

Overdracht Wegen en Gemeentelijk Risicomanagement

Onderzoeksopzet

1.1 Inleiding en aanleiding

In het gebied van Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK) liggen 32 gemeenten. Bij 18 daarvan had HHNK in 2015 wegen in beheer. In verband met de beheersituatie heeft HHNK de wens geuit de wegen over te willen dragen aan de gemeenten voor 2025. Deze vraag is opgepakt door de colleges van de zeven Westfriesse gemeenten en op 10 juli 2017 is een intentieovereenkomst gesloten om de overdracht van de wegen in de regio Westfriesland onder bepaalde voorwaarden te onderzoeken. Ook Koggenland is één deze zeven gemeenten.

Dit onderzoek heeft de vorm gekregen van een businesscase, waarin de financiële gevolgen van een mogelijke overdracht zijn doorgerekend. Hiertoe heeft de gemeente de gegevens zoals verstrekt door het hoogheemraadschap als uitgangspunt genomen. Vervolgens zijn samen met de andere zes gemeenten die bij deze overdracht betrokken zijn, eenheidsprijzen bepaald. Deze zijn getoetst door een extern adviesbureau, waarbij tevens risico's op het gebied van bijvoorbeeld bodemverontreiniging zijn meegenomen (Business Case, Raadsvoorstel Overdracht wegen, 7 juni 2021).

Op basis van deze businesscase heeft op 7 juni 2021 de gemeenteraad unaniem ingestemd met de overdracht van wegen van het hoogheemraadschap aan de gemeente per 1 januari 2023 (Besluitenlijst Raadsvergadering, 7 juni 2021). De overdracht omvat de wegen en alles wat daarbij hoort, zoals verhardingen, bermen, fietspaden, voetpaden en trottoirs, duikers, bruggen, openbare verlichting, etc. (Business Case, Raadsvoorstel Overdracht wegen, 7 juni 2021).

Met het onderhoud van de wegen zal voor de gemeente Koggenland naar inschatting ongeveer € 1,8 mln. op jaarbasis zijn gemoeid (Business Case, Raadsvoorstel Overdracht wegen, 7 juni 2021, Notitie Overdracht Wegen, 10 maart 2021). Voor de implementatie van de overdracht wordt op 7 juni 2021 een krediet van € 185.000 beschikbaar gesteld (Raadsbesluit, 7 juni 2021).

Een zeer belangrijke randvoorwaarde betreft een financiële voorwaarde: "De totale gemeentelijke lasten mogen in elk van de Westfriesse gemeenten als gevolg van de overdracht van wegen vanuit HHNK niet hoger worden dan de huidige gemeentelijke belastingen, vermeerderd met de huidige wegenheffing uit de waterschapslasten. Uitgezonderd is de trendmatige verhoging" (Raadsvoorstel, 7 juni 2021).

Besloten is, om de overdracht in samenwerking met de zes andere Westfriesse gemeenten vorm te geven. Daarbij wordt tevens vanuit een solidariteitsprincipe gewerkt. De gemeenten hebben daartoe de volgende uitgangspunten opgesteld:

- De gemeenten de wegen zelf beheren en steunen elkaar financieel;
- Er geen kostenverhoging is voor de inwoners van de gemeenten;
- De financiële steun tussen gemeentes onderling wordt gegeven voor een periode van 12 jaar, waarbij tussentijds een evaluatiemoment wordt afgesproken (Raadsvoorstel, 7 juni 2021).

De vraag rijst nu hoe deze overdracht financieel heeft uitpakken en zal uitpakken voor de gemeente Koggenland. Uiteraard rijst een vervolgvraag in hoeverre alle relevante risico's zijn meegenomen en meegewogen tijdens de besluitvorming.

Deze laatste vraag verwijst naar de manier waarop de gemeente Koggenland invulling geeft aan risicomanagement. Sinds 2005 hebben de meeste Nederlandse gemeenten risicomanagement organisatorisch en procedureel verankerd (Anderson, 2010). Risicomanagement binnen gemeenten is op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording in Nederland bovendien van een wettelijke basis voorzien.

Een onderzoek dat zich enkel richt op de overdracht van wegen, heeft een beperkte toegevoegde waarde voor de gemeenteraad. Een dergelijke overdracht zal zich immers niet vaak meer voordoen. Een onderzoek naar de manier waarop de gemeente haar risicomanagement vormgeeft, heeft daarentegen een toegevoegde waarde voor de gemeenteraad, aangezien zich ieder jaar risico's zullen voordoen en de beheersing van deze risico's van belang is om gemeentelijke taken en besluiten te kunnen uitvoeren. Gelet op het belang van een goed functionerend systeem van risicomanagement voor de gemeente en de gemeenteraad, is daarom besloten het onderzoek te richten op de manier waarop de gemeente invulling geeft aan risicomanagement. Hiertoe wordt de overdracht van wegen als casestudie aangemerkt. Deze casestudie dient als illustratie voor het risicomanagement, zoals de gemeente dat in de praktijk vormgeeft.

1.2 Onderzoeksvraag en deelvragen

Het onderzoek heeft tot doel om de gemeenteraad aan de hand van de overdracht van wegen inzicht te verschaffen in de manier waarop de gemeente invulling geeft aan risicomanagement. Dit leidt dan tot de volgende onderzoeksvraag: In hoeverre beheerst de gemeente Koggenland haar risico's met betrekking tot de overdracht van wegen?

Risicomanagement kan de vorm hebben van een controlmodel of een risicobeheersingsinstrumentarium dat de gemeente heeft ontwikkeld en toepast, maar dit is niet noodzakelijkerwijs het geval. Ook zonder een dergelijk model of instrumentarium kan de gemeente in de praktijk haar risico's zeer wel beheersen. Risicomanagement kan dus op zeer veel verschillende manieren worden vormgegeven en om de toegepaste vorm van risicomanagement goed te kunnen analyseren en te kunnen beoordelen is de ontwikkeling van een aandachtskader vooraf noodzakelijk. Dit kader kan gebruikt worden om het geformuleerde beleid te analyseren en te beoordelen, maar ook om een goed beeld te krijgen van de praktijk van risicobeheersing bij de wegenoverdracht. Het aandachtskader (dat zowel aan de huidige wet- en regelgeving als aan de gangbare theoretische inzichten ontleend kan worden) zal dus toepasbaar moeten zijn op het dossier wegenoverdracht.

Vanuit deze gedachten kunnen de volgende deelvragen worden geformuleerd:

1. Welke aandachtspunten zijn denkbaar om gemeentelijk risicomanagement te analyseren?
2. Welk beleid heeft de gemeente Koggenland met betrekking tot risicomanagement geformuleerd?
3. Hoe verloopt de praktijk van risicomanagement bij de overdracht van wegen binnen Koggenland?
4. Op welke manier wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de aanwezige risico's en de te nemen beheersmaatregelen?
5. Welke aanbevelingen kunnen geformuleerd worden om het risicomanagement te optimaliseren?

1.3 *Methoden en technieken*

Om het begrip risico en de aandachtspunten nader te operationaliseren, wordt eerst een literatuurstudie verricht. Hierbij wordt gebruik gemaakt van zowel nationale als internationale literatuur en van eerder uitgevoerd onderzoek op het terrein van gemeentelijk risicomanagement.

Om een goed beeld te krijgen van het beleid dat Koggenland zelf hanteert op het gebied van risicobeheersing en om de praktijk van risicobeheersing binnen het dossier wegeverdracht goed te traceren, wordt een documentenanalyse uitgevoerd en worden enkele interviews afgenomen. Zo zullen beleidsdocumenten, de risicoparagrafen van de programmabegrotingen en jaarverantwoordingen, etc. geanalyseerd worden en zullen de meest relevante documenten die betrekking hebben op de wegeverdracht van een analyse worden voorzien. De respondenten zijn werkzaam binnen de controlfunctie van de gemeentelijke organisatie en uiteraard binnen de organisatieonderdelen die zich bezig hebben gehouden met de wegeverdracht.

Om het beleid te traceren richt het onderzoek zich op het formeel vastgestelde beleid en de manier waarop risicomanagement gemeentebreed wordt vormgegeven, terwijl de praktijk aan de hand van de wegeverdracht geïllustreerd wordt. Het beleid dat de gemeente voert met betrekking tot risicomanagement, is te zien als generiek beleid. Dit beleid wordt op concernniveau geformuleerd en vervolgens in de praktijk vertaald naar de diverse beleidsvelden en activiteiten, waaronder de wegeverdracht. De vertaling en implementatie van het gemeentelijk beleid naar de overdracht van wegen, wordt ten behoeve van dit onderzoek als illustratie van de praktijk aangemerkt.

Het object van onderzoek betreft het beleid en de praktijk van risicomanagement binnen de gemeente Koggenland (ambtelijk en bestuurlijk). Het onderzoek strekt zich dus niet uit richting andere organisaties die betrokken zijn bij de wegeverdracht. Wel zullen andere gemeenten betrokken kunnen worden waar het de solidariteitsgedachte betreft die mede ten grondslag ligt aan de overdracht. Om het onderzoek zo actueel en valide mogelijk te houden, richt het onderzoek zich in eerste instantie op het jaar 2021 en verder. Het besluit tot overdracht vond immers in 2021 plaats.

1.4 Planning

De onderstaande planning kan voor dit onderzoek worden opgesteld. De uitvoering van het onderzoek zal plaatsvinden vanaf juli 2024. We streven ernaar het onderzoek in januari 2025 te publiceren. De doorlooptijd en diepgang van dit onderzoek zijn mede afhankelijk van de afspraken die wij met de gemeente kunnen maken over het aanleveren van informatie en het voeren van gesprekken.

Fase	Doorloop en deadline
Vormgeven onderzoeksopzet	Juni
Voorleggen opzet aan gemeentesecretaris en ambtelijke afstemming	Juli
Documentenstudie	Juli/augustus
Toelichting onderzoeksopzet aan de raad en gelegenheid tot het stellen van vragen	September
Interviews	September
Analyse	Oktober
Aanbieden verslag van bevindingen	Oktober/november
Verwerken ambtelijk wederhoor	November
Vormgeven rapport en aanbieden aan college	December
Verwerken bestuurlijk wederhoor	Januari
Aanbieden definitief rapport	Januari
Presentatie rapport	Februari
Totaal	

Lijst van bestudeerde documenten

Gemeente Koggenland, Besluitenlijst Raadsvergadering, 7 juni 2021.

Gemeente Koggenland, Raadsvoorstel Overdracht Wegen, 7 juni 2021.

Gemeente Koggenland, Raadsbesluit Overdracht Wegen, 7 juni 2021.

Gemeente Koggenland, Overdracht wegen, wat betekent het voor Koggenland?, 10 maart 2021.

Gemeente Koggenland i.s.m. de 6 overige Westfriese gemeenten, Business Case, Overdracht Wegen, juni 2021.