

Geen beleid zonder risico's,
Geen risico's zonder beleid

Rekenkamer Leeuwarden

Mei 2014

Rekenkamer

Colofon

Samenstelling Rekenkamer Leeuwarden
drs. P.L. Polhuis MA (voorzitter)
ir. E. Voorwinde
M.A. Hoekstra
mw. J.E. Rijpma (secretaris)

Telefoon: 058-233 4022

E-mail: rekenkamer@leeuwarden.nl

Website: www.gemeenteraadleeuwarden.nl

Inhoud

1	INLEIDING	1
1.1	ACHTERGROND	1
1.2	DE VRAAGSTELLING	2
1.3	WERKWIJZE EN ONDERZOEKSVERANTWOORDING	2
2	RISICOMANAGEMENT NADER BESCHOUWD	4
2.1	INLEIDING	4
2.2	DEFINITIE VAN RISICO'S EN RISICOMANAGEMENT	4
2.3	WANNEER IS RISICOMANAGEMENT ADEQUAAT?	5
3	OPZET EN WERKING RISICOMANAGEMENT IN LEEUWARDEN	8
3.1	INLEIDING	8
3.2	OPZET VAN RISICOMANAGEMENT IN LEEUWARDEN	8
3.3	WERKING VAN RISICOMANAGEMENT IN LEEUWARDEN	12
4	RISICOMANAGEMENT EN DE RAAD.....	15
4.1	INLEIDING	15
4.2	DE KADERSTELLEDE ROL VAN DE RAAD.....	15
4.3	INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD	16
5	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	19
5.1	INLEIDING	19
5.2	CONCLUSIES	19
5.3	AANBEVELINGEN	21
6	BESTUURLIJKE REACTIE.....	24
7	NAWOORD VAN DE REKENKAMER.....	26
	BIJLAGE 1: GESPREKSPARTNERS	26
	BIJLAGE 2: FACTSHEETS CASES	28

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Gemeenten opereren in een maatschappelijke context die steeds complexer wordt. Burgers zijn mondig, er is sprake van een veranderende rolopvatting van de (lokale) overheid, het economisch tij is al lange tijd ongunstig, grondposities leiden tot verliezen en gemeenten krijgen steeds meer taken naar zich toe geschoven.

De decentralisatie van taken is al een aantal jaren aan de gang. Het credo is: 'decentraal wat kan en centraal wat moet'. De huidige decentralisatie is begonnen met decentralisatie van een aantal taken in het kader van de Wet maatschappelijke Ondersteuning (WMO) en is verder vormgegeven in de Bestuursafspraken 2011-2015 tussen het ministerie van BZK, de VNG, IPO en de Unie van Waterschappen. De decentralisatie gaat de komende jaren onverminderd door, waarbij tevens sprake is van een stevige financiële taakstelling en veranderende rollen en verantwoordelijkheden van de overheid.

Deze ontwikkelingen stellen hoge eisen aan de kwaliteit en flexibiliteit van de gemeentelijke organisatie. Het vraagt om een bestuur dat stuurt vanuit een duidelijke taak- en rolopvatting en een ambtelijk apparaat dat in staat is om op professionele wijze het bestuur te ondersteunen bij het maken en uitvoeren van die keuzes. Gemeenten moeten meer doen met minder middelen en op een andere manier gaan werken. Dat leidt tot een toename van de risico's die gemeenten lopen. Het managen van risico's wordt voor gemeenten de komende jaren dus steeds belangrijker. Adequaats risicomanagement zorgt er voor dat de gemeente niet (of zo min mogelijk) voor onverwachte verrassingen komt te staan. Als de mogelijke consequenties van risico's inzichtelijk worden gemaakt, kan een weloverwogen besluit worden genomen. Risicomanagement draagt op die manier bij aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen en is daarmee een essentieel onderdeel van goed bestuur.

Hier past wel een relativering. Goed risicomanagement mag niet de illusie wekken dat alle risico's zijn te voorzien. Elke actor, elke organisatie en elke samenleving heeft te maken met onvoorziene risico's. Bovendien zal regelmatig blijken dat voorziene risico's in heftiger mate zullen optreden dan waarmee rekening is gehouden en dat getroffen beheersmaatregelen dus niet toereikend blijken. Of dat de voorziene beheersmaatregelen onvoldoende zijn voor het op zich zelf juist ingeschatte risico. Kortom, risicomanagement draagt bij aan onzekerheidsreductie, zonder dat die onzekerheid in alle gevallen geheel weggenomen kan worden. De vraag is zelfs of dat nastrevenswaardig is. Met de titel van ons rapport geven wij niet

alleen aan dat beleidsvorming en risico onafscheidelijk aan elkaar gekoppeld zijn, maar ook dat het nemen van risico's noodzakelijk is om gewenste situaties – en daar gaat het toch altijd om in politieke beleidsvorming – naderbij te brengen.

1.2 De vraagstelling

De vraagstelling van het onderzoek kent drie hoofdelementen:

1. *Opzet en werking risicomanagement.* Hoe is risicomanagement in de gemeente Leeuwarden opgezet en werkt risicomanagement in de praktijk zoals het is bedoeld? Is sprake van een 'state-of-the-art' invulling van risicomanagement in Leeuwarden?
2. *De rol van de raad.* Welke rol speelt de raad bij risicomanagement? Welke rol spelen risico's bij het nemen van besluiten? Hoe bewust is de raad zich van risico's en hoe gaat de raad om met risico's als ze zich daadwerkelijk manifesteren? Hoe gaat het samenspel tussen college en raad en wordt de raad adequaat geïnformeerd over risico's?
3. *Lessen voor de toekomst.* Wat zijn de belangrijkste lessen om risicomanagement in Leeuwarden te verbeteren? Welke bouwstenen staan de gemeente ter beschikking om risicomanagement te verbeteren, met name vanuit het perspectief van de raad?

Het onderzoek is vooral verkennend en inventariserend naar de huidige werkwijze ten aanzien van risicobeheer. Het is gericht op leren en beoogt om tot aanbevelingen te komen die het college kan meenemen in de uitwerking van een kadernota risicobeheer, die aan de raad zal worden aangeboden. Deze kadernota risicobeheer – in het vervolg kadernota risicobeheer in voorbereiding (KRiv) genoemd – wordt op dit moment voorbereid door de ambtelijke organisatie. De rekenkamer heeft daarmee met dit onderzoek aansluiting gezocht bij het initiatief van het college om risicomanagement verder op de kaart te zetten in Leeuwarden.

1.3 Werkwijze en onderzoeksverantwoording

Voor het vaststellen van de opzet en werking van risicomanagement heeft de rekenkamer in de eerste fase kennis genomen van een aantal documenten van de gemeente die betrekking hebben op de wijze waarop de gemeente omgaat met risico's. Het betreft een analyse van een eerste ambtelijke versie van de kadernota risicomanagement Leeuwarden en een aantal producten uit de planning & control cyclus (begroting, jaarrekening). Daarnaast hebben we een aantal sectorplannen (en controleplannen per sector) en de concernrapportage over risico's geanalyseerd. De beelden uit deze analyse zijn getoetst in een aantal gesprekken met leidinggevend en controllers binnen de gemeente.

In de tweede fase hebben we aan de hand van een drietal cases werkbijeenkomsten georganiseerd met raadsleden uit de voorgaande raadsperiode. De cases hadden betrekking op dossiers waarbij risico's voor de gemeente een belangrijke rol spelen. Het betreft de volgende cases:

- Garantstellingen
- Besluit realisatie IJsbahn
- Wet Buig

De cases zijn gebruikt om met de raadsleden het gesprek aan te gaan over de kaderstellen- de rol van de raad bij risicomanagement, over de rol van risicomanagement in de besluit- vorming door de raad en voor duiding van het samenspel tussen college en raad ten aanzien van risico's. Bij de bespreking van deze drie cases is gebruik gemaakt van openbare en ver- trouwelijke informatie. Een korte beschrijving van de openbare informatie van de drie cases is opgenomen in de bijlage. Verder hebben we in het rapport op een aantal plaatsen de casuïstiek gebruikt ter illustratie.

De rekenkamer heeft zich laten bijstaan door Prof. Dr. D.M. Swagerman, onder meer voor de beoordeling of in Leeuwarden sprake is van 'state-of-the-art' risicomanagement in Leeu- warden. Professor Swagerman is hoogleraar Controlling aan de Rijksuniversiteit Groningen. Het veldwerk van het onderzoek is verricht door drs. C.T Sengers CMC en A. Ahmic MSc, beiden consultants van Lysias Advies te Amersfoort. De rekenkamer is professor Swager- man, de heer Sengers en mevrouw Ahmic erkentelijk voor hun deskundige inbreng en voor de constructieve en plezierige wijze waarop is samengewerkt.

2 Risicomanagement nader beschouwd

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op een hanteerbare definitie van risico's en risicomanagement. We geven verder aan wanneer sprake is van adequaat risicomanagement.

2.2 Definitie van risico's en risicomanagement

Voor een goed begrip en duiding van het onderzoeksobject definieert de rekenkamer eerst de termen risico's en risicomanagement. De rekenkamer kiest daarbij voor een brede benadering, waarmee wordt aangegeven dat risico's en risicomanagement verder strekken dan alleen financiën.

Risico's zijn onzekere, toekomstige gebeurtenissen die realisatie van doelstellingen van een organisatie bedreigen.

Er worden verschillende typen risico's onderscheiden. Vaak wordt alleen naar risico's gekeken in termen van financiën, zoals kostenoverschrijding, tegenvallende inkomsten en waardevermindering van activa. Maar risico's beperken zich niet tot (in financiële zin) kwantificeerbare risico's. Ook imagoschade, juridische risico's, data-security etc., die kunnen leiden tot het niet realiseren van beleidsdoelstellingen vallen onder risico's.

Daarnaast kan onderscheid worden gemaakt tussen interne en externe risico's. Interne risico's hebben betrekking op factoren in de organisatie die belemmerend werken voor de realisatie van doelstellingen. Hierbij kan gedacht worden aan een inadequate organisatiestructuur, belemmerende cultuuraspecten, onvoldoende deskundigheid en capaciteit. Bij externe risico's komt de omgeving van een organisatie nadrukkelijk in beeld. Bij externe risico's gaat het om vaak minder door de gemeente te beïnvloeden factoren, zoals onverwachte fysieke gebeurtenissen (calamiteiten), globale crises (bankencrisis, huizenmarkt) en gedragingen van externe partijen waarop de gemeente minder of geen invloed heeft.

Risicomanagement is het cyclische proces van continu en expliciet identificeren van risico's, het formuleren van effectieve beheersmaatregelen, het

*vaststellen van resterende risico's (zogenaamde restrisico's)
en het evalueren van de effecten van beheersmaatregelen.*

Ondernemende organisaties (en gemeenten) met ambitieuze doelen zoeken naar kansen. Zonder het nemen van risico ontstaat geen (maatschappelijk) rendement. Bewuste afweging van risico's en goed risicomanagement zijn van evident belang. Het gaat uiteindelijk om de afweging tussen risico's en kansen om doelen te realiseren. Goed risicomanagement zorgt er voor dat de gemeente niet (of zo min mogelijk) voor verrassingen komt te staan. Als de mogelijke consequenties van risico's inzichtelijk worden gemaakt, kan een weloverwogen en verantwoord besluit worden genomen. Risicomanagement draagt op die manier bij aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen en is daarmee een essentieel onderdeel van goed bestuur.

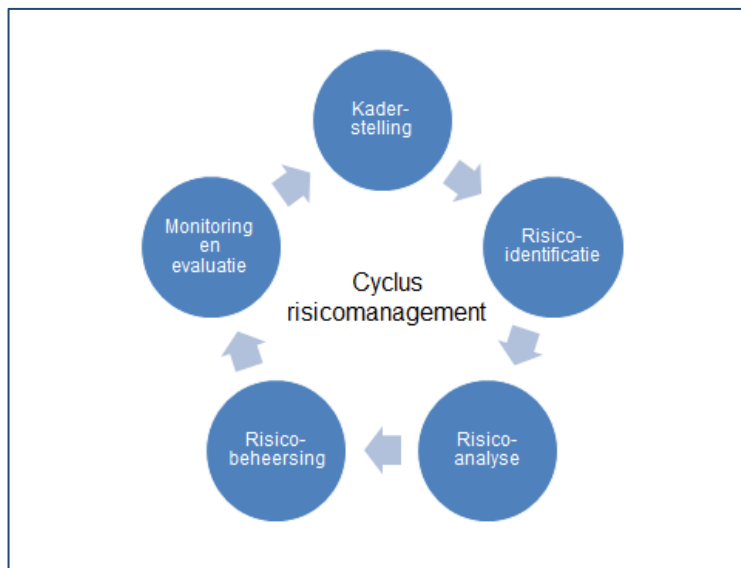
Risicomanagement is meer dan een (in de organisatie) gedeelde definitie van risico's en het managen van risico's door het nemen van beheersmaatregelen. Risicomanagement is ook meer dan de samenhangende inzet van instrumentarium en borgen van verantwoordelijkheden in processen en procedures. De kwaliteit van risicomanagement wordt vooral bepaald door het risicobewustzijn van medewerkers in de organisatie. Daarbij geldt dat de 'tone-at-the-top' (zowel ambtelijk als bestuurlijk) een belangrijke bepalende factor is voor de aandacht voor risicomanagement in de gemeentelijke organisatie. Culturele aspecten als houding en gedrag (aan de top) van de organisatie en kennis en ervaring bepalen uiteindelijk hoe effectief risicomanagement is.

Risicomanagement beperkt zich niet tot een aantal verantwoordingsdocumenten in de reguliere planning & controlcyclus. Risicomanagement heeft ook een belangrijke rol bij het nemen van besluiten op individuele dossiers door de raad door het jaar heen. De afweging van risico's is een van de bouwstenen van het besluitvormingsproces van de raad.

2.3 Wanneer is risicomanagement adequaat?

Wanneer is sprake van 'goed' of 'adequaat' risicomanagement? In de opvatting van de rekenkamer vraagt goed risicomanagement om permanente, expliciete en gestructureerde alertheid op ontwikkelingen in de eigen organisatie en de omgeving waarin de eigen organisatie functioneert. Risicomanagement is geen activiteit die periodiek wordt uitgevoerd, maar is een geïntegreerd onderdeel van de reguliere beleidsvorming en bedrijfsvoering van de gemeente. Het dient te worden gedragen door de top van de gemeente (bestuurlijk en ambtelijk) en vraagt om effectief samenspel binnen de ambtelijke organisatie en tussen ambtelijke organisatie en bestuur.

Bovenstaande vormt een noodzakelijk voorwaarde voor adequaat risicomanagement, maar is niet voldoende. Voor adequaat risicomanagement is meer nodig. De belangrijkste – meer instrumentele – onderdelen voor adequaat risicomanagement zijn hieronder schematisch weergegeven.



- **Kaderstelling.** Risicomanagement begint met kaderstelling. Welke systemen, instrumenten en procedures zijn daarvoor beschikbaar? Welke risico's zijn we bereid te accepteren? Hoe belangrijk is risicomanagement en wat is de risicobewustheid van de gemeente? Hoe geven we risicomanagement op hoofdlijnen vorm en inhoud en welke vormen van verantwoording zijn gewenst? In de kaderstellende rol heeft de gemeenteraad een belangrijke taak.
- **Risico-identificatie.** Een belangrijke stap in risicomanagement is de identificatie van risico's. Op welke wijze vindt risico-identificatie plaats? Wat zijn de belangrijkste risico's? Staan deze risico's op zich zelf of zijn ze samenhangend? Zijn alle risico's in beeld en wat is de kans dat materiële risico's aan de aandacht van de gemeente ontsnappen?
- **Risicoanalyse.** De volgende stap is de weging van de ernst van een risico en categorisering naar zwaarte. Vaak wordt (met behulp van simulatieprogramma's) de ernst van een risico ingeschat op basis van de potentiële omvang van het risico en de kans dat het risico zich daadwerkelijk voordoet.
- **Risicobeheersing.** Welke (beheers)maatregelen dragen bij aan vermindering van het risico? Wat kan de organisatie zelf doen en wat verwacht je van anderen? Hoe worden beheersmaatregelen ontworpen, getoetst en geïmplementeerd? Daarbij wordt vaak onderscheid gemaakt in 'hard controls' (procedures, handboeken en profielen) en 'soft controls' (bevorderen gewenst gedrag).
- **Monitoring en evaluatie.** Zijn eerder voorziene risico's nog steeds actueel of daadwerkelijk opgetreden? Zo ja, in welke mate. Zo neen, wat kan daarvan geleerd worden? Waren de getroffen beheersmaatregelen toereikend? Zijn nieuwe maatregelen nodig of is het resterende risico acceptabel? Wat valt te leren van de risicocyclus en voor de kaderstelling op risico's?

De set van afspraken, het samenspel in de praktijk in de ambtelijke organisatie en tussen ambtelijke organisatie en bestuur, de inzet van instrumenten in de bovenbeschreven risicocyclus en het risicobewustzijn in de organisatie bepalen of sprake is van adequaat (state-of-the-art) risicomanagement. Deze risicocyclus speelt zich af op concernniveau in de reguliere planning & control cyclus, maar ook in (risicovolle) individuele dossiers van de gemeente.

Ook op dat niveau dient sprake te zijn van identificatie, weging, beheersing en monitoring van risico's. Risicomanagement beperkt zich dus niet tot de formele momenten en documenten in de planning & control cyclus. Dat zijn natuurlijk de momenten waarop directie, college en raad kennis nemen van de uitkomsten van deze activiteiten.

3 Opzet en werking risicomanagement in Leeuwarden

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de wijze waarop het risicomanagement is vormgegeven. We maken onderscheid tussen de *opzet* van risicomanagement en de *werking* in de praktijk. De opzet pretendeert de feitelijke situatie weer te geven. Bij de werking gaan we na of dat ook zo is.

3.2 Opzet van risicomanagement in Leeuwarden

Om de opzet van risicomanagement te beoordelen, hebben wij kennis genomen van de belangrijkste producten uit de reguliere planning & control cyclus (sectorrapportages/projectrapportages/hercalculaties grondexploitatie, de begroting, de Turap en de jaarrekening) en hebben wij een analyse gemaakt van de wijze waarop risicomanagement wordt toegepast in de drie onderzochte cases.

De rekenkamer heeft geconstateerd dat er op dit moment nog geen formeel samenhangend kader voor risicomanagement is vastgesteld door het college en raad. Er is wel een kadernota risicomanagement in voorbereiding binnen de ambtelijke organisatie, die daarin beoogt te voorzien. Daarin wordt de opzet van risicomanagement geschetst. Deze KRiv is gebaseerd op de praktische invulling die Leeuwarden op dit moment feitelijk geeft aan risicomanagement. De beschreven opzet pretendeert dus een 'foto' te zijn van de huidige werkwijze. De rekenkamer heeft deze KRiv geanalyseerd om te kunnen beoordelen of sprake is van een adequate opzet van risicomanagement.

Bij de bespreking van de opzet van risicomanagement maken we onderscheid in:

- risicomanagement als onderdeel van de planning & control cyclus (met name gericht op risico's bij de beleidsuitvoering)
- risicomanagement bij de beleidsvorming in individuele (beleids)dossiers (als onderdeel van de beleidsontwikkeling)

Risicomanagement als onderdeel van de planning & control cyclus

In de kern is het risicomanagement in Leeuwarden gebaseerd op drie pijlers:

- Er wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van – en aansluiting gezocht bij – bestaande planning & control producten en –momenten;
- Analyse van risico's vindt bottom-up plaats;
- De verantwoordelijkheid voor risicomanagement wordt laag in de (lijn)organisatie bij het verantwoordelijk management belegd.

Het proces van risicomanagement bestaat uit vier stappen:

- Identificatie van risico's in het controleplan per sector;
- Identificatie en actualisatie van risico's aan de hand van tussentijdse resultaten;
- Risicoanalyse;
- Verantwoording.

Deze stappen komen in grote lijnen overeen met de onderdelen voor adequate fasering van risicomanagement die in paragraaf 2.3 zijn geschetst. Uitzondering daarop vormt de fase van kaderstelling bij risicomanagement. Deze fase wordt in de KRiv niet afzonderlijk onderscheiden, maar feitelijk beoogt de KRiv als geheel het inhoudelijk risicokader voor de raad te zijn.

We gaan kort in op de vier stappen in het proces van risicomanagement.

Identificatie van risico's in het controleplan per sector

In het risicomanagement neemt het controleplan als onderdeel van de verschillende sectorplannen een centrale plaats in. In het controleplan worden specifieke risico's vastgelegd die zich in de verschillende sectoren voordoen. Het controleplan komt tot stand in een samenwerking tussen de sectormanager en de dienstcontroller. In het plan, dat aan het eind van elk jaar wordt opgesteld, worden rollen en verantwoordelijkheden vastgelegd ten aanzien van risicomanagement en worden ook beheersmaatregelen benoemd. Er is sprake van een uniforme vastlegging in de verschillende sectoren. Het controleplan geeft dus een eerste beeld van risico's per sector.

Identificatie en actualisatie van risico's aan de hand van tussentijdse resultaten

Driemaal per jaar wordt in een tussentijdse verantwoording door de sectormanager en de dienstcontroller aan de directeur gerapporteerd over de realisatie van de plannen in de sectorplannen. Onderdeel van de verantwoording is de ontwikkeling van risico's en de wijze waarop kan worden bijgestuurd. Deze rapportages vormen input voor de begroting, Turap en jaarrekening.

Voor de ontwikkeling van de gemeentelijke grondexploitatie en de – door de gemeente als zodanig aangemerkte - majeure projecten geldt een aanvullend regime. Jaarlijks wordt in het najaar afzonderlijk gerapporteerd aan de raad over de ontwikkeling van de grondexploitatie en ontwikkeling van grondrisico's (hercalculatie grondexploitatie). Datzelfde geldt voor majeure projecten in de zogenaamde majeure projectenrapportage. Daarbij geldt als uitgangspunt dat projectrisico's in beginsel binnen het project dienen te worden opgevangen. Binnen een majeur project zijn daar in de regel voorzieningen voor opgenomen in de vorm van een post 'onvoorzien'.

Risicoanalyse

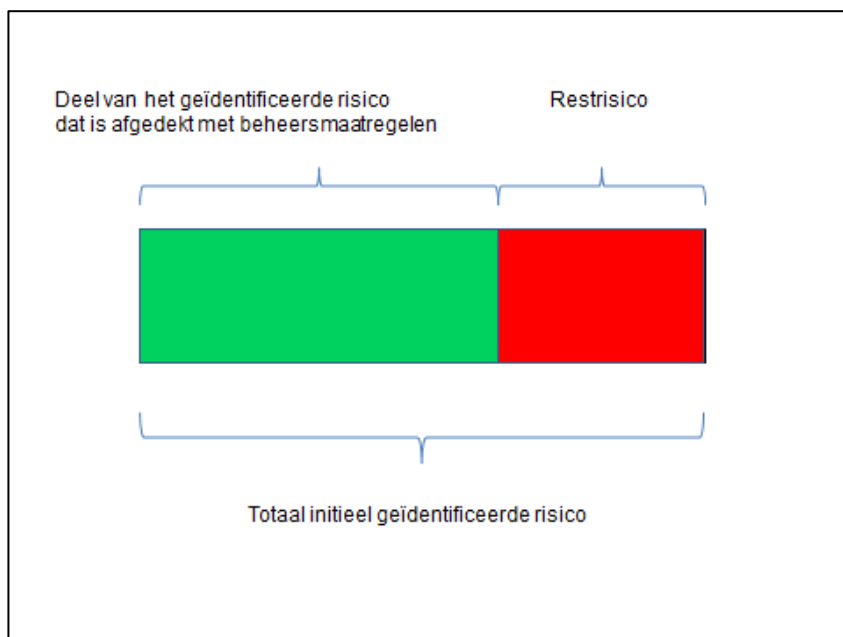
De geïdentificeerde en geactualiseerde risico's uit de vorige fase vormen input voor de gemeentebrede risicoanalyse. Deze input bestaat uit de risico's benoemd in het controleplan per sector, aangevuld met risico's die meer zijn gebaseerd op externe oriëntaties (bijvoorbeeld rijksbeleid en majeure wetswijzigingen).

Deze risicoanalyse wordt tweemaal per jaar uitgevoerd door de concerncontroller, dienstcontrollers/projectcontrollers en de (sector)managers bedrijfsvoering en vormen input voor de paragraaf weerstandvermogen in de begroting en jaarrekening. Er wordt in deze fase gekeken naar samenhang tussen risico's en welke risico's aangemerkt moeten als gemeentebrede risico's¹. De risico's worden gekwantificeerd door een inschatting te maken van de mogelijke omvang van een risico en de kans dat het risico zich voordoet. Dat leidt tot een prioritering van risico's naar omvang van het resterende risico na het nemen van beheersmaatregelen. Daarbij worden ook de risico's uit de grondexploitatie en de majeure projecten betrokken. Bij de presentatie van risico's in begroting en jaarrekening maakt Leeuwarden onderscheid in algemene risico's en grondexploitatie risico's.

Voorbeeld:

In de paragraaf weerstandvermogen in de begroting 2014 staat het risico van overschrijding op het budget bijstandsuitkeringen (Wet Buig), als gevolg van het niet realiseren van de meerjarig aanvullende uitkering (MAU) op de eerste plaats. Het maximale risico dat de gemeente loopt, bedraagt € 6,5 miljoen. De kans dat zich dit risico voordoet na het nemen van een aantal beheersmaatregelen wordt ingeschat op 20%. Dat is het grootste restrisico en daarmee staat dit risico op plaats 1 van concernbrede risico's.

In onderstaande figuur zijn de begrippen risico's, beheersmaatregelen en restrisico's grafisch in beeld gebracht.



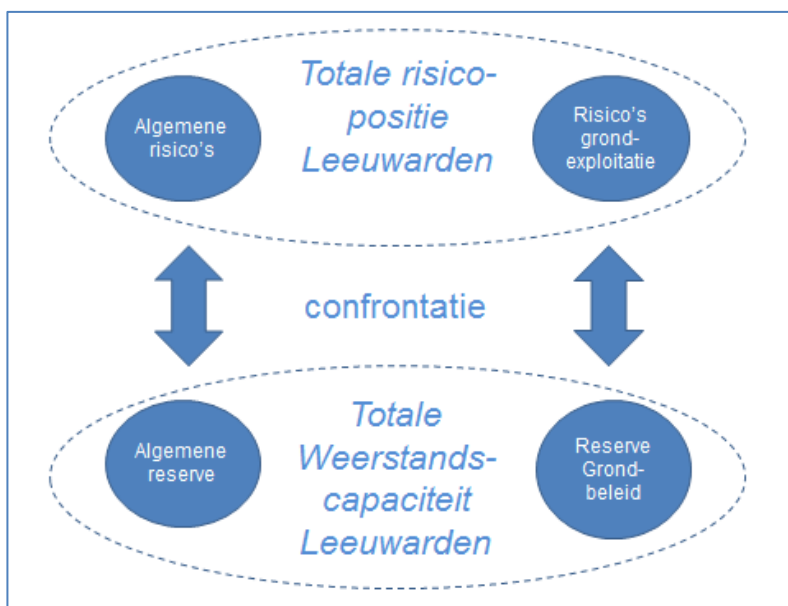
¹ De risico's die niet als concernrisico worden aangemerkt, dus de sectorrisico's, worden gemanaged in de bedrijfsvoering van de sectoren en kunnen zich in individuele beleidsvoorstellen manifesteren.

De financiële omvang van de risico's wordt vervolgens geconfronteerd met de beschikbare weerstandscapaciteit. De *weerstandscapaciteit* wordt algemeen (en door de gemeente) gedefinieerd als:

‘de mate waarin de organisatie in staat is om middelen vrij te maken om de financiële gevolgen van risico's op te vangen’

Het *weerstandsvermogen* is het verhoudingsgetal tussen de beschikbare *weerstandscapaciteit* (vrij te maken middelen) en alle materiële risico's waar geen maatregelen voor zijn getroffen. Het weerstandsvermogen is een belangrijke indicator voor de robuustheid van de financiële huishouding van de gemeente en vormt de financiële sluitsteen op het risicomanagement in de planning & control cyclus. Een toereikend weerstandsvermogen kan voorkomen dat onverwachte en ongewenste ingrepen in de begroting nodig zijn, wanneer zich tegenvallers voordoen. In Leeuwarden wordt de beschikbare weerstandscapaciteit benaderd vanuit het criterium dat vermogen direct beschikbaar moet zijn, zonder dat er ingrijpende beleidswijzigingen nodig zijn of dat lastenverhogingen moeten worden doorgevoerd. Deze benadering is altijd wel toegepast maar nog niet formeel als zodanig vastgesteld.

Vereenvoudigd ziet de confrontatie van de risicopositie van de gemeente met de totale weerstandscapaciteit er als volgt uit.



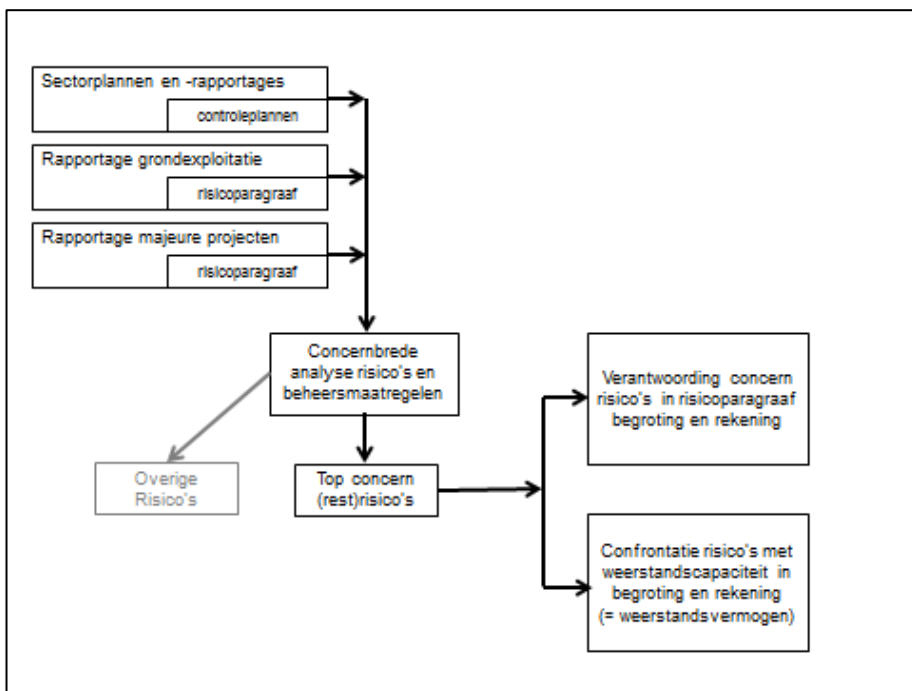
De gemeente maakt voor de analyse en kwantificering van risico's (in geld) gebruik van het risicomanagement informatiesysteem NARIS. Dat is een veelgebruikt systeem, waarbij door middel van simulatie kan worden vastgesteld of beschikbare weerstandscapaciteit met een bepaalde mate van zekerheid (90%) toereikend is voor de totale risicopositie van de gemeente.

Verantwoording

In de verantwoordingsfase vindt een centrale review plaats van de geïdentificeerde risico's. Deze centrale review met de concerncontroller en sector/projectcontrollers vindt tweemaal

per jaar plaats (interim controle en jaarrekening). De uitkomsten van de review worden vastgelegd in een verantwoordingsrapportage die wordt besproken in het Directieteam. De uitkomsten worden tevens verantwoord aan de accountant en de raad (in de wettelijk verplichte paragraaf weerstandsvermogen).

In onderstaande schema is de opzet van risicomanagement als onderdeel van de P&C cyclus op hoofdlijnen geschetst.



Risicomanagement in beleidsvorming rond individuele (beleids)dossiers

Risicomanagement is niet alleen aan de orde binnen de producten in de P&C cyclus (beleidsuitvoering), maar ook bij de beleidsontwikkeling in individuele (beleids)dossiers. Bij de ontwikkeling van beleid en het nemen van besluiten door de raad, wordt de raad ook geïnformeerd over mogelijke risico's. Risicomanagement in de beleidsvorming rond individuele beleidsdossiers maakt geen expliciet onderdeel uit van de beschrijving van de opzet van risicomanagement in de KRiv.

Hoewel het format van een beleidsadvies (B&W nota) vraagt om een risicoanalyse, hebben wij geen afspraken, normen of procedures aangetroffen over de eisen waaraan risico-informatie moet voldoen als onderdeel van de beleidsvorming rond individuele (beleids)dossiers. Betrokkenen geven aan dat dit ook lastig is, aangezien elk dossier anders is en maatwerk vraagt.

3.3 Werking van risicomanagement in Leeuwarden

De bevindingen over de werking van risicomanagement in Leeuwarden hebben we onderverdeeld in een aantal onderwerpen:

- Risicobewustzijn en de 'tone-at-the-top'

- Naleven afspraken en procedures
- De paragraaf weerstandsvermogen.

Risicobewustzijn en de 'tone-at-the-top'

Het risicobewustzijn in Leeuwarden is goed ontwikkeld. In alle gesprekken met betrokkenen wordt blijk gegeven van het belang van risicomanagement voor het realiseren van doelstellingen. Volgens betrokkenen geeft zicht op risico's en adequaat risicomanagement rust en overzicht. De kans dat majeure risico's voor de gemeente 'onder de radar' blijven, is volgens betrokkenen klein. Er is zowel (top)ambtelijk als bestuurlijk ruim aandacht voor risicomanagement. De gemeente Leeuwarden kent formeel geen riskmanager die integraal verantwoordelijk is voor risicomanagement in de brede zin (zie paragraaf 2.2). Materieel wordt deze functie vervuld door de concerncontroller van de gemeente. De concerncontroller is niet alleen verantwoordelijk voor financiële risico's, maar ook voor informatiebeveiliging en is uit hoofde van zijn functie ook (mede)verantwoordelijk voor juridische control.

Naleven van afspraken en procedures

We hebben vastgesteld dat de werking van risicomanagement in de praktijk in grote mate overeenkomt met de beschreven opzet in de KRiv. Het beschreven proces van risico-identificatie, risicoactualisatie en risicoanalyse wordt in de praktijk uitgevoerd conform de opzet. Er is sprake van voldoende mate van standaardisatie in de werkwijze. De eerste fase van risicomanagement (kaderstelling) ontbreekt in de opzet en ook in de werking in de praktijk is tot op heden nog geen sprake van samenhangende formele kaders voor risicomanagement.

Daarnaast maken wij de volgende kanttekeningen:

- In Leeuwarden zijn (sector)managers verantwoordelijk voor het identificeren van risico's en het benoemen van beheersmaatregelen. Managers hebben daarmee een integrale verantwoordelijkheid voor het identificeren van risico's en het inzetten van beheersmaatregelen. Uit de gevoerde gesprekken komt een beeld naar voren dat er afstemming plaatsvindt tussen controllers en managers/beleidsmedewerkers, maar dat risico-inschatting toch vooral het domein is van controllers en de beheersmaatregelen vooral het domein van de leidinggevenden.
- In de opzet van risicomanagement vormen de geïdentificeerde en geactualiseerde sectorrisico's input voor de gemeentebrede risicoanalyse. Uit de gevoerde gesprekken en analyse van een aantal sectorcontroleplannen en het concern controleplan leiden wij af dat in de praktijk de aansluiting tussen risico-identificatie in de sectorcontroleplannen en het benoemen van concernrisico's niet stevig is en niet goed traceerbaar is.
- Risicomanagement is een cyclisch proces van identificeren van risico's, analyse van de risico-omvang, vaststellen beheersmaatregelen, monitoren effecten beheersmaatregelen en opnieuw vaststellen van risico's en beheersmaatregelen. Uit de gesprekken en de casusanalyses leiden wij af dat het rondmaken van de cyclus (monitoren, evalueren en opnieuw vaststellen van risico's en beheersmaatregelen) nog de nodige aandacht vraagt. Als voorbeeld noemen wij de aanvraag MAU (één van de cases). Er is wel een initiële risicoanalyse gemaakt en er zijn beheersmaatregelen (o.a. een verbeterplan) getroffen, maar het afwijzen van het eerste verbeterplan heeft niet expliciet geleid tot een herijking van de restrisico's en beheersmaatregelen. Bij andere dossiers zien wij vergelijkbare patronen.

De paragraaf weerstandsvermogen

De paragraaf weerstandsvermogen vormt het sluitstuk van het risicomanagement in Leeuwarden. Deze is opgenomen in de begroting en jaarrekening van de gemeente. In de para-

graaf weerstandsvermogen is aangegeven in welke mate de gemeente in staat is om onverwachte gebeurtenissen (risico's) met een financiële impact op te vangen.

Er vindt een confrontatie plaats tussen de gekwantificeerde totale risicopositie en de beschikbare middelen om de risico's op te kunnen vangen. De gemeente maakt onderscheid tussen algemene risico's en risico's ten aanzien van de grondexploitatie. In de MTR van 2012 heeft het college aangegeven te streven naar een ratio weerstandsvermogen (verhouding beschikbare weerstandscapaciteit / financiële omvang van de restrisico's) van 1,5. Dat wordt in de literatuur over weerstandsvermogen geduid als 'ruim voldoende' (zie onderstaande tabel)².

Waarderingscijfer	Ratio Weerstandsvermogen	Betekenis
A	$2,0 < x$	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	$x < 0,6$	Ruim onvoldoende

De gemeente geeft in de paragraaf weerstandsvermogen een overzicht van de 'top 10' risico's (geprioriteerd naar omvang van restrisico, na het nemen van beheersmaatregelen) en geeft aan welke wijzigingen er in de 'top 10' zijn ten opzichte van de vorige rapportage. De lijst met 'top 10' risico's bestaat uit enkelvoudige risico's (zoals overschrijding budget bijstandsuitkeringen) en samengestelde risico's (zoals totale risico's als gevolg van garantstellingen en leningen die aan verschillende organisaties zijn verstrekt met een verschillend risicoprofiel).

De risico's in de paragraaf weerstandsvermogen hebben betrekking op risico's die nu bekend zijn en die gekwantificeerd kunnen worden. Het is dus een foto van dit moment. De paragraaf weerstandsvermogen geeft geen zicht op zogenaamde issues; potentiële risico's voor de toekomst die nog niet kunnen worden gekwantificeerd. Voorbeeld van een dergelijk issue is de aanstaande decentralisatieopgave. Ten slotte kan worden opgemerkt dat de paragraaf weerstandsvermogen een vrij technisch karakter heeft met beperkte ruimte om het verhaal achter de risico's weer te geven.

² Deze normeringssystematiek voor het weerstandsvermogen is ontwikkeld door het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement in samenwerking met de Universiteit Twente.

4 Risicomanagement en de raad

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de rol van de raad bij risicomanagement en de rol die risico's en risicomanagement spelen in de besluitvorming door de raad. We gebruiken de uitkomsten van de drie werkbijeenkomsten met raadsleden en geanalyseerde documenten in de cases als basis voor de bevindingen.

4.2 De kaderstellende rol van de raad

De raad heeft als hoogste bestuursorgaan van de gemeente de bevoegdheid om kaders te stellen waarbinnen het college uitvoert. Die rol van de raad geldt ook voor het stellen van risicokaders.

In de financiële verordening is een drietal uitspraken over het weerstandsvermogen en risicomanagement opgenomen. Deze hebben voornamelijk een formele en financiële betekenis. Uit de gesprekken met raadsleden blijkt dat risicomanagement en omgaan met risico's geen regelmatig terugkerend onderwerp van gesprek is binnen de raad. Dat geldt zowel voor concernbrede risico's (in de paragraaf weerstandsvermogen) als voor risico's in individuele dossiers. De raad stelt niet vast welke dossiers uit oogpunt van risico's de bijzondere belangstelling van de raad genieten, welke risico's acceptabel zijn en op welke wijze de raad daarover geïnformeerd wenst te worden.

Op onderdelen agendeert de raad wel een discussie over risicokaders, zoals over de omvang van de schuldenpositie en risico's in de grondexploitatie en majeure projecten. De raad spreekt daar echter incidenteel over en heeft nog geen kaders gesteld. Het ontbreekt de raad ook aan inzicht welke indicatoren van belang zijn voor beoordeling van (de ontwikkeling van) het risicoprofiel van de gemeente. In de praktijk is de kaderstellende rol van de raad bij risico's vrijwel afwezig en is de raad vooral volgend. Wel hebben wij kunnen constateren dat er voor het onderwerp risicomanagement veel interesse bij de raadsleden is.

4.3 Informatievoorziening aan de raad

De raad wordt door het college op verschillende manieren geïnformeerd over risico's. We maken onderscheid (zie ook paragraaf 3.2) in risicomanagement gericht op risico's bij de beleidsuitvoering en risicomanagement in de beleidsvorming in individuele (beleids)dossiers (beleidsontwikkeling).

Risico-informatie bij de beleidsuitvoering

Informatie over risico's bij de beleidsuitvoering wordt gepresenteerd in de producten uit de P&C cyclus (begroting en rekening; met name in de paragraaf weerstandvermogen). Deze risico's worden in de paragraaf weerstandsvermogen zoveel mogelijk uitgedrukt in geld. Daarnaast informeert het college de raad afzonderlijk over risico's in de grondexploitatie en de rapportage majeure projecten. Ook deze informatie wordt verwerkt in de paragraaf weerstandsvermogen.

De geïnterviewde raadsleden geven aan dat ze de risico-informatie uit de rapportage grondexploitatie en de majeure projecten als positief duiden. Deze dossiers kenmerken zich door hoge risico's en de beschikbare risico-informatie is volgens de raadsleden adequaat. Ze geven verder aan dat de risico-informatie in de paragraaf weerstandsvermogen voor de meeste raadsleden wordt gezien als een technische exercitie, waar ze moeilijk de vinger achter krijgen.

Risico-informatie over de beleidsontwikkeling

Risico-informatie die samenhangt met het ontwikkelen van beleid wordt gepresenteerd in raadsvoorstellen en achterliggende informatie die beschikbaar is voor de raad. De risico-informatie bij beleidsontwikkeling richt zich logischerwijs meer op het benoemen en analyseren van risico's van doelrealisatie. Deze informatie over risico's leent zich vaak minder voor een kwantitatieve vertaling in geld.

De kwaliteit van risico-informatie die beschikbaar is bij de beleidsvorming rond individuele (beleids)dossiers is volgens de raadsleden nogal wisselend. Er is geen sprake van uniforme benadering van risico's en er is geen generiek afwegingskader op basis waarvan tot een risico-inschatting wordt gekomen. Bij de analyse van de drie onderzochte cases is het de rekenkamer opgevallen dat de risico-informatie op onderdelen vrij summier is. Hieronder twee voorbeelden op welke wijze risico's gepresenteerd worden bij raadsvoorstellen.

Risico-informatie in de besluitvorming rond de Meerjarig Aanvullende Uitkering (MAU)

In februari 2013 stemt de raad in met het doen van een aanvraag MAU in het kader van de WwB. In de toelichting aan de gemeenteraad wordt aangegeven (onder het kopje effecten) dat het risico dat de gemeente een lagere bijdrage krijgt, is meegenomen bij de berekening van de weerstandscapaciteit in de meerjarenbegroting.

In oktober 2013 gaat de raad akkoord met het betreffende verbeterplan. In het raadsvoorstel wordt niet ingegaan op de omvang van de risico's die de gemeente loopt bij niet toekennen van de MAU aanvraag. Er wordt ook niet ingegaan op de vraag wat de kans is dat het verbeterplan al dan niet tot toekenning van de MAU aanvraag leidt en wat de gemeente kan doen in termen van beheersmaatregelen.

Op 16 december 2013 is in een spoedprocedure een herzien verbeterplan aan de orde. De raad besluit in te stemmen met het verbeterplan. Gebleken is dat de Toetsingscommissie WWB op basis van het vorige verbeterplan een negatief advies zal uitbrengen aan de staatssecretaris. Het nieuwe verbeterplan kent een hogere ambitie in het terugdringen van het bijstandsvolume. In de toelichting wordt aangegeven dat een raadsbesluit over het verbeterplan een formele voorwaarde is om in aanmerking te kunnen komen voor toekenning van de aanvraag. Ook in dit voorstel wordt niet ingegaan op de omvang van de risico's die de gemeente loopt bij niet toekennen van de MAU aanvraag. Er wordt ook in dit voorstel niet ingegaan op de vraag wat de kans is dat het verbeterplan al dan niet tot toekenning van de MAU aanvraag leidt.

Risico-informatie in de besluitvorming rond besluitvorming IJshal

Op 1 oktober 2013 stuurt het college een raadsvoorstel voor realisatie van de IJshal aan de gemeenteraad. Bijlage bij het raadsvoorstel zijn: een visiekaart, een raming van de stichtingskosten, een second opinion exploitatiebegroting (door BBN) een duurzaamheidsonderzoek en een intentieovereenkomst tussen de gemeente Leeuwarden en de Stichting IJshal Leeuwarden. De totale investering bedraagt 21,7 miljoen euro. De provincie draagt 10 miljoen bij, de gemeente Leeuwarden brengt voor 2,4 miljoen euro grond in en het restant van 9,3 miljoen euro wordt annuïtair afgeschreven. De kapitaallasten van 530.000 euro komen ten laste van de reserve SIOF (Strategisch Investerings- en Ontwikkelingsfonds).

In het raadsvoorstel van 1 oktober 2013 wordt in een afzonderlijke paragraaf ingegaan op het risico van te lage bezoekersaantallen. Volgens de toelichtende tekst in deze paragraaf is het risico voor de gemeente gering, aangezien er sprake is van een voorzichtige exploitatieopzet. In de toelichtende tekst in het raadsvoorstel is verder aangegeven dat de uitgevoerde externe second opinion op de exploitatiebegroting nagenoeg dezelfde resultaten laat zien als het eerder uitgevoerde haalbaarheidsonderzoek door de stichting IJshal Leeuwarden. In de toelichtende tekst in het raadsvoorstel wordt verder ingegaan op het aanbestedingsrisico. Volgens de toelichting wordt dit risico gering geacht, mede door de gekozen aanbestedingsvorm (ontwerp en uitvoering bij dezelfde partij). In de bijlagen bij het raadsvoorstel zit de second opinion van het externe bureau. Daarin valt te lezen dat de eerder opgestelde exploitatiebegroting realistisch is, maar dat voor een aantal onderdelen verdieping nodig is. Het externe bureau adviseert in de second opinion om een bedrijfsplan op te stellen, waarin alle elementen van de nieuwe exploitatie zijn verwerkt (detaillering van keuzes) en op welke wijze dekking kan worden gevonden voor groot onderhoud.

De belangrijkste risico's worden in het raadsvoorstel genoemd. De teneur van de risicoparagraaf is dat er maar zeer beperkte risico's zijn voor de gemeente. Waarom deze risico's klein zijn, wordt niet duidelijk onderbouwd. Uit de toelichtende tekst bij het raadsvoorstel valt ook niet af te leiden wat de gemeente heeft gedaan met de adviezen uit de second opinion.

De risico-informatie in de raadsvoorstellen rond de MAU aanvraag zijn zeer summier, ondanks het feit dat dit wel als grootste concernbrede risico in de paragraaf weerstandsvormen staat.

Raadsleden geven aan dat er in de bespreking van de raadsvoorstellen wel aandacht was voor risico's, maar dat juist de kans dat de verbeterplannen zouden worden afgewezen en de effecten daarvan voor de gemeente eigenlijk geen rol van betekenis hebben gespeeld in het debat.

Ten aanzien van de besluitvorming rond de IJshal is wel sprake van het benoemen van risico's. Dat gebeurt op verschillende plekken in het raadsvoorstel; deels in de risicoparagraaf en deels in de overige toelichting. De risicoparagraaf is beperkt en er wordt geen expliciete onderbouwing van de (lage) risico's gegeven. Het is opvallend dat de risico's voor groot onderhoud en de risico's van lagere bezoekersaantallen, mede in relatie tot de keuze over de toekomst van Thialf, marginaal worden behandeld. Dat deze risico's nauwelijks bij het besluit een rol hebben gespeeld blijkt volgens een aantal raadsleden ook uit het feit dat het besluit als hamerstuk naar de raad is gegaan.

Raadsleden geven aan het college in besluitvormingsprocessen rond beleidsdossiers vrijwel nooit meerdere scenario's voorlegt aan de raad, met een adequate risicoanalyse als onderlegger. De raad vraagt daar ook niet naar. Gevolg is dat de beschikbare risico-informatie geënt is op het voorgelegde conceptvoorstel van het college. Ook hierin is de raad volgend en neemt vaak genoeg met de informatie die het college aanlevert.

Raadsleden geven overigens aan dat ze wel kunnen beschikken over adequate ambtelijke ondersteuning om aanvullende relevante risico-informatie te verkrijgen. Een aantal raadsleden is daar actief in, maar raadsbreed wordt daar relatief weinig gebruik van gemaakt.

De raad maakt ook nauwelijks gebruik van de mogelijkheid om eigen extern advies in te winnen, bijvoorbeeld bij het doorrekenen van alternatieve scenario's, het maken van gevoeligheidsanalyses of het uitvoeren van een second opinion. De raad verzoekt het college soms wel om een second opinion uit te voeren.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

De rekenkamer komt op basis van de bevindingen in de vorige hoofdstukken tot een aantal conclusies die in paragraaf 5.2 worden weergegeven. De conclusies vormen de opmaat voor de aanbevelingen in paragraaf 5.3.

5.2 Conclusies

Conclusie 1: er is nog geen formeel vastgesteld beleidsdocument voor de opzet van risicomanagement.

Er bestaat op dit moment geen integraal vastgesteld beleidsdocument voor risicomanagement. De ambtelijke organisatie is daar wel mee bezig in de vorm van een kadernota risicomanagement in voorbereiding (KRiv) die aan de raad zal worden aangeboden. Daarin wordt de opzet van risicomanagement in Leeuwarden beschreven. In de KRiv ontbreekt vooralsnog een kaderstellende passage die met name de betrokkenheid van de raad bij risicomanagement aangeeft.

Conclusie 2: de opzet en werking van risicomanagement en de financiële vertaling van risico's bij de beleidsuitvoering is adequaat.

In grote lijnen is de beschreven opzet van risicomanagement als onderdeel van de planning & controlcyclus in Leeuwarden in overeenstemming met de eisen die daaraan worden gesteld in de literatuur. Het proces van risicomanagement (risico-identificatie, risicoanalyse en risicobeheersing) geeft vertrouwen dat er geen grote risico's 'onder de radar' blijven bij de beleidsuitvoering. Vastgesteld is dat in de praktijk deze opzet grotendeels wordt gevolgd. Dat is niet verwonderlijk omdat de beschreven opzet gebaseerd is op de werking van het risicomanagement zoals dat op dit moment in praktijk wordt gebracht.

Er is bij het college en de ambtelijke top in Leeuwarden voldoende aandacht voor risicomanagement en de financiële vertaling van die risico's bij de beleidsuitvoering. Ook elders in de organisatie wordt het belang van risicomanagement bij de beleidsuitvoering voldoende onderkend.

Hoewel de werking van risicomanagement bij de beleidsuitvoering in grote lijnen adequaat is, plaatst de rekenkamer wel de volgende kanttekeningen:

- Het inschatten van risico's is vooral het domein van controllers en het formuleren van beheersmaatregelen is vooral het domein van leidinggevenden. Beide werelden zijn op dit punt nog niet stevig verbonden.
- De aansluiting tussen risico-identificatie in de sectorcontroleplannen en het benoemen van de belangrijkste concernbrede risico's in het concern controleplan is in de praktijk nog niet goed geborgd. De vertaling naar concernbrede risico's is vooral het domein van de controllers en de concernstaf.
- Het rondmaken van de risicocycclus (monitoren, evalueren en opnieuw vaststellen van risico's en beheersmaatregelen) vraagt nog aandacht.
- De risico's in de paragraaf weerstandsvermogen hebben betrekking op risico's die nu bekend zijn en die gekwantificeerd kunnen worden en geeft geen zicht op zogenaamde issues; potentiële risico's voor de nabije toekomst die nog niet kunnen worden gekwantificeerd.
- De paragraaf weerstandsvermogen wordt door raadsleden als (te) technisch ervaren.

Conclusie 3: er is onvoldoende aandacht voor risicomanagement bij de fase van beleidsvoorbereiding.

De beschreven opzet van risicomanagement in de KRiv en de werking van risicomanagement gaan vooral over risico's bij de beleidsuitvoering en de wijze waarop risicomanagement neerslaat in de planning & control cyclus met als sluitstuk het weerstandsvermogen. Er is in de beschreven opzet in de KRiv vrijwel geen aandacht voor risico's die ontstaan als gevolg van (en inherent zijn aan) het gekozen beleid en eigenlijk bewust genomen worden omdat het beoogde beleidsdoel dat rechtvaardigt (risicomanagement in de fase van beleidsvoorbereiding).

In de praktijk is sprake van kwalitatief sterk wisselende risico-informatie als bouwsteen voor de raad in de fase van beleidsvoorbereiding. Er is geen sprake van uniforme benadering van risico's en er is geen generiek afwegingskader op basis waarvan tot een risico-inschatting wordt gekomen. In de onderzochte cases is de risico-informatie op onderdelen summier.

Daarnaast is de beschikbare risico-informatie vaak alleen geënt op het voorgelegde voorstel van het college. Bij besluitvorming rond individuele beleidsdossiers worden vrijwel nooit meerdere scenario's voorgelegd aan de raad. De raad neemt in de regel genoeg met de risico-informatie die het college aanlevert.

Conclusie 4: de raad heeft tot op heden geen kaders gesteld ten aanzien van risicomanagement.

Risicomanagement begint met kaderstelling ten aanzien van risico-acceptatie, benoemen van relevante risico-indicatoren, inzet van instrumenten en wijze van verantwoorden. De raad heeft voor risicomanagement nog geen samenhangende kaders geformuleerd. Uit de gesprekken met raadsleden blijkt dat er relatieve onbekendheid bestaat over de rol van de raad bij het stellen van deze kaders.

Conclusie 5: de raad maakt vrijwel geen gebruik van de mogelijkheid om eigen extern advies in te winnen bij het beoordelen van risico's.

De raad maakt nauwelijks gebruik van de mogelijkheid om eigen extern advies in te winnen, bijvoorbeeld bij het doorrekenen van alternatieve scenario's, het maken van gevoeligheidsanalyses of het uitvoeren van een second opinion.

Raadsleden geven aan dat ze kunnen beschikken over adequate ambtelijke ondersteuning om aanvullende relevante risico-informatie te verkrijgen. Een aantal raadsleden maakt daar actief gebruik van.

5.3 Aanbevelingen

Aanbeveling 1: besteed meer aandacht aan risicomanagement in de fase van beleidsvoorbereiding en betrek dit bij de uitwerking van de KRiv.

Wij adviseren om in de uitwerking van risicomanagement in de KRiv niet alleen aandacht te besteden aan risicomanagement bij de beleidsuitvoering en bijbehorende planning & control instrumenten, maar ook aandacht te besteden aan adequaat risicomanagement in de fase van beleidsvoorbereiding. Adequaat risicomanagement bij de beleidsvoorbereiding is cruciaal om in de uitvoering 'dweilen met de kraan open' te voorkomen.

Als voorbeeld noemen we de drie grote decentralisaties op het sociale domein, de zogenoemde 3D-operatie. Deze dossiers zijn op dit moment in de fase van beleidsvoorbereiding. Het is evident dat de decentralisaties aanzienlijke risico's met zich meebrengen en van grote invloed zijn op het risicoprofiel van de gemeente in de komende jaren. De gemeente wordt verantwoordelijk voor adequate toegang tot de zorg en een adequaat zorgaanbod in een zorglandschap dat vrijwel geheel opnieuw moet worden ingericht. Gelet op de complexiteit van deze operaties en de te verwachten ingrijpende effecten op huidige en toekomstige afnemers van zorg en/of voorzieningen, acht de rekenkamer het verstandig dat alleen al voor deze operatie nog in 2014 separate risicoanalyses worden opgesteld en aan de raad worden voorgelegd. Inzicht in en grip op risico's bij het ontwikkelen van beleid levert een bijdrage aan risicoreductie in de uitvoering.

Aanbeveling 2: stel gericht kaders voor risicomanagement.

De raad heeft een belangrijke rol in het vaststellen van kaders voor risicomanagement. De raad moet op het juiste niveau kaders stellen, zowel voor risicomanagement bij de beleidsuitvoering als bij de beleidsvoorbereiding. Daarbij valt te denken aan de volgende onderwerpen:

- Rubricering van risico's, waarbij mogelijk kan worden aangesloten op een indeling in risico's naar 1) vermijdbare risico's in procesbeheersing; 2) strategische risico's die inherent zijn aan het gekozen beleid en 3) externe risico's die door de gemeente niet of nauwelijks beïnvloedbaar zijn.
- De wijze waarop het weerstandsvermogen wordt vastgesteld (samenstelling en criteria);
- De inhoud van de paragraaf weerstandsvermogen, bijvoorbeeld door visuele vormgeving van de ontwikkeling van risico's en weerstandsvermogen en het opnemen van een issuelijst van mogelijk toekomstige risico's (in de fase van beleidsvoorbereiding);
- De momenten waarop de raad regulier en specifiek geïnformeerd wenst te worden over ontwikkelingen in concernbrede risico's en issues (dat gebeurt nu alleen bij de begroting en de jaarrekening en niet bij de Turap);

- De wijze en de tijdstippen waarop de raad geïnformeerd wil worden bij significante afwijkingen in prioritaire concernrisico's en concern issues;
- Het streefcijfer voor de ratio weerstandsvermogen (verhouding risico's en beschikbaar weerstandsvermogen);
- De rol van de raad (audit commissie) en de rol van de accountant bij risicomanagement.

Om deze kaders te stellen kan de raad in informatiebijeenkomsten in gesprek gaan met ambtelijke en/of externe deskundigen. Dit gesprek is bedoeld om op een niet-politieke wijze ontwikkelingen op het gebied van risicomanagement in algemene zin en toegesneden op de gemeente Leeuwarden te bespreken. Dergelijke informatiebijeenkomsten dienen een reguliere plaats – bijvoorbeeld jaarlijks – te krijgen. Hierdoor worden de onderwerpen risico's en risicomanagement expliciet onderwerp van gesprek in de raad en wordt het inzicht in de betekenis van risicomanagement vergroot.

Bovenstaand proces moet leiden tot een aantal uitspraken over door de raad gewenste kaders. Deze kaders moeten vervolgens door de raad worden vastgesteld, bij voorkeur in de KRiv.

Aanbeveling 3: geef het college de opdracht om een meer uniforme benadering te ontwerpen van risicomanagement in de fase van beleidsvoorbereiding.

Een generiek afwegingskader voor risico's is behulpzaam voor de raad om risico's in de fase van beleidsvoorbereiding beter in te kunnen schatten. Mogelijk kan bij het ontwikkelen van dit kader worden aangesloten bij de werkwijze die wordt gehanteerd bij de advisering van complexe financiële producten aan particulieren (de zogenaamde financiële bijsluiters).

Aanbeveling 4: geef het college opdracht om de werking van risicomanagement op een aantal punten te verbeteren.

Het betreft de volgende verbeteringen in de werking van risicomanagement:

- versterk en expliciteer de verbinding tussen het inschatten van risico's en het formuleren van beheersmaatregelen in de planning en control cyclus;
- versterk de verbinding van de risico-identificatie in de sectorcontroleplannen naar de belangrijkste concernbrede risico's in het concern controleplan;
- besteed meer aandacht aan het cyclische karakter van risicomanagement (het 'rondmaken' van risicomanagement), door regelmatig opnieuw vast te stellen hoe risico's zich ontwikkelen, of beheersmaatregelen nog effectief zijn en welke beheersmaatregelen aanvullend nodig en mogelijk zijn. Verbind de uitkomst daarvan aan de eerder genoemde wijze en momenten waarop de raad geïnformeerd wil worden bij significante afwijkingen in prioritaire concernrisico's;
- neem issues – die op afzienbare termijn tot risico's voor de gemeente leiden, maar (nog) niet kwantificeerbaar zijn – op in de paragraaf weerstandsvermogen.

Daarnaast kan het inzicht in de ontwikkeling van het risicoprofiel van de gemeente worden vergroot door heldere beschrijvingen en een visuele weergave van de ontwikkeling van risico's en weerstandsvermogen in de paragraaf weerstandsvermogen. Ook is wenselijk dat visueel een meerjarig beeld wordt geschetst.

Zowel door visualisering als door een meerjarige visie op de ontwikkeling van risico's zal het technische karakter van de weerstandsparagraaf afnemen.

Aanbeveling 5: maak als raad gebruik van de mogelijkheid om extern advies in te winnen over risico's, bijvoorbeeld in de vorm van een second opinion.

De raad kan explicieter de 'what could go wrong' vraag stellen bij complexe en risicovolle dossiers. Om de raad daarbij te ondersteunen kan de raad zelf externe deskundigheid inschakelen (second opinion, informatiebijeenkomsten etc.) om eigenstandig een beeld te krijgen van risico's. Ook kan de raad het college opdragen om in voorkomende gevallen verschillende scenario's uit te werken en per scenario de risico's te schetsen.

6 Bestuurlijke reactie

Aan de Rekenkamer gemeente Leeuwarden

Geachte leden van de Rekenkamer,

U heeft ons in de gelegenheid gesteld om een bestuurlijke reactie te geven op het in opdracht van de Rekenkamer uitgebrachte onderzoeksrapport “Geen beleid zonder risico’s, geen risico’s zonder beleid”. Van deze gelegenheid maken wij graag gebruik.

Het onderzoek schetst naar onze mening een goed beeld van de wijze waarop in onze organisatie invulling gegeven wordt aan het risicobeheer. We kunnen ons in essentie dan ook vinden in de conclusies van het onderzoek en zullen de aan ons gerichte aanbevelingen in grote mate overnemen.

In de eerste plaats zijn wij verheugd dat de onderzoekers constateren dat de opzet van het risicomanagement bij de beleidsuitvoering adequaat is en dat in de praktijk ook in grote mate overeenkomstig deze opzet wordt gewerkt. De adviezen van de onderzoekers gericht op het tot stand brengen van expliciete kaders voor het risico management (aanbeveling 2) zullen wij meenemen in de vormgeving van de onderhanden zijnde kadernota risicomanagement. Bij de verdere borging van het risicomanagement zullen ook de verbeterpunten van aanbeveling 4 op hun merites worden beoordeeld en bij aantoonbare toegevoegde waarde worden toegevoegd aan de bestaande aanpak.

Wij delen de conclusie van het onderzoek dat bij de doorontwikkeling van het risicomanagement met name ook de aandacht uit moet gaan naar risicomanagement in het kader van beleidsvoorbereiding (aanbeveling 1 en 3) en zullen hiervoor uitgangspunten formuleren in de eerder genoemde kadernota. De voorgenomen wijzigingen in de werkwijze van de raad en de beleids- en P&C-cyclus, bieden goede aanknopingspunten om risicomanagement nog meer te benutten als instrument bij de bestuurlijke kaderstelling.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de onderzoekers over het risicomanagement in het kader van de drie decentralisatieopgaven plaatsen wij nog de volgende kanttekeningen. Uiteraard vraagt deze majeure beleidsopgave om een separate risicoanalyse. In de afgelopen periode zijn daar belangrijke stappen in gezet. In samenwerking met het Nederlandse Adviesbureau voor Risicomanagement (NAR) zijn de factoren en activiteiten die cruciaal zijn voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen van de transities in beeld gebracht en zijn de daarmee samenhangende risico's en beheersmaatregelen benoemd. De uitkomsten daarvan zullen worden betrokken bij de verdere besluitvorming door de gemeenteraad over de inrichting en financiële kaderstelling van de drie decentralisatieopgaven. Daarbij moet worden opgemerkt dat bij deze risicoanalyse de beleidskaders die eerder door de raad met betrekking tot de drie transities zijn vastgesteld als gegeven worden beschouwd. Gelet op het vergevorderde stadium van beleidsvoorbereiding is het inzetten van risicomanagement om fundamentele beleidskeuzes af te wegen niet meer aan de orde. Het risicomanagement heeft in dit verband dus vooral betrekking op de beheersing van de uitvoering gericht op het realiseren van de beleidsdoelen die ten aanzien van de decentralisatieopgaven zijn gesteld.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Leeuwarden,

Burgemeester,

Secretaris,

7 Nawoord van de Rekenkamer

Gelet op het standpunt van het college over ons rapport kan het nawoord van de rekenkamer kort zijn. Het college onderschrijft onze conclusies en is voornemens de aanbevelingen te implementeren. Wij bevelen de raad dan ook aan om onze conclusies en aanbevelingen middels besluitvorming over te nemen. In het bijzonder willen wij wijzen op onze aanbeveling 5.

Bijlage 1: gesprekspartners

- Ferd Crone (Burgemeester)
- Reindert Hoek (Gemeentesecretaris)
- Dick Tuijtjens (Concerncontroller)
- Marten Bosma (Concernstaf)
- Project- en sectorcontrollers:
 - Henk Jansen
 - Fokko de Vegt
 - Homme de Jong
- Teamleiders:
 - Laura van Staaveren (teamleider (bouw)toezicht en handhaving)
 - Lolke Lindeboom (teamleider vastgoed/locatieontwikkeling)
 - Wout Martens (teamleider ICT)
 - Hans Boonstra (verstand van processen risicomanagement)
 - Wierd de Boer (teamleider sociale recherche Welzijn en soza)
- Raadsleden:
 - Jan van Olffen, Verenigd Links
 - Pier Tilma, FNP
 - Arnold Rosier, D66
 - Gert Jaap van Ulzen, VVD
 - Jelle de Visser, PvdA
 - Frits Rijpma, CU
 - Harry Bevers, VVD
 - Ans v.d. Berg, CDA
 - Jeffrey Brakenhoff (groep Brakenhoff; telefonisch)
- Accountant PWC (Melle de Boer; telefonisch)

Bijlage 2: factsheets cases

Casus 1: IJshal

Algemeen

De Stichting IJshal Leeuwarden is sinds 2010 bezig met plannen voor een nieuwe IJshal. Directe aanleiding voor de plannen is dat de huidige IJshal per januari 2015 niet meer in gebruik mag zijn, vanwege het gebruikte koelmiddel dat dan verboden is. Daarnaast vertoont de vloer van de huidige IJshal scheuren.

Procesgang

In februari 2012 is in een motie van PS van de provincie aan GS opgedragen om de ontwikkeling van de Leeuwarder IJshal in samenhang met de ontwikkeling van Thialf te bezien.

Op 5 november 2012 vindt bestuurlijk overleg plaats tussen de gemeente Leeuwarden, gemeente Heerenveen en de provincie. Daarin zijn afspraken gemaakt over de aanpak en financiering. Deze afspraken zijn bestuurlijk bekrachtigd op 13 november 2012 tussen college van Leeuwarden en GS van de provincie.

Op 4 december 2012 stelt het college van Leeuwarden in een brief aan GS van de provincie dat zij de plannen voor een nieuwe IJshal ondersteunt en vraagt om een – eerder overeengekomen – bijdrage van de provincie ter grootte van 50% van de geraamde kosten, zijnde € 12,5 miljoen. In hoofdlijn betreft het project de realisatie van een 400-meter ijsbaan en de sloop van de huidige ijshal. Tevens wordt de (tijdelijke) inrichting oude ijshallocatie en de inrichting van de openbare ruimte ten behoeve van de nieuwe ijsbaan bij dit (deel)project betrokken. Aangegeven wordt dat de realisatie van de IJsbahn deel uit maakt van de herontwikkeling van het WTC-gebied, dat een ander tempo kent en onderwerp van gesprek is in het kader van de nieuwe samenwerkingsagenda.

Het college geeft aan dat, nadat duidelijkheid is verkregen over het verzoek voor een provinciale bijdrage aan een nieuwe IJshal Leeuwarden, nadere dekkingsvoorstellen richting de Gemeenteraad gaan en dat de gemeenteraad dan een totaalafweging kan maken over de kosten en baten van realisering van de nieuwe IJshal Leeuwarden. Het college koerst op besluitvorming in de raad in maart 2013, zodat de nieuwe ijshal uiterlijk januari 2015 in gebruik kan worden genomen. Op 5 december 2012 wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de stand van zaken ten aanzien van de afspraken met de provincie. In de brief wordt aangegeven dat de realisatie van de IJshal onderdeel is van de gebiedsontwikkeling van het WTC, maar dat deze doorontwikkeling onderwerp is van de nieuwe samenwerkingsagenda met de provincie en dat besluitvorming daarover op zijn vroegst in de zomer van 2013 kan plaatsvinden. In de toelichting bij het raadsvoorstel is geen afzonderlijke risicoparagraaf opgenomen.

Op 20 maart 2013 besluit de provincie om een subsidie toe te kennen van maximaal 10 miljoen euro.

Op 29 mei 2013 (kenmerk 383126) stelt de raad een voorbereidingskrediet beschikbaar van € 500.000 teneinde het programma van eisen en een raming van de stichtingskosten en exploitatie op te stellen. De kosten worden gedekt uit SIOF middelen. Over de exploitatie wordt in de toelichting op het raadsbesluit opgemerkt dat– op basis van een exploitatieprognose van de Stichting IJshal – de exploitatie kostenneutraal kan worden, indien deze vrij is van kapitaallasten. Er is voor gekozen om een sobere en realistische benadering door alleen te rekenen met baten uit het schaatsseizoen (dus niet uit het zomerseizoen). Verder wordt aangegeven dat het succes van een kostenneutrale exploitatie afhangt van bezoekersaantallen. De toelichting geeft aan dat er gerekend wordt met 150.000 bezoekers en dat dit de gemeente reëel voorkomt. De gemeente heeft aangegeven dat ze zelf nog een second opinion wil uitvoeren op bezoekersaantallen.

Op 1 oktober 2013 stuurt het college een raadsvoorstel voor realisatie van de IJshal aan de gemeenteraad. Bijlage bij het raadsvoorstel zijn: een visiekaart, een raming van de stichtingskosten, een second opinion exploitatiebegroting (door BBN) een duurzaamheidsonderzoek en een intentieovereenkomst tussen de gemeente Leeuwarden en de Stichting IJshal Leeuwarden. De totale investering bedraagt 21,7 miljoen euro. De provincie draagt 10 miljoen bij, de gemeente Leeuwarden brengt voor 2,4 miljoen euro grond in en het restant van 9,3 miljoen euro wordt annuïtair afgeschreven. De kapitaallasten van 530.000 euro komen ten laste van de reserve SIOF.

In het raadsvoorstel van 1 oktober 2013 wordt in een afzonderlijke paragraaf ingegaan op het risico van te lage bezoekersaantallen. Volgens de toelichting is het risico voor de gemeente gering, aangezien er sprake is van een voorzichtige exploitatieopzet. Er is een second opinion uitgevoerd op de exploitatiebegroting door BBN adviseurs. De exploitatieresultaten zijn nagenoeg hetzelfde als in de oorspronkelijke exploitatieopzet³. BBN geeft in de second opinion aan dat de eigen opgestelde exploitatiebegroting realistisch is en dat voor een aantal onderdelen verdieping nodig is. BBN adviseert om een bedrijfsplan op te stellen, waarin alle elementen van de nieuwe exploitatie zijn verwerkt (detaillering van keuzes) en op welke wijze dekking kan worden gevonden voor groot onderhoud.

Daarnaast wordt in de risicoparagraaf het risico van een ongunstig aanbestedingsresultaat besproken. Volgens de toelichting wordt dit risico gering geacht. De risicoparagraaf is beknopt.

Op 16 oktober 2013 wordt het voorstel besproken in de gecombineerde commissie Welzijn/Stadsontwikkeling. Het stuk wordt als hamerstuk doorgeleid naar de raad⁴.

Op 30 oktober 2013 is het voorstel in de raad als hamerstuk. PalGroenLinks geeft in een stemverklaring aan dat ze voor dit besluit stemt, maar dat het de fractie bevreemd dat de beslissing van de KNSB over Thialf geen rol heeft gespeeld in de afwegingen.

³ Er wordt in de second opinion geen gevoeligheidsanalyse uitgevoerd.

⁴ Nog niet gekeken naar beeldverslag van vergadering.

Casus 2: MAU uitkering

Algemeen

De afgelopen jaren heeft gemeente Leeuwarden te maken met tekorten op het inkomensdeel Wet Werk en Bijstand (WWB).

Het Ministerie van SZW heeft een tweetal compensatieregelingen ingesteld waarbij gemeenten onder voorwaarden voor een aanvullende uitkering in aanmerking kunnen komen als er sprake is van tekorten op het inkomensdeel WWB. Het gaat om de Incidentele Aanvullende Uitkering (IAU) en de Meerjarig Aanvullende uitkering (MAU). De toekenning van een IAU gebeurt niet automatisch, maar uitsluitend op verzoek van het college van burgemeester en wethouders en nadat is vastgesteld dat aan alle geldende eisen wordt voldaan. In maart 2013 heeft het college een aanvraag ingediend om in aanmerking te komen voor de Meerjarig Aanvullende Uitkering (MAU) voor de periode 2013 – 2015.

Risico budgetoverschrijding bijstandsuitkeringen in programmabegroting 2014

Overschrijding van het budget bijstandsuitkeringen staat op nummer 1 en 2 in de lijst van concernbrede risico's in de risicoparagraaf van de begroting 2014. De raad wordt doorgaans via de reguliere P&C cyclus (begroting, rekening en Turap) geïnformeerd over de voortgang van de resultaten. We lichten deze twee risico's hieronder kort toe:

Deel 1

Deel 1 gaat over het feit dat de gemeente de komende jaren een overschrijding verwacht van ca. € 11 miljoen op de bijstandsuitkeringen. Door een beroep te doen op de Meerjarig Aanvullende Uitkering (MAU) verwacht de gemeente jaarlijks minimaal € 6,5 miljoen rijkscompensatie te ontvangen voor het tekort. Het opgenomen risico betreft de kans dat we de MAU niet toegekend krijgen. Het risico dat de gemeente loopt wordt ingeschat op 6,5 miljoen euro. De kans dat zich het risico voordoet is geschat op 20% en de beïnvloedingsmogelijkheid van de gemeente wordt ingeschat op 34,12%. In de begroting 2013 werd hetzelfde bedrag als mogelijk risico genoemd. De kans dat dit risico zich zou voordoen werd als 'laag' geclassificeerd. De beïnvloedingsmogelijkheid van de gemeente werd ingeschat op 23,47%. In de begroting 2013 stond dit risico als tweede op de lijst met concernbrede risico's (in 2014 op nummer 1).

Als beheersmaatregel geeft de gemeente aan dat de aanvraag voor de MAU 2013-2015 in voorbereiding is. Oriëntatie bij andere gemeenten en deskundigen resulteert in informatie en analyse ten behoeve van een zo goed mogelijke onderbouwing voor de MAU-aanvraag. Daarnaast zijn voortdurend acties gaande die zich richten op het reduceren van de uitgaven op de WWB. Een actieplan is een voorwaarde voor de toekenning van de MAU. Maar ook als we de MAU niet toegekend krijgen, gebruiken we het actieplan voor het reduceren van het tekort. De toelichtende tekst is hetzelfde als in de begroting 2013.

Deel 2

Deel 2 gaat over het feit dat de gemeente de komende jaren verwacht dat sprake is van een overschrijding van ca. € 11 miljoen op de bijstandsuitkeringen. Door een beroep te doen op de Meerjarig Aanvullende Uitkering (MAU) verwacht de gemeente een jaarlijkse compensatie voor het tekort in de jaren 2013, 2014 en 2015. Bij een maximale toekenning houdt de gemeente 2,5% eigen risico (€ 1,5 mln). In de financiële positie van de gemeente is rekening gehouden met een structureel eigen risico van 5% (conform MAU van 5%, historisch bepaald). Dit komt overeen met een bedrag van € 3 mln. Het opgenomen risico betreft de kans dat de gemeente bij een toekenning van de MAU maximaal 7,5% eigen risico houdt. Dat zou betekenen dat de gemeente ten opzichte van de financiële positie worden geconfronteerd met een aanvullend nadeel van €1,5 mln. Voorts is van belang dat de gemeente Leeuwarden heeft een Incidenteel Aanvullende Uitkering (IAU) 2011 toegekend heeft gekregen van € 8,2 miljoen. Om deze reden is het risicopercentage iets naar beneden bijgesteld. Het

risico dat de gemeente loopt wordt dus ingeschat op 1,5 miljoen euro. De kans dat zich het risico voordoet is geschat op 80% en de beïnvloedingsmogelijkheid van de gemeente wordt ingeschat op 31,59%. In de begroting 2013 stond dit risico als eerste op de lijst met concernbrede risico's (in 2014 op nummer 2). Het bedrag was toen 3 miljoen en de kans dat het risico zich zou voordoen was 'hoog' geclassificeerd. De beïnvloedingsmogelijkheid van de gemeente werd in 2013 ingeschat op 49,48%.

Als beheersmaatregel geeft de gemeente aan dat de aanvraag voor de MAU 2013-2015 in voorbereiding is. Oriëntatie bij andere gemeenten en deskundigen resulteert in informatie en analyse ten behoeve van een zo goed mogelijke onderbouwing voor de MAU-aanvraag. De toelichtende tekst is hetzelfde als in de begroting 2013. Deze oriëntatie naar andere gemeenten is ingevuld door onder andere: overleg in G32-verband, deelname aan de werkgroep W&I en verschillende telefonische contacten met gemeenten die in een vergelijkbare positie zitten.

In de MTR wordt als volgt aandacht besteed aan het risico van overschrijding van het budget voor bijstandsuitkeringen:

'Vooralsnog gaan wij voor 2012 uit van een extra budget van € 5 mio voor het I-deel. Vanwege de grote onzekerheden in deze raming zal het overblijvende restrisico worden meegenomen bij de bepaling van het weerstandsvermogen. Aanvullend is het gewenst te investeren in het creëren van blijvende werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Afhankelijk van de financiële positie denken wij daarbij aan een incidenteel bedrag van circa € 1,5 mio'.

In de Turap van 8 oktober 2013 wordt eveneens aandacht besteed aan het risico van overschrijding van het budget voor bijstandsuitkeringen:

'De afgelopen jaren heeft gemeente Leeuwarden te maken met tekorten op het inkomensdeel Wet Werk en Bijstand (WWB). Het gemiddeld aantal bijstandsgerechtigden in 2013 komt naar verwachting op 4.960 uit. Dit is 71 minder dan verwacht. Dit is een afname van het tekort met € 1.587.219.

De Meerjaren Aanvullende Uitkering (MAU) is een voorziening die gemeenten financiële compensatie biedt als deze tekorten zich drie jaar achtereenvolgende voordoen en daarbij aangetoond kan worden dat de tekorten ook (deels) aan de rijksverdeelssystematiek liggen. Omdat dit in Leeuwarden het geval is heeft de gemeente dit jaar een verzoek ingediend voor de MAU 2013 tot en met 2015. Om deze MAU bijdrage te ontvangen is een verbeterplan ingediend bij het Rijk wat moet zorgen voor een verlaging van het uitkeringsbedrag en het gemiddelde aantal bijstandsgerechtigden. Het verbeterplan heeft effect.

In de begroting 2013 is een eigen risico van € 3.000.000 verwerkt. Dit is gebaseerd op toekenning van een MAU-bijdrage met een eigen risico van 5% op een geraamde rijksbijdrage BUIG van € 60.000.000. Het definitieve budget 2013 is nu vastgesteld op € 63.702.541. Dit betekent dat een eigen risico van 5% uitkomt op € 3.185.127. Dit betekent een tekort ten opzichte van de begroting van afgerond € 185.000.

Het risico is aanwezig dat de MAU niet (volledig) wordt toegekend. Dit risico is opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen bij de begroting 2013 en is daarmee verwerkt in de benodigde weerstandscapaciteit van de gemeente Leeuwarden.

Verder heeft de gemeente over 2012 een Incidentele Aanvullende Uitkering (IAU)-aanvraag ingediend voor een bedrag van € 4,3 miljoen. Van dit bedrag is € 2,2 miljoen reeds als incidentele opbrengst voor 2013 begroot. Wanneer we meer ontvangen dan de geraamde € 2,2 miljoen is dit van invloed op het resultaat'.

Procesgang in 2013

Aanvullend op de reguliere informatiemomenten in de P&C cyclus speelt in 2013 de aanvraag voor de Meerjarig Aanvullende Uitkering (MAU) voor de periode 2013 – 2015. We schetsen op hoofdlijnen de procesgang.

De raad heeft op 27 februari 2013 ingestemd met het indienen van de aanvraag bij de Toetsingscommissie WBB (adviescommissie voor de Minister van SZW).

Bij brief van 26 juli 2013 heeft de Toetsingscommissie Wwb de gemeente geïnformeerd over het oriënterende onderzoek dat door een deskundig bureau (APE) is uitgevoerd naar de uitwerking van het objectieve verdeelmodel in de specifieke situatie van de gemeente Leeuwarden. De Inspectie SZW stelt vast dat in het geval van Leeuwarden sprake is van een situatie, waarbij het tekort van de gemeente op het inkomensdeel Wwb zowel is terug te voeren op het verdeelmodel als op beleid, uitvoering en sturing van de gemeente. Dat maakt dat de Inspectie de maatregelen die de gemeente in de MAU-aanvraag heeft vermeld ter verbetering van de sturing in de komende jaren met als doel het tekort terug te dringen, nu aanmerkt als een verbeterplan.

De gemeente is gevraagd om binnen enkele weken (uiterlijk half september) een nadere kwantitatieve onderbouwing van de ingediende verbetervoorstellen bij de Inspectie SZW aan te leveren. Tevens heeft het ministerie gevraagd om een bevestiging dat de raad heeft ingestemd met deze verbetervoorstellen. De gevraagde onderbouwing en verduidelijking van de verbetervoorstellen is neergelegd in het Verbeterplan Meerjarige aanvullende uitkering (MAU) 2013-2015.

Op 24 september 2013 bespreekt het college het verbeterplan MAU 2013 – 2015. Het verbeterplan dient ter kwantitatieve onderbouwing aan de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de maatregelen die in MAU-aanvraag zijn vermeld ter verbetering van de sturing in de komende jaren op het terrein van sociale zaken. Deze verbetervoorstellen hebben tot doel het tekort terug te dringen. Daarbij wordt aangegeven dat instemming van de gemeenteraad met de verbetervoorstellen voorwaarde is voor een MAU-uitkering. Het college stelt daarom aan de gemeenteraad voor in te stemmen met het Verbeterplan. Het Verbeterplan gaat in op maatregelen om de instroom te beperken en de uitstroom te bevorderen. Het beoogde resultaat in het Verbeterplan is – kort samengevat - om in 2013, 2014 en 2015 respectievelijk 1%, 2% en 2% beter te presteren in het terugdringen van het bijstandsvolume dan het landelijke gemiddelde.

Op 30 oktober 2013 gaat de raad akkoord met de verbetervoorstellen uit het Verbeterplan (brief van 24 september van het college). In de toelichting aan de raad wordt ingegaan op de inhoud van het verbeterplan (zie tekstkader hieronder).

Het verbeterplan maakt inzichtelijk met welke gerichte maatregelen de gemeente de instroom wil beperken en de uitstroom wil bevorderen. Dit gebeurt door een extra inzet op jongeren (o.a. met de Werkschool), de inzet van een verificatieteam aan de voorkant van het proces (poortwachter) en door gerichte, kortlopende interventies (power injections), bedoeld om de toeleiding naar werk (ook tijdelijk werk) te vergroten.

Ondersteunende maatregelen zoals handhaving, terugvordering & verhaal en invordering zijn goed op orde. Dat is van groot belang bij het verminderen van het beroep op een uitkering.

Naast vergroten van de inkomsten zet de gemeente in op beperking van de kosten. Daarnaast is voor klanten die langdurig in de uitkering zitten voorzien in trajecten voor vrijwilligerswerk waarmee met behoud van uitkering werkervaring en arbeidsritme wordt opgedaan.

Uiteindelijk doel is de klanten treden te laten maken op de participatieladder en de kans op

uitstroom naar werk te vergroten. De aangepaste prognoses van het resultaat van de verbetermaatregelen zullen verwerkt worden in de meerjarenbegroting. Gedurende de periode 1 januari 2013 – 31 december 2015 wordt over de verbetervoorstellen een halfjaarlijkse monitor samengesteld en wordt daarover binnen drie maanden na afloop van het betreffende halfjaar bij de Toetsingscommissie gerapporteerd. De eerste rapportage verschijnt begin 2014 (over heel 2013).

Bij het raadsvoorstel wordt tot slot aangegeven dat de MAU-aanvraag, bij toekenning, zal leiden tot een aanvullende uitkering over de jaren 2013-2015. De hoogte van deze uitkering is op dit moment nog niet bekend. De uiterste beslistermijn van het ministerie van SZW over het verzoek om een meerjarige aanvullende uitkering is 31 december 2013. Indien de aanvraag wordt toegekend en daarmee de hoogte van de uitkering bekend is, zal het college de raad informeren over de concrete financiële gevolgen.

Het college sluit af met de opmerking dat instemmen van de raad met de verbetervoorstellen zoals neergelegd in het opgestelde verbeterplan, voorwaarde is om voor een MAU-uitkering in aanmerking te komen.

Inmiddels is over de MAU-aanvraag positief beslist.

Casus 3: Garantstellingen

Algemeen

Garantstellingen zijn voor het rekenkameronderzoek naar risicomanagement in Leeuwarden interessant, omdat er zowel een relatie ligt met de lijst met concernbrede risico's (3^e plaats in de lijst met concernbrede risico's voor leningen en garantstellingen) als met informatievoorziening en besluitvorming door de raad rond individuele cases rond garantstellingen.

In bijlage D van de jaarrekening (2012) van de gemeente Leeuwarden is een overzicht gegeven van gewaarborgde geldleningen door de gemeente. Het betreft 23 'echte' gewaarborgde geldleningen die de gemeente niet zelf heeft verstrekt maar waar Leeuwarden wel garant staan voor de rentebetalingen en aflossing. Daarnaast bevat het overzicht in bijlage D een groot aantal hypotheekleningen in het kader van de Nationale Hypotheek Garantie en door het WSW (Waarborgfonds Sociale Woningbouw) gewaarborgde geldleningen met de gemeente als achtervang. Deze laatste twee categorieën maken geen deel uit van het onderzoek van de rekenkamer.

In totaal gaat het in de jaarrekening van 2012 om een bedrag van ruim 15,25 miljoen euro aan 'echte' gewaarborgde leningen. Gemiddeld bedrag dat door de gemeente wordt gewaarborgd is ongeveer 660.000 euro. Het laagste garantiebedrag is 20.000 euro (Openbare bibliotheek). Het hoogste garantiebedrag is 3,58 miljoen euro (Zorggroep Noorderbreedte).

De gemeente heeft richtlijnen voor borgstelling vastgesteld op 9 februari 2010.

Gewaarborgde geldleningen in de programmabegroting 2014

In de programmabegroting 2014 staat het risico van geldleningen en garanties op de derde plaats in de lijst met concernbrede risico's. De gemeente loopt volgens de risico-inschatting een maximaal risico van 3,3 miljoen euro. De kans dat zich dit voordoet wordt geschat op 20% en de beïnvloedingsmogelijkheid vanuit de gemeente wordt geschat op 10,67%. Er wordt de volgende toelichting gegeven:

'... De gemeente heeft voornamelijk in het kader van economisch beleid een aantal garantstellingen en leningen verstrekt aan privaatrechtelijke rechtspersonen. Indien deze personen niet aan de verplichtingen voldoen, dan loopt de gemeente risico...'

Over de getroffen beheersmaatregelen wordt het volgende gezegd in de begroting 2014:

'... Het risico ontstaat zodra een privaatrechtelijke persoon niet meer kan bijsturen en dien ten gevolge ook niet meer aan de verplichtingen jegens gemeente kan voldoen. Bij tijdig bericht kan de gemeente over het algemeen gaan meesturen en nader onheil voorkomen. Als tegenmaatregel bezoeken accounthouders nu frequenter de rechtspersonen aan wie de lening is verstrekt met als doel de meest actuele informatie te krijgen. Voor bijzondere trajecten als het WTC Expo is een team van mensen samengesteld die het WTC Expo volgen en onderhandelen met onder andere de bank, afdeling bijzonder beheer...'

Specifieke cases garantstellingen

We hebben twee specifieke cases met garantstelling onderzocht om te bezien op welke wijze de besluitvorming over garantieleningen tot stand komt, hoe risicoafweging een rol speelt en hoe de raad betrokken is bij de besluitvorming. Het betreft de garantstelling van de gemeente ten aanzien van een geldlening aan BVO Cambuur Leeuwarden en WTC Expo. Informatie hierover is niet opgenomen in deze factsheet, aangezien deze informatie voor een deel vertrouwelijk is.