

**RISICOMANAGEMENT** > De stapeling van financiële onzekerheden leidt tot een toenemende vraag naar manieren om de risico's binnen de perken te houden. Een duidelijk advies: wacht niet af maar handel. HANS BEKKERS

# Passieve houding vergroot risico's

De financiële risico's die gemeenten lopen, zijn forsler dan andere jaren. Dat komt vooral door de economische crisis en het effect daarvan op de grondexploitatie. Naarmate de stagnatie in de woningbouw aanhoudt, wordt voor veel geld aangekochte grond steeds minder waard. Er zal op grote schaal moeten worden afgewaardeerd. 'In veel gevallen hebben gemeenten of een voorziening moeten treffen of moeten afboeken', aldus Freek Verbakel, financieel adviseur van JE Consultancy.

## 'De controller moet het bestuur durven tegenspreken'

Gemeenten zagen bouwgrondexploitatie nooit als groot risico. Dat hoefde ook niet, want tot voor kort steeg de opbrengst altijd. Extra weerstandvermogen werd er om die reden niet altijd voor aangehouden. 'Eerder het tegenovergestelde: grond werd als winstmaker van gemeenten gezien,' zegt Verbakel. De verliezen op de bouwgrond vormen een grote bedreiging voor de gemeentekas, maar zeker niet de enige.

Eerst maar eens een rondje mogelijke ellende. Niet uit te vlakken is een negatief gevolg van het herstel van de zogeheten normeringssystematiek. Tussen 2009 en 2011 was de ontwikkeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds bevroren. Gemeenten zouden anders te veel profiteren van de extra rijksuitgaven om de economie aan de praat te houden. Met ingang van volgend jaar volgt het kabinet weer de 'trap-op-trap-af-systematiek.' Geeft het Rijk meer uit, dan krijgen gemeenten navenant meer geld van het Rijk. Maar als het Rijk bezuinigt, krijgen gemeenten minder uit Den Haag. 'Aan het herstel van deze systematiek kleeft een groot risico. Als het Rijk de voor 2011 geplande bezuinigingen niet haalt en doorschuift naar 2012, dan tellen die mindere rijksuitgaven in dat jaar door in de ontwikkeling van het gemeentefonds. Met andere woorden: gemeenten gaan keihard mee de trap af', aldus Verbakel. Een ander reëel risico is de kans op een rentestijging. Als het Rijk meer geld aan rente kwijt is, blijft er voor het kabinet minder over voor andere uitgaven die doorwerken naar het gemeentefonds. Een ander risico is volgens Verbakel de loon- en prijsstijging. Het Rijk veronderstelt dat die stijging 2 à 2,5 procent per jaar bedraagt. 'Maar stel nu, dat minister Donner de rijksambtenaren de komende

jaren op de nullijn houdt. Dan geeft het Rijk dus minder uit aan lonen dan beoogd en groeit het gemeentefonds bijgevolg minder hard.'

### Onbetrouwbaar

Geert Haisma weet er nog wel een paar. De onbetrouwbare rijksoverheid. Niet alleen op het zojuist genoemde vlak van de financiën, maar zeker ook op dat van de wetgeving. Rommelig en overhaast, zo wordt wetgeving vaak op lokaal niveau ervaren, volgens de directeur van het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (NAR) en docent risicomana-

aan de Universiteit Twente. 'En vergeet een groot verborgen risico niet: dat van de verbonden partijen en sub-



sidierelaties. Neem de gemeente die 20 procent bezuinigt op de schouwburg. De schouwburg ziet zich ook geconfronteerd met teruglopende inkomsten door een daling van de kaartverkoop en lagere cateringopbrengsten. Dus bestaat de kans dat de directeur het jaar erop wegens grote verliezen voor extra steun bij de gemeente aanklopt. In de regel kan een gemeente niet veel anders dan bijspringen, want een schouwburg laat je zelden omvallen.' Volgens Verbakel is de kans klein dat alle risico's tegelijk zullen optreden. Wat betreft de risico's op de terreinen van de jeugdzorg en de Awbz, vindt Verbakel dat gemeenten zich niet gek moeten laten maken. 'Je krijgt er taken bij, maar niemand weet hoeveel geld ervoor nodig is. Zolang je maar beleidsvrijheid hebt, kun je aan die kostenknop draaien, door bijvoorbeeld de uitvoering minder ruimhartig te doen dan deze had kunnen zijn. Bovendien heb je een paar jaar de tijd om eventuele tegenvallers met maatregelen budgettair op te lossen. Het is te vroeg om nu al sommetjes te maken.'

### Wankele stapel

Toch werd op een recente bijeenkomst van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten wegens de stapeling van genoemde risico's gewaarschuwd voor een naderende run op de artikel 12-status voor armlastige gemeenten. Er is sprake van een toenemende vraag naar risicomangement. De boeiende vraag is immers, hoe ga je als gemeente om met deze wankele stapel? Deskundigen van de adviesbureaus BMC, JE Consultancy en NAR zijn het er over eens dat het begint met monitoren, het in kaart brengen van de risico's. 'Dat stelt je in staat tijdig bij te stellen', zegt Haisma. 'Risicomangement is proactief. Wacht je tot het derde kwartaal van 2011, wanneer de jaarrekening over 2010 in de raad wordt behandeld, dan sta je voor een voldongen feit en heb je de kans gemist de schade te beperken.' Zaak is het, volgens Freek Verbakel, om als gemeente je risico's periodiek te monitoren. 'Afhankelijk van de grootte van de gemeente en de omvang van het weerstandsvermogen, doe je dat 3 à 4 keer per jaar', zegt hij. Geëigende momenten zijn wat hem betreft de Voorjaarsnota, de begroting en jaarrekening. BMC-partner Herrie Geuzendam ziet het nog wel gebeuren dat gemeenten overgaan op *real time* verantwoording. 'Om flexibel te kunnen zijn, moet je snel weten hoe iets zit. Door ict goed te benutten kan het veel

sneller. Ondenkbaar toch, dat het anderhalf decennium geleden nog mogelijk was als gemeente vier jaarrekeningen achter te liggen!'

De ervaring van Haisma is dat het periodiek monitoren de afgelopen jaren wel is toegenomen. Acht van de tien grotere gemeenten gebruiken speciale risicosoftware van NAR, de laatste tijd gaan meer en meer kleinere gemeenten tot de aanschaf over. Deze software - NARIS - bevat een kennisdatabase met gemeentelijke risico's, waardoor gemeenten ook kunnen leren van andere gemeenten. 'Persoonlijk vind ik dat het nog beter kan. Te veel gemeenten nemen nog steeds een passieve houding aan, waardoor ze grote overschrijdingen pas laat in de gaten krijgen', zegt hij. Is het in kaart brengen van de risico's een goede eerste stap, de top 10 vervolgens expliciet bespreken - bij voorkeur in het managementteam - is volgens hem minstens zo wezenlijk. 'Over de paragraaf weerstandsvermogen [sinds 2004 een verplicht onderdeel in de begroting en de jaarrekening/red] werd amper gediscussieerd. Het uitsluitend constateren dat er voldoende weerstandsvermogen is, is wel een heel erg passieve vorm van risicomangement. Ook bestuurlijk kun je de aandacht voor risicomangement vergroten door de strategische risico's beter te managen, waardoor de kans op het succesvol realiseren van je doelstellingen toeneemt.' Voordeel van het periodiek monitoren is volgens Verbakel dat de urgentie van risico's tussen de oren komt van de probleemeigenaren: de directeuren en de afdelingshoofden. Zijn bureau maakte recentelijk risico-inventarisaties voor onder andere Nieuwkoop en Bernisse. 'Ook dat maakt het makkelijker om bij te sturen. Dat is hun verantwoordelijkheid', zegt Verbakel.

'Weet je waardoor het merendeel van de risico's wordt veroorzaakt? Door menselijk handelen. Liefst 88 procent', put Haisma uit onderzoek. 'Je kan veel rendement halen door mensen bewust te maken van de risico's. Dus ja, stimuleren dat ze expliciet worden besproken heeft zin. Je kunt bijvoorbeeld bijhouden welke risico's hebben zich gemanifesteerd, wat heeft het gekost. Daar kun je van leren. Laatst heb ik een managementteam van een 100.000+ gemeente gevraagd welk bedrag de afgelopen vier jaar verloren was gegaan. Na lang nadenken, schatten ze het op een bedrag van 5 miljoen euro. Ik had het voor de gemeente op een rij gezet: 100 miljoen euro. Dus zeg 20 miljoen euro per jaar.

BERT SPIERTZ / HH



Daar schrokken ze van. Mijn volgende vraag was: wat heb je er aan gedaan om het optreden van risico's in de toekomst te voorkomen? Grote stilte. Natuurlijk zitten er in opgetreden risico's elementen die je kan verbeteren. Al is het maar tien procent, dat is toch 2 miljoen euro per jaar. Soms helpt het als je ergens een prijskaartje aan hangt.' Veel risicovorming wordt volgens Haisma



De Amsterdamse Noord-Zuidlijn is een 'mooi voorbeeld van de politiek die geen ruimte liet voor signalen vanuit de ambtelijke organisatie'.  
Op de foto de bouwput van station Rokin.

in de hand gewerkt door onrealistische hoge ambities, van bestuurder tot ambtenaar. 'Dat geld schaarser wordt, betekent niet dat je als gemeente moet stoppen met ondernemen. Die risicobereidheid is er ook nog steeds, bijvoorbeeld om de lokale economie te stimuleren. Maar je moet je wel de vraag stellen wat je kunt hebben. Er moet een balans zijn tussen geld en ambities.'

### Controller

Grote overschrijdingen komen niet zelden door het optimisme van de planner. Vaak gaat het ook mis om een aanverwante reden: grote politieke druk om een plan te realiseren, ondanks de risico's. 'De Amsterdamse Noord-Zuidlijn is een mooi voorbeeld van de politiek die geen ruimte liet voor signalen vanuit de ambtelijke organisatie. Ze strandden bij de wethouder, die

het plan per se gerealiseerd wilde zien.' Vraagt deze tijd met al zijn onzekerheden om risicomanagers? In het bedrijfsleven zijn die er immers al, veelal functionerend vlak onder het niveau van de Raad van Bestuur. Bij de overheid zijn ze nog een zeldzaamheid, op zogeheten risicomanagement-coördinatoren bij grote, dynamische projecten na. 'Wat je wel ziet', zegt senior adviseur Ard Schilder van BMC, 'is dat de