie van het risico en de kans dat het risico zich ook daadwerkelijk manifesteert. Zo ontstaat een prioriteitenlijst van risico's, die als leidraad dient voor het handelen van de organisatie. Deze prioritering van de risico's dient de basis te zijn voor de beheersingsmaatregelen.

De Monte Carlo-simulatie is een geavanceerde methode van risicoanalyse en wordt gebruikt om belangrijke risico's inzichtelijk te maken en het totaalpakket aan risico's te kwantificeren. De uitkomst van de Monte Carlo-simulatie is een waarschijnlijkheidsverdeling van de risico's op basis van een gewogen gemiddelde (Claes, 2008, p. 121). Volgens Georges (2011, p. 7) is dit de meest effectieve wijze van risicoanalyse. Bij het bepalen van de risicobuffer (lees: de benodigde financiering) om de risico's te kunnen opvangen, houdt deze methode rekening met correlaties tussen risico's. De simulatie laat tevens zien welke risico's het grootste effect hebben, waardoor ook hier een prioritering ontstaat van de risico's die het beste verminderd kunnen worden. Het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement geeft een dergelijk softwarepakket uit onder de naam NARIS.

5.1.3 Beheersen

Een goede risicobeheersing, waarmee geduid wordt op de dagelijkse omgang met risico's, kent volgens Claes (2008, p. 155) twee aspecten. Enerzijds is dat een fysiek/organisatorisch aspect. Anderzijds wordt gewezen op het psychologische aspect. De fysieke en organisatorische kant richt zich op de maatregelen die getroffen worden om risico's te voorkomen. De psychologische kant richt zich op de bewustwording van de medewerkers dat men risico's loopt. Het risicobewustzijn van medewerkers is derhalve een voorwaarde voor een adequate risicobeheersing. De COSO (2004), Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, Scholten (2007) en Claes (2008) onderscheiden beiden een viertal strategieën om risico's te beheersen, namelijk:

- Accepteren
- Reduceren
- Overdragen
- Vermijden

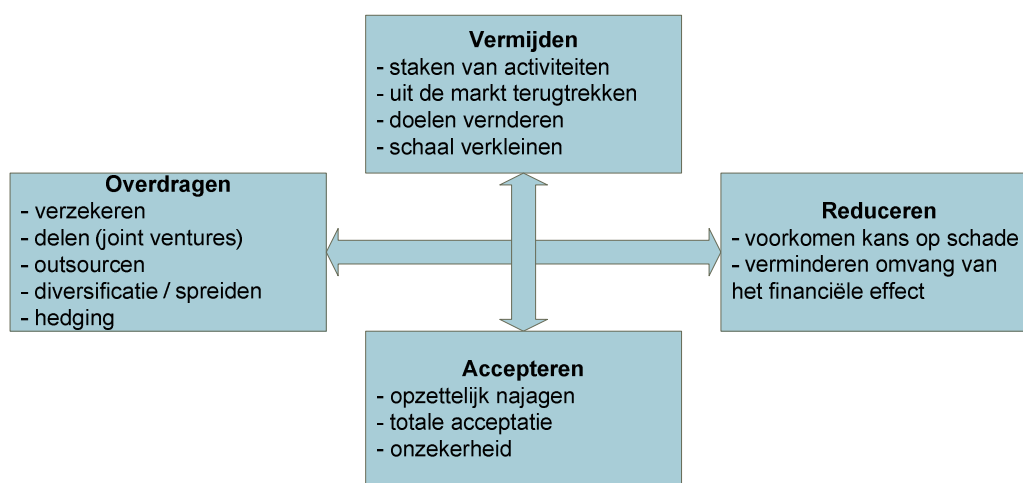
Het accepteren van risico's worden geen verdere maatregelen getroffen die de kans of het financiële effect beperken. Tot deze beslissing wordt overgegaan als men niet bij macht is om daadwerkelijk iets aan de risico's te doen of als de kosten om de risico's te reduceren of over te dragen te groot worden geacht ten opzichte van de vermindering van het risico.

Het reduceren van risico's richt zich op het voorkomen van de kans op schade en/of het verminderen de omvang van de schade (het financiële effect). Het voorkomen van de kans op schade en het reduceren van het bijhorende financiële effect kan door middel van het nemen van preventieve maatregelen.

Het overdragen van risico's kan door middel van verzekeren. Andere manieren om risico's over te dragen is het overdragen van activiteiten, bezittingen/eigendommen aan andere partijen door middel van Publiek-Private Samenwerkingsconstructies. Of het overdragen door het elimineren of reduceren van de aansprakelijkheid voor verliezen (Scholten, 2007, p. 38).

Het vermijden van risico's is de meest vergaande strategie. Daar waar andere strategieën zich richten op het verminderen van de financiële schade en/of de kans dat zich een risico manifesteert; richt het vermijden van risico's zich op de totale uitschakeling van de schadekans. Men kan risico's vermijden door activiteiten af te stoten. Of men kan risico's vermijden door de activiteiten te verplaatsen of dusdanig van aard te laten veranderen zodat men geen risico meer loopt.

Figuur 3: beheersingstrategieën



Bron: Rijksuniversiteit Groningen & PriceWaterhouseCoopers (2006), eigen bewerking.

Zowel de acceptatie als het reduceren van risico's hebben, toegespitst op de gemeentelijke grondexploitatie, als gevolg dat de risico's financieel gedekt dienen te worden. Scholten (2007, p. 52) stelt dat qua risicofinanciering een overheid de mogelijkheid heeft het risico zelf te dragen via de lopende begroting, het weerstandsvermogen of door middel van het treffen van een voorziening. Indien bij een grondexploitatie een tekort dreigt te ontstaan dan is de gemeente conform BBV-regelgeving verplicht tot het treffen van een voorziening. De risico's die men loopt worden gedekt door middel van het aanwezige weerstandsvermogen van het grondbedrijf. Redelijkerwijs kan worden gesteld dat de waardering van de risico's gekoppeld dient te zijn aan de hoogte van het vereiste weerstandsvermogen. Art. 11 BBV stelt hierover het volgende. Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen de aanwezige weerstandscapaciteit, ofwel de middelen waarmee niet begrote kosten kunnen worden gedekt, en alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die relevant zijn voor de financiële positie.

5.1.4 Rapporteren

De laatste stap in de theorie van het risicomanagement is het rapporteren van de risico's (Rijksuniversiteit Groningen & PriceWaterhouseCoopers, 2006, p. 24). De risico's, de achterliggende oorzaken en de veranderingen in die risico's en oorzaken dienen continue bewaakt te worden. Tevens dient er aandacht besteed te worden aan de effectiviteit van de risicobeheersing. De rapportage van het monitoren dient periodiek te geschieden alsmede ad hoc als dat nodig wordt geacht. Om het monitoren en rapporteren adequaat in te voeren dient men de rapportages te koppelen aan de planning- en controlecyclus van de organisatie (Rijksuniversiteit Groningen & PriceWaterhouseCoopers, 2006, p. 31-32). Immers, het invoeren van een paragraaf risicomanagement in de kwartaalrapportages is een eenvoudige en gestructureerde wijze van rapporteren.

5.2 Ontwikkeling van het risicomanagement

De focus van risicomanagement is verschoven van reactief naar preventief optreden (Ernst & Young, 2011, p. 5). Dat wil zeggen dat men steeds meer investeert in het voorkomen van risico's dan dat men achteraf de klappen opvangt. Risicomanagement kenmerkt zich door zijn integrale karakter in de gehele organisatie. Risico's worden op tal van terreinen ingeschat en gewaardeerd om zo de noodzakelijke hoogte van de risicoreserve te bepalen. In het onderzoek naar risicomanagement bij grote gemeenten in Nederland concluderen Ernst & Young (2011, p. 5) dat er in de afgelopen jaren onvoldoende aandacht is geweest naar de, maximale, aanvaardbaarheid van de blootstelling aan risico's. Hierbij komen voornamelijk de psychologische aspecten om de hoek kijken.

5.3 Risicomanagement bij zes Overijsselse gemeenten

In deze paragraaf zoeken we het antwoord op de in dit hoofdstuk geformuleerde deelvraag. Dit antwoord wordt gezocht aan de hand van de resultaten van de interviews met de zes geselecteerde gemeenten en een documentenanalyse van deze zes gemeenten, waarbij gebruik is gemaakt van de paragrafen 'weerstandsvermogen' en 'grondbeleid' van de gemeentelijke begroting, en de daar bijhorende onderliggende documenten, zoals een nota grondbeleid en/of een meerjarenperspectief vastgoed.

5.3.1 Gemeente Borne

Identificatie

De gemeente Borne identificeert risico's zowel op algemeen, projectgebonden en specifiek niveau. Organisatorische risico's worden als zodanig niet herkend. De gemeente Borne identificeert in de jaarrekening een top 20 aan risico's. Deze risico's worden kwalitatief geïdentificeerd vanuit de kennis en ervaring van de planeconoom; niet aan de hand van checklists. De gemeente Borne heeft in de ontwikkeling van de totale boekwaarde aanleiding gezien om voorzichtiger te zijn met nieuwe aankopen. Er wordt een pas op de plaats gemaakt wat betreft het aankopen van nieuwe gronden, en volgens de geïnterviewde is dat een goede zaak. Bovendien worden de huidige grondexploitaties als een rijdende trein gezien. Het stopzetten van die trein kost meer dan het voor laten bestaan van de risico's. De huidige verliesvoorzieningen, en de voorzieningen die men op korte termijn verwacht, worden door de geïnterviewde als reëel gezien, hoewel er altijd ontwikkelingen spelen die kunnen leiden tot het moeten treffen van aanvullende voorzieningen. Het toekomstperspectief van het grondbedrijf kan de gemeente Borne lastig inschatten. Vorig jaar ging het, volgens de geïnterviewde, qua afzet van percelen best aardig. Desalniettemin zou een blijvend stagnerende afzet volgens de

geïnterviewde desastreus zijn. ‘Vroeger waren het golfbewegingen, maar de grote vraag is nu of de vastgoedmarkt zich ook zal herstellen; over deze vraag bestaat enorme verdeeldheid. Op een worst-case scenario, waarbij er een extreme stagnatie van de verkoop in alle projecten plaatsvindt, hebben we geen antwoord’.

Analyse- en waardering

Van de geïdentificeerde risico's wordt het maximale financiële effect berekend. Dit maximale effect wordt afgezet tegen een bepaalde kans dat het risico zich voordoet. Vervolgens wordt er door het NARIS-softwareprogramma een simulatie uitgevoerd tegen een mate van zekerheid van 90%. De algemeen economische risico's worden bovendien tegen een zogenoemd 'slecht weer' scenario berekend. Men houdt hierbij rekening met een tijdelijke stagnatie van de gronduitgifte; het doorschuiven van de kosten van het bouw- en woonrijp maken met als gevolg ook een vertraging van de gronduitgifte; een kosten- en opbrengstenstijging die negatief afwijkt van het huidig gehanteerde percentage; het rentepercentage stijgt ten opzichte van het huidig gehanteerde percentage. De geïnterviewde is van mening dat inhoudelijke omschrijvingen van risico's waardevoller zijn dan de kwantificatie. In het kwantificeren zit een bepaald gokelement, waarbij getallen alle kanten uit kunnen. Het ligt eraan wat je hanteert en of dat reëel is. Kwantificatie is volgens de geïnterviewde wel noodzakelijk, maar geavanceerde modellen verdienen niet de voorkeur. Deze geven een soort van schijnzekerheid. Volgens de geïnterviewde kan de gemeente Borne zich beter focussen op de inhoudelijke risico's, om vervolgens te kijken wat er aan te doen is om ze te minimaliseren. Wel wordt erkend dat de gebruikte methode een gevoel geeft over welke bedragen wordt gesproken.

Beheersen

Sommige risico's worden door de gemeente Borne geaccepteerd. Daar waar mogelijk wordt getracht deze risico's te reduceren. De geïnterviewde geeft aan dat als de vraag naar grond uitblijft er ook weinig te beheersen valt. Het uitgangspunt is dat de reserve van het grondbedrijf, het aanwezige weerstandsvermogen, de gekwantificeerde risico's afdekt. Het aanwezige weerstandsvermogen wordt tot uitdrukking gebracht in een reserve grondexploitaties, hetgeen gerealiseerd geld is. Sinds 1-1-2011 is deze reserve gegroeid tot een bedrag van € 3,95 miljoen. Deze stijging kwam grotendeels door een toevoeging vanuit de algemene dienst naar aanleiding van een positief rekeningresultaat. Van deze reserve wordt verwacht dat er zeer spoedig weer zal dalen tot onder het oude niveau, omdat er een aantal verwachte verliezen aan zitten te komen waarvoor voorzieningen dienen te worden getroffen. De positie van het grondbedrijf heeft geen directe invloed op de gemeentelijke begroting. Wel werd er besloten om het positieve rekeningresultaat deels aan de reserve grondexploitaties te doen toekomen. De hoogte van de vereiste weerstandscapaciteit wordt berekend door de risicoanalyse en waardering. Bovendien hanteert men ook de IFLO-norm (10% van alle boekwaarden + 10% van de nog te maken kosten) om te bezien of het aanwezige weerstandsvermogen voldoende is. Men hanteert de IFLO-norm omdat destijds nog niet kwantitatief inzichtelijk was voor welk bedrag men aan risico's liep. Bij gebrek aan een dieper inzicht heeft men deze norm gehanteerd. De eerste stap is om aan deze norm te voldoen. De tweede stap is om het aanwezige weerstandsvermogen even hoog te krijgen als de vereiste weerstandscapaciteit, zoals dat voortvloeit uit de risicoanalyse en waardering. In het kader van risicodeling heeft men onderzocht of PPS-constructies een optie zijn. Echter, deze bleken geen verbetering op te leveren. De private partijen willen alleen instappen voor het deel dat wel rendabel is. De gemeente Borne mijdt risico's door momenteel terughoudend te zijn met nieuwe grondaankopen.

Rapporteren

De gemeente Borne beschikt over kwartaalrapportages risicomanagement waardoor de ontwikkeling van risico's systematisch wordt gemonitord. De risico's inzake grondexploitaties zijn overigens een onderdeel van die kwartaalrapportages. Ook is men bezig met het opzetten van een Meerjaren

Prognose Grondexploitaties (MPG). Men gaat deze MPG elk jaar, bij de jaarrekening, herzien. Verder gaat men jaarlijks, voor de begroting, een tussentijdse rapportage van deze MPG uitvoeren.

5.3.2 Gemeente Hengelo

Identificatie

De gemeente Hengelo onderscheidt algemene risico's voor het grondbedrijf en projectgebonden risico's. De identificatie van de risico's inzake gemeentelijke grondexploitaties geschiedt in de gemeente Hengelo door middel van bijeenkomsten met de projectleider, de ambtelijk opdrachtgever, de planeconoom en de medewerker risicomanagement. Bij grote projecten worden maandelijks de posten van de grondexploitatie doorgelopen op mogelijke risico's. Een checklist om zo op een systematische wijze de mogelijke risico's te helpen identificeren is aanwezig, maar wordt niet altijd gebruikt. Het identificeren van risico's wordt als mensenwerk gezien. Invoering van risico's in de NARIS-database geschiedt op basis van de eigen ervaring van de planeconoom. Dit schept de mogelijkheid dat de ene planeconoom de risico's wel ziet en de andere planeconoom niet. Organisatierisico's als dusdanig benoemt men niet, maar erkent men wel. De ontwikkeling van de totale boekwaarde vindt de gemeente Hengelo zorgelijk. In het verleden lag de focus nooit op de boekwaarde, maar op de ontwikkeling van de grondprijzen. Door een continue stijgende grondprijs was het niet erg dat het geïnvesteerde vermogen wat later werd terugverdiend. Nu is de situatie anders, en tegen dat licht doet men al drie jaar geen nieuwe aankopen meer. Ook wijdt men de ontwikkeling van de totale boekwaarde deels aan de rol van de provincie. Zeker op het gebied van bedrijventerreinen, en de daar onderliggende veronderstellingen qua prognoses, had en heeft de provincie volgens de gemeente Hengelo een gedeelde verantwoordelijkheid. De getroffen verliesvoorzieningen worden door de geïnterviewden reëel geacht. Men heeft recentelijk grote voorzieningen moeten treffen, doordat bij de herziening van de exploitaties rekening is gehouden met tegenvallende economische parameters binnen de exploitaties. Men verwacht dat er geen grote aanvullende voorzieningen nodig zijn. Het toekomstperspectief van het grondbedrijf wordt door de geïnterviewden, voor de lopende exploitaties, als goed beoordeeld. De NIEGG's (Niet In Exploitatie Genomen Gronden) vormen volgens de geïnterviewden de bottleneck van de gemeente Hengelo.

Analyse- en waardering

Risicoanalyse- en waardering geschiedt door het gebruik van het NARIS-programma. Men maakt hierbij gebruik van zogenoemde referentiebeelden. Dit is een klasse-indeling van de kans op en het effect van het risico. Een koppeling tussen deze kansen en effecten wordt vervolgens gemaakt en komen derhalve overeen met de Prouty-benadering (zie paragraaf 5.1.2). Opgemerkt moet worden dat de Prouty-benadering minder specifiek is dan de koppeling die in het NARIS-programma wordt gehanteerd. Ook wordt het tijdsgevolg bij de grondexploitaties in beeld gebracht en meegewogen. Een vertraging in de grondexploitatie leidt immers tot hogere rentelasten. De waardering van de projectgebonden risico's vindt tegen deze achtergrond plaats. De algemene risico's worden inzichtelijk gemaakt door een gevoeligheidsanalyse waarbij de opbrengsten- en kostenstijging positief of negatief afwijken van het percentage waarmee de grondexploitaties jaarlijks worden herzien. Bij de herziening heeft men rekening gehouden met een kosten- dan wel opbrengstenstijging van respectievelijk 1% en 0%. Concernbreed is er gekozen voor het NARIS-programma. Of dit het ideale model voor grondexploitaties is wordt betwijfeld. Het programma wordt wel steeds beter, maar er zijn volgens de geïnterviewden andere methoden die specifiek zijn voor grondexploitaties.

Beheersen

De risico's die de gemeente Hengelo inzake grondexploitaties loopt zijn niet onaanvaardbaar en vallen te accepteren indien ze niet gereduceerd kunnen worden. De risico's inzake de NIEGG's zijn daarentegen onaanvaardbaar en vormen een probleem voor de gemeente. Risico's worden gereduceerd door het aanpassen van het uitgiftetempo en het bijstellen van prijsniveau van de

opbrengsten en de kosten; volgens de gemeente zijn deze risico's zoveel mogelijk gereduceerd. De bewustwording van kosten is in zijn algemeen is aandachtspunt voor het personeel.

Het aanwezige weerstandsvermogen wordt door de gemeente Hengelo op een door de raad geaccordeerde wijze berekent. Men houdt hierbij, bovenop de aanwezige reserve van € 0,9 miljoen, rekening met een toekomstige positief financieel resultaat van € 9,7 miljoen (in totaal behaald in 2027). De geïnterviewden vinden dat het BBV te voorzichtig is wat betreft het niet mogen meetellen van de toekomstige winstverwachtingen. Desalniettemin heeft men ook wel twijfels over de vraag of het verstandig is om het aanwezige weerstandsvermogen op de huidige wijze te berekenen. Voor de berekening van het vereiste weerstandsvermogen wordt gebruik gemaakt van een Monte Carlo simulatie, hetgeen onderdeel is van het NARIS-programma. Men hanteert hierbij de regel dat 90% van alle gekwantificeerde risico's afgedekt moeten worden. De reden dat men 90% hanteert is dat dit gebruikelijk is bij andere gemeenten. De relatie tussen de analyse en waardering van de risico's en de vereiste weerstandscapaciteit is aanwezig. De financiële positie van het grondbedrijf is volgens de geïnterviewden niet bepalend bij het opstellen van de begroting. Een beroep op de reserve van de algemene dienst is tot nu toe nog niet nodig geweest. Men denkt dat een beroep in de toekomst ook niet nodig is, waarbij men een voorbehoud maakt voor de NIEGG's. De vraag is of deze ooit wel ontwikkeld gaan worden. Bovendien worden deze gronden jaarlijks getaxeerd tegen economische waarde, waardoor door de rentelasten die worden bijgeschreven weer aanvullende voorzieningen moeten worden getroffen. Men onderzoekt de mogelijkheid om de rentelasten van deze aangekochte gronden door de algemene dienst te laten dekken. Bovendien denkt de algemene dienst per jaar € 2,0 miljoen aan personeelslasten te veel te kunnen doorbelasten aan de grondexploitaties. Kortom, in die zin is het grondbedrijf wel afhankelijk van de gemeentelijke begroting. Risicodeling wordt op het moment onvoldoende gedaan. Er moet worden onderzocht in welke mate bepaalde risico's toch bij de ontwikkelaar neergelegd kunnen worden. Tot op heden liggen de risico's bij de gemeenten en de kansen bij de projectontwikkelaar. Risicodeling door toepassing van het kostenverhaal, op grond van de Grondexploitatiewet, is bij de gemeente bekend. Bij de uit het verleden stammende anterieure overeenkomsten, die op grond van deze wet mogelijk zijn, loopt de gemeente de meeste risico's.

Rapporteren

De bewaking van de ontwikkeling van risico's verschilt per project. Grote projecten worden maandelijks doorgenomen met het team dat ook de risico-identificatie doet. Jaarlijks worden de grondexploitaties herzien. In die zin kan worden gesteld dat het monitoren en identificeren een 'ongoing' proces is. Eén keer per zes weken wordt het College van B&W ingelicht over de stand van zaken. De urgentie om te rapporteren over de ontwikkeling van risico's is bij het grondbedrijf volgens de geïnterviewde meer aanwezig dan bij de rest van de organisatie. Het rapporteren van de risico's gebeurt dan ook voldoende.

5.3.3 Gemeente Oldenzaal

Identificatie

Risico's worden globaal geïdentificeerd door de grondexploitaties na te lopen. Men maakt geen bewust onderscheid tussen omgevings-, organisatie- en projectrisico's. Ook geschiedt identificatie niet aan de hand van een bepaald methodiek. Het doorlopen van de exploitaties resulteert in een zevental risicocategorieën. Per project wordt gekeken of men per categorie een risico loopt. De gemeente Oldenzaal geeft aan dat de totale boekwaarde zich niet explosief zou kunnen ontwikkelen, omdat de gemeentegrenzen grootschalige aankopen niet toelaten. Oldenzaal is wat dat betreft een geografisch kleine gemeente, die al behoorlijk is volgebouwd. Wat betreft het toekomstperspectief vindt de geïnterviewde de reserves voldoende om de risico's op te vangen. Tenzij het wel erg lang duurt, dan zullen de rentelasten een probleem vormen maar ook dat denkt men op te kunnen vangen.

Analyse- en waardering

Risico's worden zeer globaal gekwantificeerd. Risico's manifesteren zich volgens de gemeente Oldenzaal niet gelijktijdig en dat is reden om slechts een deel van de risico's mee te nemen in de risicoparagraaf. De risicoparagraaf heeft een omvang van € 9,95 miljoen en komt tot stand door het maximale financiële effect van de risico's af te zetten tegen een bepaalde kans dat de risico's zich daadwerkelijk manifesteren. De kans van manifestatie wordt over het algemeen op 50% gesteld. Bij sommige risico's wordt de kans op manifestatie op 20% geschat. Waarom deze percentages worden gehanteerd kan niet worden beargumenteerd. Hetzelfde geldt voor de inschatting van het maximale financiële effect.

Beheersen

Wat betreft risicoreductie verwijst de gemeente Oldenzaal naar de zorgvuldigheid waarmee men te werk gaat. De invloeden van de crisis en de situatie op de woningmarkt zijn voor de eerstkomende drie tot vier jaar verwerkt in de exploitatieopzetten. De risico's die daadwerkelijk een probleem vormen worden geaccepteerd. Het aanwezige weerstandsvermogen komt tot uitdrukking in een algemene reserve grondexploitatie, die even groot dient te zijn als de vereiste weerstandscapaciteit. Als het aanwezige weerstandsvermogen beneden de ondergrens komt, dient er een aanvulling te komen vanuit de algemene dienst. Tot op heden is dit niet aan de orde geweest en ook voor de toekomst denkt men een bijstorting te voorkomen. Immers, volgens de geïnterviewde gaat men voorzichtig om met het kleine aantal exploitaties; de invloeden van de crisis en de situatie van de woningmarkt zijn voor de komende drie à vier jaar verwerkt. Bovenop de algemene reserve grondexploitatie heeft men nog een tweetal bestemmingsreserves, namelijk de strategische reserve en de reserve 'Oldenzaal Centraal'. Strategische aankopen worden direct afgewaardeerd naar de huidige bestemmingswaarde. Hiervoor wordt dekking gevonden binnen de strategische reserve. Indien die dekking er niet is, gaat men niet tot aankopen over. Hetzelfde geldt voor de gebiedsontwikkeling rondom Oldenzaal Centraal. Het plan is in fasen opgedeeld. Men start met een nieuwe fase indien daar dekking voor is vanuit de reserve Oldenzaal Centraal. Deze reserve wordt gevoed vanuit de winsten van het grondbedrijf alsmede vanuit incidentele stortingen vanuit de algemene dienst. Voor de berekening van de vereiste weerstandscapaciteit wordt een speciale formule gebruikt, waarbij men uitgaat van een ondergrens en een bovengrens van zowel de omvang van de onderhanden werken als de risicoparagraaf. Respectievelijk gaat het om 1-2% van de onderhanden werken en 15-30% van de risicoparagraaf. De methode dateert uit het verleden. Men heeft de argumenten niet helder waarom daarvoor destijds gekozen is. De relatie tussen de analyse en waardering van de risico's en de vereiste weerstandscapaciteit is indirect. Bij de kwantificatie van risico's houdt men al rekening met een bepaalde kans van manifestatie. Voor de berekening van de vereiste weerstandscapaciteit hanteert men nogmaals een percentage voor zowel de onder- als bovengrens. Ook de redelijk grote posten onvoorzien in de grondexploitaties zijn een vorm van risicofinanciering. De financiële positie van het grondbedrijf is niet bepalend voor het opstellen van de gemeentelijke begroting. Personeelslasten zijn beperkt ondergeschoven bij de algemene dienst, en blijft volgens de geïnterviewde een aandachtspunt. Risico's worden vermeden door het voorzichtigheidsprincipe dat als men geen geld heeft voor strategische aankopen men dit ook niet doet en derhalve hierin geen noemenswaardige risico's loopt. Strategische aankopen worden gefinancierd uit een speciale strategische reserve. De gronden worden uit deze reserve afgewaardeerd tot de huidige bestemmingswaarde.

Rapporteren

Het rapporteren van de risico's geschiedt door de jaarlijkse herziening van de exploitaties en de verantwoording in de jaarrekening.

5.3.4 Gemeente Dalfsen

Identificatie

De gemeente Dalfsen identificeert de risico's per project. Er wordt geen nader onderscheid gemaakt tussen omgevings-, organisatie- of projectrisico's. Men kijkt louter naar de hoogte van de boekwaarde en de afzetmogelijkheid in verhouding tot de prognoses. Bovendien wordt rekening gehouden met het risico dat de rentelasten oplopen. Identificatie van risico's geschiedt door oplettendheid, ervaring en plaatselijke kennis. Men hanteert hierbij geen checklist of andere methode. De risico's zijn opgeslagen in de computer of zitten in het hoofd. Men erkent dat in deze werkwijze een risico's op zich schuilt. Als voorbeeld draagt men aan dat bij toeval een nabetaling werd ontdekt. De betreffende projectleider had dit niet gecommuniceerd. Volgens de geïnterviewde zijn verbeteringen dan ook zeker mogelijk. De gemeente Dalfsen ziet geen gevaar in een toenemende totale boekwaarde. Men is bezig met een aantal ontwikkelingen in dorpskernen en daar gaat volgens de geïnterviewde nou eenmaal veel geld in om. Er worden dan ook nog steeds actieve aankopen gedaan. In Dalfsen-Oost hanteert men een actief grondbeleid. Men kijkt wel of er een ontwikkelingsperspectief aanwezig is en ook de aankoopprijs is bepalend. Er is één verliesgevende exploitatie, dit tekort is direct in de vorm van een voorziening ten laste van de reserve grondbedrijf gebracht en wordt door de geïnterviewde reëel geacht. Het toekomstperspectief van het grondbedrijf wordt door de geïnterviewde als gunstig gezien. Er is sprake van een overvraag; oftewel er is meer vraag dan aanbod van kavels.

Analyse- en waardering

De gemeente Dalfsen hanteert geen herkenbare methode om een risicoanalyse uit te voeren. Bij het opstellen van de jaarrekening worden de risico's indien mogelijk verdisconteert in de exploitaties. De exploitatieopzetten worden dus geactualiseerd. Men hanteert daarbij het principe dat de boekwaarde van de gronden niet groter mag zijn dan de economische waarde. In de paragraaf weerstandsvermogen staat het volgende: 'de normale voorzienbare risico's zijn afgedekt binnen de voorzieningen grondexploitatie, terwijl de algemene reserve grondexploitatie als extra buffer fungeert'. Van een Monte Carlo simulatie heeft men nog nooit gehoord. De geïnterviewde geeft aan dat planschadeclaims moeilijk zijn in te schatten. Desalniettemin vindt men de huidige werkwijze voldoende. Men wijst erop dat er immers een goedkeurende accountantsverklaring wordt afgegeven. De accountant kijkt ook kritisch naar de risico's en heeft hieromtrent geen aanbevelingen gedaan.

Beheersen

De risico's die de gemeente Dalfsen loopt worden gereduceerd door het afboeken van de aangekochte gronden naar economische waarde. Of er wordt een claim gecreëerd binnen het aanwezige weerstandsvermogen. Renterisico's worden beperkt door de tijd tussen het moment van investeren en de uitgifte van de grond zo goed mogelijk te optimaliseren. Hoe minder tijd hier tussen zit des te minder rentelasten dient men te betalen. Immers, met de opbrengsten van de uitgifte van de grond kan de lening waarmee de grond is aangekocht worden terugbetaald. Het aanwezige weerstandsvermogen wordt volgens een egalisatiemodel gelijk gesteld aan de vereiste weerstandscapaciteit. Het overschot, per 1-1-2011 is dat € 279.277, wordt dan afgedragen aan de algemene dienst. Het aanwezige weerstandsvermogen is uitgedrukt in gerealiseerd geld. Er bestaat geen directe relatie tussen de waardering van de risico's enerzijds en de vereiste weerstandscapaciteit van het grondbedrijf anderzijds. De algemene reserve grondexploitatie wordt dan ook als een extra buffer gezien. De vereiste weerstandscapaciteit wordt berekend door een formule waarbij men een vijftal kengetallen in ogenschouw neemt. Men neemt de boekwaarde van de onderhanden werken, de boekwaarde van de gronden zonder kostprijsberekening, de onvoorwaardelijke verplichtingen en de helft van de nog te maken kosten. Van dit bedrag neemt men 12,5% (2,5 jaar rente van 5%) en daar trekt men 25% van het te verwachten exploitatieresultaat vanaf. Opmerkelijk is dat men hierbij rekening houdt met het te verwachten exploitatieresultaat.

Gesteld kan worden dat deze berekening, hoewel al aan de ruime kant, er minder solide op is geworden ten opzichte van de berekening waarbij men niet 25% van de toekomstige winstverwachtingen aftrekt. De financiële positie van het grondbedrijf is niet bepalend bij het opstellen van de gemeentelijke begroting. Wel merkt men op dat het meenemen van de toekomstige winstverwachtingen bij de berekening van de vereiste weerstandscapaciteit leidt tot een kleinere aan te houden reserve. Risico's worden in de gemeente Dalfsen niet gedeeld met andere partijen. De gemeente loopt de risico's, maar is hier mede door het aanwezige weerstandsvermogen toe bereid. De gemeente vermijdt risico's door wat men noemt: verantwoorde aankopen. Een aankoop dient volgens de geïnterviewde perspectief te hebben. De prijs moet het de gemeente waard zijn; een strategische ontwikkeling brengt immers rentelasten met zich mee.

Rapporteren

De ontwikkeling van de risico's worden gerapporteerd bij het opstellen van de begroting en jaarrekening. Zoals eerder gesteld worden grondexploitaties jaarlijkse herzien. Er is hierbij veel afstemming met de planeconomen, die over de fasering van de woningbouw gaan, en de afdeling civiel, die te maken heeft met de kosten van het bouwrijp maken. De interne organisatie hieromtrent is volgens de geïnterviewde aanzienlijk verbeterd.

5.3.5 Gemeente Olst-Wijhe

Identificatie

De gemeente Olst-Wijhe identificeert risico's op een globale wijze en maakt daarbij een onderscheid in algemene en projectrisico's. De geïnterviewde denkt niet dat alle risico's ook daadwerkelijk zijn geïdentificeerd. De externe planeconoom voert de risicoanalyse uit en doet ook de identificatie. De identificatie geschiedt op basis van informatie die vanuit de projectcoördinatoren aan de planeconoom wordt aangeleverd. Projectrisico's worden hierdoor niet op een adequate wijze geïdentificeerd. Men hanteert geen vaste identificatiemethode. De gemeente Olst-Wijhe heeft een ontwikkeling ingezet waarbij de totale boekwaarde in de afgelopen drie jaar relatief afneemt. Grondaankopen worden over het algemeen niet meer gedaan. Het toekomstperspectief van het grondbedrijf wordt als zeer onzeker ervaren. Men focust zich op de uitgifte van kavels, hoewel dat in deze tijden niet meevalt. Verschillende projectleiders waren niet gewend actief te moeten sturen op het financiële aspect; 'men begon gewoon'. Het borgen van kennis is binnen het grondbedrijf een zorgpunt.

Analyse- en waardering

De analyse en waardering geschiedt op basis van een globale inschatting van het financiële effect van een risico en de kans dat het risico zich manifesteert. Men schrijft dat de risicoanalyse een subjectief karakter heeft en geen rekening houdt met extreme situaties. Zoals gesteld voert de externe planeconoom deze analyse uit. De hoogte van de gehanteerde percentages zijn doordacht, maar niet bediscussieerd. De projectcoördinatoren dienen hier volgens de geïnterviewde in de toekomst meer bij betrokken te worden; zeker als het gaat om risico's op projectniveau. Dit jaar heeft men voor het eerst, naast de gebruikelijke kwantificatie van algemene risico's, enkele projectrisico's gekwantificeerd. Het merendeel van de geïdentificeerde projectrisico's wordt niet gekwantificeerd. De risicoanalyse houdt ook rekening met zogenoemde kansen, zoals de kans op een aanbestedingsvoordeel. De kwantificatie hiervan wordt van het totale risicobedrag afgetrokken. De huidige methode is volgens de geïnterviewde tegen deze achtergrond voor verbetering vatbaar.

Beheersing

De algemene risico's worden door de gemeente Olst-Wijhe geaccepteerd. Immers, aan opbrengsten- en/of kostenstijging kan men weinig doen. Per project wordt er gewerkt om risico's te reduceren. Men heeft de fasering van de exploitaties aangepast en reëler ingeschat. Recentelijk heeft men nog een stap in die richting gezet door de aangekochte grond ten behoeve van een bedrijventerrein af te

waarderen tot het niveau van landbouwgrondprijzen. Hierdoor heeft men een verlies moeten nemen van circa € 4 miljoen euro. Dit bedrag is ten laste gebracht van de reserve van de algemene dienst. Ook kijkt men naar het inleveren van kwaliteit, zodat verliesgevende exploitaties toch nog neutraal dan wel winstgevend kunnen worden. De tijd tussen de investeringen, zoals het bouwrijp maken en de uitgifte van kavels wordt daar waar het kan beperkt. Er wordt niet algemeen gestuurd op de reductie van projectrisico's. Wel heeft de ambtelijk opdrachtgever overzicht en wordt er door hem gehamerd op kosten- en risicobeheersing. De projectcoördinatoren zijn in die zin zelf verantwoordelijk voor hun projecten. Het aanwezige weerstandsvermogen is vanuit de algemene dienst aangevuld met € 310.000,- om zo het vereiste niveau van € 3,6 miljoen te bereiken. De vereiste weerstandscapaciteit wordt bepaald door de risicoanalyse. Het bedrag dat uit de risicoanalyse rolt wordt als vereiste weerstandscapaciteit aangehouden. Zoals gesteld houdt men bij de risicoanalyse ook rekening met kansen. Hierdoor valt de waardering van het totale risicopakket lager uit dan het aanvankelijk is. De vereiste weerstandscapaciteit strookt hierdoor niet helemaal met de risico's die gelopen worden. De financiële positie van het grondbedrijf wordt niet bepalend geacht bij het opstellen van de gemeentelijke begroting. Wel wordt aangegeven dat men nu een aantal keer een beroep heeft moeten doen op de reserve van de algemene dienst. Van dat geld had men ook andere dingen kunnen doen. Ook geeft de geïnterviewde aan dat de accountant in het accountantsverslag had aangegeven dat er veel uren worden geschreven op de grondexploitaties. De gemeente Olst-Wijhe ziet daar zelf nog geen probleem in. Men doet momenteel onderzoek naar de mogelijkheid om via PPS-constructies risico's te delen. Ook kijkt men naar de mogelijkheid om grond aan projectontwikkelaars te verkopen. Het vermijden van risico's komt tot uitdrukking in de voorzichtigheid met betrekking tot het doen van nieuwe grondaankopen. Tevens heeft men een project (bedrijventerrein) geschrapt en overeenkomstig de boekwaarde afgewaardeerd. Verder benoemt men in de perspectiefnota diverse beheersmaatregelen in het kader van de algemene risico's, die ook gekwantificeerd zijn. Deze beheersmaatregelen strekken tot het 'volgen van de woningmarkt' dan wel het 'volgen van ontwikkelingen'.

Rapporteren

De ontwikkeling van de risico's wordt per project door de projectcoördinator bijgehouden. Elke maand moet er worden gerapporteerd aan de ambtelijke opdrachtgever. De gemeenteraad krijgt, met ingang van september 2011, drie keer per jaar een voortgangsrapportage. Volgens de geïnterviewde is dat voldoende. Risicomanagement is volgens de geïnterviewde niet formeel ingebed in deze gemeente. Ook met projectmatig werken is men nog niet zover, maar hier worden flinke slagen gemaakt.

5.3.6 Gemeente Zwolle

Identificatie

De gemeente Zwolle identificeert risico's inzake gemeentelijke grondexploitaties op een aantal schalen, namelijk algemene economische risico's, projectgebonden en specifieke risico's en kantorenprogrammering. Projectgebonden risico's worden conform de handreiking risicomanagement via rubrieken geïdentificeerd en in een risicomatrix verwerkt. De geïnterviewde constateert dat men door de huidige werkwijze risico's regelmatig dubbel telt. Een risico dat op algemeen economisch niveau al is geïdentificeerd en gekwantificeerd komt dan terug bij de projectgebonden risico's. Wat betreft de ontwikkeling van de totale boekwaarde dan valt waar te nemen dat deze de afgelopen drie jaar stijgt ten opzichte van het balanstotaal. Het aankoopbeleid is momenteel volgens de geïnterviewde terecht 'rustig'. Hetgeen in het verleden is aangekocht moet nog terugverdiend worden. De voorzieningen die zijn getroffen worden door de geïnterviewde als reëel gezien. Het toekomstperspectief laat zich volgens de geïnterviewde lastig voorspellen, het is 'kijken in een glazen bol'. Erkend wordt dat de vastgoedontwikkelingen zeer onzeker zijn. Men weet niet of de vastgoedmarkt zich gaat herstellen tot op het niveau zoals het ooit geweest is.

Desalniettemin is de afdeling vastgoed alert en probeert men door middel van een positieve insteek plannen van de grond te krijgen.

Analyse- en waardering

Risico's inzake gemeentelijke grondexploitaties worden conform een eigen ontworpen model gekwantificeerd. Bij de berekening van het bedrag aan algemene economische risico's kijkt men naar de stagnatie van de afzet van de bouwgrond, de bijstelling van de planfasering, stijging van de kosten inzake het bouw- en woonrijp maken van gronden en een stagnatie van de grondprijzenstijging. Waarbij men uitgaat dat de afzet van bouwgrond en de stagnatie in de planfasering uiteindelijk weer worden ingelopen. De kwantificatie van projectgebonden risico's komt daar nog eens bovenop. Een dubbele telling van bijvoorbeeld een faseringseffect (zowel algemeen als projectgebonden) kan hierdoor voorkomen. De geïnterviewde zet vraagtekens bij het realiteitsgehalte van deze kwantificatie. Immers, niet elk risico doet zich tegelijkertijd voor. De gemeente Zwolle kwantificeert de risico's dan ook 'puur'. Men gaat er vanuit dat de risico's zich ook daadwerkelijk voordoen; men zet het maximale financiële effect van een risico niet af tegen een mogelijke kans op de manifestatie van het risico. Hierdoor heeft men ook een gigantisch totaalbedrag aan gekwantificeerde risico's, namelijk circa 86 miljoen euro. De omvang van het effect wordt in samenspraak met deskundigen bepaald. De gemeente Zwolle, in casu de gemeenteraad, het college en de ambtenarij, gaan gezamenlijk deze methode in het najaar evalueren. De geïnterviewde geeft aan dat vanuit de ambtenarij wordt geadviseerd om de methode aan te passen en een wegingsfactor aan de huidige methode toe te voegen. Een wegingsfactor wordt al wel bij de analyse en waardering van concernrisico's toegepast. Sinds dit jaar wordt er voor het eerst een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd. De geïnterviewde geeft aan dat een dergelijke analyse nooit helemaal uitkomt. Men heeft behoefte om de bandbreedtes te weten. Bij de gevoeligheidsanalyse gaat men uit van parameters, die sowieso nog een stijging van zowel de kosten als de opbrengsten laten zien. De parameters helemaal op nul zetten acht men niet nodig. Een lichte stijging van de opbrengsten heeft men in het verleden op de lange termijn altijd wel gehaald, zo stelt de geïnterviewde.

Beheersen

In z'n algemeenheid kan worden gesteld dat voor de meest prioritaire risico's, zoals deze door de risicosimulatie worden aangewezen, beheersmaatregelen worden ingezet. Het beheersen van risico's dient meer cyclisch te gebeuren, zodat risicomangement dan ook volledig tot z'n recht komt. Algemene risico's waar je geen invloed over hebt worden dan ook door de gemeente Zwolle geaccepteerd; dit vergt overigens wel bewustwording dat men die risico's loopt. Met het proces van bewustwording zijn ze bij de afdeling vastgoed volop mee bezig. De gemeente Zwolle tracht de risico's niet alleen op zich te nemen maar ook te delen met de projectontwikkelaars. Het reduceren van risico's geschiedt door het uit exploitatie nemen van gronden; ze worden dan weer 'teruggezet' in de voorraad NIEGG. Het project de Voorsterpoort is hier een voorbeeld van. Het gevolg hiervan is dat de voorziening die getroffen is weer vrijvalt. De gemeente Zwolle hanteert een bijzondere constructie voor het berekenen van het aanwezige weerstandsvermogen. De vermogenspositie van het grondbedrijf wordt berekend door de algemene reserve vastgoed op te tellen bij de toekomstige winstverwachtingen van de exploitaties, en hier het totale bedrag aan risico's vanaf te trekken. Momenteel bedraagt de vermogenspositie + € 24,7 miljoen. Echter, de gemeente veronderstelt dat de toekomstige winstverwachtingen ook daadwerkelijk gerealiseerd worden. De algemene reserve vastgoed bestaat uit de getroffen voorzieningen, de bestemmingsreserve NIEGG's en wat 'het feitelijke overschot' wordt genoemd. Dit overschot wordt overgeheveld naar de algemene dienst. Indien dit een tekort is wordt de algemene reserve vastgoed met dit bedrag vanuit de algemene dienst aangevuld. De facto is er geen zelfstandige financiële buffer. Indien risico's zich gelijktijdig manifesteren is er geen aparte buffer waaruit deze direct gedekt kunnen worden. Deze methodiek wordt sinds 2004 gehanteerd, is destijds door de gemeenteraad vastgesteld en is op dit moment onderwerp van discussie. Het totaalbedrag aan gekwantificeerde risico's is tegelijkertijd de vereiste weerstandscapaciteit. De gemeente Zwolle heeft in dit bedrag wel dubbel getelde risico's zitten, dus

de vraag is of de vereiste weerstandscapaciteit wel een reëel bedrag is. Men heeft geen losstaande reserve voor grondexploitaties om risico's af te dekken. De geïnterviewde vraagt zich of dit wel een reële werkwijze is. Ook dit punt wordt meegenomen in de heroverweging met de gemeenteraad, het college en de ambtenarij. De geïnterviewde acht de gemeentelijke begroting afhankelijk van de financiële positie van het grondbedrijf in die zin dat een afdracht naar de algemene dienst een incidentele baat is waarmee men incidenteel beleid kan uitvoeren. Het moeten afdragen aan het grondbedrijf houdt in dat men incidenteel minder kan. Bovendien worden tekortexploitaties nagelopen op mogelijke punten, zoals het kwaliteitsniveau, waar risicoreductie kan worden bewerkstelligd. Verder worden risico's vermeden door voorzichtiger te opereren bij het aankopen van gronden. Men tracht in de toekomst meer in te zetten op facilitair grondbeleid.

Rapporteren

In driehoeksverband, programma- en projectmanager en planeconoom, wordt er gewerkt aan het risicomanagement van projecten. De gemeente Zwolle rapporteert door middel van een risicoscan met beheersingsmaatregelen. Het rapporteren geschiedt ook op een informele wijze aan het stadsbestuur. De geïnterviewde is van mening dat het monitoren van de ontwikkeling van de risico's nog niet voldoende is ingebed in de organisatie. Men kan hier nog slagen maken, net zolang totdat het als het ware een geïnstitutionaliseerde handeling is geworden.

5.4 Vergelijking risicomanagement tussen de zes Overijsselse gemeenten

Nu beschreven is op welke wijze gemeenten omgaan met hun risico's inzake grondexploitaties is het zinvol om een vergelijking tussen de uitkomsten te maken. Zoals eerder gesteld zijn de interviews tegen het licht van de stappen van het risicomanagement gehouden, zodat een vergelijking en beoordeling van de werkwijzen van gemeenten mogelijk is.

Wat betreft de identificatie van risico's kan worden gesteld dat vier gemeenten risico's wel aan de hand van een bepaalde categorisering identificeren en twee gemeenten niet. De gemeente Dalfsen en Oldenzaal identificeren risico's per project en maken geen onderscheid in algemene risico's, die dus voor elke exploitatie aan de orde kunnen zijn, organisatierisico's en projectrisico's. Opvallend is dat geen enkele gemeente organisatorische risico's identificeert en als dusdanig benoemt. Daarentegen kwam in de interviews met de gemeente Borne, Dalfsen, Hengelo en Olst-Wijhe expliciet naar voren dat men wel degelijk organisatorische risico's loopt. Het identificeren van risico's door één persoon is er daar een van. Wanneer er meerdere personen, vanuit verschillende invalshoeken, naar de identificatie kijken is de kans op het over het hoofd zien van risico's kleiner. Hoewel organisatorische risico's lastig te kwantificeren zijn leidt het kwalitatief benoemen tot een hogere mate van risicobewustzijn. Ook wordt er over het algemeen weinig gebruik gemaakt van checklist; aan de hand waarvan men systematisch de exploitaties kan doorlopen op risico's. Het hanteren van een uitputtende checklist helpt risicoblindheid voorkomen. Drie gemeenten ervaren de ontwikkeling van de boekwaarde als problematisch; drie gemeenten ervaren de ontwikkeling minder problematisch. Met uitzondering van Dalfsen worden er desalniettemin geen nieuwe noemenswaardige grondaankopen meer gedaan. De huidige getroffen verliesvoorzieningen worden door de gemeenten als reëel gezien. De gemeenten denken dat aanvullende voorzieningen in de toekomst niet noodzakelijk zijn, omdat men een realistischere fasering heeft dan voorheen. Daarentegen ervaart men het toekomstperspectief van het grondbedrijf over het algemeen als 'onzeker'. Indien de afzet blijvend stagneert zijn aanvullende voorzieningen onvermijdbaar. De vier gemeenten met een negatief weerstandsvermogen zien het toekomstperspectief van hun grondbedrijf somberder in dan de twee gemeenten met een voldoende weerstandsvermogen. Over het algemeen kan gesteld worden dat de gemeenten risicobewust zijn, hetgeen aanleiding is tot het niet overgaan van nieuwe grondaankopen en een sombere of onzekere inschatting van het toekomstperspectief. De opmerkelijke tegenstelling is te vinden in de opvatting van bijna alle

gemeenten dat de huidige getroffen voorzieningen realistisch zijn, en derhalve aanvullende voorzieningen niet noodzakelijk zijn.

Wat betreft de analyse en waardering van risico's kan worden gesteld dat Hengelo en Borne gebruik maken van geavanceerde modellen voor de analyse en waardering van risico's. Men maakt gebruik van het NARIS-softwareprogramma. Zowel in Hengelo als in Borne wordt aan dit programma getwijfeld. Volgens de gemeente Borne levert het programma een schijnzekerheid. De gemeente Hengelo vindt het programma voor verbetering vatbaar. Gesteld kan worden dat de gemeenten Oldenzaal, Dalfsen en Olst-Wijhe een gebrekkige risicoanalyse uitvoeren. In Oldenzaal kwantificeert men de risico's wel, maar niet volgens een bepaald model. Men hanteert daarbij redelijk hoge percentages als het gaat om de kansinschatting. Bij de gemeente Dalfsen wordt de risico-omvang berekend op basis van de boekwaarden en de nog te maken kosten; men maakt geen inschatting van het maximale effect van risico's en de kans op manifestatie van risico's. De gemeente Olst-Wijhe kwantificeert op een summiere wijze de risico's. Het leeuwendeel van de projectrisico's kwantificeert men niet en men houdt bovendien rekening met bepaalde 'kansen' die men van het totaalbedrag aftrekt. De gemeente Zwolle is de vreemde eend in de bijt. Men hanteert geen wegingsfactor bij de projectgebonden risico's en kwantificeert risico's dubbel. Zwolle overweegt de risicoanalyse anders te gaan uitvoeren. Ook de gemeente Olst-Wijhe ziet verbeterpunten in de huidige gehanteerde methode.

Het beheersen van risico's wordt door alle gemeenten voortvarend opgepakt; ze zijn hier, mede door de verslechterende situatie, bewust mee bezig. Over het algemeen valt op dat men algemene economische risico's accepteert. Daar valt immers toch geen invloed op uit te oefenen. Het reduceren van risico's wordt gezocht in de lopende projecten. Ook met de financiering, naar aanleiding van de acceptatie of reductie van risico's, wordt rekening gehouden. De berekening van het aanwezige weerstandsvermogen van het grondbedrijf wordt door de vier kleinere gemeenten uitgedrukt in gerealiseerd geld. De gemeenten Hengelo en Zwolle gaan bij deze berekening uit van toekomstige winstverwachtingen, hetgeen onverstandig is omdat de nog niet geïncasseerde winsten geen stabiele basis vormen om onverwachte voorzieningen te kunnen dekken. Zowel de gemeente Borne als de gemeente Hengelo hanteren eenzelfde methode om de risico's financieel af te dekken. De vereiste weerstandscapaciteit, het bedrag dat nodig is om de risico's af te dekken, wordt berekend door het totaal gekwantificeerde bedrag af te zetten tegen een zekerheidspercentage van 90%. Ofwel, de vereiste weerstandscapaciteit neemt dat bedrag aan dat 90% van de totale risico's afdekt. Opvallend is dat Borne ook nog de IFLO-norm hanteert om de vereiste weerstandscapaciteit te bepalen. Dit creëert onduidelijkheid. Ook Zwolle heeft een directe relatie tussen het gekwantificeerde bedrag aan risico's en de vereiste weerstandscapaciteit. Voor zowel de gemeente Zwolle als Hengelo geldt dat men voor de interne beoordeling van het weerstandsvermogen, dit is de ratio aanwezig : vereiste weerstandscapaciteit, kijkt naar toekomstig te maken winsten of zelfs naar voorzieningen. In het vorige hoofdstuk is hierover al het een en ander gezegd. De gemeente Olst-Wijhe heeft ook een redelijke relatie tussen het gekwantificeerde bedrag aan risico's en de vereiste weerstandscapaciteit. Opvallend is dat in die relatie het bedrag aan 'kansen' wordt afgetrokken. Een zuivere relatie: de vereiste weerstandscapaciteit is gelijk aan het totaal bedrag aan gekwantificeerde risico's, is hier niet aanwezig. De gemeente Oldenzaal hanteert een eigen methode om de vereiste weerstandscapaciteit te bepalen. Deze methode houdt maar beperkt rekening met het totaal gekwantificeerde bedrag aan risico's. Bovendien hanteert men een boven- en ondergrens. De gemeente Dalfsen legt geen directe relatie tussen het gekwantificeerde bedrag aan risico's en de vereiste weerstandscapaciteit. Dalfsen hanteert een aantal kengetallen op basis waarvan de vereiste weerstandscapaciteit wordt bepaald. En dit bedrag dient voldoende te zijn om de risico's af te dekken. De financiële positie van het gemeentelijke grondbedrijf wordt bij het opstellen van de gemeentelijke begroting niet als bepalend ervaren. Personeelslasten inzake grondexploitaties worden hier en daar ten laste van de algemene dienst gebracht, maar dit wordt, met uitzondering van de gemeente Hengelo, niet als problematisch gezien. Bij de jaarrekening wordt de financiële link tussen de algemene dienst en het grondbedrijf duidelijk zichtbaar. De reserves van de grondbedrijven, met uitzondering van die van Hengelo, worden geëgaliseerd op het vereiste

niveau door aanvullingen uit en stortingen aan de algemene dienst. Het delen van risico's wordt op dit moment onvoldoende gedaan en wordt bij een aantal gemeenten onderzocht. De gemeente Borne gaf aan dat projectontwikkelaars hierbij trachten de risico's voor het grootste deel bij de gemeente neer te leggen. Het vermijden van risico's inzake grondexploitaties wordt gevormd door een terughoudende opstelling van de gemeenten in het aankopen van nieuwe gronden. Oldenzaal springt eruit als het gaat om het vermijden van risico's. Men boekt de aankoopwaarde van de grond meteen af naar de huidige bestemmingswaarde, waardoor men minder risico's loopt. Dalfsen doet dit ook, maar koopt tegelijkertijd weer veel grond aan. Olst-Wijhe koos recentelijk voor het afwaarderen van een project. Ook hier worden de risico's geëlimineerd.

De rapportage van de ontwikkeling van risico's krijgt het meest gestalte bij de gemeenten Borne, Hengelo, Zwolle en Olst-Wijhe. Het jaarlijks herzien van grondexploitaties is op zich prima, maar om de ontwikkeling nauwkeurig te volgen zijn kwartaalrapportages en/of maandelijkse bijeenkomsten wenselijk. Dalfsen en Oldenzaal kunnen hier nog een slag maken.

Wanneer we de omgang van de risico's per gemeente onderling vergelijken en toetsen aan de stappen van het risicomanagement, inclusief de in de theorie aanbevolen methodieken, dan kunnen we tot een globale beoordeling komen van de mate waarin risicomanagement adequaat wordt toegepast bij de risico's die gemeenten inzake grondexploitaties lopen.

Tabel 10: beoordeling risicomanagement van gemeenten inzake risico's grondexploitaties

	Identificatie	Analyse- en waardering	Beheersing	Rapporteren
Borne	+	++	+/-	++
Hengelo	+	++	+/-	+
Oldenzaal	+/-	+/-	+	+/-
Dalfsen	-	--	+/-	+/-
Olst-Wijhe	-	-	+/-	+
Zwolle	+	+/-	+/-	+

5.5 Deelconclusie

Terug naar de deelvraag: hoe gaan zes Overijsselse gemeenten met risico's inzake gemeentelijke grondexploitaties om?

Als we kijken hoe de zes Overijsselse gemeenten met de risico's omgaan dan valt er een aantal zaken te constateren. Wat betreft de identificatie van risico's valt op dat geen enkele gemeente dit op een uitstekende wijze doet. Over het algemeen gebruikt men geen checklist en identificeert dan wel benoemd men geen organisatorische risico's. Verder zijn de gemeenten over het algemeen risicobewust, gezien er geen nieuwe grondaankopen meer worden gedaan en ze het toekomstperspectief somber inschatten. De analyse en waardering van risico's wordt op verschillende wijzen door gemeenten uitgevoerd. Twee gemeenten lopen daarin voorop en dat zijn Borne en Hengelo. De beheersing van risico's wordt over het algemeen goed door gemeenten opgepakt. De gemeenten Hengelo en Zwolle gaan bij het financiële aspect van de beheersing uit van toekomstige winstverwachting, hetgeen als onverstandig aangemerkt kan worden. De relatie tussen de vereiste weerstandscapaciteit en de kwantificatie van risico's is niet altijd zuiver terug te vinden. Het frequenter rapporteren van risico's verdient aandacht bij de gemeente Oldenzaal en Dalfsen. Wanneer we het risicomanagement tussen de gemeenten onderling vergelijken dan gaan Borne en Hengelo hier het beste mee om en Dalfsen en Olst-Wijhe het slechtst.

In het volgende hoofdstuk zullen we de slag maken naar de wijze waarop risico's inzake gemeentelijke grondexploitaties door de provincie Overijssel kunnen worden meegewogen bij het uitvoeren van het financiële toezicht.

6. *Risico's in relatie tot het financiële toezicht*

We hebben een beeld van de financiële positie van de Overijsselse grondbedrijven. Bovendien hebben beargumenteert welke risico's betrokken zouden moeten worden bij het uitvoeren van het financiële toezicht. We hebben ook gezien welke beperkingen dit met zich mee brengt. Daarom hebben we er voor gekozen om te onderzoeken hoe de geselecteerde gemeenten met de risico's inzake gemeentelijke grondexploitaties omgaan. De vraag die nu resteert heeft betrekking op de wijze waarop risico's inzake gemeentelijke grondexploitaties in verband kunnen worden gebracht met het financieel toezicht van de provincie Overijssel. We komen dan ook terug op de hoofdonderzoeksvraag:

Hoe kan de provincie Overijssel risico's op het gebied van gemeentelijke grondexploitaties meewegen bij het uitvoeren van het financieel toezicht?

6.1 *Afbakening*

Alvorens over te gaan op de vraag hoe risico's kunnen worden meegewogen bij het bepalen van de financiële toezichtvorm zal een afbakening moeten plaatsvinden. In hoofdstuk 4 hebben we geconcludeerd dat het niet zo kan zijn dat de provincie Overijssel bij elke gemeente gaat controleren welke risico's er zich mogelijk kunnen voordoen. Bovendien wordt, indien de provincie dat wel doet, het onderlinge vergelijken tussen gemeenten er moeilijker op; zeker de projectrisico's verschillen per gemeente. En ook het normeren van risico's is vrij arbitrair. De provincie Overijssel kan weinig met bedragen. Het is feitelijk een onmogelijke taak, gezien veelal het incidentele karakter van risico's, om een gekwantificeerd bedrag aan risico's ter correctie in het oordeel van de provincie, of een begroting materieel in evenwicht is, aan te brengen. Bij een materieel evenwicht worden structurele lasten immers gedekt door de structurele baten. Mogelijke incidentele lasten (lees: risico's met een incidenteel karakter), die separaat van de gemeentelijke begroting ten laste van de begroting van het grondbedrijf worden gebracht, staan daar los van en kunnen bij manifestatie incidenteel gedekt worden uit de reserve van het grondbedrijf.

Zoals in het vorige hoofdstuk duidelijk is geworden, hebben gemeenten de vrijheid om te bepalen of ze een methode hanteren om bijvoorbeeld risico's te identificeren, en als ze dat doen zijn ze vrij in het kiezen van een methode. Hetzelfde geldt voor alle andere stappen van het risicomanagement. Los van de keuzevrijheid kan wel beoordeeld worden of gemeenten een adequaat risicomanagement hanteren.

Mede met het oog op hetgeen zojuist gezegd is, hebben we een drietal criteria ontwikkelt waar de methodiek aan moet voldoen om risico's adequaat te kunnen meewegen bij het uitvoeren van het financieel toezicht:

- Risico's dienen op **metaniveau**, dus niet op objectniveau, beoordeeld te kunnen worden. De provincie Overijssel is een actor die op metaniveau data beoordeelt en dat dient, overeenkomstig haar toezichthoudende rol, zo te blijven. Immers, risico's dienen op een gelijkwaardig niveau meegewogen te kunnen worden teneinde de 'spelregels' voor alle gemeenten hetzelfde zijn. Sommige risico's verschillen per project per gemeente, waardoor beoordeling van deze risico's op metaniveau niet mogelijk is. Derhalve komen niet alle risico's in aanmerking om ze mee te wegen bij het uitvoeren van het financiële toezicht.
- De gehanteerde methodiek mag **niet leiden tot ondermijnend gedrag** door de Overijsselse gemeenten. Wanneer de provincie Overijssel risico's gaat meewegen bij het uitvoeren van

het financiële toezicht, dan dient zij hierbij 'niet voor de gek te worden gehouden worden'. Gemeenten dienen bij de stappen in het risicomanagement het onderste uit de kan te halen. Bijvoorbeeld, leidt het niet identificeren van risico's tot een lagere vereiste weerstandscapaciteit, indien analyse en waardering en de financiering van risico's aan elkaar gekoppeld zijn. Hierdoor kan het aanwezige weerstandsvermogen ook lager zijn. Indien de provincie eisen zou gaan stellen aan het ratio van het weerstandsvermogen, dan kan dit voorbeeld van ondermijnend gedrag aan de orde zijn.

- Bovendien moet de methodiek het **risicobewustzijn van gemeenten stimuleren**. Claes (2008, p. 155) benadrukt dit psychologische aspect van risicomanagement. Gemeenten moeten worden aangemoedigd prudent met grondexploitaties om te gaan. Een adequate toepassing van risicomanagement inzake grondexploitaties vergroot het risicobewustzijn.

Zoals we in hoofdstuk 5 hebben geconcludeerd, gaan gemeenten op verschillende wijzen met risico's om. Een gemeente die op een adequate wijze risicomanagement toepast kan de kans op manifestatie van latente risico's verkleinen. We durven de stelling dan ook wel aan dat adequate toepassing van risicomanagement de financiële stabiliteit van de gemeente bevordert. Bovendien zet het gemeenten aan tot een kritische zelfreflectie van het gevoerde beleid.

6.2 Methodiek

6.2.1 Financiële positie van een grondbedrijf

Wanneer de financiële positie van een gemeentelijk grondbedrijf in gevaar komt, zou dit aanleiding moeten zijn om het risicomanagement inzake gemeentelijk grondexploitaties nader onder de loep te nemen. Dit sluit aan op de ontwikkeling naar het duurzame financiële evenwicht. Het ratio weerstandsvermogen kan conform tabel 3 worden beoordeeld. Wanneer het ratio onvoldoende is verdient het de aanbeveling om het risicomanagement van de gemeente te beoordelen conform de methodiek zoals beschreven in paragraaf 6.2.3.

6.2.2 Relevante risico's

Ook de in hoofdstuk 4 van belang geachte risico's dienen te worden betrokken bij het uitvoeren van het financiële toezicht. Het gaat hier om: het risico op een afwijkende kostenstijging, die nadelig voor de grondexploitatie is; het risico op een tegenvallende opbrengstenstijging; het renterisico bij tegenvallende afzet; het programmatisch risico inzake de woningbouw; het programmatisch risico inzake de bedrijventerreinen en het waarderingsrisico. We hebben geconcludeerd dat het normeren van deze risico's arbitrair is. Bovendien zou een dergelijke methodiek niet alle risico's betrekken. Derhalve is het raadzaam om het risicomanagement van de gemeenten nader onder de loep te nemen, indien meerdere van deze risico's bij een gemeente aan de orde zijn. In het kader van het toezichtthema grondexploitatie kan dit op eenvoudige wijze door de provincie Overijssel beoordeeld worden.

6.2.3 Risicomanagement

Op basis van het voorgaande dient de provincie Overijssel het risicomanagement inzake grondexploitaties mee te wegen bij het uitvoeren van het financiële toezicht. Dit kan door een globale beoordeling van de vier stappen in het risicomanagement. Uit ambtelijke gesprekken en aanvullende schriftelijke informatie kan worden beoordeeld of elke stap in het risicomanagement op een adequate wijze wordt uitgevoerd of niet. Zoals eerder gesteld zijn gemeenten vrij in het hanteren van methoden om de stappen in het risicomanagement ten uitvoer te brengen. De provincie Overijssel is niet bij machte om af te dwingen dat gemeenten bepaalde methoden gaan gebruiken. Desalniettemin kunnen wel de randvoorwaarden op metaniveau worden genormeerd.

Tabel 10 is immers de uitkomst van normering en toetsing aan de stappen van het risicomanagement. Bij het niet voldoen aan die randvoorwaarden kan worden gesteld dat men geen adequaat risicomanagement toepast.

- De identificatie van risico's dient zo volledig mogelijk te geschieden. Immers, het over het hoofd zien van risico's kan in de toekomst tot 'verrassingen' leiden. Het hanteren van een zo uitputtend mogelijke checklist kan voorkomen dat risico's over het hoofd worden gezien. Ook verdient het de aanbeveling dat meerdere ambtenaren, van verschillende disciplines, bij de risico-identificatie betrokken zijn. Tegen dit licht kan de provincie Overijssel beoordelen of de gemeente risico's identificeert en of men hierbij van een beargumenteerde methode gebruik maakt.
- De analyse en waardering van de geïdentificeerde risico's dient aandacht te hebben voor de kans op manifestatie van risico's enerzijds en het maximale financiële effect van het risico anderzijds. De Monte-Carlo simulatie, zoals bijvoorbeeld verwerkt in het NARIS-softwareprogramma, is een geavanceerde methode die aanbeveling verdient. De methode laat de risico's correleren en er rolt vervolgens een prioritering van risico's uit. De risico's met de hoogste prioriteit dienen als eerste beheerst te worden. Tegen dit licht kan de provincie Overijssel beoordelen of de gemeente de geïdentificeerde risico's analyseert en waardeert volgens een beargumenteerde methode.
- Het beheersen van risico's kan volgens vier beheersingsstrategieën. Respectievelijk het vermijden, overdragen, accepteren of reduceren van risico's. Gemeenten kunnen risico's met diverse maatregelen beheersen. Het verdient bovendien de aanbeveling dat risicofinanciering, in de vorm van de vereiste weerstandscapaciteit, aansluit op de analyse en waardering van de tot op dan geïdentificeerde risico's. Tegen dit licht kan de provincie Overijssel beoordelen of de gemeenten risico's beheersen door zichtbaar genomen maatregelen die aansluiten op een van de vier strategieën. En of de financiering van de risico's aansluit op de uitkomsten van de analyse en waardering.
- Het rapporteren van risico's kan op verschillende wijzen gebeuren. Het rapporteren over de ontwikkeling van de risico's geschiedt op de wettelijk vastgelegde momenten, namelijk tijdens de begroting en de jaarrekening. Het verdient de aanbeveling dat men tussentijds ook rapporteert en dat de rapportage aansluit op de planning- en controlecyclus van de gemeente. Tegen dit licht kan de provincie Overijssel beoordelen of de gemeenten regelmatig rapporteren over de ontwikkeling van de risico's dan twee keer per jaar, bij de begroting en jaarrekening.

Deze randvoorwaarden leiden tot het volgende stoplichtmodel (tabel 11). Bij normovertreding springt het stoplicht op rood. Indien het risicomanagement niet op een adequate wijze wordt uitgevoerd, dan zou, in het kader van duurzaam financieel evenwicht, door het College van Gedeputeerde Staten ervoor gekozen moeten worden om de betreffende gemeente onder preventief toezicht te stellen. Maximaal één rood stoplicht is in dit oordeel te billijken. Wanneer twee of meerdere stoplichten op rood staan, kan worden aangenomen dat het risicomanagement op een onvoldoende wijze tot uitvoering komt.

Tabel 11: stoplichtmodel voor het meewegen van de uitvoering van risicomanagement bij het uitvoeren van financieel toezicht.

		
Identificeert de gemeente risico's inzake grondexploitaties en hanteert men hierbij een beargumenteerde methode?		
Analyseert- en waardeert men de geïdentificeerde risico's volgens een kans x effect – methode, waardoor men een prioritering krijgt van de risico's die als eerst beheerst dienen te worden?		
Beheerst de gemeente de risico's door zichtbaar genomen maatregelen die aansluiten op één of meerdere beheersingstrategieën?		
Sluit de financiering van risico's aan bij de uitkomsten van de analyse en waardering van risico's?		
Rapporteren over de ontwikkeling van de risico's geschiedt vaker dan alleen bij de begroting en jaarrekening?		

6.3 Implicaties

Het meewegen van risico's inzake gemeentelijke grondexploitaties bij het uitvoeren van het financiële toezicht gaat een stap verder dan het toetsen of de paragrafen weerstandsvermogen en grondbeleid voldoen aan de eisen conform art. 11 respectievelijk art. 16 BBV. Het meewegen van risico's sluit, zoals we dat in paragraaf 2.5 hebben geconcludeerd, aan bij de focus op een duurzaam financieel evenwicht. En is derhalve een noodzaak indien die risico's een bedreiging vormen voor de financiële positie van de gemeente. Dat financiële posities van gemeenten worden bedreigd door de manifestatie van risico's hebben we in de hoofdstukken 3 en 5 aangetoond. De methodiek zoals hierboven geschetst vereist aangepaste wetgeving op landelijk niveau, dan wel een nieuw financieel toezichtskader dat voortborduurt op bijlage 3 van het huidige financieel toezichtskader (provincie Overijssel, 2008, p. 71). Met andere woorden zal het wetsvoorstel duurzaam financieel evenwicht tot uitvoer moeten komen om de ontworpen methodiek ook daadwerkelijk te hanteren.

Verder dient opgemerkt te worden dat er 'spanning' zit tussen de conclusies van de hoofdstukken 3 en 5. Hengelo is daarvan een sprekend voorbeeld. Uit hoofdstuk 3 blijkt dat de gemeente een zwaar onvoldoende weerstandsvermogen heeft, dat het totaal geïnvesteerd vermogen in het jaar 2010 is gestegen en dat het een forse overcapaciteit heeft aan plannen. Paradoxaal heeft de gemeente Hengelo een redelijk risicomanagement, zo blijkt uit hoofdstuk 5. Een vermoedelijke verklaring kan zijn, dat de gemeente Hengelo in het verleden een grondpolitiek heeft gevoerd waarvan nu de financiële consequenties zichtbaar zijn. Vermoedelijk is het risicomanagement later dan deze beslissingen inzake de grondpolitiek tot volledig uitwerking gekomen. Derhalve heeft een dergelijke 'spanning' geen implicaties voor het meewegen van het risicomanagement inzake gemeentelijke grondexploitaties bij het uitvoeren van het financieel toezicht.

6.4 Slotconclusie

Terug de hoofdonderzoeksvraag: *hoe kan de provincie Overijssel risico's op het gebied van gemeentelijke grondexploitaties meewegen bij het uitvoeren van het financieel toezicht?*

De provincie Overijssel kan, in het kader van het financiële toezicht, risico's op het gebied van grondexploitaties via een bepaalde methodiek meewegen. Echter, zoals in hoofdstuk 2 is geconcludeerd is hier momenteel geen wettelijke grond voor. Deze methodiek dient dan ook in het licht te worden gezien van de ontwikkeling naar het criterium van 'duurzaam financieel evenwicht'. Sterker nog, wil men als provincie deze methodiek hanteren dan dient de landelijke wetgeving en het financieel toezichtskader te worden aangescherpt aan de hand van het wetsvoorstel duurzaam financieel evenwicht. Waarbij mede gelet op de paragrafen (in dit kader zijn art. 11 en 16 BBV van belang) en de uiteenzetting van de financiële positie van de gemeente, de meerjarenraming een duurzaam evenwicht dient te vertonen. Er is in hoofdstuk 3 aangetoond dat de rol van het grondbedrijf in deze, een significante is. In hoofdstuk 4 hebben we geconcludeerd dat normering van relevante risico's arbitrair is en dat derhalve moet worden gekeken naar hoe gemeenten omgaan met risico's inzake gemeentelijke grondexploitaties. Dit hebben we gedaan in hoofdstuk 5, om vervolgens de stap te maken naar de wijze waarop de provincie Overijssel de risico's inzake gemeentelijk grondexploitaties kan meewegen bij het uitvoeren van het financiële toezicht. Zoals in paragraaf 6.2 staat beschreven, dient de methodiek te voldoen aan een drietal eisen. Ten eerste moeten data op metaniveau te beoordelen zijn. Ten tweede dient de methodiek niet te leiden tot ondermijnend gedrag door de gemeenten. En ten derde dient de methodiek het risicobewustzijn van gemeenten te stimuleren. Deze eisen leiden tot het mee kunnen wegen van de uitvoering van het risicomanagement door gemeenten inzake de risico's die betrekking hebben op de gemeentelijke grondexploitaties. In tabel 11 staan de hier bijhorende normeringen. Indien men daarvan afwijkt, 'twee of meer stoplichten op rood', dan verdient het de aanbeveling dat, in het kader van het duurzaam financieel evenwicht, de provincie Overijssel de gemeente onder preventief toezicht stelt. Immers, het tolereren van een slecht geïmplementeerd of zelfs helemaal geen risicomanagement, doet afbreuk aan de financiële stabiliteit van een gemeente. En dat is juist iets, wat de provincie niet wil (provincie Overijssel, 2008): 'een gemeente moet financieel in staat zijn haar taak en rol te kunnen blijven waarmaken'.

Literatuurlijst

Claes, P.F. (2008). *Risicomanagement*. Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff

Groeneveld, A. (2007). *Vertragingen in de woningbouw: proces en organisatie van woningbouwprojecten*. Delft: TU Delft.

Have, F. ten (2008). Financieel belang en financiële risico's gemeentelijk grondbeleid steeds groter. *B&G*, 35(10), 28-31.

Kenniscentrum PPS (2004). *Handleiding risicomanagement bij PPS-gebiedsontwikkelingsprojecten*. Den Haag: ministerie van Financiën.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011a). *Departementeel jaarverslag 2010*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011b). *Bijlage toezichtverslag 2011*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009). *Toezichtverslag 2010; financieel toezicht op de provincies*. Den Haag.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2008). Handreiking grondexploitatiewet. Gevonden op 13 mei 2011, via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2008/02/01/handreiking-grondexploitatiewet.html>

Prins, J.H.A.A. (1985). *De gemeentelijke grondexploitatie*. Den Haag: Uitgeverij van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Provincie Overijssel (2008). *Financieel toezichtkader: zichtbaar toezicht in Overijssel*. Gevonden op 9 februari 2011, via <http://www.overijssel.nl/bestuur/overijssel/financieel-toezicht/>

Provincie Overijssel (2010a). *Bijlage brief naar gemeenteraden [intern stuk]*. Zwolle.

Provincie Overijssel (2010b). Interne memo: toezichtthema 2010 'grondexploitatie' [intern stuk]. Zwolle.

Provincie Overijssel (2010c). Matrix toezichtthema 2010 'grondexploitatie' [intern stuk]. Zwolle

Provincie Overijssel (2011). Matrix toezichtthema 2011 'grondexploitatie' [intern stuk]. Zwolle

Punch, K.F. (2006). *Developing effective research proposals: second edition*. London: Sage.

Scholten, J. (2007). *Risicomanagement bij waterschappen*. Enschede: Universiteit Twente.

Wigmans, G. (1995). *Grondbeleid en Marktoriëntatie: risicobeoordeling in de grondexploitatie*. Delft: Publikatieburo Bouwkunde, Technische Universiteit Delft

Overig bronnen:

Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

Begrotingen 2011 van de gemeenten Borne, Dalfsen, Hengelo, Oldenzaal, Olst-Wijhe en Zwolle.

Interviews.

Jaarrekeningen 2009 van de gemeenten Borne, Dalfsen, Hengelo, Oldenzaal, Olst-Wijhe en Zwolle.

De volgende onderliggende nota's van de gemeenten:

- Borne: nota grondbeleid en meerjaren prognose grondexploitaties 2011.
- Dalfsen: nota grondbeleid en nota reserves en voorzieningen.
- Hengelo: herziening grondexploitaties 2011 en de nota zicht op risico's.
- Oldenzaal: nota grondbeleid.
- Olst-Wijhe: perspectiefnota grondexploitaties 2010.
- Zwolle: meerjaren prognose vastgoed 2011.

Bijlage I: Interviewvragen

Financiële positie van het grondbedrijf¹⁰

Feitelijke vragen (resultaten in paragraaf 5.2 en tabel 6, bijlage III)

- Kunt aangeven wat, per laatste peildatum (1-1-2011), het totaal geïnvesteerde vermogen is in het gemeentelijke grondbedrijf (zowel niet als wel in gebruik genomen exploitaties)?
- Hoe verhoudt zich dit bedrag tot het balanstotaal?
- Hoe groot is het weerstandvermogen van het grondbedrijf (aanwezige : vereiste weerstandscapaciteit)?

Risico's inzake gemeentelijke grondexploitaties

Identificatie (resultaten in paragrafen 5.3.1 t/m 5.5.6)

- Op welke schaal identificeert u de risico's?
- Welke methode gebruikt u hierbij? Denkt u dat dit een goede methode is?
- Wat vindt u van die ontwikkeling van het totaal geïnvesteerde vermogen de afgelopen jaren?
- Vindt u de verliesvoorzieningen die getroffen zijn reëel? Denkt u dat er in de nabije toekomst nog meer voorzieningen getroffen dienen te worden?
- Wat is in dit kader het toekomstperspectief van uw grondbedrijf?

Analyse en waardering (resultaten in paragrafen 5.3.1 t/m 5.5.6)

- Maakt u een inschatting van de kans dat risico's zich al dan niet manifesteren en het bijhorende (financiële) effect van de risico's?
- Zo ja, op welke wijze doet u dat? Vindt u dit een goede methode?

Beheersen (resultaten in paragrafen 5.3.1 t/m 5.5.6)

- Vallen de risico's volgens u te accepteren? Zo ja/nee, waarom?
- Op welke wijze worden de geïdentificeerde risico's gereduceerd?
- Hoe berekent u de vereiste weerstandscapaciteit van uw grondbedrijf? Waarom wordt deze methode gebruikt?
- Bestaat er een relatie tussen de waardering van de risico's, de aanwezige en de vereiste weerstandscapaciteit? Zo ja, kunt u toelichten hoe die relatie in elkaar steekt en waarom die op die wijze is ingestoken? Zo nee, kunt u aangeven waarom er geen relatie bestaat?
- Is de financiële positie van het grondbedrijf bepalend bij het opstellen van de gemeentelijke begroting?
- Wordt er gezocht naar mogelijkheden om risico's te delen? Zo ja/nee, waarom?
- Tracht de gemeente risico's ook te vermijden dan wel te voorkomen? En op welke wijze?

Rapporteren (resultaten in paragrafen 5.3.1 t/m 5.5.6)

- Op welke wijze bewaakt u de ontwikkeling van de risico's? Gebeurt dit volgens u voldoende?

¹⁰ Indien u gemeente geen grondbedrijf heeft dan kan worden volstaan met het totaal aan grondexploitaties bij de afdeling gronzaken.

Bijlage II:

Artikel 11 BBV

1. Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:
 - 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.
2. De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen bevat ten minste:
 - a. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
 - b. een inventarisatie van de risico's;
 - c. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.

Artikel 16 BBV

- De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat ten minste:
- a. een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
 - b. een aanduiding van de wijze waarop de provincie onderscheidenlijk gemeente het grondbeleid uitvoert;
 - c. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
 - d. een onderbouwing van de geraamde winstneming;
 - e. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Bijlage III: Tabellen

Tabel 1: boekwaarde per gemeente, minus voorzieningen, ten opzichte van het balanstotaal.

Boekwaarde, minus voorzieningen, t.o.v. balanstotaal:	Per 1-1-2009	Per 1-1-2010	Afname/toename
Almelo	32,6%	39,0%	+ 19,6%
Borne	41,1%	46,3%	+ 13,4%
Dalfsen	30,7%	33,1%	+ 7,8%
Dinkelland	11,6%	12,2%	+ 5,2%
Deventer	27,0%	26,8%	- 0,7%
Enschede	14,2%	19,5%	+37,3%
Haaksbergen	14,8%	19,7%	+33,1%
Hardenberg	26,3%	27,0%	+2,7%
Hellendoorn	15,1%	13,6%	-9,9%
Hengelo	20,7%	14,7%	-29,0%
Hof van Twente	12,3%	11,3%	-8,1%
Kampen	23,3%	28,8%	+23,6%
Losser	17,5%	20,2%	+15,4%
Oldenzaal	6,0%	4,1%	-31,7%
Olst-Wijhe	31,0%	21,7%	-30,0%
Ommen	32,5%	39,5%	+21,5%
Raalte	31,2%	19,4%	-37,8%
Rijssen-Holten	21,4%	19,1%	-10,8%
Staphorst	4,7%	8,9%	+89,4%
Steenwijkerland	14,4%	14,0%	-2,8%
Tubbergen	0,4%	3,6%	+800,0%
Twenterand	10,3%	17,2%	+67,0%
Wierden	45,1%	41,5%	-8,0%
Zwartewaterland	32,3%	29,9%	-7,4%
Zwolle	24,5%	24,8%	+1,2%

Bron: provincie Overijssel (2010c) en provincie Overijssel (2011)

Tabel 3: verhouding tussen aanwezig weerstandsvermogen en de vereiste weerstandscapaciteit

Waarderingscijfer	Ratio weerstandsvermogen	Betekenis
A	> 2,0	Uitstekend
B	1,4 < x < 2,0	Ruim voldoende
C	1,0 < x < 1,4	Voldoende
D	0,8 < x < 1,0	Matig
E	0,6 < x < 0,8	Onvoldoende
F	< 0,6	Ruim onvoldoende

(bron: Scholten, 2007)

Tabel 4: weerstandsvermogen (voldoende/onvoldoende) van gemeentelijke grondbedrijven per 1-1-2009 en 1-1-2010

Weerstandsvermogen van gemeenten:	Per 1-1-2009	Per 1-1-2010	Verslechtering?
Almelo	Onvoldoende	Onvoldoende	-
Borne	Onvoldoende	Onvoldoende	-
Dalfsen	Voldoende	Voldoende	-
Dinkelland	Voldoende	Voldoende	-
Deventer	Voldoende	Voldoende	-
Enschede	Onvoldoende	Onvoldoende	-
Haaksbergen	Voldoende	Voldoende	-
Hardenberg	Voldoende	Onvoldoende	Ja
Hellendoorn	Voldoende	Onvoldoende	Ja
Hengelo	Onvoldoende	Onvoldoende	-
Hof van Twente	Voldoende	Onvoldoende	Ja
Kampen	Onvoldoende	Voldoende	Nee
Losser	Onvoldoende	Onvoldoende	-
Oldenzaal	Voldoende	Voldoende	-
Olst-Wijhe	Voldoende	Onvoldoende	Ja
Ommen	Voldoende	Voldoende	-
Raalte	Voldoende	Voldoende	-
Rijssen-Holten	Voldoende	Voldoende	-
Staphorst	Voldoende	Voldoende	-
Steenwijkerland	Voldoende	Onvoldoende	Ja
Tubbergen	Voldoende	Voldoende	-
Twenterand	Voldoende	Onvoldoende	Ja
Wierden	Voldoende	Onvoldoende	Ja
Zwartewaterland	Onvoldoende	Onvoldoende	-
Zwolle	Onvoldoende	Onvoldoende	-

Bron: provincie Overijssel (2010c) en provincie Overijssel (2011)

Tabel 7: plancapaciteit per gemeente afgezet tegen de ontwikkeling van het aantal huishoudens tussen 2010-2030.

Gemeenten	Harde capaciteit	Zachte capaciteit	Totaal aan capaciteit	Ontwikkeling huishoudens 2010-2020	Ontwikkeling huishoudens 2020-2030	Totale ontwikkeling huishoudens 2010-2030
Almelo	6.181	196	6.377	2.195	998	3193
Borne	2.790	0	2.790	838	725	1563
Dalfsen	453	760	1.213	1.145	700	1845
Dinkelland	594	534	1.128	263	68	331
Deventer	2.263	6.216	8.479	3.692	2532	6224
Enschede	4.372	0	4.372	3.886	1.904	5790
Haaksbergen	1.330	0	1.330	831	450	1281
Hardenberg	1.592	3.903	5.495	1.738	770	2508
Hellendoorn	765	1.018	1.783	330	-72	258
Hengelo	6.873	0	6.873	2.411	1.321	3732

Hof van Twente	1.155	1.441	2.596	671	480	1151
Kampen	2.339	3.482	5.821	1.795	1.793	3588
Losser	209	355	564	617	272	889
Oldenzaal	843	1.389	2.232	1.117	679	1796
Olst-Wijhe	670	597	1.267	129	37	166
Ommen	32	1.333	1.365	419	252	671
Raalte	242	1.473	1.715	988	642	1630
Rijssen-Holten	1.730	0	1.730	415	208	623
Staphorst	664	428	1.092	614	342	956
Steenwijkerland	1.448	1.306	2.754	1.084	1.019	2103
Tubbergen	270	4	274	462	318	780
Twenterand	1.336	0	1.336	236	-57	179
Wierden	2.142	0	2.142	287	137	424
Zwartewaterland	164	2.344	2.508	-7	-171	-178
Zwolle	7.605	3.415	11.020	7.025	6.048	13.073
Totaal	48.062	30.194	78.256	33.181	21.395	54.576

Bron: provincie Overijssel (2011)