

Risicomanagement in Koggenland

Een onderzoek naar risicomanagement binnen de gemeente Koggenland, geïllustreerd aan de hand van de overdracht van wegen.

Bestuurlijk rapport en Nota van bevindingen

Rekenkamer Koggenland

1 juli 2025

Inhoudsopgave

Bestuurlijk rapport	5
Hoofdstuk 1: Hoofdconclusie	6
Hoofdstuk 2: Onderbouwing hoofdconclusie.....	7
2.1 College heeft een definitie van risico, maar heeft deze niet gecommuniceerd naar de raad	7
2.2 Risicomanagement behoeft verdere ontwikkeling	7
2.3 Risicomanagement is ten opzichte van 2010 verbeterd	7
2.4 De mate waarin Koggenland financiële risico's kan opvangen is gunstig, maar geeft mogelijk een te positief beeld	8
2.5 Casus: Hoe pakt het risicomanagement uit bij de overdracht van de wegen.....	8
Hoofdstuk 3: Aanbevelingen	10
Hoofdstuk 4: Bestuurlijke reactie en nawoord.....	11
4.1 Reactie college van B en W	11
Nota van bevindingen	12
Hoofdstuk 1: Onderzoeksopzet	13
1.1 Inleiding en aanleiding.....	13
1.2 Onderzoeksvraag en deelvragen	14
1.3 Methoden en technieken	15
Hoofdstuk 2: Het aandachtskader	16
2.1 Inleiding	16
2.2 Definitie van risico	16
2.3 Risicomanagement	17
2.4 Risicomanagement binnen Nederlandse gemeenten	19
2.4.1 Opkomst van risicomanagement binnen Nederlandse overheidsorganisaties.....	19
2.4.2 Wettelijk kader voor gemeentelijk risicomanagement	20
2.4.3 De knelpunten binnen gemeenten.....	21
2.5 Aandachtspunten voor gemeentelijk risicomanagement	22
Hoofdstuk 3: Risicomanagement gemeentebreed.....	24
3.1 Inleiding	24
3.2 Concerncontrol	24
3.3 Inventarisatie van risico's	24
3.4 Het treffen van beheersmaatregelen	29
Hoofdstuk 4: De overdracht van wegen.....	32
4.1 Inleiding	32
4.2 De lasten	32
4.3 De dekking	34

4.4	Het besluit en de overeenkomst	37
4.5	De risico-inventarisatie.....	39
4.6	Beheersmaatregelen, het onderhoud	42
4.6.1	Algemeen.....	42
4.6.2	De overgedragen wegen en kunstwerken.....	43
4.7	Financiële afdekking van onderhoudslasten en risico's: De reserves en de voorzieningen	50
4.8	De voorgedane risico's	54
4.9	Daadwerkelijk gemaakte kosten, daadwerkelijke bijdragen, daadwerkelijke reservevorming..	61
4.9.1	De bijdragen	61
4.9.2	Mutaties reserves en voorzieningen	63
4.9.3	De daadwerkelijke kosten	65
4.10	De toekomst	68
Hoofdstuk 5: Analyse.....		71
5.1	Inleiding	71
5.2	Communicatie risico's	71
5.2.1	Gemeentebreed	71
5.2.2	De overdracht.....	71
5.3	Risico-inventarisatie	72
5.3.1	Gemeentebreed	72
5.3.2	De overdracht.....	73
5.4	Inschatting kans en impact van de risico's	73
5.4.1	Gemeentebreed	73
5.4.2	De overdracht.....	73
5.5	Hoogte weerstandsvermogen	74
5.5.1	Gemeentebreed	74
5.5.2	De overdracht.....	74
5.6	Beheersmaatregelen	76
5.6.1	Gemeentebreed	77
5.6.2	De overdracht.....	77
5.7	Aandacht voor risicomanagement	79
5.7.1	Gemeentebreed	79
5.7.2	De overdracht.....	80
5.8	Rapporteren over risico's	80
5.8.1	Gemeentebreed	81
5.8.2	De overdracht.....	81
5.9	Vergelijking met 2010.....	82
5.10	Het afdekken van risico's.....	83
5.10.1	Gemeentebreed	83

5.10.2 De overdracht	83
5.11 Samenvatting analyse op concernniveau	85
Hoofdstuk 6: Conclusies	89
Lijst van bestudeerde documenten	91

Risicomanagement in Koggenland

Een onderzoek naar risicomanagement binnen de gemeente Koggenland, geïllustreerd aan de hand van de overdracht van wegen.

Hoofdstuk 1: Hoofdconclusie

Centraal in dit onderzoek staat de onderzoeksvraag: *In hoeverre beheerst de gemeente Koggenland haar risico's (met betrekking tot de overdracht van wegen)?* We beantwoorden deze vraag voor het risicomanagement van de gemeente en voor de onderzochte casus 'overdracht van wegen'.

Het risicomanagement (en daarmee de beheersing van risico's) binnen gemeente Koggenland is in ontwikkeling en dient doorontwikkeld te worden in de komende jaren. Wij constateren dat het college de risico's ten opzichte van 2010 beter is gaan beheersen. Ook informeert het college de raad uitgebreider over de risico's. De definitie van risico wordt binnen de gemeente Koggenland vooral uitgelegd als een gebeurtenis of voorval met een schade x kans (effect) met een negatieve impact. Deze definitie wordt ook intern gecommuniceerd via interne memo's.

Het college heeft geen (formeel) risicomanagementbeleid vastgesteld. Ook heeft het college het risicomanagement nog niet formeel belegd in de organisatie. Positief is dat in 2024 de afdeling concerncontrol (1 fte) is ingericht en de taak heeft gekregen het risicomanagement verder te ontwikkelen.

Op grond van de informatie in de jaarrekening 2023 en de begroting 2025 komen wij tot de conclusie dat de mate waarin Koggenland financiële risico's kan opvangen gunstig is, maar mogelijk een te positief beeld geeft.

De casus 'overdracht van wegen' laat zien dat het risicomanagement voor de overdracht van wegen grotendeels op orde is met het periodiek inspecteren van de werken en kunstwerken (bijvoorbeeld bruggen). Op basis van ervaringen in het recente verleden uit de casus is niet uit te sluiten dat de gemeente ook in de toekomst met onvoorziene risico's wordt geconfronteerd.

Hoofdstuk 2: Onderbouwing hoofdconclusie

2.1 College heeft een definitie van risico, maar heeft deze niet gecommuniceerd naar de raad

De interne definitie die de gemeente Koggenland hanteert is risico 'schade x kans' wat vrij vertaald kan worden als een gebeurtenis of voorval met een schade x kans (effect) met een negatieve impact. Deze definitie is gebruikelijk binnen de gemeenten in Nederland en sluit hiermee goed aan op de gebruikelijke benadering van risico's binnen gemeenteland. Het college heeft de definitie van risico's niet gecommuniceerd met de raad.

2.2 Risicomanagement behoeft verdere ontwikkeling

Het college heeft geen beleid voor risicomanagement vastgesteld en het risicomanagement is in de gemeente Koggenland ook niet formeel belegd (bij verschillende functionarissen). In de afgelopen jaren heeft het risicomanagement wel meer ambtelijke aandacht gekregen en in 2024 is de concerncontroller aangesteld en geïnstrueerd om regie te voeren op het risicomanagement. Dit houdt in dat de concerncontroller regie dient te voeren op het inzichtelijk maken van risico's en beheersen van risico's door de organisatie. Daarnaast dient de controller erop toe te zien dat risico's en beheersmaatregelen periodiek worden geactualiseerd en dient daarover op organisatieniveau te rapporteren. Het is onbekend hoe vanaf de tweede helft 2025 invulling wordt gegeven op de regie van het risicomanagement.

De risico-inventarisatie vindt gestructureerd plaats. De risico's worden op ambtelijk niveau twee keer per jaar geïnventariseerd ten behoeve van de begroting en de jaarrekening. Een medewerker van de afdelingen financiën stelt op basis van die inventarisatie een top-10 samen van de hoogste risico's (kans X impact). Daarentegen wordt deze risico-inventarisatie intern niet door een onafhankelijke functionaris getoetst. Voor de vermelde risico's in de top-10 zijn beheersmaatregelen benoemd, wat opvalt in positieve zin, aangezien andere gemeenten niet altijd expliciet ingaan op de beheersmaatregelen in openbare stukken. De beheersmaatregelen kunnen concreter worden geformuleerd, zodat het ook eenvoudiger is om ze uit te voeren en het voor raadsleden, collegeleden en medewerkers eenvoudiger is vast te stellen dat ze zijn uitgevoerd.

Het is niet vastgelegd wie bestuurlijk en ambtelijk verantwoordelijk zijn voor het verminderen van het risico's en het uitvoeren van de beheersmaatregelen. Ook wordt de werking van de beheersmaatregelen intern niet getoetst door een onafhankelijke functionaris. De top-10 risico's en bijbehorende beheersmaatregelen worden door het college wel met de auditcommissie besproken. Het is hierbij onbekend of er voor risico's van buiten de top-10 ook beheersmaatregelen worden benoemd en worden gerealiseerd.

Ambtelijk krijgt het risicomanagement nog niet de aandacht die het verdient. Voor het uitvoeren van de risicomanagementinstructies is geen structureel budget beschikbaar. Vanwege het opstellen en onderbouwen van de rechtmatigheidsverantwoording zou er bovendien weinig tijd beschikbaar zijn geweest om uitvoering te geven aan het risicomanagement. Tot slot merken wij op dat er in de jaren 2020 tot en met 2024 geen trainingen gevolgd zijn op het gebied van risicomanagement.

2.3 Risicomanagement is ten opzichte van 2010 verbeterd

In maart 2010 publiceerde de rekenkamercommissie van de gemeente Koggenland een onderzoek naar risicomanagement. We hebben de bevindingen uit beide onderzoeken met elkaar vergeleken. De belangrijkste bevindingen zijn:

- In de afgelopen 14 jaar heeft het college geen beleid voor risicomanagement vastgesteld

- Ten opzichte van 2010 heeft het college nu een heldere definitie van risico's, worden twee keer per jaar de risico's geïnventariseerd, worden beheersmaatregelen benoemd en wordt het risico gekwantificeerd. Uit de casus 'overdracht wegen' blijkt bovendien dat ook uitvoering wordt gegeven aan de beheersmaatregelen.
- Het onderzoek uit 2010 concludeert dat de nadruk wordt gelegd op financiële risico's en dat er ruim wordt begroot om te voorkomen dat men terug moet naar de raad. Voor de casus 'overdracht wegen' hebben wij geen aanwijzingen in dit onderzoek gevonden dat het college te ruim heeft begroot.
- De communicatie richting de raad over risico's is verbeterd. De paragraaf weerstandsvermogen (in de jaarstukken en de programmabegroting) bevat een inschatting van de top-10-risico's die zijn voorzien van beheersmaatregelen.

2.4 De mate waarin Koggenland financiële risico's kan opvangen is gunstig, maar geeft mogelijk een te positief beeld

De verhouding tussen het beschikbare weerstandsvermogen (18,9 miljoen) en het geschatte benodigde bedrag om risico's af te dekken (2,6 miljoen) is naar de eigen maatstaven van Koggenland "uitstekend" (zie jaarrekening 2023, paragraaf Weerstandsvermogen, p. 63). Hierbij dient te worden opgemerkt dat het af te dekken bedrag aan risico's momenteel is gebaseerd op de risico-top-10 en niet op de overige geïdentificeerde risico's. Dit terwijl de ambtelijke organisatie veel meer risico's heeft geïnventariseerd en gekwantificeerd. Daarentegen maakt de gemeente nog geen gebruik van de Monte Carlo simulatie, waardoor nu van de fictie wordt uitgegaan dat alle risico's zich in hetzelfde boekjaar zullen voordoen. Hierdoor zijn de af te dekken risico's mogelijk te laag weergegeven, maar kunnen wij dat niet met zekerheid stellen.

Er vindt geen onafhankelijke toets plaats op de risico's en dat kan leiden tot ongewenste situaties waarin risico's onjuist (te zwaar of te licht) worden ingeschat of juist over het hoofd worden gezien. Zo wordt door de meeste gemeenten de fluctuaties van de algemene uitkering als groot risico aangemerkt. Hiervoor wordt in de begroting 2025 aangegeven dat dit opgenomen is in de begroting, echter kan de kans zich voordoen dat dit onvoldoende is vertaald in de begroting door externe ontwikkelingen. Daarnaast worden ook budgetoverschrijdingen binnen verbonden partijen geregeld door andere gemeenten als risico aangemerkt. Deze risico's worden in Koggenland niet vermeld. Ook het tekort op de Wmo wordt niet als een risico gezien, omdat dit wordt verrekend met het overschot op de jeugdzorg. Overigens wordt in dit onderzoek niet geconstateerd dat deze risico's zich hebben voorgedaan in de afgelopen jaren.

2.5 Casus: Hoe pakt het risicomanagement uit bij de overdracht van de wegen

De casus is vrij uniek in de situatie van Koggenland en heeft een lange termijneffect. De situatie was voor gemeente Koggenland lastig. Het gemeentebestuur ervoer dat er geen andere mogelijkheid was dan de wegen overnemen.

Uniek is ook dat er een gezamenlijke risico inschatting met de andere Westfriese gemeenten heeft plaatsgevonden waardoor de kans toeneemt dat verschillende risico's worden onderkend. Tegelijkertijd zijn benoemde risico's overwegend civieltechnisch van aard, en was er weinig oog voor andere typen risico's, zoals bijvoorbeeld het toenemend aantal bezwaar- en beroepschriften in verband met de stijgende OZB-lasten.

Over de gemaakte risico-inschattingen merken wij op dat het niet altijd duidelijk was wat het risico precies inhield. Daarbij zijn de risico's niet voorzien van een inschatting van de onvoorziene kostenpost (de schade) en ook niet van een kans dat het risico zich kan voordoen, uitzonderingen daargelaten. De

gemeenteraad wist dus op het moment van overdracht niet wat de financiële omvang van het risico was. De risico-inventarisatie is tussentijds wel geactualiseerd.

Het risico dat de kosten van het onderhoud van de overgedragen wegen en kunstwerken hoger uitvalt dan begroot, maakt geen onderdeel uit van de risico-top-10. Het college is van oordeel dat ook de eventuele meerkosten gedekt kunnen worden uit de voorzieningen Onderhoud Wegen en Onderhoud Kunstwerken. Deze voorzieningen dienen ook voor de dekking van de kosten van andere wegen en kunstwerken. Ten opzichte van het verleden is er structureel meer geld toegevoegd ('gedoteerd') aan beide voorzieningen: ruim € 91.000 aan de voorziening Onderhoud Wegen (vanaf 2023) en € 51.000 aan de voorziening Kunstwerken (vanaf 2024). Het is wel van belang dat het college de onderbouwing die ten grondslag ligt aan de voorziening tenminste elke vijf jaar actualiseert¹. Of deze bedragen in de toekomst zullen veranderen hangt af van de toekomstige kwaliteitsinventarisatie van de wegen en kunstwerken. Indien het gemeentebestuur besluit om voor de wegen buiten de bebouwde kom dezelfde CROW-normen te hanteren als voor wegen binnen de bebouwde kom, dan zal dit tot een kostenverhoging leiden.

De belangrijkste beheersmaatregel is dat het college jaarlijks met de CROW beheerssystematiek het benodigde onderhoud van de wegen vaststelt, daarvoor reparaties plant en de toevoegingen aan de voorzieningen bijstelt. Voor de kunstwerken wordt om het jaar een lichte en een zware inspectie uitgevoerd. Ook deze werkwijze verhoudt zich goed tot de manier waarop andere gemeenten het meerjarig onderhoud van kunstwerken ter hand nemen. Zolang het college deze beheerssystematiek blijft uitvoeren, de prijzen voor het onderhoud blijft actualiseren en de egalisatievoorzieningen op peil houdt, volgen wij het college in het oordeel dat het niet nodig is om een risico voor onderhoud op te nemen in de risicoanalyse. Onvoorziene omstandigheden kunnen echter wel leiden tot extra onderhoud, dat ten laste komt van de voorzieningen. In 2023 en 2024 deden deze onvoorziene omstandigheden voor. Mogelijk is dit veroorzaakt door wensdenken. Een aantal bedragen uit de business case zijn leidend geweest voor het onderhoud dat wordt gepleegd. Deze bedragen waren gebaseerd op de bedragen die vanuit het HHNK beschikbaar zijn gesteld en op de ambitie om de overdracht budgettair neutraal te laten verlopen, maar niet zozeer op datgene wat daadwerkelijk nodig is. Mocht in de toekomst blijkt dat andere risico's over het hoofd zijn gezien of kosten toch hoger uitvallen, dan zal de gemeente structureel de lasten moeten verhogen of toch een beroep moeten doen op het beschikbare weerstandsvermogen.

¹ <https://commissiebbv.nl/page/view/0336fe42-ffd9-4447-934c-1bf2362924b8/bijlage-8-schema-klein-en-groot-onderhoud>

Hoofdstuk 3: Aanbevelingen

Voor effectievere risicobeheersing geven we vier aanbevelingen voor het college en één voor de gemeenteraad.

1. **College: verbeter uw gemeentebreed risicomanagementmodel en formaliseer uw beleid.**
Formaliseer daarbij duidelijk hoe u risico's inventariseert en analyseert (inclusief uw risicobereidheid) en voorziet de risico's van concrete beheersmaatregelen. Maak daarbij duidelijk wie bestuurlijk (welke portefeuillehouder) en ambtelijk (welke functionaris) primair verantwoordelijk zijn voor het beheersen (van welke) risico's, wie erop toeziet dat de beheersmaatregelen daadwerkelijk worden getroffen en wie de effectiviteit van deze maatregelen evalueert (en hoe vaak).
2. **College: borg onafhankelijke interne reflectie op het risicomanagement.** Zorg voor onafhankelijke kritische reflectie op risico-inventarisaties en -analyses. Dit waarborgt volledigheid van de inventarisatie, ook voor langetermijnrisico's, en beperkt subjectiviteit van de inschattingen. Beleg deze structurele taak bij een functionaris die deze taak onafhankelijk en objectief kan uitvoeren.
3. **College: verbeter het risicobeheer en de informatievoorziening.** Zorg voor voldoende ambtelijke capaciteit voor risicomanagement en de informatievoorziening aan de gemeenteraad over risico's. Verbeter de informatiewaarde van de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing, door ook de risico's (cumulatief) buiten de top-10 te benoemen. Nu wordt in de jaarrekening (paragraaf: weerstandsvermogen) gesuggereerd dat er 10 risico's zijn, terwijl het aantal risico's veel omvangrijker is.
4. **College: pas de risicoberekening aan.** Bereken voortaan de omvang van de risico's (kans dat het risico optreedt X de negatieve gevolgen voor de gemeente uitgedrukt in euro's) op basis van alle risico's (en niet enkel de top 10 risico's). En gebruik daarbij een Monte Carlo simulatie, aangezien de kans dat alle risico's zich gelijktijdig voordoen, verwaarloosbaar is.
5. **Gemeenteraad:** Tot slot attenderen we de gemeenteraad op het belang van goed risicomanagement bij de besluitvorming. Uit de casus Wegen bleek dat de raad niet op een gestructureerde wijze is geïnformeerd over de risico's. Grote delen van de samenleving zijn in transitie. Het gaat hier bijvoorbeeld om jeugdzorg, de omgevingswet en cybercriminaliteit, maar ook inclusiviteit, vitaliteit, duurzaamheid en betaalbare woningen. De route om deze veranderingen te realiseren is vaak onzeker en zaken lopen vaak anders dan verwacht. Goed risicomanagement waarbij risico's gestructureerd en systematisch worden gewogen en gemanaged is daarbij van belang. U kunt betere beslissingen nemen als u voorafgaand aan een raadsbesluit structureel wordt geïnformeerd over risico's, als u ze onderling kunt bespreken en kunt afwegen langs de lijn van publieke waarden, continuïteit, de gemeentelijke financiën en het imago van de gemeente. Dit kan door in het onderdeel 'Kanttekeningen' in het raadsvoorstel altijd de risico's te benoemen langs de lijnen publieke waarden, continuïteit, de gemeentelijke financiën en het imago van de gemeente waarmee het college ook expliciet aangeeft als er geen risico's zijn voor deze onderwerpen.

Hoofdstuk 4: Bestuurlijke reactie en nawoord

4.1 Reactie college van B en W

De rekenkamer heeft (nog) geen bestuurlijke reactie van het college van B en W ontvangen. Mocht de rekenkamer een reactie ontvangen, dan zal de rekenkamer deze reactie, voorzien van een nawoord afzonderlijk publiceren op de website.

Achtergrond

Op 21 mei 2025 hebben wij het college van B en W verzocht om voor 11 juni bestuurlijk te reageren op onze conclusies en aanbevelingen in het concept bestuurlijk rapport. We hebben daarbij aangegeven de bestuurlijke reactie integraal te zullen opnemen in het bestuurlijk rapport en deze reactie mogelijk te voorzien van een nawoord.

Op 17 juni had de rekenkamer geen reactie ontvangen van het college. We hebben het college aangeboden om ons uiterlijk op 20 juni de bestuurlijke reactie toe te sturen. We hebben aangegeven dat als we dan geen reactie ontvangen, we het rapport onder embargo aan de agendacommissie te zullen toesturen en dat we het rapport op 1 juli openbaar maken. Ook hebben we aangegeven een eventuele bestuurlijke reactie die wij na 20 juni ontvangen, los van het rapport openbaar zullen maken.

Op 19 juni heeft de gemeentesecretaris laten weten dat de bestuurlijke reactie intern is uitgezet. Gemeentesecretaris geeft aan te verwachten op redelijke termijn een bestuurlijke reactie in het college te kunnen bespreken en daarna naar de rekenkamer door te kunnen sturen. Omdat het de drukke periode van jaarrekening en perspectiefnota betreft, kon de rekenkamer geen specifieke planning worden gegeven voor de ontvangst van de bestuurlijke reactie.

De rekenkamer heeft op 23 juni besloten het rapport onder embargo toe te sturen aan de agendacommissie.

Risicomanagement in Koggenland

Een onderzoek naar risicomanagement binnen de gemeente Koggenland, geïllustreerd aan de hand van de overdracht van wegen.

Hoofdstuk 1: 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 in beginsel de vorm hebben van een control model 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, is eerst een literatuurstudie verricht. Hierbij is 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 wegenoverdracht goed te traceren, is een documentenanalyse uitgevoerd en zijn enkele interviews afgenomen. Zo zijn beleidsdocumenten, de risicoparagrafen van de programmabegrotingen en jaarverantwoordingen, etc. geanalyseerd en zijn de meest relevante documenten die betrekking hebben op de wegenoverdracht van een analyse voorzien. De respondenten zijn werkzaam binnen de controlfunctie van de gemeentelijke organisatie en uiteraard binnen de organisatieonderdelen die zich bezig hebben gehouden met de wegenoverdracht.

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 wegenoverdracht 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 wegenoverdracht. 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.

Gesteld zij, dat op basis van één casus uiteraard geen generaliseerbaar beeld kan worden verkregen van de manier waarop risicomanagement binnen de gemeentelijke praktijk wordt vormgegeven. Wel is het echter mogelijk om vanuit deze casus te reflecteren op het gemeentebrede beleid en om structurele patronen te herkennen, die zich mogelijk ook voordoen bij andere activiteiten en projecten die de gemeente uitvoert.

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 wegenoverdracht. 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.

Hoofdstuk 2: Het aandachtskader

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een aandachtskader van de rekenkamer om de praktijk van het risicomanagement te analyseren en te beoordelen. Dit aandachtskader wordt los van de gemeente zelf ontwikkeld om de analyse en beoordeling zo objectief en onafhankelijk mogelijk te maken. Het aandachtskader is gebaseerd op een theoretische verkenning en op inzichten die bij andere gemeenten zijn opgedaan. Het hoofdstuk gaat eerst in op de vraag wat onder een risico en wat onder risicomanagement kan worden verstaan. Daarna wordt ingegaan op risicomanagement binnen gemeenten. Daarbij worden de opkomst van het begrip, de wettelijke kaders, maar ook de knelpunten van gemeentelijk risicomanagement behandeld. Vervolgens worden de aandachtspunten uitgewerkt op basis waarvan een gemeentelijk risicobeheersingssysteem geanalyseerd kan worden.

2.2 Definitie van risico

Risico is de mogelijkheid dat positieve verwachtingen niet in vervulling gaan (Haller, 1975, Nilsen & Olsen, 2005, Carlsson-Wall, 2019, VNG, 2022). Deze definitie bevat twee basale elementen: de mogelijkheid ofwel de kans en het niet vervullen van verwachtingen ofwel het zich voordoen van bepaalde negatieve effecten (COSO, 2017). Risico verwijst dus naar de kans dat bepaalde effecten of gebeurtenissen zich al dan niet gaan voordoen, met negatieve consequenties als gevolg. Vaughan (1996, p. 8) stelt deze twee elementen eveneens centraal en omschrijft risico als “a condition in which there is a possibility of an adverse deviation from a desired outcome that is expected or hoped for”. Baldry definieert risico als “the potential for realisation of unwanted, negative consequences of an event”, waarin de elementen kans en negatief effect duidelijk terugkomen (1998, p. 36). Ook Carter gaat in op deze elementen, zij het, dat hij zowel positieve als negatieve effecten in de definitie betreft. Hij definieert risico als de mate van variatie in de mogelijke effecten van een onzekere gebeurtenis (Carter, 1981). Ook hier is sprake van een kans en ook hier worden mogelijke effecten in de definitie betrokken. Fone en Young definiëren in dezelfde lijn: “Risk is the variation in outcomes around an expectation” (2000, p. 2). Claes sluit aan op deze definities, maar concentreert zich op negatieve effecten: risico is de mogelijkheid dat in een gegeven periode en situatie, positieve verwachtingen niet in vervulling gaan (Claes, 2007). Vanuit de twee basis elementen waaruit risico is opgebouwd, kan dan de volgende formule geconstrueerd worden:

Risico = Kans x Effect

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

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

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

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

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

Tabel 2.1: *Categorisering van risico's*

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

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

2.3 *Risicomanagement*

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

Bron	Definitie van het begrip risicomanagement
Bannister en Bawcutt (1981)	"Risk Management may be defined as the identification, measurement and economic control of risks that threaten the assets and earnings of a business or other enterprise."
Hoffman (1985)	"Risk Management ist das unternehmenspolitische Instrument zur Sicherung der Unternehmensziele."
Williams en Heins (1989)	"Risk Management is the identification, measurement and treatment of exposures to potential accidental losses, almost always in situations where the only possible outcomes are losses."
Aart, Horbeek, Jongsma en Verdonk (1990)	"De interactieve en iteratieve functie in het managementproces die tot doel heeft de onzekerheden, die de doelstellingen van een organisatie in positieve of negatieve zin kunnen beïnvloeden, op bedrijfseconomische wijze zo volledig en systematisch mogelijk te beheersen."
Louwman en Steens (1994)	"Het geheel van activiteiten en maatregelen, gericht op het beheersen van risico's waaraan de risico-objecten zijn blootgesteld."
Claes (2007)	"Risicomanagement is een systematisch en regelmatig onderzoek naar risico's die mensen, materiele en immateriële belangen en activiteiten bedreigen, en de formulering en implementering van een geïntegreerd beleid met betrekking tot risicoreductie, risico-overdracht en risicofinanciering."

Willekeurige gemeente	“Een systematisch en cyclisch proces om risico’s te identificeren, te analyseren en te beoordelen. Op basis hiervan maatregelen te nemen en te evalueren.”
-----------------------	--

Tabel 2.2: Definities van risicomanagement

Talrijke andere definities zijn denkbaar. De bovenstaande weergave maakt echter duidelijk, dat in vrijwel alle gevallen risicomanagement van doen heeft met systematisch onderzoek naar risico’s en met het formuleren van maatregelen om deze risico’s te beheersen (vgl. Chapman, 2001, p. 147, Fone en Young, 2000, p. 41, VNG, 2022). Risicomanagement kent doorgaans een gefaseerde aanpak. Zo zullen risico’s eerst geïnterviewd moeten worden. Vervolgens zal de kans moeten worden ingeschat dat de risico’s tot schade leiden en zal een onderzoek moeten worden ingesteld om de risico’s te verkleinen en te voorzien van beheersmaatregelen. Daarna zullen de mogelijkheden tot risicofinanciering en tot overdracht van risico’s onderzocht moeten worden. Tot slot zal het beleid regelmatig getoetst moeten worden aan de veranderende omstandigheden (vgl. Claes, 2007, p. 14, Vaughan, 1996, p. 34, Aritua e.a., 2011, p. 303). Al deze fasen zijn evenzeer van belang, hoewel soms betoogd wordt, dat de inventarisatiefase nog wel eens te weinig aandacht krijgt (Aritua e.a., 2011, p. 304). Uiteraard zijn andere faseringen mogelijk, waarbij andere accenten worden gelegd. Sommige auteurs onderscheiden risk assessment, een fase waarin identificatie, analyse en prioritering plaatsvindt en risk control, de fase waarin risico management planning, risico monitoring en het treffen van beheersmaatregelen plaatsvindt (Raz en Michael, 2001). Anderen onderscheiden zeven fasen: het identificeren van risico’s, het analyseren van kansen en effecten, het ontwikkelen van een strategie om risico’s te reduceren, het monitoren van risicofactoren, het opstellen van een contingentieplan, het managen van een mogelijke crisis en het herstellen van een crisis (Raz en Michael, 2001). Ook wordt soms naar analogie met de plan-do-check-act cyclus vier fasen onderscheiden in risicomanagement: identificatie, analyse, beheersing en rapportage (Kliem en Ludin, 1997). Het Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission onderscheidt het formuleren van doelstellingen, het inventariseren van gebeurtenissen, het beoordelen van risico’s, het formuleren van reacties op risico’s en beheersmaatregelen en het communiceren en monitoren. Een en ander zal in een adequate interne omgeving moeten plaatsvinden (COSO, 2004, p. 8).

De term risicomanagement wordt voor het eerst in 1956 geïntroduceerd (Claes, 2007), maar feitelijk wordt al aan risicomanagement gedaan sinds er organisaties zijn (Vaughan, 1996, p. 2, Carlsson-Wall, 2019). Risicomanagement is immers noodzakelijk, gelet op haar doelstelling: het veiligstellen van de organisatiedoelstellingen (Hoffmann, 1985, Mehri, 2021). Iedere organisatie maakt bij nadere beschouwing periodiek een inschatting van mogelijke risico’s en beziet hoe deze risico’s het best zijn te beheersen, wil zij in staat zijn de realisatie van haar doelstellingen te garanderen.

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

De belangrijkste bijdrage aan de populariteit van risicomanagement wordt echter geleverd door de publicatie van de Sarbanes Oxley Act in 2002, een wet die risicomanagement voorschrijft voor beurtgenoteerde organisaties (Miller, e.a., 2008). In navolging op deze wet lanceert de bovengenoemde Committee of Sponsoring Organisations in 2002 een model om risico's te beheersen: COSO I, in 2004 aangescherpt tot COSO II. In COSO II wordt het begrip enterprise risk management omschreven als: "A process, effected by an entity's board of directors, management and other personnel, applied in strategy setting and across the enterprise, designed to identify potential events that may affect the entity, and manage risks to be within its risk appetite, to provide reasonable assurance regarding the achievement of entity objectives" (COSO, 2004, p. 2). Het betreft hier dus niet alleen statische, maar feitelijk alle risico's. In latere versies wordt enterprise risk management omschreven het als "The culture, capabilities, and practices, integrated with strategy-setting and performance, that organizations rely on to manage risk in creating, preserving, and realizing value" (COSO, 2017, p. 10). De COSO modellen zijn nadien door veel landen aanvaard en overgenomen in diverse codes voor private en later ook publieke organisaties.

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

2.4 Risicomanagement binnen Nederlandse gemeenten

2.4.1 Opkomst van risicomanagement binnen Nederlandse overheidsorganisaties

Overheidsorganisaties hebben niet alleen de taak hun interne beheersing adequaat in te richten, maar doorgaans ook een maatschappelijke verantwoordelijkheid. Deze laatste verantwoordelijkheid levert een scala aan extra risico's op welke beheerst moeten worden (Tangsgaard, 2022). Het kan hier om natuurrampen, pandemieën, maar ook macro-economische ontwikkelingen gaan. Het beheersen van dit soort risico's wordt hoe langer hoe meer tot de verantwoordelijkheid van de publieke sector gerekend (Marchi en Ravets, 1999, Hiriart, Martimort en Pouyet, 2010). "Public risks come in two broad forms: social risks and organisation risks. Governments can have responsibilities in both areas" (Fone en Young, 2000, p. 13). Ook worden binnen het publieke domein grootschalige projecten uitgevoerd, met de nodige risico's van dien. "Risk management is mandatory for capital infrastructure schemes in the public sector", stellen Aritua en anderen in dit verband (Aritua e.a., 2011, p. 303). Daarnaast staan overheidsorganisaties vanaf de tachtiger jaren onder een toenemende druk om doelmatiger, transparanter en meer beheersbaar te opereren (Baldry, 1998, p. 35). In navolging van de private sector neemt risicomanagement binnen overheidsorganisaties snel aan populariteit toe om de beheersing van interne en externe risico's te kunnen waarborgen: "Risk management has become an important process for public organisations (...) for delivering organisational goals. This may be due to the increasing pressures for improved performance in organisations or from increasingly challenging external environments within which organisations have to exist. Whatever the case, good risk management is considered a critical ingredient for the success of organizational endeavours" (Aritua, p. 2011, p. 304). Diverse codes en richtlijnen worden vanaf het nieuwe millennium opgesteld, die de implementatie van risicomanagement binnen overheidsorganisaties voorschrijven of faciliteren (Paape e.a., 2009, p. 39, Palermo, 2014, Carlsson-Wall, 2019, Andersen & Young, 2023). "The Good Governance Standard for Public Services" geïntroduceerd in 2004 in het Verenigd Koninkrijk en de Nederlandse "Zorgbrede Governance Code" uit 2022 zijn hier goede voorbeelden van (Drennan and McConnell, 2007, p. 44, Brancheorganisatie Zorg, 2022).

De opkomst van risicomanagement is ook Nederlandse gemeenten niet ontgaan, met als gevolg dat de meeste gemeenten vanaf 2005 risicomanagement organisatorisch en procedureel verankerd hebben (Nilsen & Olsen, 2005, Anderson, 2010, Mehri, 2021).

2.4.2 *Wettelijk kader voor gemeentelijk risicomanagement*

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

“Het weerstandsvermogen² bestaat uit de relatie tussen:

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

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

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

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

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

De toelichting op het bovenstaande artikel vermeldt het volgende:

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

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

² Het weerstandsvermogen kan gedefinieerd worden als het vermogen om tegenvallers op te vangen zonder dat de continuïteit in gevaar komt. Dit vermogen kan worden uitgedrukt als de verhouding tussen de weerstandscapaciteit en de te lopen risico's. De weerstandscapaciteit bestaat uit de potentieel in te zetten middelen om tegenvallers op te vangen (Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden, site, 2011).

treffen van financiële voorzieningen of maatregelen. Deze maatregelen dienen ter dekking van risico's die monetair vertaald kunnen worden en worden vaak tegenover maatregelen met een meer operationeel karakter gesteld; de beheersmaatregelen.

2.4.3 De knelpunten binnen gemeenten

In de praktijk van gemeenten levert risicomanagement soms problemen op. Deze problemen bevinden zich allereerst op conceptueel niveau. Omdat het begrip risico doorgaans vrij abstract wordt gedefinieerd als iedere vorm van bedreiging, kan iedere ontwikkeling als risico worden aangemerkt (vgl. Miller, 2008, p. 943, Carlsson-Wall, 2019). Positieve kenmerken of ontwikkelingen kunnen in de gemeentelijke praktijk vrij snel als risico worden aangemerkt. Hoog opgeleide ambtenaren, doorgaans beschouwd als een sterk punt van een organisatie, brengt bijvoorbeeld een vergroot risico met zich mee dat deze ambtenaren elders een betere betrekking vinden of teveel tegengas geven richting de bestuurders. Een daadkrachtig en eensgezind dagelijks bestuur, ook vaak gezien als positief punt, levert het risico op dat het algemeen bestuur haar grip op de organisatie gaat verliezen, met alle gevolgen voor het democratisch gehalte van de besluitvorming van dien. De bovenstaande opmerking betreft een enkele gebeurtenis, een ontwikkeling of een situatie die zich kan voordoen. Daarnaast bestaat een conceptueel afbakeningsprobleem. Ontwikkelingen leiden immers vaak tot andere ontwikkelingen en de vraag rijst hoever men door kan en moet gaan met het traceren van indirecte effecten. Overigens zijn ook de causale verbanden tussen de ontwikkelingen en effecten onderling lang niet altijd helder in de praktijk van gemeenten.

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

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

Als het inventariseren van risico's al lastig is, dan geldt dit te meer voor het formuleren van effectieve beheersmaatregelen (Drennan and McConnell, 2007, p. 48, Carlsson-Wall, 2019). Het formuleren en implementeren van maatregelen veronderstelt immers, dat een gemeente effectief kan interveniëren op situaties die zich wellicht in de toekomst kunnen voordoen. Deze veronderstelling is slechts deels houdbaar in de praktijk van gemeenten (vgl. Baldry, 1998, p. 37, Andersen & Young, 2023). Maatregelen leveren soms ongewenste en indirecte effecten op, met als gevolg dat de effectiviteit van deze maatregelen nog wel eens ter discussie staat (in 't Veld, 1989). Het risico dat binnen een gemeente een pyroomaan opstaat, is een algemeen erkend risico. Het formuleren en implementeren van de meest effectieve maatregelen om dit risico te bestrijden is echter veel lastiger.

Tot slot veronderstelt goed risicomanagement dat risico's zo volledig en grondig mogelijk worden geïnventariseerd en worden gecommuniceerd (Andersen & Young, 2023). Ook deze veronderstelling is niet altijd valide in de praktijk. Ambtelijk managers, maar ook bestuurders, doen immers graag een beroep

op onvoorzienbare en het liefst exogene factoren, mochten budgetten overschreden zijn of doelstellingen niet zijn gehaald. Het blootleggen van risico's vooraf ontnemt managers en bestuurders de mogelijkheid om deze factoren achteraf als excuus te gebruiken (Klaassen & Bordewijk, 2000, Anderson, 2006).

Samengevat is het dus in de praktijk van gemeenten niet altijd bekend wat precies een risico is en wat de impact van dat risico is, levert de concentratie op bepaalde risicogebieden soms een tunnelvisie op, is de kans dat een bepaald risico zich voordoet niet altijd bekend, is ook de effectiviteit van de beheersmaatregelen niet altijd helder en worden risico's soms bewust achtergehouden om daar later in de vorm van een onvoorzienbare omstandigheid een beroep op te kunnen doen. Dit maakt, dat voorzichtig met risicomanagement moet worden omgegaan: risicomanagement mag nooit de indruk wekken dat alle risico's bekend zijn en dat de organisatie is voorbereid op al wat komen gaat (vgl. Vaughan, 1996, p. 39, Carlsson-Wall, 2019, VNG, 2022). Dit maakt ook, dat risicomanagementmodellen die voorbij gaan aan bovenstaande complicaties, de nodige hinder ondervinden in de praktijk. Paape e.a. stellen in dit verband het volgende: "Risicomanagementconsultants koesterden beide modellen (COSO I en II, red.), hoewel de 'meer ontwikkelde' consultants vanaf het begin wisten dat de modellen een aantal misleidende vooronderstellingen en tekortkomingen bevatten, die nog wel eens beschamend aan het daglicht konden komen. Onder de meest ingebakken fouten zaten curieuze opvattingen over de homo economicus" (2009, p. 28).

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

2.5 Aandachtspunten voor gemeentelijk risicomanagement

In essentie staat bij risicomanagement het onderkennen en beheersbaar maken van risico's centraal. Risico's kunnen worden gereduceerd door beheersmaatregelen te treffen of door monetaire voorzieningen te treffen (of beide). Verder is het van belang dat de inventarisatie en inschatting van risico's onafhankelijk plaatsvindt (VNG, 2022, Tangsgaard, 2022). Dit hoeft niet door een externe partij gedaan te worden; ook een medewerker van de gemeente kan deze taak vervullen. Deze medewerker zal echter niet werkzaam binnen de afdeling mogen zijn waar de risico's betrekking op hebben. Vervolgens zullen waar mogelijk beheersmaatregelen geformuleerd moeten worden (Andersen & Young, 2023). Deze maatregelen worden doorgaans geformuleerd en doorgevoerd binnen de afdeling waar het risico zich primair voordoet. Risico's waar geen of slechts deels beheersmaatregelen voor getroffen worden, zullen monetair vertaald moeten worden. Daarbij wordt doorgaans een Monte Carlo simulatie gedraaid, aangezien de risico's zich niet allemaal tegelijk voordoen. De uitkomst van deze simulatie is het minimale bedrag dat aanwezig dient te zijn aan weerstandscapaciteit. Onafhankelijk zal geconstateerd moeten worden in hoeverre de beheersmaatregelen daadwerkelijk worden getroffen en in hoeverre deze maatregelen tot het beoogde effect leiden. Medewerkers en zeker de verantwoordelijke budgethouders, zullen toereikend geëquipeerd moeten zijn om invulling te geven aan risicomanagement. Tot slot worden de rapportages richting de directie, het college en de raad onafhankelijk vormgegeven (Hiriart, Martimort en Pouyet, 2010). Om die onafhankelijkheid te borgen, wordt binnen gemeentelijke organisaties vaak het three lines of defence model³ gebruikt, maar dit is uiteraard niet noodzakelijk. Ook op andere manieren kan organisatorisch in onafhankelijkheid worden voorzien.

³ Het three lines of defence model verwijst naar de manier waarop de verantwoordelijkheden ten aanzien van risico's organisatorisch zijn belegd.

Voor dit onderzoek kunnen de bovenstaande beschouwingen worden vertaald naar de volgende aandachtspunten, waarbij het college als eindverantwoordelijk wordt aangemerkt (vgl. VNG, 2022).

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

Tabel 2.3: Aandachtspunten voor risicomanagement binnen een gemeente

Ter toelichting kan worden opgemerkt, dat het treffen van monetaire voorzieningen en beheersmaatregelen complementair zijn ten opzichte van elkaar. Als men bijvoorbeeld het gehele risico heeft afgedekt met beheersmaatregelen, dan is het treffen van een voorziening niet nodig. Aan de andere kant kan het zich voordoen, dat de ingezette beheersmaatregelen slechts een deel van het risico afdekken. In dat geval kan voor het rest-risico een voorziening worden getroffen.

Hoofdstuk 3: Risicomanagement gemeentebreed

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de manier waarop de gemeente Koggenland het risicomanagement gemeentebreed vormgeeft. Daarbij wordt ingegaan op de manier waarop de risico's worden geïnventariseerd, worden voorzien van beheersmaatregelen en worden gecommuniceerd naar de raad. Dit hoofdstuk betreft enkel de bevindingen zoals deze tijdens het onderzoek naar boven zijn gekomen. Tijdens de latere analyse zullen deze bevindingen afgezet worden tegen het aandachtskader.

3.2 Concerncontrol

Op de vraag hoe het risicomanagement organisatorisch is belegd, wordt ambtelijk het volgende antwoord gegeven: "De gemeente Koggenland heeft per 1 januari 2024 de functie Concerncontroller (tot en met 2025) toegevoegd aan de formatie met als doel de functie concerncontroller voor de gemeente Koggenland "neer te zetten"". Hiertoe is een instructie opgesteld voor de controller. Deze functie is in ontwikkeling, mede omdat het een nieuwe functie betreft per 1-1-2024. Het risicomanagement in de gemeente Koggenland is formeel nog niet belegd. Er is in de instructie voor de controller wel een passage opgenomen wat gaat over de regievoering op het inzichtelijk maken en beheersen van de risico's en toezicht houden en adviseren bij risicovolle veranderingen en projecten. Voor het beheersen van de risico's en toezicht houden en adviseren bij risicovolle veranderingen en projecten is nog geen beleid is vastgesteld" (Schriftelijke reactie, 2 juli 2024).

In de instructie voor de concerncontroller worden enkele doelstellingen van de concerncontroller opgevoerd, waaronder het regie voeren op het inzichtelijk maken en beheersen van risico's (Instructie, 2024). In het takenpakket van de concerncontroller wordt deze doelstelling nader uitgewerkt. Zo dient de concerncontroller er op toe te zien dat risico's en beheersmaatregelen periodiek worden geactualiseerd. Tevens is de concerncontroller verantwoordelijk voor het opstellen van een organisatiebrede rapportage over de omvang van de risico's en de kwaliteit van de getroffen beheersmaatregelen. Waar nodig doet de concerncontroller verbetervoorstellen. Daarnaast houdt de concerncontroller toezicht op de control op de risicovolle projecten door middel van toetsing van de financiële rapportages, de krediet- en exploitatiebijstellingen en onderzoekt de concerncontroller periodiek het verloop van een bepaald project of –onderdeel. Tot slot begeleidt en adviseert de concerncontroller de organisatie bij grootschalige en/of risicovolle veranderingsprocessen (Instructie, 2024).

3.3 Inventarisatie van risico's

Op de vraag hoe risico's worden geïnventariseerd en hoe de organisatie tot de juiste beheersmaatregelen komt, wordt ambtelijk het volgende antwoord gegeven: "Bij de voorbereiding van elk P&C product wordt een schrijfsessie belegd per team, waarbij de beleidsmedewerker, de teamleider en de verantwoordelijke P&C adviseur aanwezig is. Het resultaat van de schrijfsessie (financieel, beleidsmatig en de risico's) wordt in de lijn beoordeeld (teamleider-afdelingshoofd) en besproken met de verantwoordelijk wethouder. Daarna wordt de info verwerkt in het betreffende P&C product. De risico-inventarisatie maakt onderdeel uit van de schrijfsessie, er vindt geen aparte ronde plaats voor het ophalen van de risico's. Wel wordt voorafgaand aan de schrijfsessie vanuit Financiën een mail verzonden met informatie over de risico-inventarisatie.

De risico's worden verzameld en in een totaalijst geplaatst waar alle risico's in worden opgenomen. Daarna beoordeelt Financiën de risico's op impact en kans om het uiteindelijke financiële risico te bepalen. Indien nodig wordt er nog een verdiepingsvraag aan de beleidsmedewerker/teamleider gesteld ter verduidelijking of wanneer er sprake is van bijzondere risico's (qua impact of kans).

Vervolgens wordt een top 10 samengesteld met de 10 grootste risico's (impact X kans), met name gebaseerd op het financiële effect. De top 10 wordt samengesteld door een medewerker op Financiën.

De risico-inventarisatie maakt onderdeel van de P&C-cyclus voor de Begroting en Jaarrekening en wordt opgenomen in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing. Deze paragraaf wordt niet opgenomen in de perspectiefnota, maar wel in de programmabegroting en jaarrekening" (Schriftelijke reactie, 2 juli 2024).

De programmabegroting 2024 sluit hierop aan. Gesteld wordt, dat de risico's periodiek geïnventariseerd worden. Vervolgens wordt een top 10 risico's gepresenteerd in de begroting en de jaarstukken. Het gaat dan vooral om de financiële risico's. Het totaalbedrag van de gepresenteerde risico's (€ 1.986.500) is de benodigde weerstandscapaciteit (Programmabegroting 2024, p. 45).

De geïnventariseerde risico's worden vervolgens afgezet tegen de weerstandscapaciteit. De gemeente geeft hiertoe op begrotingsbasis aan wat de totale weerstandscapaciteit is. Deze weerstandscapaciteit bestaat uit de onbenutte belastingcapaciteit, de post onvoorzien en de algemene reserves. De totale weerstandscapaciteit bedraagt voor 2024 € 18.828.000 (Programmabegroting 2024, p. 44).

Tijdens deze inventarisatieslag speelt de concerncontroller nog geen prominente rol: "De concerncontroller heeft geen rol in het ophalen van de risico's. De informatie voor de beheersmaatregelen wordt aangeleverd door het betreffende organisatieonderdeel (medewerker team of teamleider)" (Schriftelijke reactie, 2 juli 2024). Desgevraagd wordt het volgende in dit verband gesteld. Voor 2024 werd de functie van concerncontroller gecombineerd met de functie van teamleider Financiën. De concerncontrol functie kwam daardoor wat minder uit de verf. Sinds begin 2024 is deze combinatie losgelaten en werkt men met een eigenstandige concerncontroller. Deze concerncontroller kan zich zeker uitlaten over de kwaliteit van de risico-inventarisatie en de beheersmaatregelen, maar dit gebeurt in de praktijk nog niet. Vraagstukken op het gebied van rechtmatigheid vergen op dit moment eveneens veel tijd (Interview, 11 september 2024).

Ook buiten de begroting en jaarrekening wordt aandacht besteed aan risico's: "In het format van de college-adviezen en raadsvoorstellen is een vast onderdeel opgenomen voor de risico's en kanttekeningen. Na vaststelling van het betreffende raadsvoorstel of collegeadvies vindt hier geen directe sturing op plaats" (Schriftelijke reactie, 2 juli 2024).

Als voorbeeld kan de jaarrekening 2023 dienen. Op 23 januari 2024 wordt intern een memo verstuurd naar de teamleiders om de paragraaf weerstandvermogen in deze jaarrekening vorm te geven. De memo verwijst naar het BBV waarin deze paragraaf wordt voorgeschreven.

De memo maakt duidelijk, dat de risico's twee keer per jaar worden geïnventariseerd: "Bij de jaarstukken moeten de risico's worden geactualiseerd. Het vertrekpunt is een lijst met de meest actuele risico's. De laatste keer dat de risico's zijn geactualiseerd is bij de begroting 2024 (besluit november 2023). Daarom zijn de risico's uit de begroting 2024 meegestuurd. (Schriftelijke reactie, 2 juli 2024)

De paragraaf weerstandsvermogen wordt opgesteld bij het samenstellen van de programmabegroting en de jaarrekening. Bij beide documenten worden de risico's geactualiseerd. Dat betekent dat er voor het actualiseren van de risico's gekeken wordt naar het laatst vastgestelde document (jaarrekening of programmabegroting). De programmabegroting wordt in november door de raad vastgesteld. De jaarstukken worden in juni door de raad vastgesteld. Als we de risico's in de jaarstukken 2023 (besluit juni 2024) gaan actualiseren, gebruiken we dus de risico's uit de laatst vastgestelde document. Dat is de programmabegroting 2024 (besluit november 2023)" (Memo Risico's, 2024, p. 3).

Het volgende proces wordt voorgestaan: "Het team financiën stelt de paragraaf op. De risico's worden door alle teams in de organisatie geïnventariseerd. Team financiën verwerkt de aangeleverde risico's in de paragraaf. Team financiën deelt een locatie in Teams waar de betreffende documenten en formats

klar staan. De risico's worden tijdens de schrijfsessies ingevuld. De ingevulde formats worden door het team financiën gebruikt om de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing af te ronden.

In een eerder stadium (voor de schrijfsessies) wordt via mail informatie verstrekt over het samenstellen van de risico's. De reden hiervoor is dat er dan langer te tijd is om op een gedegen manier over de risico's na te denken. Bovendien zijn betrokken(en) tijdens de schrijfsessies bekend met de verstrekte informatie. Ook is het mogelijk om met de teams in een aparte sessie (voorafgaand aan de schrijfsessies) over de risico's na te denken" (Memo Risico's, 2024, p. 1).

In de memo worden risico's als volgt gedefinieerd: "Bij het bepalen van het risico gaat het om een ongewenste eenmalige (incidentele) gebeurtenis waarmee geen rekening is gehouden (of kan worden gehouden) in de begroting. Het risico wordt bepaald aan de hand van de relatie tussen oorzaak, gevolg en de kans dat het zich voordoet. Als een ongewenste gebeurtenis zich voordoet, zal dit eenmalig tot (grote) uitgaven leiden. Deze uitgaven worden gedekt uit de algemene reserve. Daarom wordt in de paragraaf weerstandsvermogen de totale omvang van de risico's afgezet tegen de omvang van de algemene reserve. Zoals hierboven gemeld gaat het om een eenmalige ongewenste gebeurtenis. Dat betekent dat structurele lasten niet worden opgenomen als risico. Een voorbeeld daarvan is prijsstijging. Als de prijzen harder stijgen dan de indexatie die is meegenomen in de begroting, wordt dit toegelicht in de jaarrekening. Bij de volgende begroting kan het bedrag worden aangepast naar het juiste niveau. Het is aan het college om de raad voor te stellen de prijsstijging te verwerken in de begroting. Uitgaven waarvan het risico al is gedekt door het treffen van een voorziening wordt ook niet als risico opgenomen. Door het instellen van een voorziening ga je er immers vanuit dat een voorval zich met grote waarschijnlijkheid zal voordoen" (Memo Risico's, 2024, p. 2).

Het format dat gehanteerd wordt, kan als volgt worden toegelicht:

"Risico's kunnen worden aangeleverd via een daarvoor ontwikkeld format. In het format zijn kolommen opgenomen. Bovenaan elke kolom is cursief beschreven wat in de betreffende kolom kan worden ingevuld. Voor de volledigheid hieronder een uitleg per kolom:

Onderwerp (kolom A)

Geef in deze kolom kort weer (hooguit een paar woorden) waar het over gaat.

Beschrijving van het risico (kolom B)

Beschrijf in deze kolom wat (ongewenste gebeurtenis) er niet goed kan gaan, waardoor dat veroorzaakt wordt en wat de gevolgen zijn.

Beheersmaatregel (kolom C)

Geef weer welke actie er (is) wordt ondernomen om de oorzaak van de ongewenste gebeurtenis weg te nemen of het gevolgen daarvan te verkleinen.

Bedrag impact (kolom D)

Schat wat de totale financiële schade is in euro's als het ongewenste voorval zich voordoet.

Kans in procent (Kolom E)

Schat in hoe groot de kans is dat het ongewenste voorval zich voordoet. Druk dat uit in een percentage.

Bedrag x kans (kolom F)

Het financiële risico wordt berekend door het bedrag impact te vermenigvuldigen met de kans dat het zich voordoet" (Memo Risico's, 2024, p. 3).

De volgende aandachtspunten worden meegegeven:

- "Risico's dienen van materiële betekenis te zijn. Risico' waarbij het bedrag van kolom F (bedrag x kans) kleiner is dan € 25.000 worden niet als risico in de jaarstukken gepresenteerd. Het kan geen kwaad dit risico te benoemen en te monitoren.

- Hanteer een realistisch percentage (kans). Als hulpmiddel kun je het percentage uitzetten in de tijd. Dus kans van 50% betekent dat dit naar verwachting 1 keer in de 2 jaar voor komt. Een kans van 20% betekent 1 keer in de 5 jaar. Als het risico al langer bestaat, kijk dan hoe vaak het risico zich afgelopen jaren heeft voorgedaan. Als dit de afgelopen 10 niet gebeurd is, is een percentage van bijvoorbeeld 50% dan wel realistisch?
- Ga na hoeveel invloed je hebt op het risico. Een fictief voorbeeld. Natuurgeweld (storm, wateroverlast, blikseminslag) is iets wat je overkomt. Veel schade maar een zeer kleine kans dat dit gebeurt (misschien maar 2%). Ander fictief voorbeeld. Als bomen ziek zijn waardoor er ineens grote takken af kunnen breken kan schade ontstaan maar ook persoonlijk letsel. Stel dat er nog geen actie is ondernomen, is de kans groot dat het zich voordoet. In zo'n geval kun je een hoger percentage hanteren.
- Houd er rekening mee dat je bij hoge percentages (70% - 80%) eigenlijk zegt dat het voorval zich zeker zal voordoen. Hier had dus allang via de begroting of andere interne processen rekening mee gehouden kunnen worden. In dat geval is een goede uitleg bij 'beheersmaatregelen' noodzakelijk. Het advies is om dergelijke hoge percentages te vermijden.
- In de programmabegroting zijn een aantal risico's gepresenteerd. De raad wil graag weten hoe het daarmee staat. Mocht een risico uit de begroting 2024 niet meer terugkomen in de lijst met risico's bij de jaarrekening 2023, zet het risico dan onder een nieuw kopje 'Vervallen risico's'. Leg uit waarom dit risico niet meer actueel is" (Memo Risico's, 2024, p. 3 en 4).

De top 10 risico's die worden opgevoerd in de begroting 2024 kunnen als volgt worden samengevat:

Onderwerp	Bedrag	Kans	Bedrag x kans
Informatieveiligheid	4.200.000	15%	630.000
Wachtlijsten Wmo en Jeugdzorg	500.000	75%	375.000
Zorgaanbieders staken hun activiteiten	1.000.000	25%	250.000
Ontoereikend budget voor Wmo en Jeugdzorg	500.000	50%	250.000
AVG, WPG en informatieveiligheid	750.000	30%	225.000
Inwerktreding Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging Bouw	80.000	80%	64.000
Inflatie ICT-kosten	80.000	75%	60.000
Resultaat gestuurd werken	100.000	50%	50.000
Inwerktreding Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging Bouw	90.000	50%	45.000
Materiaalkosten civiele infratechniek	150.000	25%	37.500
Totaal			1.986.500

Op de vraag in hoeverre er overlap kan bestaan tussen risico's op het gebied van informatieveiligheid en risico's op het gebied van informatieveiligheid die bij AVG en WPG benoemd worden, wordt gesteld, dat deze risico's van verschillende aard zijn en vanuit twee verschillende teams zijn aangedragen. Vermoedelijk betreft de eerste categorie risico's op het gebied van informatiebeveiliging. Deze categorie is aangedragen door het team ICT. De tweede categorie betreft risico's op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens (Interview, 11 september 2024).

Inflatie van ICT kosten betreft eigenlijk een structureel risico en zou volgens de instructie dus niet opgenomen moeten worden in deze lijst. Gesteld wordt, dat dit risico is opgenomen omdat dit risico nog niet structureel verwerkt is in de begroting. Zodra dit gebeurd is, wordt dit risico dan niet meer opgenomen in de lijst (Interview, 11 september 2024). Dit geldt tevens voor de stijging van materiaalkosten voor civiele infratechniek (Interview, 11 september 2024).

Als de benodigde weerstandscapaciteit van € 1.986.500 wordt afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit van € 18.828.000, ontstaat een ratio weerstandsvermogen van 9,48 (Programmabegroting 2024, p. 48). Gelet op deze relatief hoge ratio wordt in het raadsvoorstel voorgesteld om € 7 mln. van de algemene reserve in te zetten ter dekking van investeringen. Bij een gelijkblijvend risiconiveau zal de ratio dan dalen naar 5,66.

De beschikbare weerstandscapaciteit wordt in de jaarstukken 2023 bepaald op € 18.938.000. De benodigde weerstandscapaciteit wordt in de jaarstukken 2023 geraamd op € 2.354.000, zodat de ratio weerstandsvermogen uitkomt op 8,04 (Jaarstukken 2023, p. 59).

In de jaarstukken 2023 worden de volgende risico's geïnventariseerd.

Onderwerp	Beschrijving
AVG, WPG & BIO	Niet voldoen aan de wetgeving m.b.t. AVG, WPG en BIO.
Informatieveiligheid	De gemeente of het SSC of regionale samenwerkingen worden getroffen door een cyberaanval.
Krapte op de arbeidsmarkt	Huidige arbeidsmarkt leidt tot moeilijk vervulbare vacatures.
Transitieplan OD	De OD NHN voldoet niet aan de landelijke robuustheidscriteria. OD opteert voor een transitieplan, maar hier is een minimale begrotingsomvang voor nodig.
Toename kosten OD door Omgevingswet	Het uitvoeringsprogramma 2024 van de OD bevat een toename van geschatte uren en kosten a.g.v. de Omgevingswet.
Zorgaanbieders staken hun activiteiten	Bij faillissement of besluit om activiteiten niet meer te continueren kan zorg niet meer geleverd worden.
Open-eind-regeling Wmo en Jeugdzorg	Veel aanvragen, dure zorg en het woonplaatsbeginsel brengen het risico mee dat het budget overvraagd wordt.
Wachtlijsten Wmo en Jeugdzorg	Veel aanbieders kennen wachtlijsten, mede als gevolg van de huidige arbeidsmarkt.
Extreme weersomstandigheden	Schade openbare ruime door storm, wateroverlast en hitte.

Het risico van hogere ICT kosten is komen te vervallen. Wanneer grote leveranciers hier aanzienlijke percentages aan hangen, die hoger zijn dan begroot, komen er tekorten in het ICT-budget, zo stellen de jaarstukken (Jaarstukken 2023, p. 59).

De totale benodigde weerstandscapaciteit wordt in de jaarstukken 2023 geschat op € 2.354.000, zodat de ratio weerstandsvermogen uitkomt op 8,04 (Jaarstukken 2023, p. 59).

In de jaarstukken 2023 wordt gesteld dat twee keer per jaar (bij de begroting en bij de jaarrekening) een actueel beeld gepresenteerd wordt van het weerstandsvermogen. Bij de perspectiefnota 2024 wordt een meerjarige weergave opgenomen van de verwachte ontwikkeling van de weerstandsratio in relatie tot de investeringsopgave en de ontwikkeling van de algemene reserve. Beoogd wordt, dat de meerjarige weerstandsratio beter op zijn plek is in de perspectiefnota om de raad zo in de gelegenheid te stellen om kaders te stellen voor de begroting 2025 (Jaarstukken 2023, p. 60).

Desgevraagd wordt gesteld, dat de vakafdelingen twee keer per jaar de risico's inventariseren. De inschatting van de kans dat het risico optreedt en het bedrag dat aan een risico wordt gekoppeld, blijft evenwel subjectief. Hier vindt geen onafhankelijke reflectie op plaats. In het verleden heeft een extern bureau de gemeente hierin begeleid, maar een aantal jaren geleden is besloten dat de gemeente dit op eigen kracht kan doen (Interview, 11 september 2024).

3.4 *Het treffen van beheersmaatregelen*

Per aangegeven risico worden ook beheersmaatregelen voorgesteld. Zo worden in de begroting 2024 de volgende beheersmaatregelen opgevoerd.

Onderwerp	Beschrijving risico	Beheersmaatregel
Informatieveiligheid	De gemeente of het SSC wordt getroffen door een cyberaanval.	Bewustwording door training. Netwerksegmentatie.
Wachlijsten Wmo en Jeugdzorg	Wachlijsten bij zorgaanbieders a.g.v. de huidige arbeidsmarkt.	Zorgteam levert overbruggingszorg. De beschikbaarheidswijzer geeft inzicht in aanbieders waar kortere wachlijsten zijn.
Zorgaanbieders staken hun activiteiten	Faillissement zorgaanbieder of zorgaanbieder besluit geen contract meer af te sluiten.	Minimale aanpassing overbruggingsovereenkomsten, zodat aanbieders zo min mogelijk administratieve last ervaren.
Ontoereikend budget voor Wmo en Jeugdzorg	Het budget uit het gemeentefonds is niet toereikend voor de uitvoering van de Wmo en de Jeugdzorg.	Uitgangspunt is om binnen het budget te blijven en (verdere) beheersmaatregelen te ontwikkelen om dit te bewerkstelligen.
AVG, WPG en informatieveiligheid	De gemeente voldoet niet aan de wetgeving m.b.t. privacy en informatiebeveiliging.	Implementatie AVG/WPG & BIO, middels continuïteit in de personele bezetting. Trainingsprogramma's.
Inwerktreding Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging Bouw	Onjuiste of niet met elkaar samenhangende gebiedsgerichte regels.	Sturen en in control blijven, daar waar nodig uitbesteden. Creëren brug tussen beleid en uitvoering.
Inflatie ICT-kosten	Hogere ICT kosten door prijsindexaties met een tekort in de ICT budgetten als gevolg.	Structureel overleg met leveranciers, monitoring van lopende contracten.
Resultaat gestuurd werken	Als één of meer van de 7 Westfriese gemeenten besluit	Ambtelijk en bestuurlijk overleg om gezamenlijk commitment op dit dossier en een

	te stoppen met RGW kan dit zorgen voor kostenverhoging.	eenduidige werkwijze te borgen.
Inwerktreding Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging Bouw	Onvoldoende tijd om verandering te integreren met ziekteverzuim en hoge werkdruk als gevolg.	Creëren flexibele schil, meer capaciteit op de werkvloer.
Materiaalkosten civiele infratechniek	Materiaal- en loonkosten stijgen.	Werken worden aanbesteed op de laagste prijs.

De jaarstukken 2023 vermelden de volgende beheersmaatregelen:

Onderwerp	Beschrijving	Beheersmaatregel
AVG, WPG & BIO	Niet voldoen aan de wetgeving m.b.t. AVG, WPG en BIO.	Implementatie maatregelen BIO, volwassenheidsniveau 3. Voor WPG en AVG is het risico nog niet verlaagd. Gebaseerd op auditresultaten en uitvoering privacyplan 24/25 wordt verwacht dat het risico vanaf 2025 kan worden bijgesteld.
Informatieveiligheid	De gemeente of het SSC of regionale samenwerkingen worden getroffen door een cyberaanval.	Het afgelopen jaar zijn maatregelen getroffen om de veiligheid te waarborgen met 30% risicovermindering als resultaat. Dit omvatte een incidentmanagement- en responseplan, een ICT-continuïteitsplan, regionale segmentatie en uitfasering end-of-life servers.
Krapte op de arbeidsmarkt	Huidige arbeidsmarkt leidt tot moeilijk vervulbare vacatures.	Inhuur brengt hogere kosten met zich mee en er kunnen ook andere maatregelen genomen worden. Investeren in arbeidsmarktcommunicatie, website voor vacatures.
Transitieplan OD	De OD NHN voldoet niet aan de landelijke robuustheidscriteria. OD opteert voor een transitieplan, maar hier is een minimale begrotingsomvang voor nodig.	Kritisch beoordelen van opties die de OD voorlegt. Eventueel niet mee gaan met de OD en te beslissen tot een fusie.
Toename kosten OD door Omgevingswet	Het uitvoeringsprogramma 2024 van de OD bevat een toename van geschatte uren en kosten a.g.v. de Omgevingswet.	Kritisch beoordelen van diensten in de uitvoeringsovereenkomst. Zo nodig wordt de OD gevraagd om uren en kosten bij te stellen.
Zorgaanbieders staken hun activiteiten	Bij faillissement of besluit om activiteiten niet meer te	Voor de overbruggingsovereenkomsten

	continueren kan zorg niet meer geleverd worden.	worden minimale zaken aangepast zodat aanbieders zo min mogelijk administratieve last ervaren.
Open-eind-regeling Wmo en Jeugdzorg	Veel aanvragen, dure zorg en het woonplaatsbeginsel brengen het risico mee dat het budget overvraagd wordt.	We proberen het aantal incidentele contracten te verminderen en meer in te zetten op preventie.
Wachlijsten Wmo en Jeugdzorg	Veel aanbieders kennen wachtlijsten, mede als gevolg van de huidige arbeidsmarkt.	De ingevoerde beschikbaarheidswijzer geeft inzicht zodat men kan kijken naar de aanbieder waar kortere wachtlijsten zijn. Zorgteam levert overbruggingszorg totdat de aanbieder kan starten. Zo neemt de problematiek niet verder toe.
Extreme weersomstandigheden	Schade openbare ruime door storm, wateroverlast en hitte.	Verwijderen en vervangen bomen en beplanting, inclusief omgeving (bestrating en beschoeiing). Bij hitte extra water geven.

Desgevraagd wordt gesteld, dat de voorgestelde beheersmaatregelen nog niet van een onafhankelijke reflectie worden voorzien. De gemeente is bekend met risicomodellen, zoals het 'three lines of defence' model, maar maakt geen gebruik van een specifiek risicomodel. In dit verband wordt ook wel gesteld dat de directie relatief nieuw is en dat de sturingsfilosofie zich nog moet uitkristalliseren. Geen gebruik wordt gemaakt van software op het gebied van risicomanagement. Wel wordt geconstateerd, dat met name de auditcommissie een zeer actieve rol vervult op het gebied van rechtmatigheid, maar ook op het terrein van risicomanagement. De rolinvulling van de auditcommissie wordt als zeer positief ervaren. Aan de andere kant wordt opgemerkt, dat het risicomanagement over de volle breedte in ontwikkeling is en dat hier nog de nodige slagen in te maken zijn (Interview, 11 september 2024).

Ieder team beschikt over een algemeen opleidingsbudget, maar in de jaren 2020 tot en met 2024 is geen gebruik gemaakt van het opleidingsbudget voor opleidingen op het gebied van risicomanagement (Schriftelijke reactie, 20 november 2024).

Hoofdstuk 4: De overdracht van wegen

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk presenteert de bevindingen uit de casestudie: de overdracht van wegen. Daarbij wordt eerst een overzicht gegeven van de lasten, zoals de gemeente die inschat. Vervolgens wordt stilgestaan bij de beoogde dekking. Daarna wordt kort stilgestaan bij het raadsbesluit en de overeenkomst die is afgesloten. In de navolgende paragraaf wordt de risico-inventarisatie gepresenteerd, zoals de gemeente die heeft uitgevoerd voor de overdracht van de wegen. De beheersmaatregelen en de voorzieningen die de gemeente treft om de geïnventarisatie risico's te beheersen, komen in de twee paragrafen daarna aan de orde. Dit geeft een beeld van de manier waarop lasten, baten en risico's zijn ingeschat en afgedekt. Vervolgens komen de risico's aan de orde die zich daadwerkelijk voordoen. Het hoofdstuk sluit af met een overzicht van de daadwerkelijke kosten en de daadwerkelijke dekking, waarbij ook het verloop van de reserves en voorzieningen is meegenomen.

Oorspronkelijk is de gemeente terughoudend ten aanzien van de overdracht van de wegen. HHNK stelt zich in navolging van andere hoogheemraadschappen op het standpunt dat het onderhoud van wegen niet tot de kerntaken van het hoogheemraadschap behoort en opteert juist wel voor een overdracht. Eerdere pogingen voor een overdracht stranden, aangezien gemeenten het onderhoudsniveau van de over te dragen wegen te laag vinden. Nadien slaat de stemming bij sommige gemeenten om en dreigen de kosten voor de gemeenten die niet opteren voor overdracht te hoog te worden. Deze kosten worden immers door HHNK doorbelast aan gemeenten die niet opteren voor overdracht en naarmate dit er steeds minder zijn, wordt de doorbelasting aan de overgebleven gemeenten steeds hoger. Bovendien heeft HHNK een bestuurlijke stof achter de deur: als gemeenten niet opteren voor overdracht, kan de provincie overdracht verplicht stellen (Interview, 4 september 2024).

In een Q&A document wordt in dit verband het volgende gesteld: "Bestuurders van de betrokken gemeenten en HHNK hebben in een intentieovereenkomst met elkaar afgesproken om te kijken of en hoe de wegen vanuit HHNK naar de gemeenten overgedragen kunnen worden. HHNK wil van de uitzonderingspositie in de wegenwet af. Daarom onderzoekt ze met de inliggende gemeenten de mogelijkheden van een wegenoverdracht. Door gezamenlijk op te trekken ontstaat de mogelijkheid om een grotere financiële solidariteitssteun te geven dan bij een 1 op 1 overdracht met HHNK. Gemeenten pakken dit soort projecten vaak gezamenlijk op via het pact Westfriesland. Als Koggenland niet instemt met de wegenoverdracht strandt de regionale aanpak van dit project. De gemeenten kunnen dan individueel een overdracht met HHNK onderhandelen. Gemeenten die dan nog steeds niet meedoen blijven zitten met HHNK als wegbeheerder. Die zal minder efficiënt kunnen blijven werken vanwege de schaalverkleining, waardoor de kosten (wegenheffing) omhoog zullen gaan. Uiteindelijk zou een aanwijzing van de provincie kunnen volgen om deze inefficiënte constructie te stoppen. In dat geval krijgt de gemeente alsnog het wegbeheer. De kans is groot dat er dan geen of veel minder financiële ondersteuning bij beschikbaar is" (Q&A Wegenoverdracht, 2021).

4.2 De lasten

De gemeente Koggenland neemt per 1 januari 2023 het eigendom en beheer over van wegen van het Hoogheemraadschap met bijbehorende kunstwerken, bomen, bermen, etc. In totaal gaat het voor Koggenland om 119 km. weg, 43 bruggen, 5.349 bomen, 24.875 m² plantsoen, 787.073 m² berm, 1.255 lichtmasten, 1.186 verkeersborden en 85,7 km. wegsloot. Om dit te kunnen onderhouden is geld nodig en de begroting zal als volgt moeten worden aangepast (Businesscase Financiën, 2021). In de totale businesscase die wordt uitgewerkt door de werkgroep worden hier nog 602 kolken aan toegevoegd (Businesscase, 2021, p. 12).

Asfalt groot onderhoud	€ 576.209,01
Asfalt klein onderhoud	€ 46.096,72
Gladheidsbestrijding	€ 34.956,75
Vegen en onkruidbestrijding	€ 17.731,68
Kunstwerken bruggen klein onderhoud	€ 21.966,78
Kunstwerken reservering groot onderhoud	€ 29.289,04
Bomen	€ 91.085,51
Extra voor essentaksterfte	€ 35.920,80
plantsoenonderhoud	€ 5.294,80
bermenonderhoud	€ 154.130,85
Lichtmasten	€ 51.936,96
Lichtmasten (incl. energie)	€ 36.355,87
Verkeersborden	€ 20.195,82
Verkeersveiligheid	€ 20.195,82
Wegsloot baggeren	€ 65.670,46
Wegsloot maaien	€ 36.460,13
beschoeiing	€ 13.339,07
Watersysteemheffing verhard	€ 22.600,59
Watersysteemheffing onverhard	€ 9.108,43
Personeelskosten (direct) (5.34 fte)	€ 393.995,13
Verhoging bestemmingsreserve wegen	€ 84.127,01
Kapitaallast Boekwaarde	€ 24.582,42
Kapitaallast Implementatie	€ 19.714,02
Totale kosten	€ 1.810.963,68

(Raming totale kosten, Businesscase Financiën, 2021, p. 1)

Er wordt € 371.867 boekwaarde van HHNK overgenomen. De afschrijvingslasten hiervan bedragen € 24.500 per jaar in de eerste 5 jaar, daarna vallen deze terug naar € 10.000 per jaar (Businesscase Financiën, 2021). In de totale businesscase wordt op dit onderdeel het volgende opgemerkt: “Als de wegen worden overgedragen heeft HHNK nog een deel van haar organisatie en gebouwen over. De kosten die hier mee te maken hebben worden frictiekosten genoemd. Hoe hoog deze kosten zijn en hoe lang hier rekening mee moet worden gehouden is lastig in te schatten, en daarom heeft HHNK een reserve opgebouwd om deze kosten te dekken. Deze reserve was aanleiding voor de gemeenten om het betalen van de afkoopsom en overnemen van de boekwaarden ter discussie te stellen” (Businesscase, 2021, p. 15). Dit leidt voor Koggenland uiteindelijk tot een afkoopsom en boekwaarde van € 231.000.

In de totale businesscase wordt de volgende opstelling voor de kosten gegeven:

X € 1.000	Totaal beheerkosten	Totaal personeelskosten	Toevoeging reserve wegen	Toevoeging reserve kunstwerken	Kapitaallast boekwaarden	Kapitaallast afkoopsom	Kapitaallast overdracht en implementati	Totale kosten
Koggenland	1.259	394	84	29	25	-	20	1.811

(Totale kosten, Businesscase, 2021, p. 17)

Hieruit blijkt, dat sprake is van een toevoeging aan een tweetal reserves: € 84.000 aan de reserve wegen en € 29.000 aan de reserve kunstwerken. Gesteld wordt, dat de toevoeging van € 84.000 de 5% risico opslag betreft (Interview, 11 september 2024).

Eenmalig zullen kosten moeten worden gemaakt voor de overdracht van het eigendom (notarieel en kadastraal). Deze kosten worden geraamd op € 89.000. In het jaar voor de wegen worden overgedragen

moet er het nodige gebeuren. Hier kunnen ook kosten uit voortkomen, denk aan projectorganisatie, dataoverdracht, communicatie, juridisch advies, en dergelijke. Deze implementatiekosten worden geraamd op een kwart van de jaarlijkse personeelslasten (Businesscase Financiën, 2021). Voor Koggenland zou het dan gaan om € 95.600 (Businesscase, 2021). Deze kosten worden geactiveerd in over 10 jaar afgeschreven, zodat de jaarlijkse kapitaallasten neerkomen op € 19.700 per jaar (Businesscase Financiën, 2021, Businesscase, 2021). Het totale krediet zou daarmee neerkomen op € 185.000 (Schriftelijke reactie, 12 september 2024).

In de BC wordt melding gemaakt van de afspraak, dat HHNK 50% van de overdrachtskosten voor zijn rekening zou nemen. Hier wordt op voorhand echter geen rekening mee gehouden. Desgevraagd wordt hier de volgende toelichting op gegeven: “Bij de raming gaan we altijd uit van de bruto raming, dus het totaal van de verwachte uitgaven (BBV richtlijn). Echter er is geen rekening gehouden met een inkomst van het HHNK. Het aandeel HHNK van de kosten van overdracht wordt verrekend bij overdracht door het HHNK. Het HHNK is hier dus aan zet. De overdracht heeft nog niet plaats gevonden en wordt ook niet op korte termijn verwacht. Er is € 100.000 opgenomen als verplichting voor het betalen van ons aandeel in de overdracht. Dit bedrag is een aanname. Voor de implementatie hebben we nauwelijks kosten gehad (€ 11.000) omdat we veel in eigen beheer zelfs konden uitvoeren” (Schriftelijke reactie, 12 september 2024).

4.3 De dekking

In het verzorgingsgebied van HHNK voert HHNK in sommige gemeenten ook wegbeheer uit. In al deze gemeenten wordt bij alle huishoudens op dezelfde manier wegenheffing geheven. Vanwege de verhouding tussen het aantal inwoners binnen een gemeente en de hoeveelheid wegen die in deze gemeente door HHNK wordt beheerd, zijn er gemeenten waar meer wegenheffing wordt opgehaald dan er kosten worden gemaakt. De inwoners van een gemeente met veel inwoners zoals Hoorn betalen samen veel wegenheffing, maar het HHNK heeft er weinig wegen in beheer. Deze gemeenten worden een netto betaler genoemd. Binnen de WF7 is dit van toepassing op Hoorn, Enkhuizen en Stede Broec. In het verzorgingsgebied van HHNK zijn er ook gemeenten waar meer kosten gemaakt worden aan wegenbeheer dan er aan wegenheffing opgehaald wordt. In de HHNK systematiek van de wegenoverdracht is een dergelijke gemeente een netto ontvanger. Binnen de WF7 is dit van toepassing op Medemblik, Koggenland, Drechterland en Opmeer (Businesscase, 2021).

Samen zijn de Westfriese gemeenten een netto-betaler. De kosten voor het onderhoud aan de wegen in Westfriesland liggen voor HHNK lager dan het bedrag aan belastingen dat HHNK daar int.

X € 1.000	Bijdrage WHW	Wegenheffing	Totaal inkomsten	Kosten HHNK	Saldo
Koggenland	718	933	1.652	2.103	-451
Opmeer	347	475	821	862	-40
Medemblik	1.098	1.729	2.865	3.916	-1.088
Hoorn	97	2.405	2.503	151	2.352
Stede Broec	140	665	805	409	396
Enkhuizen	111	641	752	301	451
Drechterland	489	766	1.225	1.635	-379
WF7	3.001	7.616	10.617	9.376	1.241

(Businesscase, 2021, p. 21)

De gewenningsbijdrage betreft een bedrag dat een netto ontvanger krijgt als de wegen worden overgenomen van HHNK. Om na een wegenoverdracht aan de nieuwe situatie te kunnen wennen krijgt een netto ontvanger bij de wegenoverdracht van HHNK een gewenningsbijdrage mee. Het bedrag is bepaald uitgaande van 100% in het eerste jaar en dat dit gedurende tien jaar afbouwt. Na tien jaar moet de gemeente geheel op eigen benen staan. Omdat HHNK niet nog tien jaar geld heen en weer wil schuiven

is het totaalbedrag voor die tien jaar teruggerekend naar een eenmalig bedrag, dat direct wordt uitgekeerd (Businesscase, 2021).

De afkoopsom betreft de bijdrage die een netto betaler dient af te dragen aan HHNK als deze de wegen overneemt. Dit is een vorm van solidariteit. Met de afkoopsom koopt de netto betalende gemeente de terugval voor HHNK in inkomsten van de wegenheffing af. HHNK gebruikt het surplus aan wegenheffing in die betreffende gemeente om de kosten in andere (netto ontvangende) gemeenten te kunnen dekken en de gewenningsbijdragen te betalen (Businesscase, 2021).

Voor de netto-betalers is er financieel voordeel te behalen voor de inwoners door de wegen over te nemen. Dit financieel voordeel zorgt voor een financieel risico voor de netto-ontvangers, omdat de kosten voor HHNK hoger worden bij het bedienen van minder gemeenten (organisatie in stand houden voor een kleiner areaal en minder inkomsten vanuit gemeentefonds), waardoor de wegenheffing hoger wordt en dus de burger van de gemeenten waarvan de wegen niet zijn overgedragen meer moet gaan betalen (Businesscase, 2021).

Omdat niet alle gemeenten op hetzelfde moment uittreden bestaat de kans dat HHNK erg wisselend zou moeten gaan heffen om kostendekkend te zijn en blijven. Het kan gebeuren dat er een netto-betaler uittreedt voordat er genoeg netto-ontvangers zijn uitgetreden om de kosten en baten weer in balans te krijgen. Het bestuur van HHNK vindt dat niet wenselijk. Daarom vraagt HHNK van een netto-betaler bij uittreden een bijdrage, een afkoopsom, om de kostenstijging bij de netto-ontvangers te kunnen dekken. Andersom krijgt een netto-ontvanger een gewenningsbijdrage zodat de begroting niet in een klap verhoogd moet worden om alle kosten te dekken, maar in de loop der tijd kan groeien. De gewenningsperiode waarmee is gerekend bedraagt tien jaar. Het gaat hier om forse bedragen. Omdat de WF7 elkaar steunen hoeft er niet gerekend te worden met afkoopsommen en gewenningsbijdragen. Dit wordt onderling geregeld. Omdat de regio echter een netto-betaler is verwacht HHNK wel € 2 miljoen bedoeld voor gemeenten buiten de regio. Deze € 2 miljoen wordt opgebracht door de netto-betalers, Enkhuizen, Hoorn, Stede Broec (Businesscase, 2021).

Geconstateerd kan dus worden, dat het systeem van gewenningsbijdragen en afkoopsommen niet geldt voor de WF7 onderling. Wel dienen Enkhuizen, Hoorn en Stede Broec als netto betaler een afkoopsom te betalen aan HHNK.

Als dekking wordt het volgende voorgesteld:

- a. Een bijdrage op gerond van de wet Herverdeling Wegen (€ 718.381, raming 2022).
- b. Invullen van de heffingsruimte door OZB-verhoging van € 775.858 (de wegenheffing door HHNK vervalt en is voor 2022 geraamd op € 933.000).
- c. Gewenningsbijdrage Westfriesland: Koggenland komt in aanmerking voor een bijdrage van de andere gemeenten in Westfriesland overeenkomstig de uitgangspunten van de intentieovereenkomst Overdracht Wegen van 2017. Eén van deze uitgangspunten is, dat de overdracht voor de inwoners kostenneutraal verloopt. Koggenland krijgt op basis hiervan € 316.724 per jaar voor de eerste 12 jaar. Voorgesteld wordt deze kosten in één keer uit te keren en een reserve te vormen. Deze reserve kan ingezet worden om de OZB verhoging minder abrupt te laten verlopen (Businesscase Financiën, p. 2).

Hier kan de volgende toelichting op worden gegeven. Sinds de overdracht van de wegen krijgt de gemeente geld dat doorgegeven wordt aan HHNK, de uitkering Wet Herverdeling Wegen. Dit kan nu als dekking voor een deel van de kosten gebruikt worden. Deze uitkering is echter onvoldoende om de kosten te dekken. Voor Koggenland gaat het hier om € 718.000 op jaarbasis (Businesscase, 2021, p. 21).

De wegenheffing van HHNK vervalt, dit biedt ruimte om de gemeentelijke belasting te verhogen. In aanmerking komt de OZB heffing. Voor Koggenland kan de geraamde OZB heffing voor 2022 als volgt worden weergegeven.

X € 1.000	Eigenaren woning	Eigenaren geen woning	Gebruikers geen woning	Totaal
Koggenland	1.832	581	473	2.885

(Businesscase, 2021, p. 23).

De wegenheffing bij ingezetenen van Koggenland bedraagt € 933.000. Als de OZB met dit bedrag verhoogd zou worden, zou de totale heffingsdruk dus uitkomen op € 3.819.000 (Businesscase, 2021, p. 23). Doordat de wegenheffing een andere heffingsgrondslag kent dan de OZB, kan de heffing van HHNK niet als uitgangspunt genomen worden. Als men ervan uitgaat dat de netto-ontvangers minimaal de wegenheffing zonder het deel onbebouwd ophalen, dan komt de OZB verhoging voor Koggenland uit op € 776.000 (Businesscase, 2021, p. 26).

Ook met een verhoging van de OZB kunnen niet alle kosten worden gedekt. Daarom is er onderlinge steun: De netto-betalers, Hoorn, Enkhuizen en Stede Broec gebruiken de heffingsruimte om de andere gemeenten te steunen voor een periode van 12 jaar. Deze steun wordt in een keer uitgekeerd (dit zorgt voor een kleine rentelast extra) en de ontvanger kan deze als reserve gebruiken om de OZB geleidelijk op het benodigde niveau te brengen. Dit is ook weer een begrotingsvraagstuk waar de gemeenteraden over gaan (Businesscase, 2021).

Welbeschouwd is de term gewenningsbijdrage in het dekkingsvoorstel dus niet helemaal correct, aangezien deze bijdrage niet van HHNK afkomstig is, maar van de andere gemeenten in het WF7 verband. Solidariteitsbijdrage zou een betere term zijn.

De solidariteitsbijdrage werkt als volgt:

Gemeente X betaalt aan Y in jaar	12 jaar x € 1.000
Hoorn aan Opmeer in 2022	€ 1.090
Enkhuizen aan Drechterland in 2023	€ 645
Enkhuizen aan Koggenland in 2023	€ 1.521
Hoorn aan Koggenland in 2023	€ 2.279
Hoorn aan Medemblik in 2023	€ 10.231
Stede Broec aan Medemblik in 2023	€ 3.285
Totale kosten Enkhuizen	€ 2.166
Totale kosten Hoorn	€ 13.600

(Businesscase, 2021, p. 29)

In totaal ontvangt Koggenland € 3,8 mln. eenmalig. Dit bedrag dient ter dekking van de kosten over een periode van 12 jaar, waardoor de bijdrage uitkomt op € 317.000 per jaar. Een ontvangende gemeente heeft de keuze dit bedrag in een reserve te storten, om daarmee het onderhoud van de wegen jaarlijks te kunnen bekostigen zonder de OZB (extra) te moeten verhogen.

De totale dekking komt er dan als volgt uit te zien voor de 7 gemeenten:

X € 1.000	Uitkering Wet Herverdeling Wegen	Onderlinge steun WF7	OZB	Totale dekking	Wegenheffing HHNK 2022
Koggenland	718	317	776	1.811	933
Opmeer	347	91	398	837	474
Medemblik	1.098	1.126	1.621	3.846	1.729
Hoorn	97	(1.133)	1.285	249	2.405
Stede Broec	140	(336)	580	384	665
Enkhuizen	111	(286)	417	242	641
Drechterland	489	222	672	1.383	767
Totaal	3.001	(0)	5.748	8.749	7.616

(Businesscase, 2021, p. 18)

In 2022 wordt € 767.090 overgemaakt aan het HHNK op basis van de uitkering Wet Herverdeling Wegen⁴:

Naam 1	Tekst	Factuurbedrag
Hoogheemraadschap Hollands Noorderk	44001080 / Eindafrekening uitkering WHW 2022	229.977,85
Hoogheemraadschap Hollands Noorderk	44001003/uitk. WHW 3e kw voorschot	179.037,43
Hoogheemraadschap Hollands Noorderk	44000957/Uitkering WHW 2e kw 2022	179.037,43
Hoogheemraadschap Hollands Noorderk	44000887/1e kw voorschot WHW 2022	179.037,43
		767.090,14

(Gemeentelijke administratie, 16 juli 2024)

Op basis van de verstrekte informatie vanuit de Rijksoverheid, wordt deze uitkering voor 2023 met 3,9% geïndexeerd (Septembercirculaire 2022).

De OZB wordt in 2023 verhoogd:

“Met ingang van 1 januari 2023 draagt het HHNK (Waterschap) haar wegen buiten de bebouwde kom over aan diverse Westfriese gemeenten waaronder gemeente Koggenland. Het onderhoud en beheer van deze wegen wordt begroot op € 1.093.000 per jaar, waarbij de regio de eerste 12 jaar € 317.000 bijdraagt zodat er de komende 12 jaar een jaarlijks kostenpost overblijft van € 776.000. Deze kosten kunnen enkel worden verhaald via de OZB. Dit betekent dat een inwoner/bedrijf vanaf 2023 geen aanslag Wegenheffing van het Waterschap meer ontvangt, maar wel een hogere aanslag OZB” (Jaarstukken 2023, p. 50).

4.4 Het besluit en de overeenkomst

De concept-overeenkomst die als bijlage wordt toegevoegd aan het raadsvoorstel, bevat financieel de volgende passages:

“Het hoogheemraadschap ontvangt van de gemeenten eenmalig een bedrag groot € 3 miljoen, als dekking voor boekwaarden en frictiekosten van het hoogheemraadschap. Dit resulteert in de kosten vernoemd bij artikel 1, lid 1 t/m 7.

1. Gemeente Koggenland betaalt het hoogheemraadschap € 231.123,53

⁴ Op basis van artikel 22 van deze wet dient een gemeente waar door het waterschap beheerde wegen zijn gelegen, aan het waterschap jaarlijks een bijdrage in de kosten van de wegzorg te verstrekken.

2. Gemeente Opmeer betaalt het hoogheemraadschap € 366.596,05
3. Gemeente Medemblik betaalt het hoogheemraadschap € 700.630,70
4. Gemeente Hoorn betaalt het hoogheemraadschap € 837.724,58
5. Gemeente Stede Broec betaalt het hoogheemraadschap € 279.448,68
6. Gemeente Enkhuizen betaalt het hoogheemraadschap € 438.203,73
7. Gemeente Drechterland betaalt het hoogheemraadschap € 146.272,73
- i. De eenmalige kosten voor de overdracht van eigendom of het vestigen van recht van opstal bij notaris en kadaster worden 50/50% verdeeld tussen het hoogheemraadschap en de gemeente waarvoor de kosten gemaakt worden.
- j. De gemeenten Enkhuizen, Koggenland, Opmeer en Stede Broec ontvangen voor achterstallig onderhoud van de Openbare verlichting samen € 300.000,-- van het hoogheemraadschap. Dit resulteert in de kosten vernoemd bij artikel 2, lid 1 t/m 5.
 1. Gemeente Koggenland ontvangt van het hoogheemraadschap € 167.456,56
 2. Gemeente Opmeer ontvangt van het hoogheemraadschap € 116.684,22
 3. Gemeente Stede Broec ontvangt van het hoogheemraadschap € 4.344,39
 4. Gemeente Enkhuizen ontvangt van het hoogheemraadschap € 11.514,83
 5. Gemeente Medemblik, Hoorn en Drechterland ontvangen van het hoogheemraadschap € 0,-
- o. Bij wegen op dijken waar recht van Opstal gevestigd wordt draagt het hoogheemraadschap de kosten van herstel van de verharding indien hier schade aan ontstaat door schade aan de dijk of werkzaamheden aan de dijk. Omgekeerd vergoed de gemeente schade aan de dijk als gevolg van schade aan de weg of werkzaamheden aan de weg.
- p. Wanneer zich onvoorziene omstandigheden voordoen, die met zich meebrengen dat ongewijzigde uitvoering van de overeenkomst naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid niet (meer) kan worden vereist, treden partijen met elkaar in overleg om hier een nadere regeling over te treffen. Van onvoorziene omstandigheden in de zin van dit artikel is in ieder geval sprake bij wijziging in wet- en regelgeving, bijvoorbeeld een strengere normering rondom PFAS en andere zeer zorgwekkende stoffen, die leidt tot negatieve (financiële) consequenties voor de uitvoering van de activiteiten zoals beschreven in deze overeenkomst.

Om te voldoen aan het gestelde onder artikel 1 lid f, verstrekken de gemeenten Enkhuizen, Hoorn en Stede Broec financiële steun aan de gemeenten Drechterland, Koggenland, Medemblik en Opmeer. De steun wordt gegeven voor een periode van 12 jaar en wordt in een keer uitgekeerd op het moment dat de ontvangende gemeente de wegen van het hoogheemraadschap in beheer en onderhoud over neemt. De ontvangende gemeente stuurt hiertoe een factuur naar de betalende gemeente.

1. Gemeente Hoorn betaalt aan gemeente Opmeer in 2023 € 1.090.604,22
2. Gemeente Hoorn betaalt aan gemeente Koggenland in 2023 € 3.035.095,08
3. Gemeente Hoorn betaalt aan gemeente Medemblik in 2023 € 9.475.140,22
4. Gemeente Stede Broec betaalt aan gemeente Medemblik in 2023 € 4.041.313,57
5. Gemeente Enkhuizen betaalt aan gemeente Koggenland in 2023 € 765.587,--
6. Gemeente Enkhuizen betaalt aan gemeente Drechterland in 2023 € 2.681.317,16" (Concept-overeenkomst overdracht, 2021).

De vergoeding voor achterstallig onderhoud van de openbare verlichting ad. € 167.456,56 staat niet vermeld in de businesscase. Het raadsvoorstel vermeldt in dit verband: "Bovendien ontvangt Koggenland voor de openbare verlichting € 100.000 extra van de € 300.000 die HHNK hiervoor voor de regio beschikbaar stelt" (Raadsvoorstel, 7 juni 2021).

Op basis van de overeenkomst valt op te maken, dat de solidariteitsbijdrage van Hoorn en Enkhuizen aan Koggenland een andere verhouding heeft dan beschreven in de businesscase. Het totaal (€ 3,8 mln.) komt echter wel overeen.

Uiteindelijk besluit de gemeenteraad op 7 juni 2021 als volgt:

“De raad van de gemeente Koggenland;

Heeft het voorstel van burgemeester en wethouders van 20 april 2021 gelezen en neemt de onderbouwing daarvan over, en besluit

1. In te stemmen met de overdracht wegen van het hoogheemraadschap aan de gemeente per 1 januari 2023 middels bijgaande concept-overeenkomst;
2. In te stemmen met het verstrekken van een krediet van € 185.000 in 2022 voor de implementatiekosten en de daaruit voortvloeiende kapitaallasten te verwerken in de begroting vanaf 2023;
3. Kennis te nemen van de voorlopige businesscase” (Raadsbesluit, 7 juni 2021).

De overeenkomst wordt op 22 november 2021 door de gemeente Koggenland ondertekend (Overeenkomst, 2021).

4.5 *De risico-inventarisatie*

Met betrekking tot de risico's wordt in de businesscase het volgende gesteld.

“Aan de overname van de wegen hangen een aantal inhoudelijke risico's. Een risico is de kans op een onvoorziene kostenpost. Waarbij onvoorzien kan betekenen dat niet duidelijk is of de kosten er zullen komen, of dat zeker is dat de kosten komen, maar niet in te schatten is wanneer. De benoemde risico's worden hierna kort toegelicht.

Risicoreservering: iedere gemeente heeft een paragraaf in de begroting waarin de risico's van de kapitaalgoederen beschreven worden. Deze paragraaf moet herzien worden op basis van de toename van de bezittingen. In de Buca (Businesscase, red.) is 5% opgenomen voor onvoorzien.

BTW: BTW is compensabel voor gemeenten. Het BTW-compensatiefonds heeft echter een plafond. De verwachting is dat door de aantrekking van de economie het plafond bereikt wordt en de BTW niet volledig compensabel is. Het gaat om een totaalbedrag van ca. een miljoen. De Buca is opgesteld exclusief BTW.

Teerhoudend asfalt en verontreinigde ondergrond: de meeste wegen in het buitengebied liggen er vele jaren. De kans dat de ondergrond verontreinigd is, is daarom reëel. Teer in de aanwezige verharding zal naar verwachting meer regel dan uitzondering zijn. Hier wordt geen onderzoek naar gedaan, een onderzoek is namelijk beperkt geldig, en naar aanleiding van het resultaat wordt de weg niet aangepakt. Onderzoek vindt pas plaats als onderhoud noodzakelijk is. Voor een deel geldt dit ook voor de gemeentelijke wegen. Teerhoudend asfalt is in de businesscase (Buca) meegerekend in de eenheidsprijs voor het asfalt. Wat betreft de aanwezigheid van bodemverontreiniging is het uitgangspunt dat dit aanwezig is en niet verplaatst. Verontreiniging met olieproducten verplaatst wel, maar is goed in kaart gebracht. Er is gekozen voor een onderhoudsmethodiek waarbij het vervangen van funderingen geminimaliseerd wordt. Dit kan omdat kabels en leidingen en (druk)riolering in het buitengebied meestal in de berm liggen. Hierdoor blijven de kosten beperkt.

Minimale onderhoudsmaatregel: In principe neemt HHNK onderhoudsmaatregelen die er voor moeten zorgen dat er binnen 10 jaar geen onderhoud meer nodig is. Het is bekend dat er hier en daar afgeweken wordt van de adviezen en er een mindere maatregel genomen wordt. Dit kan er voor zorgen dat de weg

eerder aan onderhoud toe is. Dit is een gevolg van budget-gestuurd werken en gebeurt ook bij de gemeenten.

Kunstwerken: aanwezigheid van Chroom-verf kan leiden tot hoge onderhoudskosten. De wijze van financiering van de kunstwerken verschilt per gemeente. Een brug wordt over het algemeen afgeschreven in 40 jaar, maar gaat vaak langer mee. Op grond van de ramingen in de begrotingen van Opmeer, Stede Broec en Drechterland is er daarom voor gekozen voor kapitaallasten van vervanging van kunstwerken hetzelfde bedrag op te nemen als wordt geraamd voor onderhoud.

Duikers: Het onderhoud van duikers wordt meegenomen in het baggerwerk. Duikers worden alleen vervangen bij risico op verzakking of wegreconstructie, kosten hiervoor zijn derhalve niet geraamd. Leeftijd en onderhoudstoestand zijn niet bekend.

Openbare Verlichting: Inhoud schakelkasten en de kabels van het eigen Openbare verlichting netwerk zijn niet in beeld. Omdat de leidinggegevens niet bekend zijn kunnen deze via de WIBON (Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken) niet uitgewisseld worden naar grondroerders. Hierdoor kan bij graafwerkzaamheden schade optreden aan de kabels. Omdat deze kabels vaak samen met andere kabels in een sleuf liggen en de lichtmasten bovengronds zichtbaar zijn is de kans op schade laag. Om de kosten voor inwinning van gegevens te dekken is de eenheidsprijs van een lichtpunt met 5% verhoogd. HHNK werkt er aan de ligging inzichtelijk te maken.

Essentaksterfte: Essentaksterfte is een schimmelinfectie. Hoe snel deze om zich heen grijpt is niet helemaal duidelijk. Er staan bijna 10.000 essen in het beheergebied, in totaal gaat het dus om een groot bedrag. Om dit probleem beter in beeld te krijgen wordt 25% van de essen gecontroleerd op onderhoudstoestand. Bij de overige bomen wordt 10% gecontroleerd. Er is landelijk verschil van inzicht over hoe hard de essentaksterfte om zich heen grijpt. In de Buca is rekening gehouden met kap en vervangen van 7% van het areaal per jaar. Er zijn meer exoten die problemen veroorzaken in het groen onderhoud: reuzenberenklauw, Japanse duizendknoop, fluitekruid/APV, eikenprocessierups, de gevolgen voor kosten frequenter maaien zijn niet mee genomen.

Bermen maaien: in een deel van de bermen zijn greppels aanwezig voor de afwatering. Het maaien van deze bermen wordt gedaan door het personeel van HHNK, hierdoor is er geen inzicht in de lengte van de greppels of de meerkosten van dit onderhoud. Dit personeel zit in de financiering van de wegen meegenomen van HHNK en dus ook in de Buca.

Riolering: Onbekende ligging en mogelijke schade bij graafwerkzaamheden aan met name hemelwaterafvoeren in gedempte berm sloten. Gevolgen zijn voor eigen rekening. Niet volledig beschikken areaalgegevens kan leiden tot een misrekening in hoeveelheid en kosten riolering. Kolken zijn een belangrijke indicator voor de inschatting. De informatie achterhalen kan via het beschikbare kolkenbestand en open waterkaart, dit moet de komende tijd in beeld worden gebracht. De kosten voor onderhoud aan riolering worden gefinancierd vanuit de rioolheffing bij gemeenten. Bij het opstellen van een nieuw GRP zal rekening gehouden moeten worden met het extra areaal.

Beschoeiingen: HHNK heeft budget voor het plaatsen van beschoeiingen als steun voor verzakkende berm, er wordt geen rekening gehouden met vervanging. Er is geen registratie van de aanwezige beschoeiing. In de Buca is rekening gehouden met de aanwezigheid van beschoeiing bij 10% van het areaal. Het opgenomen bedrag voor WF komt daarmee overeen met het bedrag dat HHNK reserveert voor het hele areaal van haar beheergebied.

Overeenkomsten: Er is grond langs de wegen in gebruik bij derden, voor een deel is dit geregeld in overeenkomsten, voor een deel niet. Dit kan gevolgen hebben voor het onderhoud. Het grondgebruik wordt daarom geïnventariseerd. Ook zal in de eerste jaren na de overdracht een verbeteringslag gemaakt moeten worden. Dit heeft zowel een tijdelijke als permanente invloed op de bezetting bij grondzaken, vooral bij gemeenten die veel wegen overgedragen krijgen.

Personeel: Ongeacht welk scenario gekozen wordt, er moet bij de meeste gemeenten personeel bijkomen om dit extra areaal te beheren. Op grond van het personeel van HHNK dat zich nu bezig houdt met de wegen is een procentuele berekening gemaakt hoeveel personeel er bij iedere gemeente bij moet komen. Wat voor personeel dit precies is hangt af van de eigen organisatie. De organisatie moet zo ingericht worden dat in 2021 (het overgangsjaar) de overdracht per 1-1-2022 gerealiseerd kan worden. Zo moeten bestaande contracten worden aangepast en aanbesteed, beheersystemen, inspecties en onderhoudsplanningen bijgewerkt en personeel ingewerkt worden. Dit personeel moet eind 2020 en in de loop van 2021 geworven worden. Dit werven moet gedaan worden in een markt waarbij er weinig aanbod is en veel vraag. Goed personeel krijgen is dus erg lastig. Het is niet de verwachting dat er veel personeel van HHNK met de overdracht over zal komen. Met de kosten van het personeel is in de businesscase rekening gehouden. Maar het aanbod is een risico. Dit kan ook weer gevolgen hebben voor de kosten. Met inhuur (duurder) om dit toch tijdelijk op te lossen" (Businesscase, 2021, p. 30 e.v.). Een Q&A document vermeldt in dit verband: "Het werven van voldoende extra personeel wordt gezien als één van de grootste risico's van dit project. Reden voor de gemeenten om al direct na besluitvorming te beginnen met de werving" (Q&A, 2021).

"Nieuwe stoffen: bij wijziging in wet- en regelgeving, bijvoorbeeld een strengere normering rondom PFAS en andere zeer zorgwekkende stoffen, die leidt tot negatieve (financiële) consequenties voor de uitvoering van onderhoud aan de wegen naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid, treden gemeenten en HHNK met elkaar in overleg om hier een nadere regeling over te treffen" (Businesscase, 2021, p. 30 e.v.).

In een brief van HHNK aan de gemeente wordt nog gewezen op een ander risico: "Bij de lichtmasten wordt er nog druk gewerkt aan het overzetten naar klein gebruik. De gesprekken hierover lopen. In 2023 zal er, waar nodig, aanvullend afgestemd worden tussen het hoogheemraadschap en de gemeenten. Verbruikskosten die gemaakt worden in 2023 worden gefactureerd aan de gemeenten" (Brief HHNK, 2022).

In het raadsvoorstel MJOP Wegen wordt in met betrekking tot de risico's die gemoeid zijn met de overdracht het volgende vermeld: "Er bestaat een onzekerheidsfactor in de begrote kosten van onderhoud van het over te nemen areaal van het HHNK. Dit risico komt voort uit situaties waarin sprake is van overmacht, bijvoorbeeld een strenge winter met daarmee gepaard gaande schade aan de asfaltlaag. Ook kunnen fluctuaties in prijzen van brandstof ontstaan, alsook leveringsonzekerheden i.v.m. de huidige geopolitieke situatie. Hierdoor kunnen in de komende jaren kosten gaan stijgen en dit kan dus gevolgen hebben voor de begroting van enig jaar waarop dit MJOP betrekking heeft" (Raadsvoorstel MJOP Wegen, 2022).

Het MJOP zelf stelt in dit verband:

"De wegen die we overnemen van HHNK zijn voornamelijk wegen buiten de bebouwde kom. Deze wegen hebben een andere functie dan de wegen binnen de bebouwde kom en zijn door HHNK ook anders beheerd. HHNK doet aan risico gestuurd beheer van de wegen. Dat betekent dat zij pas onderhoud uitvoeren zodra de wegen dus danig zijn verslechterd dat zij een risico gaan vormen voor de weggebruiker. Wel kan gesteld worden dat er van buitenwegen een andere verwachting is van het onderhoudsniveau omdat deze wegen minder intensief worden gebruikt dan wegen in de bebouwde kom. De gemeente Koggenland zal de wegen van HHNK meenemen in hun reguliere onderhoud. Voor de overname van de wegen is in samenwerking met HHNK en de overige Westfriese gemeenten een business case opgesteld. Uitgangspunt voor de overname is dat op het moment van overname de wegen in een goede staat verkeren waardoor niet direct groot onderhoud nodig zal zijn. Voor het onderhouden van de wegen krijgt de gemeente Koggenland de komende 12 jaar een bedrag mee van HHNK. In de business case is gerekend met € 1,80 per m2 wegverharding voor onderhoud. Voor klein- en dagelijks onderhoud krijgen we jaarlijks 8% van het totaal voor het onderhoud. Voor dit meerjaren onderhoudsplan moeten we voor de begroting rekening houden dat we de onderstaande bedragen ter beschikking hebben. Omdat

het voor deze wegen nog niet 100% duidelijk hoeveel en wat voor onderhoud we de komende jaren hebben aan deze wegen, stellen we voor de bijdrage van HHNK toe te voegen aan de bestaande onderhoudsvoorziening” (MJOP, 2022, p. 17).

Met betrekking tot de risico's vermeldt het raadsvoorstel “Aan de hand van onderzoeken en inspecties is er relatief veel inzicht in de risico's en zijn hiervoor reële bedragen opgenomen in de businesscase. Bovendien ontvangt Koggenland voor de openbare verlichting € 100.000,- extra van de € 300.000,- die HHNK hiervoor voor de regio beschikbaar stelt. Tevens gaat HHNK nog extra onderhoud uitvoeren aan de bruggen voordat deze overdragen worden” (Raadsvoorstel Overdracht wegen, p. 5).

Uiteindelijk stelt de gemeente een goed beeld te hebben gekregen van de staat van onderhoud en gaat de gemeente met vertrouwen de toekomst tegemoet: “2023 was het jaar van de feitelijke overdracht wegen vanuit het HHNK, na zes jaar van overleg en onderhandelen is deze casus eindelijk afgerond en kunnen wij met een financiële dekking voor de komende 12 jaar starten met onze eigen visie op het beheer en onderhoud van de buitenwegen. Afgelopen jaar hebben wij een goed beeld gekregen van de staat van onderhoud en gaan we met vertrouwen de toekomst tegemoet” (Jaarstukken 2023, p. 62).

In de jaarstukken 2023 en in de begroting 2024 worden de bovenstaande risico's niet expliciet opgenomen in de tabel met de grootste risico's. Desgevraagd wordt door de ambtelijke organisatie in dit verband het volgende gesteld. “De raad heeft besloten tot overname van de wegen van het HHNK onder voorwaarden. De financiële en andere gevolgen worden verwerkt in het onderhoudsplan voor de wegen. Daarnaast wordt in de “notitie reserves en voorzieningen” rekening gehouden met een spaarbedrag voor de eventuele extra kosten voor het onderhoud aan de wegen van het HHNK. Hiervoor wordt jaarlijks een bedrag toegevoegd aan de voorziening. Vervolgens worden de financiële gevolgen verwerkt in de begroting. U ziet de overdracht van de wegen niet terug in de risico top 10 omdat er, naar nu blijkt, voldoende middelen voor eventueel extra onderhoud apart worden gezet in de voorziening. Er is in onze beleving geen sprake meer van een risico als deze is afgedekt met een voorziening” (Schriftelijke reactie, 2 juli 2024).

4.6 Beheersmaatregelen, het onderhoud

4.6.1 Algemeen

Om risico's met betrekking tot de overgedragen wegen te mitigeren, is adequaat onderhoud nodig. De benodigde bedragen hebben betrekking op ca. 121 km. aan asfalt die overgenomen worden van het HHNK (MJOP, 2022, p. 3). Op basis van de CROW beheersystematiek wordt het benodigde onderhoud vastgesteld en gekoppeld aan de benodigde budgetten hiervoor. Volgens de CROW systematiek wordt begonnen met een globale inspectie om verhardingen visueel te kunnen inspecteren. In Koggenland wordt deze inspectie jaarlijks uitgevoerd. De inspectieresultaten worden in het wegbeheersysteem gecombineerd met vaste gegevens (lengtes, oppervlaktes, materialen, etc.). Op basis van deze combinatie kan een basisplanning worden opgesteld. Deze planning geeft op hoofdlijnen inzicht welke wegvakonderdelen aan onderhoud toe zijn in de komende vijf jaar en welke kosten hieraan verbonden zijn. Op basis van de resultaten uit de basisplanning kan de kwaliteit van de verharding worden vastgesteld. Zo kan de kwaliteit voldoende, matig, onvoldoende of achterstallig zijn. Een hogere kwaliteit impliceert een langere restlevensduur. Na het vaststellen van de basisplanning en de technische kwaliteit kunnen de maatregelen voor de korte termijn (2 jaar) worden vastgesteld. Hiertoe dient de maatregeltoets. De maatregeltoets is een controle waarbij de wegbeheerder het planjaar, de maatregel en de omvang van de maatregel kan wijzigen. Nadat de maatregeltoets is uitgevoerd wordt een definitieve onderhoudslijst opgesteld. Dit betreft een overzicht van alle wegen die op korte termijn onderhoud nodig hebben. Op basis van de onderhoudslijst en de resultaten uit de basisplanning wordt een definitieve begroting voor de komende vijf jaar vastgesteld (MJOP, 2022, p. 6).

Het is wettelijk verplicht om periodiek kunstwerken te (laten) inspecteren (NEN 6787, NEN 2767, etc.). Dit is nodig om de onderhoudstoestand van de civiele kunstwerken te monitoren en risico's zoveel mogelijk uit te sluiten. Daarnaast helpen deze inspecties om de onderhoudsplanung bij te stellen en actueel te houden. Het is gangbaar om één maal per twee jaar civiele kunstwerken te inspecteren. Dit betreft een instandhoudingsinspectie waarbij er wordt gekeken naar de staat van onderhoud van het kunstwerk zonder daarbij destructief onderzoek te verrichten. Als er uit de instandhoudingsinspectie blijkt dat er vervolg onderzoek nodig is, dan wordt het object onderworpen aan een technische inspectie. Bij een technische inspectie wordt er specifiek gekeken naar de technische staat van het kunstwerk. Indien noodzakelijk wordt hierbij destructief onderzoek verricht om een goed beeld te krijgen van de kwaliteit van de constructies en eventueel opgetreden schades. Dit destructief onderzoek kan bestaan uit het maken van boorkernen voor nader onderzoek, stabiliteitsmetingen ed. Zowel de instandhoudingsinspecties als de technische inspecties zijn opgenomen in dit MJOP, de inspecties worden uitgevoerd door een extern bedrijf en de bevindingen worden direct in ons beheerprogramma I-Asset verwerkt. Bij het inspecteren van kunstwerken wordt er gebruik gemaakt van vijf classificaties om de staat van onderhoud van elke kunstwerk aan te geven. Deze classificaties zijn: Slecht, Matig, Redelijk, Goed en Uitstekend. Deze classificaties hebben enkel betrekking op het onderhoud en de veiligheid. Esthetische waarden worden hierin niet meegenomen (MJOP Civiele Kunstwerken, 2023, p. 8).

Desgevraagd wordt gesteld dat kunstwerken jaarlijks worden geïnspecteerd, zij het dat men lichte en zware inspecties afwisselt. Asfalt wordt jaarlijks geïnspecteerd, terwijl in een periode van zeven jaar het gehele rioolstelsel is geïnspecteerd. Inspecties zijn deels gebaseerd op veiligheidseisen die een wettelijke grondslag kennen. Zo dienen bomen en stoeptegels met een voorgeschreven frequentie geïnspecteerd te worden en draagt de gemeente hier ook een zekere aansprakelijkheid. Tijdens de inspecties kan het voorkomen, dat sommige activa nog niet aan vervanging toe zijn, terwijl andere juist eerder geheel of gedeeltelijk vervangen moeten worden. Hier wordt de planning dan op bijgesteld (Interview, 4 september 2024).

4.6.2 De overgedragen wegen en kunstwerken

Het MJOP gaat specifiek in op de overname van de HHNK wegen. “De overname van deze wegen heeft een behoorlijke impact op ons wegenareaal. Tot nu toe had de gemeente alleen beheer over wegen voornamelijk binnen de bebouwde kom. Met de overname van de HHNK wegen komen daar alle buitenwegen bij” (MJOP, 2022, p. 15).

De overdracht kan als volgt gevisualiseerd worden:



(Overgedragen HHNK wegen, MJOP, 2022, p. 15)

Het gaat dan om 526.284 m² verharding. Het type verharding bestaat voor 83% uit asfalt. De totale areaaltoename (toename lengte wegen en toename te beheren oppervlakte) is ca. 60%. Oorspronkelijk kent Koggenland 207 km. te beheren weg. Bij de overdracht komt daar 121 km. bij, zodat het totaal uitkomt op 328 km. te beheren weg (MJOP 2022, p. 16).

Met het MJOP ontstaat een beter beeld van het uit te voeren onderhoud en de kosten die daarmee gemoeid zijn: “Verder is er een nieuw MJOP vast gesteld voor de periode 2024-2027. Ook is er dagelijks onderhoud uitgevoerd, hierdoor is goed inzicht verkregen in de staat van onderhoud van de verlichting die we sinds januari ‘23 van ht HHNK in eigendom hebben gekregen” (Jaarstukken 2023, p. 63).

Ook in het MJOP Civiele Kunstwerken wordt melding gemaakt van de overgedragen activa: “Op 1 januari 2023 heeft de gemeente Koggenland vanuit de wegenoverdracht van het HHNK 43 Kunstwerken overgenomen dit is een stijging van 24% ten opzichten van het gemeentelijk areaal in 2022. Op 1 januari 2024 heeft de gemeente Koggenland totaal 208 kunstwerken in eigendom, beheer en onderhoud” (MJOP Civiele Kunstwerken, 2023, p. 5).

Voor de overdracht worden al risico's geconstateerd met betrekking tot de staat van onderhoud. In 2021 en 2022 maakt de gemeente hierover afspraken met HHNK, die zijn aan te merken als beheersmaatregelen.

De BC uit 2021 maakt in dit verband melding van een aantal discussiepunten. De wegen en alles wat daar bij hoort moeten in goede staat van onderhoud worden overgedragen. De gemeenten hebben de situatie beoordeeld en over het algemeen ligt de zaak er goed bij, maar het kan voorkomen dat bepaalde delen niet overeenstemmen met de wens van de gemeente. Ook kan het zijn dat er al onderhoud gepland staat, dit zal wel uitgevoerd moeten worden (BC, 2021, p. 47).

De BC presenteert een overzicht, waarin per type activum wordt aangegeven of zonder eisen kan worden overgedragen, of er sprake is van een verschil van mening over de onderhoudstoestand of dat er een financiële vergoeding moet worden betaald aan de gemeente, indien het geplande onderhoud niet wordt uitgevoerd.

In de BC worden de verharding, de essen, de bermen en het baggeren van wegsloten geplaatst in die derde categorie. Hier zal HHNK nog onderhoud moeten plegen. Mocht HHNK dit achterwege laten, dan zal een financiële vergoeding hiervoor betaald moeten worden aan de gemeente.

Met betrekking tot de verhardingen wordt gesteld, dat ambtelijk overeengekomen is, dat HHNK deze bevindingen binnen de reguliere werkzaamheden oppakt en oplost. Tot het moment van overdracht blijft HHNK beheer en onderhoud uitvoeren onder het uitgangspunt 'veilige en functionele' wegen. Hoewel ook Koggenland geplaatst wordt in deze categorie, worden hier geen specifieke wegen benoemd. Met betrekking tot de essen wordt gesteld, dat in de BC met dit risico rekening is gehouden. HHNK zorgt er verder voor dat de bermen op orde zijn voor de overdracht. Met betrekking tot het baggeren van wegsloten wordt gesteld, dat ervan wordt uitgegaan dat HHNK regulier onderhoud aan de sloten heeft uitgevoerd en dat de gemeenten niet direct na overdracht met uitgekeurde sloten worden geconfronteerd (BC, 2021, p. 48).

Bij de lichtmasten wordt gesteld, dat hier verschil van mening bestaat over de onderhoudstoestand. In 2021 vervangt HHNK alle ouderwetse energie onzuinige armaturen in Westfriesland. In Koggenland is echter sprake van een disproportioneel aantal oude lichtmasten. Tests moeten uitwijzen of de masten al aan vervanging toe zijn. HHNK betaalt de gemeenten Koggenland, Opmeer, Stede Broec en Enkhuizen € 300.000 in totaal voor onderzoek en vervanging (BC, 2021, p. 48).

De overeenkomst die eind 2021 getekend wordt, bevat met betrekking tot het onderhoud de volgende passage: "De wegen en al wat daarbij hoort worden in goede onderhoudstoestand overgedragen, tenzij anders wordt overeengekomen. Onder goede onderhoudstoestand wordt verstaan een conditie vergelijkbaar met die van de gemeente, waarbij in ieder geval niet direct groot onderhoud nodig is. Een half jaar voor overdracht worden de wegen door een vertegenwoordiger van het hoogheemraadschap en een vertegenwoordiger van de gemeente gecontroleerd. Indien blijkt dat er aanvullend onderhoud nodig is ten opzichte van in voorgaand lid genoemd onderhoud, kunnen er aanvullende afspraken worden gemaakt over uit te voeren of af te kopen onderhoud" (Overeenkomst, 2021, p. 3).

De ambtelijke organisatie voegt hier het volgende aan toe. "HHNK kent een onderhoudsprogramma dat vergelijkbaar is met het programma dat in de gemeente wordt gehanteerd. De gemeente heeft inzage gekregen in dit programma en alle data verkregen die nodig waren om het niveau van onderhoud te beoordelen. Op basis van deze voorschouw heeft de gemeente steekproefsgewijs wegen en kunstwerken fysiek beoordeeld. Op basis van deze schouw is uiteindelijk berekend hoeveel het onderhoud de komende jaren gaat kosten. Ook andere risico's zijn ingecalculeerd in dit bedrag. Zo is het risico van teerhoudend asfalt meegenomen in de eenheidsprijs voor het asfalt en heeft men verontreiniging met olieproducten in kaart gebracht. Ook het risico van essentaksterfte is vertaald naar een bedrag dat onderdeel uitmaakt van het totaal benodigde budget (€ 36.000). Daarnaast hanteert men een risico-opslag van 5%" (Interview, 4 september 2024).

Desgevraagd levert de gemeente een overzicht van de uitgevoerde schouw op wegen. Deze schouw is door de gemeente zelf in het voorjaar van 2022 uitgevoerd. De onderstaande tabel biedt een beeld van dit overzicht (het daadwerkelijke overzicht is uiteraard uitgebreider).

Opname wegen HHNK - Koggenland						
WEGNAAM		VERHARDING	Laatste	Geschat	Schadebeelden	
			Gr. Onderh.	restl.duur		Reacties HHNK overleg 25- 10-2022
Baarsdorpermeer	V.a. 't Oor - Lekerveer	Deklaag	2020	10	Asfalt goed op één ingraving na. Plaatselijk te lage berm, stukje beschoeiing nodig.	
Beetskoogkade	V.a. Einde weg nabij Spoor - N247	Deklaag	2014	7	Diverse plekken craquelé/bezweken, dwarsscheur, sleuven, ingraving. Afwerking berm en plaatselijk te lage berm.	
Beetskoogkade	V.a. N247 - Gemaal	Oppervl. Beh.	2012	5	Plaatselijk ca. 100 m1 ernstige spoorvorming/afhanginge kant bezweken, plaatselijk craquelé, ernstige rafeling, diverse slecht gerepareerde dwarssleuven /	
					verzakkingen. Markering portalen opfrissen. Rommelig onder viaducten A7, onderhoud palen onder A7??, diverse berm schade.	
Beetskoogkade	V.a. Gemaal - Zomerdijk	Deklaag	2016??	8	Diverse dwarssleuven/verzakkingen, oneffenheid/verzakking bij brug. Markering kruisingsvlak opfrissen. Diverse bermschade.	
Berkmeerdijk	V.a. Oostdijk/Plempdijk - Sijs	Deklaag	2013	1	Veel craquelé, diverse ernstig en bezweken, veel overige scheurvorming. Markering opfrissen. Diverse grastegels stuk/te laag/bezweken.Diverse bermschade.	Weg is meegenomen met klein onderhoud (opgelapt) verder geen onderhoud gepland
Berkmeerdijk	V.a. Sijs - Nieuwe weg	Deklaag	2016	5	Diverse scheurvorming (alle eerdere reparaties). Randschade. Markering opfrissen. Plaatselijk grastegels bezweken, bermschade en ernstig te laag achter grastegels.	
Berkmeerdijk	V.a. Nieuwe weg - Stuw (= begin slijt.)	Deklaag	2015	5	Diverse craquelé/bezweken en spoorvorming, diverse langs- en dwarsscheuren. en overige scheurvorming. Blijvende berm schade en plaatselijk te laag.	
Berkmeerdijk	V.a. stuw - duiker middensloot	Oppervl. Beh.	2014	5	Diverse craquelé, diverse langs- en dwarsscheuren, plaatselijk vet. Diverse blijvende berm schade, enige gaten en plaatselijk te laag.	
Berkmeerdijk	V.a. duiker middensloot - brug Dijkweg	Deklaag	2015	5	Diverse craquelé, diverse langs- en dwarsscheuren en randschade. Afspraken bermgebruik? Brug Hhwaard??	
Berkmeerdijk	V.a. Dijkweg - Plempdijk	Deklaag	2017	5	Diverse craquelé en langs- /dwarssch.+randsch.,gaten en oneffenheden/dwarssch.ribbels. Nabij Groenedijk ernstige rafeling+randsch.+lage grastegels.Afspr.bermgebruik?	

Bobeldijk	V.a. Spierdijk - Sevendeelweg	Deklaag	2018-2021	10	Kruising Sevendeel(2018) veel scheuren, plaatselijk te lage berm, markering loopt niet door-beleid?, erfgronden- overgroeide hagen?	
Bobeldijk (incl. kruising Sevendeelweg)	V.a. Sevend.w. - t/m kr. Veldhuizerweg	Deklaag	2013	0	Veel scheurvorming, veel craquelé, divers bezwaken, diverse gaten in asfalt, kr. Veldh.weg gevaarlijk, diverse bermschade en te lage berm	Is toe aan groot onderhoud, staat niet ingepland, word besproken met asset manager
Bobeldijk	V.a. Veldhuizerw. - kom 30 km	Deklaag	2013	5	Enige lichte scheurvorming en lichte rafeling, markering opfrissen	

Te zien is, dat ook HHNK om reactie is gevraagd. Een totaaloverzicht van deze reacties kan als volgt worden weergegeven:

Geschat	Schadebeelden	
restl.duur		Reacties HHNK overleg 25-10-2022
1	Veel craquelé, diverse ernstig en bezwaken, veel overige scheurvorming. Markering opfrissen. Diverse grastegels stuk/te laag/bezwaken.Diverse bermschade.	Weg is meegenomen met klein onderhoud (opgelapt) verder geen onderhoud gepland
0	Veel scheurvorming, veel craquelé, divers bezwaken, diverse gaten in asfalt, kr. Veldh.weg gevaarlijk, diverse bermschade en te lage berm	Is toe aan groot onderhoud, staat niet ingepland, word besproken met asset manager
2	Ernstige rafeling+gaten, ernstige randschade+verzakt, grastegels plaatselijk ernstig te laag, markering opfrissen	Volgens HHNK nog goed, eventueel wat klein onderhoud, verder geen werkzaamheden gepland
2	Plaatselijk ernstige rafeling en ernsige craquelé, diverse scheurvorming, diverse gaatjes, enkele 4x zonken, plaatselijk grastegel te laag/bezwaken, bermschade	Is toe aan groot onderhoud, staat niet ingepland, word besproken met asset manager
0	Ernstige scheurvorming/craquelé/bezwaken, diverse randschade, enkele oneffenheden/zonken. Plaatselijk te lage berm	Betreft een doodlopende weg en heeft geen rio bij HHNK. Is toe aan groot onderhoud, staat niet ingepland, word besproken met asset manager
0	Zeer veel craquelé, enkele gaten in asfalt, diverse randschade, diverse bermschade + te lage berm, diverse gaten (oude boomgaten) in berm en talud	Is toe aan groot onderhoud, staat niet ingepland, word besproken met asset manager
2	Plaatselijk ernstige scheurvorming/bezwaken, diverse scheurv., enkele gaatjes, plaatselijk grastegels te laag+afwateringsprobleem, gaten in berm + stronk	Is toe aan groot onderhoud, staat niet ingepland, word besproken met asset manager
0	Veel ernstige + matige scheurvorming/craquelé/bezwaken. Enige blijvende bermschade.	Twijfel op deze op de groot onderhoudslijst staat, zou wel zou moeten zijn, HHNK kijkt dit na
1	Veel diverse scheurvorming en craquelé. Veel scheuren kr. Verlaatsweg. Enige blijvende bermschade. Pl. Grast. te laag, reparatie verkeerde type, . Schade glasvezel.	Twijfel op deze op de groot onderhoudslijst staat, zou wel zou moeten zijn, HHNK kijkt dit na
1	Rafeling, gaten en scheuren	Is bij afgelopen 2 onderhoudsronde overgeslagen, HHNK kijkt dit na

Aan de andere kant blijkt uit de schadebeelden, dat onderhoud of vervanging nodig is, maar waar geen reactie van HHNK op is binnengekomen. Het gaat dan om craquelé, scheurvorming, randschade, rafeling, te lage bermen, markeringen, etc.

Op de vraag hoe de onderhandelingen tussen de gemeente en HHNK over de schadebeelden verder is verlopen, wordt het volgende antwoord gegeven: "Bij onze overleggen met HHNK gaven zij aan met de meeste van de opmerkingen niks te gaan doen. Omdat zij, volgens eigen zeggen, een ander

onderhoudsniveau hadden voor hun buiten wegen, waardoor meer gebreken worden geaccepteerd dan wij zelf zouden accepteren voor onze wegen binnen de bebouwde kom. Daarnaast gaven zij aan hier ook geen budget voor beschikbaar te hebben. We hebben ons uiteindelijk maar gefocust op de gekleurde gearceerde regels bij onze overleggen (de gele regels, red.). Deze waren ons inziens het meest aan onderhoud toe. Dit is ook erkend door HHNK. Zij hebben een deeltje van deze wegen meegenomen in hun laatste onderhoudswerkzaamheden aan deze wegen. Voor het laatste deel hebben we nog extra financiën van HHNK ontvangen voor het laten uitvoeren van onderhoud van deze wegen” (Schriftelijke reactie, 10 september 2024).

In een brief van HHNK aan de gemeente (december 2022), waarin afspraken met betrekking tot geconstateerde risico’s worden vastgelegd, wordt op dit punt het volgende gesteld: “Voor diverse wegen is het groot onderhoud in 2022 door het hoogheemraadschap voorbereid. Vanwege uiteenlopende omstandigheden is uitvoering in hetzelfde jaar niet mogelijk gebleken. Als gevolg hiervan hebben de gemeente en het hoogheemraadschap afgesproken dat de desbetreffende locaties in 2023 door het hoogheemraadschap in onderhoud worden genomen, wanneer de gemeente beheerder is. Dit betreft:

- Geveland
- Het Gors
- Wogmeer – Kapelleweg

Een aantal uitgestelde werkzaamheden komen in 2023 onverhoopt bij de gemeente te liggen. Er is afgesproken dat het hoogheemraadschap de gemeente in deze kosten € 75.000 tegemoet komt. Hiervoor stuurt de gemeente uiterlijk in de eerste week van januari 2023 een factuur aan het hoogheemraadschap.

In 2022 heeft er intensieve afstemming plaats gevonden met de omgeving, gemeente en veiligheidsdiensten omtrent verkeersmaatregelen op het Oudelandsdijkje in Hensbroek. Dit heeft geresulteerd in een voorstel om drie chicanes te plaatsen. Het hoogheemraadschap voert deze werkzaamheden in 2023 voor eigen rekening en risico uit.

In 2022 is de verkeersborden inventarisatie van Ronnico opgeleverd. Hieruit zijn een aantal situaties voortgekomen waarbij belangrijke verkeersborden bijvoorbeeld moeten worden vervangen ten behoeve van de leesbaarheid. HHNK is in 2022 begonnen met het uitvoeren van deze werkzaamheden. In 2023 worden de werkzaamheden afgerond.

In aanloop naar de overdracht heeft het hoogheemraadschap aanvullende werkzaamheden uitgezet omtrent de bomen. Het betreft werkzaamheden rondom het planten, rooien en snoeien. De snoei werkzaamheden lopen door tot januari 2023. Het hoogheemraadschap draagt er zorg voor dat de werkzaamheden buiten worden afgerond.

HHNK strooit het seizoen van 2022 – 2023 af. Strooibeurten die na 1 januari plaats vinden worden gefactureerd aan de gemeente” (Brief HHNK, 2022).

Desgevraagd wordt gesteld, dat als extra bijdrage aan het onderhoud nog € 100.000 is ontvangen van HHNK. Dit bedrag was echter niet voldoende om alle punten uit de lijst weg te werken. Daarnaast geeft HHNK in een brief aan, vanaf maart tot november 2022 wegwerkzaamheden uit te voeren aan een vijftal wegen. Volgens respondenten betreft het hier ook wegen die op de schouwlijst stonden (Schriftelijke reactie, 12 september 2024, Brief HHNK, 24 maart 2022). Hier wordt het volgende op aangevuld: “De 100K is van vlak voor de overdracht. Een laatste poging van onze kant om nog iets van financiën onze kant op te trekken. Dit was een goede drie weken voor de overdracht” (Schriftelijke reactie, 16 september 2024).

Later wordt in dit verband gesteld, dat uiteindelijk niet € 100.000, maar € 75.000 is ontvangen van HHNK:

Lay-out	/SOR	Boeking op grootboek met omschrijving					
Kostenplaats	6210103	Onderhoud wegen					
Verslagvaluta	EUR	Euro					

Kostenr	KstSrtNaam	Wrde/VslVa	Doc.datum	Tf Tegenrek.	Omschr.	NaamTegRek	BC
5340990	Overige baten	765.587,00-	01.01.2023	D 202038	Overdracht van eigendom en beheer	Gemeente Enkhuizen	A0
	Overige baten	75.000,00-	01.01.2023	D 200004	Afkoopsom onderhoud i.v.m.	Hoogheemraadschap Hollands Noo...	A0
	Overige baten	167.456,56-	01.01.2023	D 200004	Achterstallig onderhoud	Hoogheemraadschap Hollands Noo...	A0
	Overige baten	3.035.095,0...	01.01.2023	D 200737	Overdracht van eigendom en beheer	Gemeente Hoor	A0
	Overige baten	22.554,37-	09.03.2023	D 201501	Eindafrekening werkzaamheden	De Woonschakel Westfriesland	A5
	Overige baten	3.875,00-	09.05.2023	D 204625	Aanleg parkeervakken 50% van de kosten	Bloemierskunst De Keizerskroon	A5
Kostenplaats 6210103 Onderho...		= 4.069.56...					
		= 4.069.5...					

(Gemeentelijke administratie, 19 september 2024)

In februari 2021 laat de gemeente een schouw op de over te dragen kunstwerken uitvoeren. De opdracht die hiertoe wordt uitgezet betreft het uitvoeren van een instandhoudingsinspectie van 21 kunstwerken. Het betreft hier in alle gevallen bruggen (beweegbare bruggen, stalen bruggen, betonnen bruggen en duikerbruggen). Per kunstwerk zal inzicht verkregen moeten worden in de technische staat en het benodigde onderhoud ten behoeve van het in stand houden van de kunstwerken, met inzicht in de kosten voor de komende jaren (Rapportage kunstwerken, 2021). De conclusie van deze inspectie luidt als volgt: "Uit de resultaten blijkt dat de 21 kunstwerken over het algemeen in een matige tot redelijke conditie verkeren. Als er gekeken wordt naar de staat per type, dan vergen de stalen bruggen de meeste aandacht op gebied van beheer en onderhoud. Van dit type kunstwerk dienen mogelijk drie bruggen vervangen te worden in de periode 2021 tot en met 2030. Op basis van de aangetroffen schades wordt geadviseerd bij vijf objecten een aanvullend nader onderzoek uit voeren. Uit de resultaten van de geadviseerde nadere onderzoeken blijkt of drie van deze kunstwerken daadwerkelijk op korte termijn vervangen dienen te worden of dat het nog rendabel is om deze in stand te houden. Tijdens de inspectie is gebleken dat een aantal kunstwerken een beperking hebben zoals bijvoorbeeld een aslastbeperking. Vanuit de inspectieresultaten is begroot dat de gemiddelde jaarlijkse onderhoudskosten exclusief vervangingen periode 2021 tot en met 2030 circa € 56.400,= bedragen. Inclusief de vervangingen is dat circa € 127.400,=. Mogelijk dat na het uitvoeren van de geadviseerde nader onderzoeken blijkt dat nog meer kunstwerken vervangen moeten worden of dat er meer/minder onderhoud uitgevoerd moet worden dan op basis van deze visuele inspectie kon worden vastgesteld" (Rapportage kunstwerken, 2021, p. 2).

Het externe bureau dat de inspectie uitvoert, raamt de kosten voor onderhoud en vervanging als volgt:

Jaar	Bedrag
2021	€ 254.170
2022	€ 21.250
2023	€ 629.100
2024	€ 67.040
2025	€ 139.165
2026	€ 29.950
2027	€ 14.000
2028	€ 29.250
2029	€ 15.725
2030	€ 74.430
Totaal	€ 1.274.080
Gemiddeld	€ 127.408

(Rapportage kunstwerken, 2021, p. 19)

In de BC wordt nog uitgegaan van een jaarlijks bedrag van € 22.000 voor klein onderhoud en een jaarlijkse dotatie aan de voorziening van € 30.000 voor groot onderhoud.

Op de vraag welk vervolg is gegeven aan de uitkomsten van de inspectie op kunstwerken, wordt aangegeven dat naar aanleiding van het inspectierapport, de gemeente met HHNK heeft gezien hoe zij de vergoeding en de beoogde kosten vanuit het inspectierapport dicht bij elkaar konden brengen. Het HHNK heeft naar aanleiding van dit overleg objecten vervangen en groot onderhoud uitgevoerd. Het is niet direct te traceren welke objecten precies zijn vervangen en welke werkzaamheden zijn uitgevoerd (Schriftelijke reactie, 17 september 2024).

Uit een intern document valt op te maken, dat HHNK vervangings- en herstelwerkzaamheden heeft uitgevoerd aan enkele kunstwerken. Het gaat dan om het repareren van de palen van een brug en het vervangen van leuningwerk (Intern document, ongedateerd, verstrekt op 17 september 2024).

Eind 2022 worden niet alleen de activa, maar ook de data overgedragen. Een brief van HHNK aan de gemeente bevat met betrekking tot de data de volgende passage: "Naar aanleiding van een aantal doorlopende werkzaamheden, is de dataset van 31-12-2022 niet op alle thema's definitief. Er vinden immers na 1 januari nog werkzaamheden plaats waardoor de data gemuteerd dient te worden. De gemeente Koggenland en het hoogheemraadschap spreken af dat het hoogheemraadschap de data na 1 januari 2023 niet meer registreert of muteert. Er wordt een actualisatieslag gemaakt om alle wijzigingen van 2022 te verwerken. Het hoogheemraadschap streeft ernaar om deze data in januari aan de gemeente te leveren. Werkzaamheden die het hoogheemraadschap na 1 januari 2023 uitvoert worden middels een Excel aan de gemeente geleverd. Dit stelt de gemeente in staat zelf te muteren en dient tevens ter archivering. Dit geldt ook voor data uit Digitree" (Brief HHNK, 2022).

4.7 Financiële afdekking van onderhoudslasten en risico's: De reserves en de voorzieningen

In de nota Reserves en Voorzieningen wordt vermeld dat de bestemmingsreserve Overdracht Wegen op 7 november 2022 is ingesteld. "De reserve is ingesteld bij de vaststelling van de primitieve begroting 2023. In 2023 ontvangt de gemeente Koggenland van de zeven Westfriese buurgemeenten een bijdrage van € 3.804.000 in de kosten van onderhoud van de wegen die door het Hoogheemraadschap Hollands

Noorderkwartier zijn overgedragen” (Nota R&V, 2022, p. 19). Jaarlijks vindt op begrotingsbasis een onttrekking plaats van € 317.000 ter dekking van het exploitatietekort overdracht wegen. In het overzicht van de nota Reserves en Voorzieningen komt deze bestemmingsreserve echter niet meer voor (Nota R&V, 2022, p. 27).

De kosten voor onderhoud van wegen worden niet geïndexeerd, zo wordt gesteld door de respondenten (Interview, 4 september 2024). Desgevraagd wordt gesteld, dat de kosten voor onderhoud en de loonkosten budgettair worden toegevoegd aan de reguliere gemeentelijke budgetten in de exploitatie en dat gemeentebreed wordt geïndexeerd. Deze componenten worden dus niet apart geïndexeerd (Interview, 11 september 2024).

Op begrotingsbasis houdt de gemeente eveneens rekening met een dotatie aan de reserve Overdracht Wegen van € 3.804.000 (Jaarstukken 2023, p. 102).

De jaarstukken 2023 maken melding van de bestemmingsreserve Overdracht Wegen. Deze reserve wordt in 2023 aangelegd en bedraagt 31 december 2023 € 3.651.000. Als toelichting wordt hier het volgende vermeld:

“Doel: Egalisatiefunctie om de komende 12 jaar de overdracht wegen budgetneutraal te kunnen verwerken.

Toelichting mutaties: Er is in 2023 een bedrag van € 3.968.000 gestort. De storting bestaat uit de volgende posten:

- € 3.801.000 Bijdrage vanuit regio vanwege overdracht wegen;
- € 167.000 Bijdrage HHNK voor vervanging oude openbare verlichting

Er is in 2023 een bedrag onttrokken van € 317.000. Dit betreft ter dekking van het exploitatietekort overdracht wegen” (Jaarstukken 2023, p. 117).

De dotaties aan de bestemmingsreserve Overdracht Wegen corresponderen met de bedragen die vermeld staan in de concept-overeenkomst. De onttrekking van € 317.000 correspondeert eveneens.

19 december 2022 stelt de raad het meerjaren onderhoudsplan Wegen vast. Het raadsvoorstel vermeldt dat de gemeente vanaf 2023 tevens het planmatig onderhoud pleegt aan de wegen die per 1 januari 2023 worden overgenomen van het HHNK (Raadsvoorstel MJOP Wegen, 2022).

In de nota Reserves en Voorzieningen wordt gesteld dat de voorziening Onderhoud Wegen dient ter egalisatie van de kosten van groot onderhoud aan de wegen (Nota R&V, 2022, p. 23). Het raadsvoorstel MJOP staat een toevoeging aan de voorziening onderhoud wegen voor in verband met de overdracht:

“Uitgangspunt voor de overname is dat op het moment van overname de wegen in een goede staat verkeren waardoor niet direct groot onderhoud nodig zal zijn. Voor het onderhouden van de wegen krijgt de gemeente Koggenland de komende 12 jaar een bedrag mee van HHNK. In de business case is gerekend met € 1,80 per m² wegverharding voor onderhoud. Voor klein- en dagelijks onderhoud krijgen we jaarlijks 8% van het totaal voor het onderhoud. Voor dit meerjaren onderhoudsplan moeten we voor de begroting rekening houden dat we de onderstaande bedragen ter beschikking hebben. Omdat het voor deze wegen nog niet 100% duidelijk hoeveel en wat voor onderhoud we de komende jaren hebben aan deze wegen, stellen we voor onderstaande bijdrage van HHNK toe te voegen aan de bestaande onderhoudsvoorziening. Dit verklaart derhalve de verhoging van de voorziening Groot Onderhoud met €622.300 (incl. 8% bijdrage klein onderhoud voor 2023-2026)” (Raadsvoorstel MJOP Wegen, 2022, p. 3). Desgevraagd wordt aangegeven, dat de staat van de overgedragen wegen in een voorschouw en een schouw door de gemeente is beoordeeld en dat op basis hiervan een inschatting van de onderhoudskosten is gemaakt (Interview, 4 september 2024).

Het raadsvoorstel presenteert vervolg het volgende overzicht:

	Groot onderhoud	8% Klein onderhoud
2022	€ 576.200	€ 45.100
2023	€ 576.200	€ 45.100
2024	€ 576.200	€ 45.100
2025	€ 576.200	€ 45.100
	€ 2.304.800,00	€ 184.400,00

Overzicht indeling BBV

	2023	2024	2025	2026
Voorziening				
Groot onderhoud	€ 102.415	€ 744.874		€ 412.418
Onderhoud wegen HHNK	€ 622.300	€ 622.300	€ 622.300	€ 622.300
totaal	€ 724.715	€ 1.367.174	€ 622.300	€ 1.034.718

Exploitatie				
Klein onderhoud	€ 298.000	€ 349.000	€ 334.000	€ 248.000
Vegen wegen	€ 67.000	€ 67.000	€ 67.000	€ 67.000
totaal	€ 365.000	€ 416.000	€ 401.000	€ 315.000

Exploitatie				
Investering	€ 1.769.978	€ 1.643.260	€ 2.234.343	€ 965.283

(Raadsvoorstel MJOP Wegen, 2022)

Het bedrag van € 622.300 correspondeert met de inschatting uit de businesscase voor de kosten van asfalt groot en asfalt klein.

De raad besluit op 19 december 2022 conform het volgende voorstel:

WIJ STELLEN VOOR	1. in te stemmen met het <u>Meerjaren Onderhoudsplan wegen 2023-2026</u>. 2. De jaarlijkse dotatie aan de voorziening groot onderhoud wegen vast te stellen op: 2023: € 700.000 2024: € 700.000 2025: € 700.000 2026: € 700.000 3. Het klein onderhoudsbudget in de exploitatie vast te stellen op: 2023 € 365.000 2024 € 416.000 2025 € 401.000 2026 € 315.000 4. De kredieten 2023-2026 voor de (<u>vervangings</u>)investeringen en de bijhorende kapitaallasten op te nemen in de (<u>meerjaren</u>) begroting. 5. De voordelige financiële gevolgen van het vaststellen van het MJOP Wegen vast te stellen op: 2023 € 331.000 2024 € 223.000 2025 € 242.000 2026 € 317.000 en deze bedragen toe te voegen aan de stelpost <u>MJOP's</u>.
------------------	---

(Raadsvoorstel MJOP Wegen, 2022)

De jaarlijkse dotatie van € 700.000 is niet direct terug te leiden tot het raadsvoorstel. Desgevraagd wordt hier de volgende toelichting op gegeven.

“In onderstaande figuur “1. Voorziening onderhoud wegen” treft u een overzicht aan van de stand van de voorziening ten tijde van het opstellen van het MJOP 2023-2026. Op dat moment bleek dat er sprake was van een surplus in de voorziening per ultimo 2022 van € 1.505.323. Dit surplus is meegenomen in de berekening/schatting van de benodigde storting vanaf 2023. De dotatie ad € 700.000 is zodanig bepaald dat het surplus terugliep. Aan het einde van 2026 is er nog wel een buffer van € 556.316” (Schriftelijke beantwoording, 23 juli 2024).

Voorziening Onderhoud Wegen				
	beginstand	dotatie	aanwending	eindsaldo
2020	608.666	435.500	184.702	859.464
2021	859.464	708.267	393.341	1.174.390
2022	1.174.390	608.933	278.000	1.505.323
2023	1.505.323	700.000	724.715	1.480.608
2024	1.480.608	700.000	1.367.274	813.334
2025	813.334	700.000	622.300	891.034
2026	891.034	700.000	1.034.718	556.316

De storting in de voorziening is nu te hoog. Daardoor komen er teveel middelen in de voorziening. Kan naar beneden bijgesteld worden. Zorgt voor voordeel in exploitatie. Hoe hier mee om te gaan?

Een voorziening mag niet negatief zijn, betekent dat de storting omhoog moet. Als de storting omhoog moet, stijgen de lasten in de exploitatie (= begroting).

Daarnaast maakt het MJOP zelf melding van een bedrag van € 17.000 voor het vegen van de wegen van HHNK (MJOP, 2022, p. 20). Dit bedrag correspondeert met het bedrag uit de BC dat begroot wordt voor het vegen van de HHNK wegen en de onkruidbestrijding.

De nota R&V maakt verder melding van de **egalisatievoorziening Onderhoud Kunstwerken** (Nota R&V, 2022, p. 28). Deze voorziening betreft vermoedelijk de **voorziening groot onderhoud civieltechnische kunstwerken** en dient ter dekking van de kosten van het onderhoud van de bruggen in de gemeente (Nota R&V, 2022, p. 24).

In de oorspronkelijke businesscase wordt melding gemaakt van een jaarlijkse dotatie van € 84.000 aan de **reserve Wegen** en van € 29.000 aan de **reserve Kunstwerken**. Vermoedelijk worden hier de **egalisatievoorzieningen Onderhoud Wegen respectievelijk Onderhoud Kunstwerken** mee bedoeld, aangezien de reserve Wegen en de reserve Kunstwerken niet in de jaarrekening 2023 staan vermeld en ook niet in de nota R&V als zodanig worden benoemd (Nota R&V, 2022, p. 28).

Deze jaarlijkse dotatie van € 84.000 dient ter afdekking van het algemeen risico. De BC stelt in dit verband: “Er is gerekend met een algemeen risico van 5%, dit bedrag kan worden toegevoegd aan de bestemmingsreserve wegen” (Businesscase, 2021, p. 13). Desgevraagd wordt bevestigd, dat de dotatie van € 84.127 dient als 5% risicoreservering (Schriftelijke reactie, 6 september 2024, Interview, 11 september 2024).

De gemeente heeft tijdens de onderhandeling met HHNK geprobeerd een afbouwregeling overeen te komen. Volgens deze regeling zouden nakomende risico's gedeclareerd kunnen worden bij HHNK. Het bedrag dat gedeclareerd zou kunnen worden wordt dan jaarlijks met een bepaald percentage verlaagd.

Deze regeling heeft het echter niet gehaald. HHNK zou dan immers de boeken open moeten houden, terwijl HHNK ook geen dekkingsmogelijkheden zou hebben voor een dergelijke regeling. Uiteindelijk is besloten om met een 5% risico opslag voor het hele areaal te werken (Interview, 4 september 2024, Schriftelijke reactie, 6 september 2024).

Gesteld wordt, dat de opgevoerde bedragen uit de BC exclusief BTW zijn en dat ook hier een risicomarge in kan zitten. Mocht BTW in rekening worden gebracht, dan zou deze BTW immers gecompenseerd kunnen worden via het BTW compensatiefonds. Deze redenering zou echter opgaan, als met bedragen inclusief BTW zou zijn gerekend. Als gerekend wordt met bedragen exclusief BTW, zal immers eerst BTW door de gemeente betaald moeten worden, voordat compensatie kan plaatsvinden, zodat deze BTW neutraal door de boekhouding heenloopt.

4.8 *De voorgedane risico's*

In 2020 wordt een voorbereidingskrediet overdracht wegen beschikbaar gesteld van € 416.000, waarvan in 2023 € 343.000 wordt besteed (Jaarstukken 2023, p. 44).

In de jaarstukken 2023 wordt melding gemaakt van een risico dat zich heeft voorgedaan met betrekking tot de wegen. Het betreft het onderdeel gladheidsbestrijding, bij openbare ruimte. De jaarstukken vermelden op dit punt: "Met ingang van 2023 heeft Koggenland een groot deel van de wegen van het waterschap HHNK overgenomen. De werkelijke kosten zijn hoger uitgevallen dan waar in de businesscase rekening mee is gehouden" (Jaarstukken 2023, p. 43). Vervolgens wordt hier een financiële tegenvaller van € 107.000 opgevoerd. Dit risico wordt tevens in de perspectiefnota 2023 vermeld (Perspectiefnota, 2023, p. 26). In de perspectiefnota 2023 wordt gesteld, dat in verband met de structurele tegenvaller van € 100.000 inzake strooizout per 2023, de 12 jaar budgettair neutraal is aangepast naar circa 8 jaar (Perspectiefnota 2023, 2023, p. 26).

Op de vraag in hoeverre het hier een structurele tegenvaller betreft, wordt het volgende antwoord gegeven: "In september (2023) is van het HHNK bijgaande factuur ontvangen voor het strooien in seizoen 2022 -2023. Dit bedrag zouden we elk jaar moeten betalen en is dus als zodanig opgenomen in de perspectiefnota 2023. Dit betekende een structureel nadeel. Op een later moment is door twee collega's gesproken met de HHNK over deze kosten (omdat we waren verrast over het bedrag en hoogte hiervan). Omdat we geen overeenstemming hebben kunnen bereiken over de kosten is door Koggenland het contract met het HHNK opgezegd en is de zoutsilo aangeschaft. Hiermee veranderde het structurele nadeel in een incidenteel nadeel. Dit is in de najaarsnota 2023 ter besluitvorming voorgelegd aan de gemeenteraad met de volgende tekst op pagina 8 van de nota" (Schriftelijke reactie, 19 september 2024).

De passage uit de najaarsnota 2023 luidt:

2023

17. Gladheidsbestrijding buitengebied (€ 100.000 budgettair neutraal)

De verwachting was dat het budget voor de gladheidsbestrijding te laag was. Bij de Perspectiefnota 2023-2027 is er structureel budget bij gevraagd. Deze extra middelen werden gedekt uit de reserve Wegenoverdracht.

Dit heeft ons doen besluiten om de coördinatie en uitvoering gladheid op een andere wijze in te vullen. Wij hebben een ondernemer uit onze gemeente bereid gevonden om de uitvoering gladheid uit te voeren voor seizoen 2023-2024. Er is weliswaar nog sprake van een lichte overschrijding van het bedrag waar in de business case rekening mee is gehouden, maar dit geringe verschil kan worden opgevangen waardoor weer kan worden uitgegaan van twaalf jaar budgetneutraal.

(Najaarsnota, 2023, p. 8)

De omzetting van structureel naar incidenteel wordt als volgt geboekt:

Jaar	Vrs	Omschr.	Kostenpl.	Omschr.	Kostenr	€	Jaarwaarde	Omschr.	Order	BHE
2023	P	Begroting 2023 P	6210101	Onderhoud wegen	4343460		37.000,00	Gladheidsbestrijding		INC
2023	P	Overdracht wegen	6210101	Onderhoud wegen	4343460		35.000,00	Gladheidsbestrijding		INC
2023	13	PN2023 - Gladheidsbestrijding	6210101	Onderhoud wegen	4343460		100.000,00	Gladheidsbestrijding		STR
2023	19	NJN2023 - Gladheidsbestrijding buitengeb	6210101	Onderhoud wegen	4343460		100.000,00	Gladheidsbestrijding		INC
							72.000,00			

(Gemeentelijke administratie, 19 september 2024)

Een groot risico is uiteraard, dat de overgedragen wegen en kunstwerken toch in slechtere staat verkeren dan aanvankelijk werd gedacht. Op dit punt wordt het volgende gesteld. Tussen de voorschouw en de schouw van de over te dragen activa en de daadwerkelijke overdracht, zijn drie jaar verstreken. In die tussentijd kunnen zich natuurlijk onvoorziene omstandigheden voordoen, met extra onderhoud tot gevolg. Zo blijken in het eerste jaar (2023) twee kruispunten vervangen te moeten worden, hetgeen tijdens de schouw nog niet was geconstateerd. Ook blijkt in 2024 een brug eerder gedeeltelijk vervangen te moeten worden (Interview, 4 september 2024). Aan de andere kant zijn er ook meevallers. Het reserveerde bedrag voor de Essentakziekte blijkt bijvoorbeeld tot dusver nog niet nodig te zijn (Interview, 4 september 2024).

De inspectie van de kunstwerken wordt in februari 2021 uitgevoerd en ten tijde van dit onderzoek betreft dit inderdaad drie jaar geleden. De brug die in 2024 eerder vervangen moet worden, is dus in 2021 geïnspecteerd. De schouw op de wegen vindt echter plaats in het voorjaar van 2022. Over de schadebeelden die op basis hiervan zijn opgesteld, zijn nadien afspraken gemaakt met HHNK. Dit heeft ertoe geleid, dat de gemeente € 75.000 ter compensatie voor achterstallig onderhoud heeft ontvangen. Aangezien de schouw op de wegen in het voorjaar van 2022 plaatsvindt, is het opmerkelijk dat al in 2023 twee kruispunten onvoorzien vervangen dienen te worden. Voor de voorziene achterstallige werkzaamheden gingen respondenten eerder uit van een compensatie van € 100.000 en stellen respondenten dat deze € 100.000 ter compensatie voor achterstallig onderhoud niet genoeg was. De uiteindelijke compensatie is echter € 75.000, hetgeen dus zeker niet genoeg was.

Voor wat betreft het wegenonderhoud wordt in het MJOP Wegen € 622.300 toegevoegd als gevolg van de overdracht. In de oorspronkelijke BC wordt uitgegaan van € 576.209 voor groot onderhoud asfalt en van € 46.097 voor klein onderhoud asfalt. Samen komen deze bedragen uit op € 622.306. In 2023 is nog geen sprake van budgetoverschrijdingen op dit onderdeel. Dit wil echter niet zeggen dat daarmee geen sprake is van risico's. Het MJOP Wegen vermeldt op dit punt: "Voor dit meerjaren onderhoudsplan moeten voor de begroting rekening houden dat we de onderstaande bedragen ter beschikking hebben. Omdat het voor deze wegen nog niet 100% duidelijk hoeveel en wat voor onderhoud we de komende jaren hebben aan deze wegen, stellen we voor de bijdrage van HHNK toe te voegen aan de bestaande onderhoudsvoorziening" (MJOP, 2022, p. 17). Het MJOP wordt dus verhoogd met de bijdrage van HHNK, maar de vraag rijst in hoeverre dat voldoende is.

Bij de bruggen doet zich een soortgelijk fenomeen voor. De BC gaat uit van een extra dotatie van € 30.000 aan de voorziening kunstwerken. Vanuit de inspectieresultaten is begroot dat de gemiddelde jaarlijkse onderhoudskosten exclusief vervangingen in de periode 2021 tot en met 2030 circa € 56.400,= bedragen. Het MJOP begroot € 50.512 extra dotatie aan de voorziening kunstwerken. Deze voorziening dient voor groot onderhoud: "Het groot onderhoud wordt ten laste van de voorziening gebracht. In vergelijking met vorige MJOP zijn de kosten groot onderhoud hoger. Dit is het gevolg van de overdracht van de civiele kunstwerken van uit de wegen overdracht van het HHNK. Het areaal is vergroot met 24%, tevens hebben we te maken met de kosteninflatie materiaal en arbeid ten opzichte van het MJOP 2020 van 25%" (MJOP Civiele Kunstwerken, 2023, p. 15). Stel dat de verhoging van het MJOP Kunstwerken met € 50.512 voor € 30.000 bepaald wordt door de overdracht, dan kan gesteld worden dat dit risico vooraf goed is ingeschat.

Daarmee is ook dit risico echter niet weggenomen: het inspectierapport vermeldt immers een toename van € 56.400 en dit ligt hoger dan de € 30.000 waar de BC vanuit gaat.

Voor wat betreft de vervanging van bruggen, kan het volgende hieraan worden toegevoegd. Het inspectierapport uit 2021 richt zich op 21 bruggen die worden overgedragen vanuit HHNK. Het betreft de volgende bruggen:

#	Kunstwerk	Objecttype
1.	BB0012 - Rustenburgersluisbrug	Beweegbare brug
2.	BV0001 - Oudendijkerbrug	Stalen brug
3.	BV0002 - Westthornerbrug	Stalen brug
4.	BV0004 - Schoenmakersbrug	Stalen brug
5.	BV0007 - Jan Heinsbrug	Stalen brug
6.	BV0008 - Jonkersbrug	Stalen brug
7.	BV0085 - Ruyterbrug	Stalen brug
8.	BV0086 - Fernisserbrug	Stalen brug
9.	BV0089 - Berkmeerdijk	Betonnen brug
10.	BV0214 - Dorpsweg Hensbroek	Betonnen brug
11.	BV0220 - Schippersbrug	Betonnen brug
12.	BV0259 - Slimtocht 1	Betonnen brug
13.	BV0260 - Bobeldijk	Betonnen brug
14.	BV0261 - Grootweg	Betonnen brug
15.	BV0262 - Hulkerweg Noord	Betonnen brug
16.	BV0267 - Ursemmerbrug Walingsdijk	Stalen brug
17.	BV0272 - De Hulk brug 1	Betonnen brug
18.	DB0016 - Baarsdorpermeerbrug	Betonnen duikerbrug
19.	DB0034 - Venneweg zuid	Betonnen duikerbrug
20.	DB0035 - Zesstedenweg	Betonnen duikerbrug
21.	KBR-Q-33913 - Veenhuizerkade	Betonnen brug

(Rapportage kunstwerken, 2021, p. 6)

Als het MJOP Civiele Kunstwerken uit 2023 wordt gezien, worden in dit MJOP de volgende kunstwerken voor vervanging vanaf 2024 aangedragen:

ObjectNr	Object Naam	Type
Investering vervanging complete kunstwerken		
AV19	Goudwinde - Serpeling	Brug
DG98	De Goorn 81 (steiger)	Brug
OB08	Grutto 14 / Merel 14	Brug
OB16	Klipper 42 / Boeler	Brug
SC99	D. Kampstraat (steiger)	Steiger
UR03	Noordgouw	Brug
BE05	Berkenweide - R. Visserstraat	Brug
DG08	Gaffel - Buitenroede	Brug
OB15	Klipper 2 / Bark	Brug
SC02	T. van der Meerstraat	Brug
UR07	Ruijtersstraat - Zuidgouw	Brug
OB13	Kelderswerf 61 / Langeland	Brug
OB22	De IJvelandssloot 43	Brug
OD08	Beetskoogkade uitstroombrug gemaal	Brug
UR04	Elf Oktoberstraat	Brug
UR05	Ruijtersstraat - hertenkamp	Brug
AV92	Kademuur Buitenroede B-10	Kademuur
DG09	Dwingel - Goudwinde	Brug
OB14	Weerestr. 70 / Langeland	Brug

(MJOP Civiele Kunstwerken, 2023, p. 13)

Te zien is, dat het MJOP Civiele Kunstwerken geen bruggen vermeld die onderhevig zijn geweest aan de inspectie uit 2021. Toch worden in de inspectierapportage enkele risico's benoemd en wordt geadviseerd om in de komende 10 jaar de Ruyterbrug, de Fernisserbrug en de Ursemmerbrug Walingsdijk te vervangen (Rapportage kunstwerken, 2021, p. 17). De rapportage geeft tevens een voorgesteld jaar van vervanging aan, hoewel het optimale jaar van vervanging nog vastgesteld moet worden tijdens een nader onderzoek.



KUNSTWERK BV0085

Objecttype: Stalen brug (betonnen steunpunten)
Reden/noodzaak vervanging: Ernstige corrosie stalen
hoofddraagconstructie.
Planjaar: 2023.



KUNSTWERK BV0086

Objecttype: Stalen brug (betonnen steunpunten)
Reden/noodzaak vervanging: Ernstige corrosie stalen
hoofddraagconstructie.
Planjaar: 2023.



KUNSTWERK BV0267

Objecttype: Stalen brug (houten tussensteunpunten).

Reden/noodzaak vervanging: Ernstige aantasting houten steunpunten.

Uit het geadviseerde nader onderzoek moet nog blijken of de tussensteunpunten gerenoveerd kunnen worden en de huidige brug kan blijven bestaan.

Planjaar: 2021.

Hieruit kan worden opgemaakt, dat het extern bureau zelf vooralsnog deze drie bruggen in de jaren 2021 en 2023 ter vervanging voorstelt.

Op de vraag wat vervolgens gedaan is met de uitkomsten van de inspectie en specifiek welke maatregelen zijn genomen met betrekking tot de drie bruggen, wordt het volgende antwoord gegeven:

“Ruyterbrug

In 2019 heeft het HHNK een technische inspectie laten uitvoeren op de brug. De maatregelen om het grootonderhoud uit te kunnen stellen tot 2030, zijn door het HHNK uitgevoerd voor de overdracht van de wegen.

Onderstaande maatregelen zijn uitgevoerd door het HHNK.

- De rijbaan aan beide zijden minimaal 225 mm versmallen.
- De huidige verkeersbelasting beperken tot een aslastbeperking van 4 ton en een totaallastbeperking van 14 ton.
- De randligger (UNP240) vervangen voor een profiel wat voldoet volgens de huidige normen” (Schriftelijke reactie, 23 september 2024).

Deze werkzaamheden corresponderen met de aanbevelingen uit de technische inspectie uit 2019. Het bureau dat de technische inspectie heeft uitgevoerd, concludeert dat indien de belasting op de randliggers wordt beperkt, de stalen liggers kunnen worden gehandhaafd tot het geplande groot onderhoud in 2030 (Inspectie Ruyterbrug, 2019, p. 22).

“Fernisserbrug

De Fernisserbrug is in 2023 opnieuw geïnspecteerd en op basis van de bevindingen uit de inspectie is het grootonderhoud aan de Fernisserbrug uitgesteld tot 2028. Dus de werkzaamheden worden opgenomen in het MJOP 2028-2032

Ursemmerbrug

Het HHNK heeft de palen van onderstaand object laten repareren door een extern bureau en het leuningwerk is vervangen” (Schriftelijke reactie, 23 september 2024):

Het HHNK heeft de palen van onderstaand object laten repareren door Protekta en het leuningwerk is vervangen:



De inspectierapportage schat in, dat het vervangen van de 21 kunstwerken gemiddeld € 71.000 per jaar kost (Rapportage kunstwerken, 2021, p. 19). Bovendien betreft het hier 21 kunstwerken, terwijl in totaal 43 kunstwerken zijn overgedragen.

Aan de andere kant is het MJOP Civiele Kunstwerken van 2023 gebaseerd op hetzelfde externe bureau die de bovenstaande inspectie op de 21 kunstwerken heeft uitgevoerd. “Ingenieursbureau X heeft in 2023 in opdracht van gemeente Koggenland 118 kunstwerken geïnspecteerd. De opdracht was een instandhoudingsinspectie uit te voeren op de civiele kunstwerken met een leeftijd ouder dan 20 jaar en/of de kunstwerken die op 1 januari 2023 zijn overgenomen van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier. Dit betreft kunstwerken waarbij de huidige staat van onderhoud niet bekend was, waarna het onderhoud in kaart is gebracht en vastgelegd is in ons beheerpakket” (MJOP Civiele Kunstwerken, 2023, p. 10). Hieruit valt af te leiden, dat alle overgedragen kunstwerken in de inspectie zijn meegenomen voor het MJOP Civiele Kunstwerken.

Vervangingen kunnen uiteraard geïnvesteerd worden. Extra vervangingen als gevolg van de overdracht, vertalen zich dan in extra kapitaallasten. Het raadsvoorstel MJOP Kunstwerken merkt hierover het volgende op: “Bij de overname van kunstwerken van het HHNK hebben wij per 1 januari 2023 208 kunstwerken in eigendom en beheer. De meeste van deze kunstwerken zijn bruggen (111+78 =189 stuks). Daarbij zijn de meeste brugdekken van de fiets/voetgangersbruggen uitgevoerd in hout. De levensduur van het materiaal ‘hout’ stellen wij op 30 jaar, waarna groot onderhoud en/of vervanging volgt. Uit het MJOP blijkt dat een aanzienlijk deel van het areaal met hout als belangrijk materiaal deze levensduur heeft bereikt of gaat bereiken. Wij willen het onderhoudsniveau van alle kunstwerken binnen de periode van dit MJOP op tenminste het niveau ‘redelijk’ brengen. Daarom, tezamen met de absolute toename aan areaal, kent dit MJOP met name voor de jaren ’24 en ’25 hogere kosten dan het voorgaande. Er is meer werk aan de winkel voor meer kunstwerken. Vanaf ’26 vlakken deze kosten af” (Raadsvoorstel MJOP Civiele Kunstwerken, 2023). De kapitaallasten nemen als gevolg hiervan, als volgt toe:

	2024	2025	2026	2027
Investerings	464.072	716.877	561.765	267.597
Afschrijvingslasten		9.281	23.619	34.854

(Raadsvoorstel MJOP Civiele Kunstwerken, 2023)

Met deze stijging van kapitaallasten is in de oorspronkelijke BC geen rekening gehouden.

Tevens doet zich een ander risico voor. Het aantal bezwaarschriften tegen de WOZ-waarde, is vergeleken met het jaar 2022 bijna verdrievoudigd. De stijging wordt onder andere veroorzaakt doordat de OZB-aanslag extra wordt verhoogd vanwege de in de OZB verwerkte kosten overdracht wegen van het HHNK. Deze verhoging leidt tot het sneller indienen van bezwaar tegen de WOZ-waarde (Jaarstukken 2023, p. 49). De jaarstukken laten zien, dat in 2022 249 bezwaarschriften binnen komen, terwijl in 2023 602 bezwaarschriften zijn ingediend (Jaarstukken 2023, p. 50).

Desgevraagd wordt gesteld, dat de gemeente vrij uitvoerig en op verschillende manieren richting inwoners heeft gecommuniceerd. De boodschap was daarbij, dat de OZB weliswaar omhoog is gegaan, maar dat de waterschapsheffing met meer dan dit bedrag verlaagd wordt, zodat inwoners er gemiddeld € 10 op vooruitgaan. Eén respondent ziet geen toename in het aantal bezwaarschriften op dit punt (Interview, 4 september 2024). Een andere respondent vult hierop aan. De gemeente heeft in het jaar 2023 veel bezwaren binnengekregen die waren opgesteld door ‘no cure no pay’ bedrijven. De gemeente heeft een budget tot zijn beschikking om hiervoor extra capaciteit in te huren. Als gevolg van het relatief grote aantal bezwaren, is dit budget overschreden (Interview, 11 september 2024).

De perspectiefnota 2023 biedt op dit punt helderheid: “Het aantal bezwaarschriften tegen de WOZ-waarde is ten opzichte van 2022 meer dan verdubbeld. Dit wordt veroorzaakt door de grote stijging van de WOZ-waarde van 14,5% ten opzichte van 2022 vanwege de overspannen woningmarkt en de grote reclamecampagnes van de No-Cure-No-Pay bureaus (NCNP). Deze stijging wordt als incidenteel beschouwd, omdat de verwachting is dat de WOZ-waarde in de volgende taxatieronde nauwelijks gaat stijgen en vanwege het feit dat de overheid maatregelen heeft voorgesteld om de bezwaarschriften, ingediend via NCNP-bureaus, aan te pakken. Momenteel zijn er 589 bezwaren ingeboekt over 2023, het aantal ingediende bezwaren in 2022 was 253. We verwachten in 2023 een verdubbeling van de kosten wat neer komt op een nadeel van €55.000. De kosten bestaan uit taxatiekosten door een extern taxateur voor de afhandeling van de bezwaren en een vergoeding voor het NCNP-bureau voor elk bezwaar dat wordt toegekend” (Perspectiefnota 2023, 2023, p. 10). De perspectiefnota maakt vervolgens melding van een nadeel van € 55.000. Niet gesteld zij echter, dat dit nadeel een gevolg is van de OZB verhoging die in het kader van de overdracht is doorgevoerd. Het nadeel wordt eerder gerelateerd aan de stijging van de WOZ-waarden en de campagnes van ‘no cure no pay’ bureaus.

Aan de andere kant wordt in de jaarstukken melding gemaakt van een meevaller van € 98.000 in verband met een afkoopsom onderhoud in verband met de overdracht van wegen 2023 (Jaarstukken 2023, p. 43). Niet duidelijk is in hoeverre het hier om de overdracht van de HHNK-wegen gaat.

Tevens zijn lagere lasten op het budget openbare verlichting: “Het jaar 2023 was het eerste jaar met de toevoeging van het areaal van HHNK, de lasten voor het dagelijks onderhoud zijn uiteindelijk lager uitgevallen dan begroot” (Jaarstukken 2023, p. 43). Het gaat dan om een voordeel van € 43.000.

Ook op het gebied van water kan sprake zijn van een meevaller: “In het verlengde van de overdracht van wegen van het HHNK aan de gemeente is per 1 januari 2024 al het water binnen de bebouwde kom dat machinaal bereikbaar is overgedragen aan het HHNK. In de bebouwde kom dienen we dan alleen de watergangen die niet zijn overgedragen (voldoen niet aan de eisen) te baggeren met klein materieel, dit is nog slechts 7 km in tegenstelling tot de 31 km die we in het verleden in onderhoud hadden” (Jaarstukken 2023, p. 63). Desgevraagd wordt hier het volgende aan toegevoegd. De gemeente beheerde tot voor kort het water binnen de bebouwde kom. Het betreft dan het borgen van de juiste diepte. Dit houdt in, dat periodiek planten verwijderd moeten worden en dat moet worden gebaggerd. In het kader van de kerntaak van HHNK is besloten dit water binnen de bebouwde kom over te dragen aan HHNK. Het water buiten de bebouwde kom is echter in de overdracht van de wegen meegenomen en ligt nu bij de gemeente (Interview, 4 september 2024). Ook de perspectiefnota 2023 vermeldt een meevaller op het onderhoud baggerwerk in dit verband van € 52.000 (Perspectiefnota 2023, 2023, p. 26).

Desgevraagd wordt gesteld, dat voor zover bekend, zich geen andere risico’s hebben voorgedaan (Interview, 11 september 2024).

4.9 Daadwerkelijk gemaakte kosten, daadwerkelijke bijdragen, daadwerkelijke reservevorming

4.9.1 De bijdragen

Bijdragen		
	Begroot	Daadwerkelijk
Bijdrage vanuit de regio	€ 3.801.000 (OVK) Voor 12 jaar	€ 3.801.000 (Jaarrekening 2023, p. 117)
Uitkering Wet Herverdeling Wegen	€ 718.000	€ 718.000 (adm.)
OZB	€ 776.000	€ 776.000 (adm.)
Vergoeding achterstallig onderhoud openbare verlichting	€ 167.456,56	€ 167.457 (adm.)

De benodigde € 776.000 uit de additionele OZB heffing, wordt op 12 oktober 2022 voorgelegd aan het college. Het collegevoorstel vermeldt in dit verband:

“Om een extra opbrengst OZB van € 776.000 te behalen, moeten de tarieven omhoog worden aangepast. Dat kan gelijkmatig verdeeld over de woningen en niet-woningen/bedrijven, maar dat leidt ertoe dat bij het wegvallen van de Wegenheffing de eigenaren van een gemiddelde woning er netto € 20 minder wordt belast en een bedrijf wordt netto met € 83 meer worden belast. Voorgesteld wordt u om de OZB-tarieven van de woningen iets meer te laten stijgen (zodat bij een gemiddelde woning de kosten Wegenheffing/OZB-stijging er neutraal in staat) en de tarieven van de bedrijven minder te laten stijgen (om de ongelijke verdeling lasten zoveel mogelijk te beperken). Dit leidt tot de volgende effecten” (Collegeadvies, 12 oktober 2022):

Woning	OZB 2022	WOZ 2023	Verschil 2022 - 2023	Wegenh 2022	Verschil 2022 - 2023
€ 200.000	€ 157,40	€ 202,79	€ 45,39	€ 59,76	€ -17,00
€ 300.000	€ 236,10	€ 304,18	€ 68,08	€ 69,85	€ -1,77
€ 500.000	€ 393,50	€ 506,97	€ 113,47	€ 90,03	€ 16,88
€ 800.000	€ 629,60	€ 811,15	€ 181,55	€ 120,30	€ 50,75

Bedrijf	OZB 2022	WOZ 2023	Verschil 2022 - 2023	Wegenh 2022	Verschil 2022 - 2023
€ 200.000	€ 537,00	€ 562,05	€ 25,05	€ 20,18	€ 4,87
€ 300.000	€ 805,50	€ 843,08	€ 37,58	€ 30,27	€ 7,31
€ 500.000	€ 1.342,50	€ 1.405,14	€ 62,64	€ 50,45	€ 12,19
€ 800.000	€ 2.148,00	€ 2.248,22	€ 100,22	€ 80,72	€ 19,50

(Collegeadvies, 12 oktober 2022)

De totale OZB opbrengst wordt als volgt gepresenteerd:

In detail:

Opbrengst 2023	Opbrengst 2022	CPI	Areaaluitbr/bezwaar	Wegen	Totaal	Stijging
OZB WON Eig	€ 2.461.000	€ 123.050	€ 34.622	€ 726.961	€ 3.345.633	35,9%
OZB NW Eig	€ 687.000	€ 34.350	€ 2.896	€ 29.780	€ 754.026	9,8%
OZB NW gebruik	€ 444.000	€ 22.200	€ 2.186	€ 19.259	€ 487.646	9,8%
	€ 3.592.000	€ 179.600	€ 39.704	€ 776.000	€ 4.587.304	

(Collegeadvies, 12 oktober 2022)

En dit leidt dan tot de volgende tariefstelling:

Tarieven OZB 2023

OZB	2022	2023	Stijging
Woningen eigendom	0,0787%	0,0934%	19%
Niet-woningen eigendom	0,1530%	0,1659%	8%
Niet-woningen gebruik	0,1155%	0,1209%	5%

(Collegeadvies, 12 oktober 2022)

De raad stelt deze tarieven conform vast op 7 november 2022 (Raadsbesluit, 7 november 2022). Voor een gemiddelde woning met een WOZ-waarde van € 300.000 impliceert dit een stijging van € 10 als gevolg van CPI en de overdracht van de wegen. Voor een bedrijf met een WOZ-waarde van € 300.000 is het netto te betalen bedrag € 42 hoger (Raadsvoorstel, 7 november 2022).

In de gemeentelijke administratie worden de OZB-baten als volgt geregistreerd:

	Begroting B2023 totaal	B2023 waarvan overdracht wegen	Begroting 2023 exclusief overdracht wegen	% overdracht wegen in totaal begroting	Jaarrekening 2023 totaal	Jaarrekening 2023 overdracht wegen
Baten OZB (gebruikers)	€ -470.000	€ -19.000	€ -451.000	4,04%	€ -457.449	-€ 18.493
Baten OZB (eigenaren)	€ -3.428.000	€ -727.000	€ -2.701.000	21,21%	€ -3.406.328	-€ 722.404
Baten OZB (eigenaren)	€ -754.000	€ -30.000	€ -724.000	3,98%	€ -738.896	-€ 29.399
	€ -4.652.000	€ -776.000	€ -3.876.000		€ -4.602.673	€ -770.296

(Gemeentelijke administratie, 16 juli 2024)

Hierbij valt op, dat de begrote bedragen afwijken van het overzicht dat in het collegeadvies van oktober 2022 wordt gepresenteerd. De OZB voor gebruikers wordt in het collegeadvies € 18.000 hoger begroot, de OZB voor eigenaren ruim € 80.000 lager. De gemeentelijke administratie komt dan uiteindelijk uit op een totaalopbrengst van € 4.602.673, terwijl het collegeadvies uitkomt op een begrote totaalopbrengst van € 4.587.304. In beide gevallen wordt de benodigde € 776.000 meegenomen.

In detail:

Opbrengst 2023	Opbrengst 2022	CPI	Areaaluitbr/bezwaar	Wegen	Totaal	Stijging
OZB WON Eig	€ 2.461.000	€ 123.050	€ 34.622	€ 726.961	€ 3.345.633	35,9%
OZB NW Eig	€ 687.000	€ 34.350	€ 2.896	€ 29.780	€ 754.026	9,8%
OZB NW gebruik	€ 444.000	€ 22.200	€ 2.186	€ 19.259	€ 487.646	9,8%
	€ 3.592.000	€ 179.600	€ 39.704	€ 776.000	€ 4.587.304	

(Collegeadvies, 12 oktober 2022)

Desgevraagd wordt hier de volgende toelichting op gegeven: “De opstelling van de begroting jaar X vindt plaats in de periode mei-nov jaar (X-1). In de vaststelling van de taxatiewaardes van de woningen en niet-woningen en de berekening van de opbrengstprognose zitten enkele aannames waardoor de werkelijke opbrengst altijd iets afwijkt van de eerder opgestelde begroting. De afwijking stellen we bij in de Najaarsnotitie van het betreffende jaar” (Schriftelijke reactie, 23 juli 2024). Aan de hand van de gemeentelijke administratie kan getraceerd worden dat de ramingen daadwerkelijk zijn aangepast en zijn verwerkt in de Najaarsnotitie.

Alle bedragen die in het kader van OZB worden opgevoerd betreffen bruto bedragen. De perceptiekosten en kosten voor de afhandeling van eventuele bezwaar- en beroepsschriften worden elders geboekt (Interview, 11 september 2024).

De bijdrage aan HHNK die komt te vervallen en als dekking wordt ingezet, wordt in de gemeentelijke administratie gesteld op € 718.000. De bijdrage aan HHNK bedraagt in 2022 volgens een ander geleverd overzicht echter € 767.090. Dat bedrag zou bovendien voor 2023 nog geïndexeerd moeten worden met 3,9%. Desgevraagd wordt hier de volgende toelichting op gegeven: “Bij de vergelijking is gerekend met het bedrag uit de BC, zonder deze te indexeren. Daarmee wordt de besparing (afgerond) € 50.000 te laag gepresenteerd. Aangezien dit bedrag vrij valt ten gunste van de begrotingsruimte heeft dit geen effect op de begrotingsruimte als zodanig” (Schriftelijke reactie, 23 juli 2024). Desgevraagd wordt bevestigd, dat de vrijval van € 50.000 in 2023 ten gunste is gekomen aan het rekeningresultaat (Interview, 11 september 2024).

De ontvangsten van de andere gemeenten en van het HHNK worden in 2023 conform de budgettering ontvangen: “Ontvangsten ad € 3.968.138,56 bestaan uit: Bijdrage Enkhuizen ad € 765.587 en bijdrage Hoorn ad € 3.035.095 (samen € 3.800.682) i.v.m. overdracht wegen en een ontvangst van het HHNK ad € 167.456,56 van het HHNK in verband met achterstallig onderhoud openbare verlichting” (Gemeentelijke administratie, 16 juli 2024). Deze ontvangsten worden geboekt op de bestemmingsreserve Overdracht Wegen:

Lay-out	/KGL003	Boeking primaire kosten/orde btw code	Actief
Order	500039	Bestemmingsreserve Overdracht	
Verslagvaluta	EUR	Euro	

Kostenr	KstSrtNaam	Wrd/VslVa	Omschr.	Tegenrek.	NaamTegRek
5600010	Bijdrage van reserve	167.456,56	BWN 20 - St. res. Wegen bijdrage HHNK OV	4600010	Bijdrage reserves
5600010	Bijdrage van reserve	3.800.682,00	B23 - Overdracht wegen	4600010	Bijdrage reserves
		3.968.138,56			
		3.968.138,56			

(Gemeentelijke administratie, 16 juli 2024)

4.9.2 Mutaties reserves en voorzieningen

Dotaties en onttrekkingen reserves en voorzieningen		
	Begroet	Jaarrekening 2023
Bestemmingsreserve Overdracht Wegen	€ 3.804.000 dotatie	€ 3.801.000 dotatie
Bestemmingsreserve Overdracht Wegen	€ 0	€ 167.000 dotatie i.v.m. verlichting
Bestemmingsreserve Overdracht Wegen	€ 317.000 onttrekking	€ 317.000 onttrekking
Egalisatievoorziening Wegen	€ 84.127,01 dotatie (BC)	
Egalisatievoorziening Wegen	€ 700.000 dotatie (MJOP)	€ 904.000 dotatie (p. 119)
Egalisatievoorziening Kunstwerken	€ 29.289,04 dotatie (BC)	€ 64.000 dotatie (p. 119)

Aan de hand van de gemeentelijke administratie kan geverifieerd worden, dat in 2023 € 3.801.000 en € 167.000 gedoteerd is aan de bestemmingsreserve Overdracht Wegen. Tevens is de onttrekking in 2023 van € 317.000 aan de reserve Overdracht Wegen te traceren:

Periode -			
Kostensoorten	Begroot	Werkelijk	Restant
4600010 Bijdrage reserves	634.000,00	317.000,00	317.000,00
5600010 Bijdrage van reserves	3.971.000,00-	3.968.138,56-	2.861,44-
* Kosten	3.337.000,00-	3.651.138,56-	314.138,56
9999999 Afrekenkostensoort		3.651.138,56	3.651.138,56-
* Afgerekende kosten		3.651.138,56	3.651.138,56-
** Saldo	3.337.000,00-		3.337.000,00-

(Gemeentelijke administratie, 16 juli 2024)

Op de vraag waar de onttrekking van € 317.000 wordt tegengeboekt, wordt het volgende antwoord gegeven: “Stortingen ten gunste van reserves en onttrekkingen ten laste van reserves dienen verantwoord te worden via de exploitatie (6980103), dit is een verplichting vanuit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). U treft de onttrekking daarom niet op het onderdeel wegen aan maar op grootboeknummer 6980103” (Schriftelijke reactie, 23 juli 2024). Deze boeking heeft traceerbaar plaatsgevonden.

Aan de **egalisatievoorziening Onderhoud Wegen** wordt in 2023 in totaal € 904.000 gedoteerd (Jaarstukken 2023, p. 119). € 450.000 wordt aan deze voorziening onttrokken (Jaarstukken 2023, p. 119). De onttrekking van € 450.000 heeft betrekking op algemeen onderhoud en is getraceerd in de gemeentelijke administratie (ook in detail). Ook de toevoeging van € 700.000 op basis van het MJOP kan getraceerd worden. Daarnaast zijn overige baten en een provinciale subsidie op deze voorziening binnengekomen:

Kostensoorten	Begroot	Werkelijk	Restant
4343420 Onderhoud (algemeen)		450.473,01	450.473,01-
5340990 Overige baten		29.309,74-	29.309,74
5422010 Provinciale bijdragen		174.711,00-	174.711,00
5600020 Stort. fonds en/of v		700.000,00-	700.000,00
* Kosten		453.547,73-	453.547,73
9999999 Afrekenkostensoort		453.547,73	453.547,73-
* Afgerekende kosten		453.547,73	453.547,73-
** Saldo			

(Gemeentelijke administratie, 16 juli 2024).

De dotatie aan de egalisatievoorziening Onderhoud Wegen van € 84.127, zoals vermeld in de BC is echter niet geboekt. Hier wordt de volgende reactie op gegeven: “De verhoging ad € 84.127 is verwerkt in het benodigde spaarbedrag vanuit het MJOP onderhoud wegen 2023-2027 ad € 700.000” (Schriftelijke reactie, 23 juli 2024). “De extra storting vanuit de BC is niet geraamd als storting in de reserve maar op de post diversen (€ 85.000). In 2023 zijn de onderhoudskosten voor dit deel hoger dan geraamd en de hogere kosten zijn naar rato toegerekend aan de verschillende onderdelen” (Schriftelijke reactie, 23 juli 2024). Desgevraagd wordt bevestigd, dat de € 84.127 fungeert als een soort post onvoorzien, waar

Aan de egalisatievoorziening Kunstwerken wordt in 2023 in totaal € 64.000 gedoteerd (Jaarstukken 2023, p. 119). Deze dotaties hebben echter niet enkel betrekking op de overgedragen wegen. Gesteld wordt, dat de dotatie van € 64.000 gebaseerd is op het MJOP. Hierin wordt dit bedrag echter niet als zodanig opgevoerd. Daarnaast wordt in de BC melding gemaakt van een dotatie van € 29.289. Hier wordt ambtelijk de volgende toelichting op gegeven: “Vanwege de opstelling van het nieuwe MJOP Civieltechnische kunstwerken 2024-2027 in 2023, is in de jaarrekening 2023 geen extra bedrag gestort in de voorziening. Vanaf 2024 is het meerjarig onderhoud voor alle kunstwerken (incl. die van het HHNK) meegenomen in de storting van € 115.000. Omdat de kunstwerken van het HHNK in het totaal zijn verwerkt vindt u deze niet apart terug als storting” (Schriftelijke reactie, 23 juli 2024).

- Groot onderhoud

Exploitatie storting voorziening	2024	2025	2026	2027
Begroot	64.488	64.488	64.488	64.488
MIOP 2024-2027	115.000	115.000	115.000	115.000
	-50.512	-50.512	-50.512	-50.512

De oorspronkelijke BC gaat uit van een storting van € 29.000 aan de voorziening Kunstwerken. Op de vraag hoe deze storting zich verhoudt tot de toevoeging van € 115.000, zoals aangegeven in het raadsvoorstel, wordt het volgende antwoord gegeven: “Het bedrag van € 115.000 is de resultante van het totale MJOP. Hierin zijn de bruggen van het HHNK verwerkt. De verhoging heeft te maken met het onderhoud van onze eigen bruggen. We gaan niet voor de € 29.000 naar de raad. Het raadsvoorstel behelst het totale onderhoudsplan wat resulteert in een spaarbedrag voor de voorziening. De storting die wordt genoemd resulteert in een verhoging van de jaarlast. In beslispoint 2 van het raadsvoorstel wordt de jaarlijkse dotatie vastgesteld op € 115.000 en in beslispoint 5 worden de financiële gevolgen van het MJOP voor de begroting vastgesteld voor de jaren op 2024 € 70.000 , 2025: € 70.000 , 2026: € 74.000 , 2027: € 84.000 (zie raadsvoorstel MJOP)” (Schriftelijke reactie, 12 september 2024).

4.9.3 De daadwerkelijke kosten

Kosten gemeente Koggenland	Begroting B2023 totaal	B2023 waarvan overdracht wegen	Begroting 2023 exclusief overdracht wegen	% overdracht wegen in totaal begroting	Jaarrekening 2023 totaal	Jaarrekening 2023 overdracht wegen
----------------------------	---------------------------	---	--	---	-----------------------------	---------------------------------------

Asfalt groot onderhoud + Kunstwerken reservering groot onderhoud	€ 700.000	€ 605.500	€ 94.500	86,50%	€ 700.000	€ 605.500
Watersysteemheffing verhard + Watersysteemheffing onverhard	€ 72.100	€ 31.700	€ 40.400	43,97%	€ 44.143	€ 19.408
Afschrijvingslasten boekwaarde HHNK	€ 0	€ 24.500	-€ 24.500		€ 0	€ 0
Afschrijvingslasten implementatiekosten	€ 0	€ 18.900	-€ 18.900		€ 0	€ 0
Asfalt klein onderhoud + Vegen en onkruidbestrijding + Verhoging bestemmingsreserve wegen	€ 220.900	€ 148.800	€ 72.100	67,36%	€ 272.161	€ 183.330
Gladheidsbestrijding	€ 72.000	€ 35.000	€ 37.000	48,61%	€ 178.997	€ 87.012
Kunstwerken bruggen klein onderhoud + beschoeiing	€ 110.476	€ 35.300	€ 75.176	31,95%	€ 110.775	€ 35.396
Bomen + Extra voor essentaksterfte+ plantsoenonderhoud + bermenonderhoud + Wegsloot maaien	€ 1.237.600	€ 322.900	€ 914.700	26,09%	€ 1.236.037	€ 345.796
Lichtmasten (incl. energie)	€ 139.800	€ 88.300	€ 51.500	63,16%	€ 101.023	€ 63.808
Verkeersborden + Verkeersveiligheid	€ 72.200	€ 40.400	€ 31.800	55,96%	€ 73.354	€ 41.046
Wegsloot baggeren	€ 116.100	€ 65.700	€ 50.400	56,59%	€ 131.110	€ 74.194
Personeelskosten (direct) (5.34 fte)	€ 672.383	€ 394.000	€ 278.383	58,60%	€ 628.708	€ 368.408
	€ 3.413.559	€ 1.811.000	€ 1.602.559		€ 3.476.308	€ 1.823.897

(Gemeentelijke administratie, 16 juli 2024)

De gemeente verstrekt later tijdens dit onderzoek de volgende overzichten (23 juli 2024):

Verwerking kosten BC in begroting:				
Beheerkosten	€ 1.259.000,00			
personeelkosten		€ 394.000,00		
Toevoeging reserve wegen	€ 84.000,00			
Toevoeging reserve kunstwerken			€ 29.000,00	
Kapitaallast boekwaarde			€ 25.000,00	
Kapitaallast implementatie			€ 20.000,00	
Totaal	€ 1.343.000,00	€ 394.000,00	€ 45.000,00	€ 29.000,00

7.5 Totale kosten

Als we dan alle kosten onder elkaar zetten ontstaat de volgende tabel (zie ook bijlage 2):

x € 1.000	Totaal beheer-kosten	Totaal personeelskosten	Toevoeging reserve wegen	Toevoeging reserve kunstwerken	Kapitaallast boekwaarden	Kapitaallast afkoopsom	Kapitaallast overdracht en implementati	Totale kosten
Koggenland	1.259	394	84	29	25	-	20	1.811
Opmeer	617	140	39	20	13	-	8	837
Medemblik	2.421	1.012	175	70	126	-	42	3.846
Hoorn	72	28	5	1	48	88	1	244
Stede Broec	250	76	17	6	-	29	3	382
Enkhuizen	142	55	10	1	7	22	3	240
Drechterland	966	302	64	12	25	-	14	1.383
Totaal	5.729	2.007	394	135	244	139	91	8.739

Tabel 6a, totale kosten wegenbeheer

4.10 De toekomst

De begroting voor de komende jaren kan als volgt worden weergegeven:

Kosten gemeente Koggenland	Jaarrekening 2023 overdracht wegen	Jaarrekening 2023 excl. Overdracht wegen	Begroting 2024	Begroting 2025
Asfalt groot onderhoud + Kunstwerken reservering groot onderhoud	€ 605.500	€ 94.500	€ 576.200	€ 576.200
Watersysteemheffing verhard + Watersysteemheffing onverhard	€ 19.408	€ 24.735	€ 22.600	€ 22.600
Afschrijvingslasten boekwaarde HHNK	€ 0	€ 0	€ 24.500	€ 24.500
Afschrijvingslasten implementatiekosten	€ 0	€ 0	€ 18.900	€ 18.900
Asfalt klein onderhoud + Vegen en onkruidbestrijding + Verhoging bestemmingsreserve wegen	€ 183.330	€ 88.831	€ 46.100	€ 46.100
Gladheidsbestrijding	€ 87.012	€ 91.985	€ 35.000	€ 35.000
Kunstwerken bruggen klein onderhoud + beschoeiing	€ 35.396	€ 75.379	€ 22.000	€ 22.000
Bomen + Extra voor essentaksterfte+ plantsoenonderhoud + bermenonderhoud + Wegsloot maaien	€ 345.796	€ 890.241	€ 91.100	€ 91.100
Lichtmasten (incl. energie)	€ 63.808	€ 37.215	€ 88.300	€ 88.300
Verkeersborden + Verkeersveiligheid	€ 41.046	€ 32.308	€ 20.200	€ 20.200
Wegsloot baggeren	€ 74.194	€ 56.916	€ 65.700	€ 65.700
Personeelskosten (direct) (5.34 fte)	€ 368.408	€ 260.300	€ 394.000	€ 394.000
	€ 1.823.897	€ 1.652.411	€ 1.404.600	€ 1.404.600

(Gemeentelijke administratie, 16 juli 2024)

De begrote kosten worden voor 2026 op hetzelfde niveau begroot als in 2025. De inkomsten worden voor de periode 2024 tot en met 2026 ieder jaar gelijk begroot: € 1.811.000.

Ook in andere documenten wordt geanticipeerd op de toekomst. Zo staat in het raadsvoorstel MJOP Civiele Kunstwerken 2024-2027 het volgende vermeld: “Bij de overname van kunstwerken van het HHNK hebben wij per 1 januari 2023 208 kunstwerken in eigendom en beheer. De meeste van deze kunstwerken zijn bruggen (111+78 =189 stuks). Daarbij zijn de meeste brugdekken van de fiets/voetgangersbruggen uitgevoerd in hout. De levensduur van het materiaal ‘hout’ stellen wij op 30 jaar, waarna groot onderhoud en/of vervanging volgt. Uit het MJOP blijkt dat een aanzienlijk deel van het areaal met hout als belangrijk materiaal deze levensduur heeft bereikt of gaat bereiken. Wij willen het onderhoudsniveau van alle kunstwerken binnen de periode van dit MJOP op tenminste het niveau ‘redelijk’ brengen. Daarom, tezamen met de absolute toename aan areaal, kent dit MJOP met name voor de jaren ’24 en ’25 hogere kosten dan het voorgaande. Er is meer werk aan de winkel voor meer kunstwerken. Vanaf ’26 vlakken deze kosten af” (Raadsvoorstel MJOP Civiele Kunstwerken 2024-2027, 2023, p. 2).

Vanaf 2024 worden de posten uit de BC geëgaliseerd. De perspectiefnota vermeldt in dit verband: “In 2024 wordt van de verschillende onderdelen de balans opgemaakt en worden de plussen en minnen met elkaar verrekend. Het resultaat wordt verwerkt in de bestemmingsreserve overdracht wegen” (Perspectiefnota 2023, 2023, p. 26).

Na 12 jaar vervalt de bijdrage van € 317.000. De vraag rijst dan, of de OZB tarieven gelijkmatig moeten stijgen. In een memo wordt het volgende hierover opgemerkt: “Vanaf 2023 wordt een extra opbrengst van € 776.000 gegenereerd om de kosten van de wegenoverdracht te bekostigen. Na 12 jaar vervalt de bijdrage € 317.000 van het HHNK en is een extra opbrengst van € 1.093.000 benodigd. Vraag is of we de OZB-tarieven gelijkmatig laten stijgen zodat na 12 jaar aansluiten op de extra opbrengst van € 1.093.000, óf dat in het jaar 2035 de tarieven schoksgewijs laten stijgen” (Memo overdracht wegen, 3 oktober 2022). Het collegeadvies met betrekking tot de verordeningen gemeentelijke belastingen en rechten 2023, dat op 12 oktober 2022 wordt aangeboden, laat zich niet over deze vraag uit (Collegeadvies, 12 oktober 2022).

De vraag rijst in hoeverre de verhoging van het MJOP Wegen toereikend is. Deze verhoging is immers eerder gebaseerd op de bijdrage van HHNK en niet op inschatting van de kosten die gemoeid zijn met groot onderhoud.

Met de budgettaire verhogingen die zijn vastgesteld in het MJOP Civiele Kunstwerken in 2023 is rekening gehouden met de staat van onderhoud van de overgedragen kustwerken. Aan de andere kant zijn ook hier zeker risico's te onderkennen. Het inspectierapport merkt hierover het volgende op: “Kosten voor VAT zijn vooraf niet nauwkeurig vast te stellen omdat deze afhankelijk zijn van de grootte van het werk en de omstandigheden waaronder werkzaamheden worden uitgevoerd. Dit geldt ook voor maatregelen in het kader van het milieu, verkeersmaatregelen, ontheffingen/vergunningen en bijzonder materieel (duikploeg, hoog-, laagwerker, vjzelconstructies etc.). Deze bijkomende kosten zijn globaal uitgedrukt in percentages, echter kunnen per project verschillen. Benadrukt wordt dat de werkelijke onderhouds- en vervangingskosten daardoor kunnen afwijken van de in de rapportage aangegeven kosten. Daarnaast zijn werkelijke onderhouds- en vervangingskosten afhankelijk van de marktsituatie, economische omstandigheden, de aanbestedingsprocedure en de constructie c.q. het ontwerp van het specifieke kunstwerk. Benadrukt wordt dat de inschatting van het moment van uitvoeren van onderhoud en de raming van de onderhoudskosten onnauwkeuriger wordt des te verder dit in de toekomst gepland staat. Dit in verband met onzekerheden in onder meer de gebruikersintensiteit en afwijkende materiaalkwaliteiten. Daarom wordt geadviseerd de kunstwerken periodiek te inspecteren. Tenslotte wordt nog opgemerkt dat het uitstellen van onderhoud in de prioriteitscategorieën functionaliteit en duurzaamheid (constructief) in de opvolgende jaren leidt tot hogere beheer- en onderhoudskosten, verminderde veiligheid voor de gebruikers en het vroegtijdig moeten vervangen van objecten. Dit geldt ook voor uitstel van geadviseerd nader onderzoek” (Rapportage kunstwerken, 2021, p. 18).

Wel resteert de vraag in hoeverre het bedrag van € 3.804.000 genoeg is om de periode van 12 jaar te overbruggen. De perspectiefnota vermeldt op dit punt: “Vanuit de regio hebben wij in januari 2023 een bedrag van € 3.804.000 ontvangen als gevolg van de overdracht wegen, met dit bedrag kan een periode van 12 jaar budgetneutraal uitgevoerd worden. Door de structurele tegenvaller van € 100.000 inzake het strooizout m.i.v. 2023 maakt dat de jaarlijkse bijdrage vanuit de Reserve Onderhoud wegen met hetzelfde bedrag omhoog gaat. Dit maakt ook dat de 12 jaar budgetneutraal is aangepast naar circa 8 jaar” (Perspectiefnota 2023, 2023, p. 26).

Op de vraag welke kosten in 2023 zijn gemaakt met betrekking tot gladheidsbestrijding en in hoeverre dit kosten nu structureel zijn, wordt het volgende antwoord gegeven:

In september is van het HHNK een factuur ontvangen voor het strooien in seizoen 2022-2023. Het was de bedoeling dat Koggenland dat bedrag elk jaar zou moeten betalen, zodat het extra bedrag (€ 100.000) in de perspectiefnota structureel is opgenomen. Nadat geen overeenstemming werd bereikt met HHNK is een zoutsilo aangeschaft en hiermee veranderde het structurele nadeel in een incidenteel nadeel (Schriftelijke reactie, 19 september 2024).

In de begroting 2023 is rekening gehouden met een bedrag van € 72.000. € 35.000 daarvan hebben betrekking op de overgedragen wegen. Op basis van de werkelijke cijfers, zien we het volgende:

Kostensoorten	Begroot 2023	Werkelijk 2023	Restant 2023
4343460 Gladheidsbestrijding	72.000	178.997	106.997-
* Saldo	72.000	178.997	106.997-

De extra kosten ad afgerond € 100.000 zijn deels toegerekend aan de wegen van het HHNK. In deze ton zit een eenmalige uitgave van € 57.000 voor de aanschaf van een zoutsilo, met deze aanschaf kunnen we de gladheidsbestrijding op al onze wegen in eigen beheer uit (laten) voeren). De verhoging van de raming voor 2025 e.v. kan daardoor beperkt blijven tot € 10.000 tov 2023 (Schriftelijke reactie, 12 september 2024).

Kostensoorten	Begroot 2025	Werkelijk 2025	Restant 2025	2026	2027	2028
4343460 Gladheidsbestrijding	82.000		82.000	82.000	82.000	82.000
* Saldo	82.000		82.000	82.000	82.000	82.000

Door de aanschaf van de zoutsilo veranderde het structurele nadeel, zoals vermeld in de perspectiefnota, dus in een incidenteel nadeel. In de najaarsnota 2023 wordt in dit verband gesteld: Wij hebben een ondernemer uit onze gemeente bereid gevonden om de uitvoering gladheid uit te voeren voor seizoen 2023-2024. Er is weliswaar nog sprake van een lichte overschrijding van het bedrag waar in de BC rekening mee is gehouden, maar dit geringe verschil kan worden opgevangen, waardoor weer kan worden uitgegaan van twaalf jaar budgettair neutraal (Najaarsnota, 2023, p. 8).

Hoofdstuk 5: Analyse

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van een nadere analyse voorzien. Het aandachtspuntenkader, zoals dat in het tweede hoofdstuk is ontwikkeld, wordt daarbij per aandachtspunt nagelopen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het risicomanagement, zoals dat gemeentebreed wordt vormgegeven en het risicomanagement, zoals dat in de casus (de overdracht van wegen) is geconstateerd. Vervolgens wordt een vergelijking gemaakt tussen de bevindingen uit dit onderzoek en een eerder onderzoek naar risicomanagement, dat de toenmalige rekenkamercommissie van Koggenland in 2010 heeft uitgevoerd. Ook wordt een blik op de toekomst geworpen en wordt bezien in hoeverre de maatregelen die de gemeente met betrekking tot de overgedragen wegen heeft getroffen, toereikend zijn om mogelijke risico's in de toekomst op te vangen. Dit hoofdstuk sluit af met een schematische samenvatting.

5.2 Communicatie risico's

Als eerste aandachtspunt is opgevoerd: Het college heeft bepaald en gecommuniceerd wat onder een risico moet worden verstaan. De definitie van een risico dient daarbij in ieder geval in te gaan op incidentele risico's met negatieve gevolgen.

5.2.1 Gemeentebreed

Geconstateerd kan worden dat de gemeente in een interne memo communiceert wat onder een risico kan worden verstaan. In de memo uit 2024 worden risico's als volgt gedefinieerd: "Bij het bepalen van het risico gaat het om een ongewenste eenmalige (incidentele) gebeurtenis waarmee geen rekening is gehouden (of kan worden gehouden) in de begroting. Het risico wordt bepaald aan de hand van de relatie tussen oorzaak, gevolg en de kans dat het zich voordoet. Als een ongewenste gebeurtenis zich voordoet, zal dit eenmalig tot (grote) uitgaven leiden. Deze uitgaven worden gedekt uit de algemene reserve. Daarom wordt in de paragraaf weerstandsvermogen de totale omvang van de risico's afgezet tegen de omvang van de algemene reserve" (Memo Risico's, 2024, p. 2). In deze memo wordt ook duidelijk, dat men een risico kwantificeert door de schade als het risico zich voordoet te vermenigvuldigen met de kans dat het risico zich kan voordoen. Daarmee sluit de gemeente goed aan op de gebruikelijke benadering van risico's binnen gemeenten. Een positief punt hierbij is, dat aandacht wordt besteed aan beheersmaatregelen. Het treffen van beheersmaatregelen verkleint de kans dat het risico zich voordoet: de actie dient gericht te zijn om de oorzaak van de ongewenste gebeurtenis weg te nemen of de gevolgen daarvan te verkleinen. "Als bomen ziek zijn waardoor er ineens grote takken af kunnen breken kan schade ontstaan maar ook persoonlijk letsel. Stel dat er nog geen actie is ondernomen, is de kans groot dat het zich voordoet. In zo'n geval kun je een hoger percentage hanteren", zo vermeldt de memo bij wijze van voorbeeld (Memo Risico's, 2024, p. 4).

In de jaarstukken en de programmabegrotingen wordt geen definitie gegeven van het concept risico. Wel wordt gesteld, dat het met name om financiële risico's gaat (Jaarstukken 2023, p. 58, Programmabegroting 2024, p. 45, Programmabegroting 2025, p. 43).

5.2.2 De overdracht

De BC bevat een hoofdstuk met betrekking tot de risico's die verbonden zijn aan de overdracht. Een risico wordt daarbij gedefinieerd als de kans op een onvoorziene kostenpost. Daarbij kan onvoorzien betekenen dat niet duidelijk is of de kosten er zullen komen, of dat zeker is dat de kosten komen, maar niet is in te

schatten wanneer (Businesscase, 2021, p. 30). Met deze definitie wijkt de BC af van de concernbrede definitie van een risico (schade keer kans). De risico's die in de BC worden opgevoerd, worden niet voorzien van een inschatting van de onvoorziene kostenpost (de schade) en ook niet van een kans dat het risico zich kan voordoen. Ook wordt in de BC niet altijd duidelijk wat het risico precies is. Zo wordt in de BC de volgende passage opgenomen bij de risico-inventarisatie: "Er is grond langs de wegen in gebruik bij derden, voor een deel is dit geregeld in overeenkomsten, voor een deel niet. Dit kan gevolgen hebben voor het onderhoud. Het grondgebruik wordt daarom geïnventariseerd. Ook zal in de eerste jaren na de overdracht een verbeteringslag gemaakt moeten worden. Dit heeft zowel een tijdelijke als permanente invloed op de bezetting bij grondzaken, vooral bij gemeenten die veel wegen overgedragen krijgen" (Businesscase, 2021, p. 30 e.v.). Aan de hand van deze passage wordt niet duidelijk wat nu precies het risico is en wat de gemeente concreet gaat doen om dit risico te mitigeren.

5.3 *Risico-inventarisatie*

Met betrekking tot het inventariseren van risico's, is het volgende aandachtspunt geformuleerd. Het college inventariseert haar risico's systematisch en structureel. Dit zal jaarlijks en over alle programma's en onafhankelijk moeten plaatsvinden.

5.3.1 *Gemeentebreed*

Twee keer per jaar worden risico's geïnventariseerd: bij het opmaken van de jaarstukken en bij de totstandkoming van de programmabegroting. Bij de voorbereiding van elk P&C product wordt een schrijfsessie belegd per team, waarbij de beleidsmedewerker, de teamleider en de verantwoordelijke P&C adviseur aanwezig is. Het resultaat van de schrijfsessie (financieel, beleidsmatig en de risico's) wordt in de lijn beoordeeld (teamleider-afdelingshoofd) en besproken met de verantwoordelijk wethouder. Daarna wordt de informatie verwerkt in het betreffende P&C product. De risico-inventarisatie maakt onderdeel uit van de schrijfsessie, er vindt geen aparte ronde plaats voor het ophalen van de risico's. Wel wordt voorafgaand aan de schrijfsessie vanuit Financiën een mail verzonden met informatie over de risico-inventarisatie. De risico's worden verzameld en in een totaalijst geplaatst waar alle risico's worden opgenomen. Daarna beoordeelt Financiën de risico's op impact en kans om het uiteindelijke financiële risico te bepalen. Indien nodig wordt er nog een verdiepingsvraag aan de beleidsmedewerker/teamleider gesteld ter verduidelijking of wanneer er sprake is van bijzondere risico's (Schriftelijke reactie, 2 juli 2024).

Tijdens het onderzoek kan geconstateerd worden, dat deze werkwijze inderdaad wordt gevolgd. De bovenbeschreven werkwijze maakt tevens duidelijk, dat de risico-inventarisatie eerst en vooral binnen de teams wordt uitgevoerd en niet van een onafhankelijke reflectie worden voorzien. Binnen gemeenten reflecteert de concerncontroller veelal op de risico-inventarisatie, maar dat is in Koggenland in mindere mate het geval. "De concerncontroller heeft geen rol in het ophalen van de risico's. De informatie voor de beheersmaatregelen wordt aangeleverd door het betreffende organisatieonderdeel (medewerker team of teamleider)" (Schriftelijke reactie, 2 juli 2024). Het feit dat de concerncontroller nog geen prominente rol vervult tijdens de risico-inventarisatie kan verklaard worden doordat deze functie voor 2024 wordt gecombineerd met de functie van teamleider Financiën. Daardoor komt voor 2024 de concerncontrol functie wat minder uit de verf. Sinds begin 2024 wordt deze combinatie losgelaten en werkt men met een eigenstandige concerncontroller. Hoewel daartoe wel de mogelijkheid is, reflecteert de concerncontroller nog niet op de kwaliteit van de risico-inventarisatie. Tijdens de interviews wordt bevestigd, dat geen onafhankelijke reflectie op de risico-inventarisatie plaatsvindt. In het verleden heeft een extern bureau de gemeente hierin begeleid, maar een aantal jaren geleden is besloten dat de gemeente dit op eigen kracht kan doen (Interview, 11 september 2024).

Het feit dat de inventarisatie niet van een onafhankelijke reflectie wordt voorzien, levert het gevaar op, dat men risico's over het hoofd kan zien, of dat men sommige risico's juist te zwaar aanzet. Zo wordt door de meeste gemeenten de fluctuatie van de algemene uitkering als groot risico aangemerkt en worden

ook budgetoverschrijdingen binnen verbonden partijen als risico aangemerkt. Deze risico's worden in Koggenland niet vermeld. Daarnaast kan men zich afvragen of jeugdzorg en Wmo wel één en hetzelfde risico vormen. De jaarstukken 2023 maken in dit verband duidelijk, dat op Wmo sprake is van een tekort (Jaarstukken 2023, p. 5), maar dat bij jeugdzorg juist een voordeel wordt genoteerd (Jaarstukken 2023, p. 5).

5.3.2 De overdracht

De inventarisatie van risico's in de BC is in samenwerking met de andere westfriesse gemeenten opgesteld: "De gemeente Koggenland zal de wegen van HHNK meenemen in hun reguliere onderhoud. Voor de overname van de wegen is in samenwerking met HHNK en de overige westfriesse gemeente een business case opgesteld" (MJOP, 2022, p. 17). Het grote voordeel van het opstellen van een gezamenlijke risico-inventarisatie is, dat op die manier vanuit verschillende inzichten verschillende risico's geduid kunnen worden, waarmee de risico-inventarisatie vollediger wordt. Verwacht kan worden dat als alle westfriesse gemeenten, die deel hebben genomen aan de overdracht, input hebben geleverd voor de risico-inventarisatie, weinig risico's over het hoofd worden gezien. Aan de andere kant zijn de geïnventariseerde risico's overwegend civieltechnisch van aard, waardoor de indruk wordt gewekt dat de input voor de risico-inventarisatie overwegend vanuit de civieltechnische disciplines is geleverd. Risico's met betrekking tot bijvoorbeeld een stijgend aantal bezwaar- en beroepschriften tegen de verhoogde OZB aanslag, worden niet benoemd in deze inventarisatie.

Ook op andere momenten worden risico's geïnventariseerd. Zo constateert de gemeente op een later moment dat de over te dragen lichtmasten verouderd zijn en moeten worden omgezet naar lichtmasten met klein gebruik (Brief HHNK, 2022).

5.4 Inschatting kans en impact van de risico's

Nadat risico's zijn geïnventariseerd, dienen risico's ingeschat te worden: Het college heeft een inschatting gemaakt van de impact van de risico's. Er wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen kleine-grote kans en kleine-grote schade.

5.4.1 Gemeentebreed

Vanuit de gehanteerde definitie worden geïnventariseerde risico's van een kans-impact analyse voorzien. Opvallend is daarbij, dat voor de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit de kans-impact bedragen worden opgeteld. De meeste gemeenten maken op dit punt gebruik van een Monte Carlo simulatie. Daarbij wordt met een inschatting gewerkt van de kans dat alle risico's zich gelijktijdig voordoen (meestal 90%). De uitkomst van deze simulatie komt dan uit op een lager benodigde weerstandscapaciteit. Ook de kans-impact analyse zelf wordt in Koggenland niet van een onafhankelijke reflectie voorzien. Dit verhoogt het subjectieve karakter van de bedragen en de inschattingen die worden gemaakt.

5.4.2 De overdracht

Zoals gesteld bevat de BC een inventarisatie van de risico's die gemoeid zijn met de overdracht. Deze risico's worden in kwalitatieve termen benoemd, maar niet voorzien van een schadebedrag en een kans dat het risico zich daadwerkelijk voordoet. Zo wordt gewezen op de onbekende ligging en mogelijke schade bij graafwerkzaamheden aan hemelwaterafvoeren in gedempte bermsloten. De gevolgen zijn voor eigen rekening en het niet volledig beschikken over areaalgegevens kan leiden tot een misrekening in de hoeveelheid en de kosten van riolering (BC, 2021, p. 30 e.v.). Aan de hand van deze passage wordt niet duidelijk hoe groot dit risico nu precies is en met welke kans dit risico zich kan voordoen. Bij het

onderhoud van duikers wordt gesteld dat dit onderhoud meegenomen wordt in het baggerwerk. De duikers worden vervangen bij risico op verzakking of wegconstructie. De leeftijd en de onderhoudstoestand zijn niet bekend (BC, 2021, p. 30 e.v.). Ook hier wordt niet duidelijk gemaakt hoe hoog de kosten kunnen zijn van dit risico en met welke kans rekening gehouden moet worden.

Een risico is uiteraard, dat sprake kan zijn van achterstallig onderhoud met betrekking tot wegen en kunstwerken. In de BC wordt gewezen op dit risico en gesteld wordt, dat bekend is dat HHNK met betrekking tot de wegen soms mindere maatregelen neemt dan wordt geadviseerd. Niet duidelijk wordt, hoe hoog dit risico precies wordt ingeschat en met welke kans dit risico zich kan voordoen. Ook voor de kunstwerken wordt in de BC geen kans en impact analyse opgevoerd (BC, 2021). Het raadsvoorstel met betrekking tot het MJOP Wegen wijst op een ander risico in dit verband, maar hier wordt eveneens geen kans en impact analyse opgevoerd: los van het risico op achterstallig onderhoud, kunnen bijvoorbeeld strenge winters de gemeentelijke onderhoudskosten opdrijven (Raadsvoorstel MJOP Wegen, 2022).

Soms wordt de kans impact analyse impliciet duidelijk in de BC. Het risico dat bij graafwerkzaamheden schade kan optreden aan de kabels, wordt weliswaar niet voorzien van een kans impact analyse, maar wel wordt opgemerkt, dat de eenheidsprijs van een lichtpunt met 5% wordt verhoogd als gevolg van dit risico. Hieruit valt op te maken, dat men bij het opstellen van de risico-inventarisatie in ieder geval voor sommige risico's een kans impact analyse heeft gemaakt.

5.5 Hoogte weerstandsvormogen

Het volgende aandachtspunt heeft betrekking op de hoogte van het weerstandsvormogen. Het college heeft haar weerstandsvormogen op een hoogte gebracht die in relatie staat tot de risico's die monetair te vertalen zijn of anderzijds hiervoor financiële voorzieningen getroffen. Het weerstandsvormogen en de overige financiële voorzieningen mogen niet kleiner zijn dan de monetaire som van de risico's die monetair vertaald kunnen worden. Het betreft hier risico's die niet gemitigeerd kunnen worden door beheersmaatregelen.

5.5.1 Gemeentebreed

De programmabegroting 2024 berekent een ratio weerstandsvormogen van 9,48. De jaarstukken 2023 berekenen een ratio weerstandsvormogen van 8,04. In beide gevallen is de ratio uitzonderlijk hoog in vergelijkend perspectief. Doorgaans ligt deze ratio tussen de 0,9 en de 1,4 (BZK, 2024). Bovendien wordt, zoals eerder aangegeven, niet met een Monte Carlo simulatie gewerkt. Als de gemeente deze simulatie zou uitvoeren (met bijvoorbeeld een zekerheidspercentage van 95%), dan zou de ratio weerstandsvormogen nog hoger uitkomen.

Toch kan niet gesteld worden dat de algemene reserve van Koggenland te hoog is. Denkbaar is immers, dat sommige risico's niet zijn meegenomen in de inventarisatie of dat men bij de geïnventariseerde risico's van een te lage kans of een te lage impact is uitgegaan. Bovendien is de benodigde weerstandscapaciteit enkel gebaseerd op de gepresenteerde top 10 en zijn overige (kleinere) risico's niet meegenomen in de berekening van de ratio weerstandsvormogen.

5.5.2 De overdracht

Bij een overdracht van deze omvang is het opmerkelijk, dat de risico's die hiermee gepaard gaan, niet worden opgenomen in de top 10 risico's die wordt opgenomen in de paragraaf Weerstandsvormogen. Desgevraagd wordt gesteld, dat deze risico's niet worden afgedekt via de algemene reserve, maar dat hier voorzieningen voor zijn getroffen. "De financiële en andere gevolgen worden verwerkt in het onderhoudsplan voor de wegen. Daarnaast wordt in de "notitie reserves en voorzieningen" rekening gehouden met een spaarbedrag voor de eventuele extra kosten voor het onderhoud aan de wegen van

het NHNK. Hiervoor wordt jaarlijks een bedrag toegevoegd aan de voorziening. Vervolgens worden de financiële gevolgen verwerkt in de begroting. U ziet de overdracht van de wegen niet terug in de risico top 10 omdat er, naar nu blijkt, voldoende middelen voor eventueel extra onderhoud apart worden gezet in de voorziening. Er is in onze beleving geen sprake meer van een risico als deze is afgedekt met een voorziening” (Schriftelijke reactie, 2 juli 2024). In deze redenering gaat de gemeente er dus vanuit, dat alle mogelijke risico’s zijn afgedekt door specifieke reserves en voorzieningen. Ook elders wordt deze gedachte verwoord. “Aan de hand van onderzoeken en inspecties is er relatief veel inzicht in de risico’s en zijn hiervoor reële bedragen opgenomen in de businesscase” (Raadsvoorstel Overdracht wegen, p. 5). “Afgelopen jaar hebben wij een goed beeld gekregen van de staat van onderhoud en gaan we met vertrouwen de toekomst tegemoet” (Jaarstukken 2023, p. 62).

In dit onderzoek wordt duidelijk, dat inderdaad reserves en voorzieningen worden aangelegd. Zo wordt een bestemmingsreserve Overdracht Wegen ingesteld, waar de dotatie van HHNK en de bijdrage voor de vervanging voor oude openbare verlichting op binnen komt. Ook worden de onttrekkingen aan de voorziening Onderhoud Wegen bijgesteld als gevolg van de overdracht en hier wordt in het MJOP van 2022 de voorziening op bijgesteld. Dit geldt eveneens voor de voorziening Onderhoud Kunswerken.

De bestemmingsreserve Overdracht Wegen bedraagt 31 december 2023 € 3.651.000. Aan deze bestemmingsreserve wordt in 2023 € 317.000 onttrokken ter dekking van het exploitatietekort overdracht wegen (Jaarstukken 2023, p. 117). Uitgaande van een ongewijzigd kostenpatroon, kan vanaf 2024 voor een periode van ongeveer 12 jaar een soortgelijk bedrag onttrokken worden aan deze reserve.

In het MJOP Wegen 2022 wordt rekening gehouden met een jaarlijkse kostenpost van € 622.300 voor het groot onderhoud aan de overgedragen wegen. Dit bedrag correspondeert met de inschatting uit de BC. Om deze kosten voor groot onderhoud te dekken dient de voorziening Onderhoud Wegen. Deze kent het volgende verloop:

Voorziening Onderhoud Wegen				
	beginstand	dotatie	aanwending	eindsaldo
2020	608.666	435.500	184.702	859.464
2021	859.464	708.267	393.341	1.174.390
2022	1.174.390	608.933	278.000	1.505.323
2023	1.505.323	700.000	724.715	1.480.608
2024	1.480.608	700.000	1.367.274	813.334
2025	813.334	700.000	622.300	891.034
2026	891.034	700.000	1.034.718	556.316

De storting in de voorziening is nu te hoog. Daardoor komen er teveel middelen in de voorziening. Kan naar beneden bijgesteld worden. Zorgt voor voordeel in exploitatie. Hoe hier mee om te gaan?

Een voorziening mag niet negatief zijn, betekent dat de storting omhoog moet. Als de storting omhoog moet, stijgen de lasten in de exploitatie (= begroting).

Te zien is, dat bij een jaarlijkse dotatie van € 700.000, deze voorziening ultimo 2026 € 556.316 bedraagt. Dat zou niet genoeg meer zijn om de jaarlijkse kosten van € 622.300 voor het onderhoud aan overgedragen wegen te dekken. Bovendien dient deze voorziening tevens om de kosten voor groot onderhoud aan andere wegen te dekken. Aan de andere kant laat het jaar 2023 zien, dat in 2023 in totaal € 904.000 wordt gedoteerd aan deze voorziening, terwijl slechts ongeveer € 450.000 wordt onttrokken aan de voorziening (Gemeentelijke administratie, 16 juli 2024).

Ook voor het onderhoud aan kunstwerken kent de gemeente een voorziening. In 2023 wordt in totaal € 64.000 gedoteerd aan deze voorziening. Vanaf 2024 wordt deze dotatie verhoogd naar € 115.000. Deze verhoging heeft niet enkel betrekking op de overdracht, maar tevens op de kosteninflatie die zich voordoet bij materiaalkosten en kosten voor personeel (MJOP Kunstwerken 2024-2027, 2023, p. 15).

- **Groot onderhoud**

Het groot onderhoud wordt ten laste van de voorziening gebracht. In vergelijking met vorige MJOP zijn de kosten groot onderhoud hoger. Dit is het gevolg van de overdracht van de civiele kunstwerken van uit de wegen overdracht van het HHNK. Het areaal is vergroot met 24% tevens hebben we te maken met de kosteninflatie materiaal en arbeid ten opzichte van het MJOP 2020 van 25%. Dit resulteert in een hogere dotatie in de voorziening. De dotatie in de voorziening wordt verhoogd naar € 115.000. De hogere dotatie leidt tot een nadeel in de exploitatie.

Exploitatie storting voorziening	2024	2025	2026	2027
Begroot	64.488	64.488	64.488	64.488
MJOP 2024-2027	115.000	115.000	115.000	115.000
	-50.512	-50.512	-50.512	-50.512
				Nadeel

Daarnaast heeft men rekening gehouden met een bedrag van € 84.000 ter afdekking van het algemeen risico. Dit algemeen risico wordt ingeschat op 5%, hetgeen redelijk overeenkomt met een bedrag van € 84.000. Het verstrekte overzicht van de kosten, laat zien, dat op deze post in 2023 € 104.725 wordt geboekt (Schriftelijke reactie, 23 juli 2024).

Met betrekking tot het financiële verloop in 2023 kan de volgende conclusie worden getrokken. De totale begrote beheerskosten en personele kosten die gemoeid zijn met de overgedragen wegen bedragen in 2023: € 1.343.000 + € 394.000 = € 1.737.000. In totaal wordt € 1.794.776 uitgegeven op deze posten. Aan de kostenkant is dus sprake van een overschrijding van iets minder dan € 60.000. Aan de andere kant is aan de opbrengstenkant sprake van een meevaller van € 50.000. De bijdrage die de gemeente zonder de overdracht aan HHNK had moeten betalen, valt namelijk € 50.000 hoger uit en dit bedrag valt nu vrij (Interview, 11 september 2024).

Daarnaast dienen de dotaties aan de voorziening groot onderhoud (€ 29.000) en de kapitaallasten over de boekwaarden en de implementatie (€ 25.000 en € 20.000) nog geboekt te worden.

In totaal is voor het jaar 2023 € 1.811.000 begroot. Inclusief nog te boeken dotaties en kapitaallasten bedragen de totale kosten voor 2023 € 1.858.081. Aan de andere kant vallen de opbrengsten € 50.000 hoger uit in verband met een hogere bijdrage die de gemeente zonder de overdracht aan HHNK had moeten betalen. De totale opbrengsten komen daarmee op € 1.854.000 (Schriftelijke reactie, 23 juli 2024). Bovendien is van het gevoteerde krediet van € 185.000 voor implementatie medio 2024 € 11.938,75 uitgegeven, zodat de kapitaallasten vermoedelijk lager zullen uitvallen.

5.6 Beheersmaatregelen

Het college heeft voor de overige risico's operationele beheersmaatregelen geformuleerd. Deze beheersmaatregelen zullen SMART moeten zijn geformuleerd en ook organisatorisch eenduidig moeten zijn belegd. Zo moet duidelijk zijn wie voor welk risico verantwoordelijk is. Ook moet helder zijn wie welke maatregelen wanneer moet nemen. De operationele beheersmaatregelen worden daadwerkelijk getroffen en het effect van de maatregelen zal systematisch en periodiek beoordeeld moeten worden. Dit zal onafhankelijk en minimaal één keer per jaar, organisatiebreed geconstateerd moeten worden.

5.6.1 Gemeentebreed

In de systematiek van Koggenland wordt op teamniveau per geïnterpreteerd risico aangegeven welke beheersmaatregelen men voorstaat om de kans en de impact van het risico te verkleinen. Hiermee valt de gemeente in positieve zin op, aangezien gemeenten niet altijd expliciet ingaan op de beheersmaatregelen die getroffen worden. Aan de andere kant worden de beheersmaatregelen soms vrij abstract geformuleerd. ‘Bewustwording door training. Netwerkorganisatie’, zijn vrij abstracte formuleringen die minder richting geven aan de concrete acties die men voorstaat. ‘Structureel overleg, meer capaciteit op de werkvloer, sturen en in control blijven’, zijn eveneens formuleringen die niet duidelijk maken wat nu precies gedaan moet worden om de risico’s te mitigeren (Begroting 2024). Het verdient in dit verband aanbeveling om de omschrijving op zo’n manier te formuleren, dat duidelijk wordt wanneer de activiteit juist niet is uitgevoerd. Ook is niet duidelijk wie binnen de organisatie nu voor welk risico verantwoordelijk is en wie welke maatregel wanneer moet nemen.

De gemeente werkt nog niet met een ‘three lines of defence’ model of een ander risico model. Dit heeft tot gevolg, dat niet duidelijk is, in hoeverre de voorgenomen beheersmaatregelen daadwerkelijk zijn genomen en tot welk effect dit heeft geleid. Ook op dit punt ontbeert de gemeente nog een zichtbare onafhankelijke reflectie op de voorgenomen beheersmaatregelen. Zeker ook met het oog op de rechtmatigheidsverklaring die de gemeente dient af te geven, is het van belang, dat per risico wordt aangegeven welke beheersmaatregelen zijn ondernomen en in hoeverre dit daadwerkelijk tot het mitigeren van risico’s leidt. Daarmee kan tevens een zeker lerend vermogen ten aanzien van risico’s worden ontwikkeld. Een periodieke beoordeling van de doeltreffendheid van beheersmaatregelen stelt de organisatie in staat om beheersmaatregelen aan te scherpen of zelfs te vervangen door andere maatregelen.

5.6.2 De overdracht

De gemeente is zich ervan bewust, dat het grootste risico van de overdracht ligt in het onderhoud van de overgedragen wegen en andere activa, zoals kunstwerken. Mocht de kwaliteit van de overgedragen wegen immers tegenvallen, dan wordt de gemeente na de overdracht geconfronteerd met hogere kosten. Om dit risico te mitigeren, treft de gemeente een aantal beheersmaatregelen. Deze zijn erop gericht om de kwaliteit van de overgedragen wegen en andere activa inzichtelijk te maken en hier met HHNK afspraken over te maken, voordat de daadwerkelijke overdracht plaatsvindt.

Met betrekking tot het onderhoud van de overgedragen wegen, wordt op basis van de CROW beheersystematiek het benodigde onderhoud vastgesteld en gekoppeld aan de benodigde budgetten hiervoor. Deze inspectie wordt jaarlijks uitgevoerd. De inspectieresultaten worden in het wegbeheersysteem gecombineerd met vaste gegevens en op basis van deze combinatie wordt een basisplanning opgesteld en kan de kwaliteit van de verharding worden vastgesteld. Vervolgens worden de maatregelen voor de korte termijn vastgesteld middels een maatregeltoets en kan een definitieve onderhoudslijst en een definitieve begroting worden opgesteld. Desgevraagd wordt gesteld, dat men het asfalt jaarlijks inspecteert en dat men naar aanleiding van deze inspecties ook de planning soms bijstelt (Interview, 4 september 2024). Deze werkwijze verhoudt zich goed tot de manier waarop ook andere gemeenten het meerjarig onderhoudsplan voor wegen vormgeven.

Civiele kunstwerken worden eens per twee jaar geïnspecteerd. Dit betreft een instandhoudingsinspectie. Op basis hiervan kan besloten worden om vervolgonderzoek uit te voeren en het kunstwerk te onderwerpen aan een technische inspectie. Indien noodzakelijk wordt hierbij destructief onderzoek verricht om een goed beeld te krijgen van de kwaliteit van de constructies (MJOP Civiele Kunstwerken, 2023, p. 8). Desgevraagd wordt gesteld, dat kunstwerken jaarlijks worden geïnspecteerd en dat men hierbij lichte en zware inspecties afwisselt (Interview, 4 september 2024). Ook deze werkwijze verhoudt zich goed tot de manier waarop andere gemeenten het meerjarig onderhoud van kunstwerken ter hand nemen.

De BC uit 2021 maakt melding van een aantal discussiepunten. De gemeente heeft de staat van onderhoud van de wegen, kunstwerken, etc. beoordeeld en 'over het algemeen ligt de zaak er goed bij'. Het kan echter voorkomen dat bepaalde delen niet overeenstemmen met de wens van de gemeente of dat er al onderhoud gepland staat dat moet worden uitgevoerd (BC, 2021, p. 47). De BC plaatst de verharding, de essen, de bermen en het baggeren van wegsloten in de categorie waarvoor onderhoud staat gepland. Als dit onderhoud niet door HHNK wordt uitgevoerd, dan moet daar een financiële vergoeding tegenover staan, aldus de BC. Met betrekking tot de lichtmasten wordt gesteld dat sprake is van een verschil van mening over de onderhoudstoestand (BC, 2021, p. 47). Ten aanzien van de kunstwerken wordt in de BC gesteld, dat HHNK regulier onderhoud uitvoert en dat deze zonder eisen kunnen worden overgedragen.

De gemeente maakt in de BC vervolgens afspraken over deze punten. Met betrekking tot de verhandingen wordt overeengekomen, dat HHNK de bevindingen binnen de reguliere werkzaamheden oppakt en oplost onder het uitgangspunt 'veilige en functionele' wegen. Hier worden echter in de BC geen specifieke wegen benoemd. Met betrekking tot de essen wordt gesteld, dat in de BC met dit risico rekening is gehouden. In de BC wordt inderdaad € 36.000 gebudgetteerd voor essentaksterfte. HHNK zorgt er verder voor dat de bermen op orde zijn en ook met betrekking tot het baggeren van wegsloten wordt gesteld, dat HHNK het regulier onderhoud aan de sloten uitvoert, opdat de gemeente niet direct na overdracht met uitgekeurde sloten wordt geconfronteerd (BC, 2021, p. 48). HHNK vervangt alle ouderwetse armaturen, maar in Koggenland is sprake van een zeer groot aantal oude lichtmasten. Hiervoor stelt HHNK budget beschikbaar.

De gemeente stelt op basis van de BC niet alleen de begroting bij, maar tegens wordt in samenwerking met de andere participerende partijen een overeenkomst vormgegeven en ondertekend. In deze overeenkomst staan de bedragen vermeld, die over en weer tussen de partijen voldaan moeten worden. Geconstateerd kan worden, dat deze bedragen daadwerkelijk conform de overeenkomst worden overgemaakt.

De overeenkomst bevat met betrekking tot beheersmaatregelen de volgende passage: "De wegen en al wat daarbij hoort worden in goede onderhoudstoestand overgedragen, tenzij anders wordt overeengekomen. Onder goede onderhoudstoestand wordt verstaan een conditie vergelijkbaar met die van de gemeente, waarbij in ieder geval niet direct groot onderhoud nodig is. Een half jaar voor overdracht worden de wegen door een vertegenwoordiger van het hoogheemraadschap en een vertegenwoordiger van de gemeente gecontroleerd. Indien blijkt dat er aanvullend onderhoud nodig is ten opzichte van in voorgaand lid genoemd onderhoud, kunnen er aanvullende afspraken worden gemaakt over uit te voeren of af te kopen onderhoud" (Overeenkomst, 2021, p. 3).

Tijdens de interviews wordt hier het volgende aan toegevoegd. HHNK kent een onderhoudsprogramma dat vergelijkbaar is met het programma dat in de gemeente wordt gehanteerd. De gemeente heeft inzage gekregen in dit programma en alle data verkregen die nodig waren om het niveau van onderhoud te beoordelen. Op basis van deze voorschouw heeft de gemeente steekproefsgewijs wegen en kunstwerken fysiek beoordeeld. Op basis van deze schouw is uiteindelijk berekend hoeveel het onderhoud de komende jaren gaat kosten. Ook andere risico's zijn ingecalculeerd in dit bedrag. Zo is het risico van teerhoudend asfalt meegenomen in de eenheidsprijs voor het asfalt en heeft men verontreiniging met olieproducten in kaart gebracht. Ook het risico van essentaksterfte is vertaald naar een bedrag dat onderdeel uitmaakt van het totaal benodigde budget (€ 36.000). Daarnaast hanteert men een risico-opslag van 5% (Interview, 4 september 2024).

In het voorjaar van 2022 wordt door de gemeente een schouw uitgevoerd op de wegen. Op basis van deze schouw worden schadebeelden opgesteld die ter reactie aan HHNK worden voorgelegd. Op zijn beurt geeft HHNK aan, met de meeste van de opmerkingen niets te doen. HHNK kent immers een ander onderhoudsniveau voor buiten wegen, waardoor meer gebreken worden geaccepteerd. Bovendien heeft HHNK geen budget beschikbaar om de geconstateerde punten op te pakken. Dit leidt vervolgens tot

onderhandelingen tussen de gemeente en HHNK. Uiteindelijk wordt overeengekomen, dat HHNK nog enkele geconstateerde punten meeneemt in het laatste onderhoud en dat de HHNK € 75.000 ter beschikking stelt aan de gemeente om de overige punten op te pakken (Schriftelijke reactie, 10 september 2024).

In februari 2021 laat de gemeente een inspectie uitvoeren op de over te dragen kunstwerken. Uit deze schouw komt naar voren dat 21 kunstwerken over het algemeen in een matige tot redelijke conditie verkeren (Rapportage kunstwerken, 2021, p. 2). Ook hierover treedt de gemeente in onderhandeling met HHNK. Naar aanleiding van dit overleg vervangt HHNK een aantal objecten en voert groot onderhoud uit (Schriftelijke reactie, 17 september 2024). Op basis van dit onderzoek kan geconstateerd worden, dat HHNK in ieder geval onderhoud pleegt aan een aantal kunstwerken die op basis van de inspectie daarvoor in aanmerking komen. In enkele gevallen, zoals de Fernisserbrug, vindt in 2023 opnieuw een inspectie plaats en wordt het groot onderhoud uitgesteld en opgenomen in het MJOP Kunstwerken 2028-2032.

Gelet op de risico's die gemoeid zijn met de overdracht, probeert de gemeente tijdens de onderhandeling met HHNK een afbouwregeling overeen te komen. Nakomende risico's zouden dan gedeclareerd kunnen worden bij HHNK, zij het, met een jaarlijks teruglopend percentage. Hier gaat HHNK echter niet in mee. HHNK zou dan immers de boeken open moeten houden, terwijl HHNK ook geen budget meer beschikbaar heeft (Schriftelijke reactie, 6 september 2024).

Opvallend is evenwel, dat de schouw op de wegen wordt uitgevoerd in 2022 en de inspectie op de kunstwerken dateert uit 2021. Tijdens de interviews wordt in dit verband opgemerkt, dat tussen de voorschouw en de schouw van de over te dragen activa en de daadwerkelijke overdracht, drie jaar zijn verstreken. In die tussentijd kunnen zich natuurlijk onvoorziene omstandigheden voordoen, met extra onderhoud tot gevolg (Interview, 4 september 2024). Dit risico doet zich daadwerkelijk voor: zo blijken in het eerste jaar (2023) twee kruispunten vervangen te moeten worden, hetgeen tijdens de schouw nog niet was geconstateerd. Ook blijkt in 2024 een brug eerder gedeeltelijk vervangen te moeten worden (Interview, 4 september 2024). De vraag rijst in dit verband, hoe deze constatering zich verhoudt tot de betreffende passage uit de overeenkomst, waarin staat vermeld, dat een half jaar voor de overdracht de wegen gecontroleerd worden door een vertegenwoordiger van de gemeente. Ten tweede rijst de vraag waarom de overeenkomst enkel een controle op de wegen voorschrijft en niet ook een controle op de kunstwerken.

5.7 Aandacht voor risicomanagement

Er wordt binnen de organisatie aandacht besteed aan opleiding op het gebied van risicomanagement. Er is budget aanwezig om risicomanagement vorm te geven. Jaarlijks zullen medewerkers geschoold moeten worden in risicomanagement, zeker de verantwoordelijke budgethouders.

5.7.1 Gemeentebreed

Voor 2024 legt de gemeente minder accent op het fenomeen risicomanagement. Hier is vanaf begin 2024 verandering in gekomen door het besluit te gaan werken met een eigenstandige concerncontroller. In de instructie voor de concerncontroller wordt onder het takenpakket het volgende vermeld:

“Er op toezien dat risico's en beheersmaatregelen periodiek worden geactualiseerd, het opstellen van een organisatiebrede rapportage over de omvang van de risico's en de kwaliteit van de getroffen beheersmaatregelen en het waar nodig doen van verbetervoorstellen.

Het houden van toezicht op de control op de risicovolle projecten door middel van toetsing van de financiële rapportages, de krediet- en exploitatiebijstellingen en het periodiek onderzoeken van het verloop van een bepaald project of –onderdeel” (Instructie concerncontroller, p. 2).

Hieruit kan worden opgemaakt, dat de organisatiebrede vormgeving van risicomanagement sinds 2024 tot het takenpakket van de concerncontroller gerekend kan worden.

In de perspectiefnota 2023 wordt het inzichtelijk maken en beheersen van risico's expliciet als één van de doelstellingen van de concerncontroller opgevoerd. De organisatie trekt hier echter geen structureel, maar incidenteel budget voor uit (Perspectiefnota 2023, p. 36).

Naast deze taken op het gebied van risicomanagement, krijgt de concerncontroller echter nog een aantal andere taken toebedeeld. Zo dient de concerncontroller toe te zien op de doelmatigheid en doeltreffendheid van gemeentelijke processen en dient hij toe te zien op de naleving van kaders en richtlijnen en op de administratieve organisatie en de werking van de interne controle (Instructie concerncontroller, p. 2). In de perspectiefnota wordt in dit verband de naleving van de toepasselijke wettelijke bepalingen genoemd. De werking van de administratieve organisatie en de interne controle en het toezien op de naleving van de toepasselijke wettelijke bepalingen, kunnen geschaard worden onder het borgen van rechtmatigheid. Desgevraagd wordt gesteld, dat vraagstukken op het gebied van rechtmatigheid op dit moment zeer veel tijd in beslag nemen, te meer omdat de eisen die aan een rechtmatigheidsverantwoording worden gesteld, sinds enige tijd fors zijn opgeschroefd. Dit heeft tot gevolg, dat de ontwikkeling van risicomanagement minder aandacht krijgt. De grote inspanning die een gemeente moet leveren om aan de nieuwe rechtsmatigheidseisen te voldoen en de wissel die dit trekt op de overige taken van concerncontrol, wordt ook elders bij andere gemeenten gesignaleerd.

Ieder team binnen de gemeente heeft de beschikking over een algemeen opleidingsbudget. Desgevraagd wordt aangegeven, dat in de jaren 2020 tot en met 2024 geen gebruik is gemaakt van dit opleidingsbudget voor opleidingen op het gebied van risicomanagement (Schriftelijke reactie, 20 november 2024).

5.7.2 De overdracht

Voor en na de overdracht schenkt de gemeente zeker aandacht aan mogelijke risico's die gepaard gaan met de overdracht. In samenwerking met de andere betrokken gemeenten wordt voor de BC een risico-inventarisatie opgesteld en in de aanloop naar de daadwerkelijke overdracht wordt een schouw op de wegen en een inspectie op de bruggen uitgevoerd. Op basis hiervan treedt men in overleg met HHNK om HHNK zover te krijgen, dat achterstallig onderhoud wordt uitgevoerd of om een financiële tegemoetkoming te krijgen als HHNK dit onderhoud achterwege laat. De MJOP's voor wegen en kunstwerken worden geactualiseerd, waarbij de overdracht expliciet wordt meegenomen. Op basis hiervan worden ook de voorzieningen bijgesteld.

Zoals eerder opgemerkt, worden de risico's van de overdracht niet expliciet voorzien van een kans impact analyse. De bijstellingen van de benodigde budgetten voor onderhoud zijn dan ook eerder gebaseerd op de beschikbaar gestelde budgetten uit de BC en ingegeven vanuit de ambitie om de overdracht budgettair neutraal te laten verlopen. Het is mogelijk, dat een expliciete kans impact analyse van risico's op bijvoorbeeld het gebied van groot onderhoud, uitwijst dat eigenlijk de beschikbaar gestelde budgetten ontoereikend zijn.

5.8 Rapporteren over risico's

De rapportagelijnen richting directie, college en raad met betrekking tot risicomanagement zijn onafhankelijk en inzichtelijk. In begrotingen, rapportages en verantwoordingen zal aandacht moeten worden besteed aan de risico's. Deze passages zullen moeten worden getoetst door onafhankelijke medewerkers (die geen belang hebben bij een bepaald risico).

5.8.1 Gemeentebreed

In de programmabegrotingen en jaarstukken wordt gerapporteerd over de top 10 grootste risico's. Dit wordt opgenomen in de paragraaf Weerstandsvermogen, hetgeen zeer gebruikelijk is. Deze rapportages worden zoals gesteld, nog niet van een onafhankelijke reflectie voorzien. De risico-inventarisatie en de inschatting van kans en impact wordt decentraal op teamniveau uitgevoerd. De risico's worden vervolgens verzameld en in een totaalijst geplaatst waar alle risico's in worden opgenomen. Daarna beoordeelt Financiën de risico's op impact en kans om het uiteindelijke financiële risico te bepalen. Indien nodig wordt er nog een verdiepingsvraag aan de beleidsmedewerker/teamleider gesteld ter verduidelijking of wanneer er sprake is van bijzondere risico's (qua impact of kans). Vervolgens wordt een top 10 samengesteld met de 10 grootste risico's (impact x kans), welke dus gebaseerd is op het financiële effect. De top 10 wordt samengesteld door een medewerker op Financiën (Schriftelijke reactie, 2 juli 2024).

De rapportagebasis ligt in de risico-inventarisatie, de inschatting van kans en impact en in de opgevoerde beheersmaatregelen. Aangezien deze activiteiten niet traceerbaar van een onafhankelijke toets worden voorzien, ontstaat het gevaar dat ook in de rapportage risico's onvermeld blijven, dat kansen en impact niet juist worden ingeschat en dat beheersmaatregelen worden opgevoerd die minder doeltreffend zijn of zelfs niet worden uitgevoerd. Dit kan een wissel trekken op de kwaliteit van de rapportage, zoals opgenomen in de paragraaf Weerstandsvermogen. Overigens wordt in dit onderzoek niet geconstateerd, dat deze risico's zich daadwerkelijk voordoen: het onderzoek wijst niet uit, dat de rapportages onvolledig of onjuist zouden zijn.

5.8.2 De overdracht

De BC, inclusief de onderliggende documenten, en de overeenkomst waarin de overdracht wordt vormgegeven, worden geagendeerd voor de raadsvergadering van 7 juni 2021. De raad besluit die dag in te stemmen met de overdracht van de wegen en kennis te nemen van de voorlopige BC (Raadsbesluit, 7 juni 2021).

Op verschillende momenten wordt gerapporteerd over de risico's die gemoeid zijn met de overdracht. De informatie is daarbij redelijk optimistisch. "Afgelopen jaar hebben wij een goed beeld gekregen van de staat van onderhoud en gaan we met vertrouwen de toekomst tegemoet" (Jaarstukken 2023, p. 62). "Aan de hand van onderzoeken en inspecties is er relatief veel inzicht in de risico's en zijn hiervoor reële bedragen opgenomen in de businesscase" (Raadsvoorstel Overdracht wegen, p. 5). "Verder is er een nieuw MJOP vast gesteld voor de periode 2024-2027. Ook is er dagelijks onderhoud uitgevoerd, hierdoor is goed inzicht verkregen in de staat van onderhoud van de verlichting die we sinds januari '23 van het HHNK in eigendom hebben gekregen" (Jaarstukken 2023, p. 63). "Uitgangspunt voor de overname is dat op het moment van overname de wegen in een goede staat verkeren waardoor niet direct groot onderhoud nodig zal zijn" (MJOP, 2022, p. 17).

Zoals gesteld worden de risico's van de overdracht niet vermeld in de top 10 risico's die in de paragraaf Weerstandsvermogen is opgenomen. De gemeente maakt hier een bewuste keuze. De financiële gevolgen worden verwerkt in de onderhoudsplannen en tevens worden de voorzieningen bijgesteld. Omdat, naar nu blijkt, voldoende middelen voor eventueel extra onderhoud apart worden gezet, is geen sprake meer van een resterend risico en is de noodzaak om deze risico's op te nemen in de paragraaf Weerstandsvermogen komen te vervallen, zo stelt de gemeente (Schriftelijke reactie, 2 juli 2024). Hoewel deze redenering technisch gezien juist is, getuigt deze ook van enig optimisme. Mocht immers blijken, dat risico's over het hoofd zijn gezien of kosten toch hoger uitvallen, dan zal de gemeente toch een beroep op het beschikbare weerstandsvermogen moeten doen.

Wat opvalt is, dat in de informatievoorziening naar de gemeenteraad, niet per risico een kans impact analyse wordt gepresenteerd. Op die manier is het voor bijvoorbeeld de gemeenteraad niet goed mogelijk om na te gaan hoe groot het risico nu eigenlijk is, welke beheersmaatregelen er nu specifiek worden

genomen en in hoeverre die beheersmaatregelen doeltreffend zijn. Ook kan niet goed getraceerd worden in hoeverre de aanpassingen van de voorzieningen toereikend zijn om netto risico's af te dekken.

5.9 Vergelijking met 2010

In maart 2010 publiceert de rekenkamercommissie van de gemeente Koggenland een onderzoek naar risicomanagement (RKC, 2010). Als de conclusies uit dat rapport worden afgezet tegen de bevindingen van het onderhavige onderzoek, vallen enkele overeenkomsten, maar ook enkele verschillen op.

In 2010 wordt geconstateerd dat geen beleidsdocumenten aanwezig zijn die betrekking hebben op risicomanagement en dat ook geen formele risico analyses worden uitgevoerd (RKC, 2010, p. 15). In dit onderzoek zijn zowel op concernniveau als op casusniveau deze documenten wel aangetroffen. Zo wordt twee keer per jaar een memo verspreid waarin teams worden opgeroepen risico's te inventariseren, van beheersmaatregelen te voorzien en de analyseren op kans en impact. Daarin wordt tevens aangegeven wat onder een risico wordt verstaan. In navolging van dit soort memo's worden risico's traceerbaar geïnterviewd en geanalyseerd. Ook op casus niveau is in de BC een risico-inventarisatie aangetroffen en worden traceerbaar beheersmaatregelen getroffen. Een organisatiebreed beleid met betrekking tot risicomanagement is in dit onderzoek niet aangetroffen en op dit punt correspondeert dit onderzoek met het onderzoek uit 2010 (RKC, 2010, p. 15).

Het onderzoek uit 2010 concludeert, dat de nadruk wordt gelegd op financiële risico's en dat er ruim wordt begroot om te voorkomen dat men terug moet naar de raad (RKC, 2010, p. 15). Deze conclusies worden in dit onderzoek voor het onderdeel overgedragen wegen niet bevestigd. De top 10 risico's zoals gepresenteerd in de programmabegroting en de jaarstukken, maar ook de risico's die in de BC wordt opgevoerd, betreffen risico's van inhoudelijke aard, zij het, dat deze uiteraard vertaald worden naar een financiële impact, mocht het risico zich voordoen (hoewel dit in de BC niet altijd expliciet gebeurt). Ook zijn er tijdens dit onderzoek voor het onderdeel overgedragen wegen geen aanwijzingen, dat ruim wordt begroot.

Uit het onderzoek uit 2010 blijkt verder, dat het risicomanagement niet toetsbaar in de organisatie is verankerd. Er is geen structuur om de risico's te identificeren en te beheersen, zo vervolgt het onderzoek (RKC, 2010, p. 15). Deze conclusie ligt in lijn met de eerste conclusie. In dit onderzoek komt naar voren, dat vanuit het team Financiën twee keer per jaar een risico-inventarisatie en analyse wordt uitgevraagd. In die zin is anno 2024 dus wel sprake van een zekere structuur. Deze structuur kan echter nog wel doorontwikkeld worden. Zo is het raadzaam om de inventarisatie en analyse van een onafhankelijke reflectie te voorzien. Tevens dient men erop toe te zien dat beheersmaatregelen daadwerkelijk getroffen worden en ook het beoogde effect genereren. Als de casus wordt gezien, dan valt op, dat men niet alleen de risico's inventariseert, maar ook voorziet van beheersmaatregelen die daadwerkelijk worden uitgevoerd, zoals het uitvoeren van inspecties en het op basis daarvan bijstellen van de onderhoudsplannen. Gesteld kan worden dat ondanks het feit dat men geen formeel vastgesteld beleid met betrekking tot risicomanagement hanteert, er wel sprake is van een zekere structuur en dat op casusniveau zo adequaat mogelijk invulling wordt gegeven aan risicomanagement.

Ook blijkt de communicatie richting de raad over risico's verbeterd. Waar het onderzoek uit 2010 nog constateert dat geen analyses worden gedeeld met de raad met een risico-inventarisatie als onderlegger (RKC, 2010, p. 16), kan nu geconstateerd worden dat in de programmabegroting en de jaarstukken een dergelijke analyse wel wordt opgenomen. Zoals opgemerkt wordt de raad echter niet voorzien van een expliciete kans impact analyse van de risico's die gemoeid zijn met de overdracht.

In 2010 constateert de rekenkamercommissie, dat de raad betrekkelijk weinig sturing kan geven aan de uitvoering van grote (bouw)projecten (RKC, 2010, p. 16). Als de overdracht van wegen wordt aangemerkt als groot project, dan rijst de vraag in hoeverre de raad hier de juiste sturing op kan uitoefenen. Uiteraard is de overdracht zelf een formeel raadsbesluit, maar daarmee zij niet gesteld, dat de raad inzicht heeft in

de risico's die nu nog aanwezig zijn. Mochten deze risico's zich daadwerkelijk voordoen, dat ontstaat, net als in 2010, de situatie waarin de raad geconfronteerd wordt met een voldongen feit. In die zin is het opmerkelijk, dat risico's die betrekking hebben op de overdracht van wegen niet zijn opgenomen in de top 10 grootste risico's.

5.10 Het afdekken van risico's

Het lijkt raadzaam om te bezien in hoeverre de gemeente toereikend is uitgerust om mogelijke toekomstige risico's op te vangen.

5.10.1 Gemeentebreed

Binnen de organisatie wordt systematisch een risico inventarisatie uitgevraagd. Deze risico's worden door de teams van een kans-impact analyse voorzien. De inventarisatie en de analyse worden echter niet traceerbaar voorzien van een kritische onafhankelijke reflectie. Het gevaar bestaat dan ook, dat risico's over het hoofd worden voorzien of dat de kans of de impact van een risico te laag (of juist te hoog) wordt ingeschat.

In dit verband is het opmerkelijk, dat in de begroting 2025 wordt verwezen naar het ravijnjaar (Programmabegroting 2025, p. 3), maar dat dit risico verder niet wordt opgenomen in de top 10 risico's die worden opgevoerd in de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing. Daarmee wekt de gemeente de indruk, dat dit risico toereikend is geanalyseerd en dat de financiële gevolgen volledig zijn vertaald in de begroting. Denkbaar is echter, dat de analyse niet geheel volledig is en dat zich nog een rest risico kan voordoen. Om deze reden nemen andere gemeenten dit risico niet alleen mee in de financiële vertaling in de begroting, maar wordt dit risico ook opgenomen in de paragraaf Weerstandsvermogen.

Aan de andere kant kan geconstateerd worden dat zich binnen de gemeente geen risico's hebben voorgedaan die tot een significante reductie van het beschikbare weerstandsvermogen hebben geleid.

5.10.2 De overdracht

Gesteld kan worden dat de begroting uit de oorspronkelijke BC zeer nauwgezet is vertaald naar de gemeentelijke administratie, de programmabegroting, de jaarrekening en het MJOP Wegen en het MJOP Kustwerken. Hier ligt tevens een risico. Op sommige momenten wordt gesteld, dat de bedragen uit de BC leidend zijn voor het onderhoud dat wordt gepleegd. Deze bedragen zijn eerder gebaseerd op de bedragen die vanuit het HHNK beschikbaar zijn gesteld en op de ambitie om de overdracht budgettair neutraal te laten verlopen, maar niet zozeer op datgene wat daadwerkelijk nodig is. In het MJOP Wegen staat in dit verband het volgende vermeld: Voor dit meerjarenplan moeten we voor de begroting rekening houden dat we de onderstaande bedragen ter beschikking hebben (MJOP, 2022, p. 17).

Zo vermeldt het MJOP Wegen dat voor dit onderhoudsplan rekening moet worden gehouden met de ter beschikking gestelde bedragen (MJOP Wegen, 2022, p. 17). De wegen in het buitengebied hebben een andere functie en worden minder intensief gebruikt. "De wegen die we overnemen van HHNK zijn voornamelijk wegen buiten de bebouwde kom. Deze wegen hebben een andere functie dan de wegen binnen de bebouwde kom en zijn door HHNK ook anders beheerd. HHNK doet aan risico gestuurd beheer van de wegen. Dat betekent dat zij pas onderhoud uitvoeren zodra de wegen dusdanig zijn verslechterd dat zij een risico gaan vormen voor de weggebruiker. Wel kan gesteld worden dat er van buiten wegen een andere verwachting is van het onderhoudsniveau omdat deze wegen minder intensief worden gebruikt dan wegen in de bebouwde kom" (MJOP, 2022, p. 17). Een andere functie kan tot gevolg hebben dat ook het onderhoudsniveau anders is. Dit wordt bevestigd door HHNK tijdens de onderhandelingen. HHNK geeft tijdens de gesprekken aan dat zij een ander onderhoudsniveau hadden voor hun

buitenwegen, waardoor meer gebreken worden geaccepteerd dan de gemeente zelf zou accepteren voor de wegen binnen de bebouwde kom (Schriftelijke reactie, 10 september 2024). Als de gemeente besluit om voor de wegen buiten de bebouwde kom dezelfde normen te hanteren als voor de wegen binnen de bebouwde kom, dan zal dit zeker tot kostenverhoging leiden.

Op basis van de schouw op de wegen, die in 2022 wordt uitgevoerd, constateert de gemeente een aantal gebreken. HHNK geeft daarop aan geen budget beschikbaar te hebben om dit onderhoud nog ter hand te nemen. Vervolgens treedt de gemeente in overleg met het HHNK, waarbij de focus ligt op de wegen die het meest aan onderhoud toe zijn. Naar aanleiding van deze onderhandelingen, neemt HHNK een deeltje van deze wegen mee in hun laatste onderhoudswerkzaamheden en wordt voor het laatste deel nog een extra budget van HHNK ontvangen (Schriftelijke reactie, 10 september 2024). Deze afspraken worden uiteindelijk neergelegd in een brief (Brief HHNK, december 2022). Aangegeven wordt door de gemeente, dat het uiteindelijke bedrag dat HHNK ter beschikking stelt niet voldoende was om alle punten uit de lijst weg te werken. Dit betrof een laatste poging van onze kant om nog iets van financiën onze kant te trekken, zo wordt door respondenten gesteld (Schriftelijke reactie, 16 september 2024). Bovendien is tegen die tijd sprake van een hoge tijdsdruk: de afspraken komen drie weken voor de daadwerkelijke overdracht rond.

Ondanks het feit dat in 2022 een schouw op de wegen wordt uitgevoerd, blijkt dat in 2023 twee kruispunten vervangen moeten worden, hetgeen tijdens de schouw nog niet was geconstateerd (Interview, 4 september 2024).

Voor het onderhoud van kunstwerken wordt € 50.512 extra dotatie aan de voorziening Kunstwerken vastgesteld. Zoals gesteld betreft deze extra toevoeging niet enkel de overdracht, maar tevens kosteninflatie. De BC gaat uit van een extra dotatie van € 30.000 aan de voorziening kunstwerken. Het inspectierapport uit 2021 vermeldt echter een toename van onderhoudskosten exclusief vervangingen van € 56.400 (Rapportage kunstwerken, 2021, p. 19). Aan de andere kant levert hetzelfde inspectiebureau de basis voor het MJOP Civiele Kunstwerken dat in 2023 verschijnt. De inspectie richt zich mede op alle overgedragen kunstwerken en de resultaten van deze inspectie worden correct vertaald naar het MJOP Civiele Kunstwerken van 2023, inclusief de additionele kapitaallasten waar in de oorspronkelijke BC geen rekening mee is gehouden. Toch blijft ook voor kunstwerken de indruk bestaan, dat de oorspronkelijke budgetten leidend zijn voor het onderhoud. Bovendien wijst het inspectierapport op additionele risico's. Zo zijn kosten voor VAT vooraf niet nauwkeurig vast te stellen en dit geldt evenzeer voor kosten die gemaakt moeten worden met betrekking tot verkeersmaatregelen, vergunningen en bijzonder materieel. Daarnaast zijn de werkelijke onderhouds- en vervangingskosten afhankelijk van de marktsituatie (Rapportage kunstwerken, 2021, p. 18).

De inspectie op kunstwerken wordt in 2021 uitgevoerd. In 2024 blijkt, dat een brug eerder gedeeltelijk vervangen moet worden (Interview, 4 september 2024).

In 2023 vallen de kosten voor gladheidsbestrijding hoger uit. In de perspectiefnota 2023 wordt op dit onderdeel een structurele tegenvaller van € 107.000 opgevoerd (Perspectiefnota 2023, 2023, p. 26). Deze kosten worden door HHNK gemaakt en doorberekend aan de gemeente. Aangezien de gemeente dit bedrag ieder jaar aan HHNK zou moeten voldoen en aangezien de gemeente nogal verrast is, treedt de gemeente in overleg met HHNK. De gemeente bereikt echter geen overeenstemming met HHNK en besluit daarop een zoutsilo aan te schaffen, waardoor het structurele nadeel in een incidenteel nadeel kan worden omgezet.

Aan de andere kant kunnen ook meevallers worden ingeboekt. Zo vallen de kosten voor openbare verlichting in 2023 lager uit (Jaarstukken 2023, p. 43). Daarnaast blijken de kosten voor het baggeren van watergangen die niet zijn overgedragen aan HHNK mee te vallen (Perspectiefnota 2023, p. 26).

Zoals gesteld laat het eerste jaar 2023 geen bijzonder afwijkend saldo zien. Hoewel de kosten iets hoger uitvallen (€ 60.000), is tevens sprake van een meevaller (€ 50.000).

5.11 Samenvatting analyse op concernniveau

Als het gemeentebrede risicomanagement en de overdracht van wegen worden afgezet tegen de eerder geformuleerde aandachtspunten, ontstaat samengevat het volgende beeld:

Aandachtspunt	Indicator	Gemeentebreed	Overdracht wegen
Het college heeft bepaald en gecommuniceerd wat onder een risico moet worden verstaan.	De definitie dient in ieder geval in te gaan op incidentele risico's met negatieve gevolgen.	Koggenland communiceert in interne memo's wat onder risico's moet worden verstaan en sluit daarbij goed aan op de gebruikelijke definitie die gehanteerd wordt binnen gemeenten (schade x kans). Richting de raad wordt geen definitie van risico gecommuniceerd.	In de BC wordt een risico gedefinieerd als de kans op een onvoorziene kostenpost. Hiermee wijkt de BC af van de definitie die gemeentebreed wordt gehanteerd (schade keer kans). In de BC wordt niet altijd duidelijk wat het risico precies is.
Het college inventariseert haar risico's systematisch en structureel.	Dit zal jaarlijks en over alle programma's en onafhankelijk moeten plaatsvinden.	Op teamniveau worden risico's twee keer per jaar systematisch geïnventariseerd. Deze inventarisaties worden nog niet van kritische en onafhankelijke reflectie voorzien.	De inventarisatie van risico's in de BC is in samenwerking met de andere westfriesse gemeenten opgesteld. Wel betreft de inventarisatie overwegend civieltechnische risico's. Ook op andere momenten worden tijdens de onderhandelingen met HHNK risico's geïnventariseerd.
Het college heeft een inschatting gemaakt van de impact van de risico's.	Er wordt een onderscheid gemaakt tussen kleine-grote kans en kleine-grote schade.	Ieder geïnventariseerd risico wordt van een kans-impact analyse voorzien. Geen gebruik wordt gemaakt van een Monte Carlo simulatie, met als gevolg dat de hoogte van de benodigde weerstandscapaciteit feitelijk te hoog is. De kans-impact analyse wordt niet voorzien van een onafhankelijke reflectie. Dit verhoogt het subjectieve karakter van de bedragen en de inschattingen die worden gemaakt.	In de BC worden risico's in kwalitatieve termen benoemd, maar niet voorzien van een schadebedrag en een kans dat het risico zich daadwerkelijk voordoet. Het feit dat deze kans impact analyse niet is opgenomen in de BC en in andere stukken, wil echter niet zeggen dat deze niet gemaakt is. Zo verhoogt men de eenheidsprijs van een lichtpunt met 5% als gevolg van het risico op schade bij graafwerkzaamheden. Hieruit blijkt, dat in sommige gevallen intern de risico's

			worden voorzien van een kans impact analyse.
Het college heeft haar weerstandsvermogen op een hoogte gebracht die in relatie staat tot de risico's die monetair te vertalen zijn of anderzijds hiervoor financiële voorzieningen getroffen.	Het weerstandsvermogen en de overige financiële voorzieningen mogen niet kleiner zijn dan de monetaire som van de risico's die monetair vertaald kunnen worden.	De jaarstukken 2023 vermelden een weerstandsratio van 8,04, de programmabegroting 2024 een ratio van 9,48. In beide gevallen is dit een zeer hoge ratio. Bovendien wordt niet met een Monte Carlo simulatie gewerkt, zodat de ratio eigenlijk nog hoger ligt. Aan de andere kant kan de inventarisatie onvolledig zijn en/of kunnen de risico's te laag zijn ingeschat. Bovendien is de ratio enkel gebaseerd op de top 10 en zijn overige risico's buiten beschouwing gelaten.	Voor de geïnventariseerde risico's worden reserves en voorzieningen aangelegd. De vraag rijst, in hoeverre de voorziening Onderhoud Wegen toereikend is om op termijn de kosten voor het onderhoud aan wegen te dekken. De exploitatie over 2023 verhoudt zich goed tot de budgetten die geraamd waren.
Het college heeft voor de overige risico's operationele beheersmaatregelen geformuleerd.	Deze beheersmaatregelen zullen SMART moeten zijn geformuleerd en ook organisatorisch eenduidig moeten zijn belegd. Zo moet duidelijk zijn wie voor welk risico verantwoordelijk is. Ook moet helder zijn wie welke maatregelen wanneer moet nemen.	De beheersmaatregelen zijn soms vrij abstract geformuleerd, zodat niet duidelijk wordt wat nu precies gedaan moet worden. Daarnaast is niet duidelijk wie nu verantwoordelijk is voor welk risico en wie welke beheersmaatregel wanneer moet nemen.	Op basis van de CROW beheerssystematiek worden onderhoudsplannen voor wegen vormgegeven. Eens per jaar worden kunstwerken afwisselend licht en zwaar geïnspecteerd. In de overeenkomst staat opgenomen, dat een half jaar voor de overdracht de wegen door de gemeente worden gecontroleerd.
De operationele beheersmaatregelen worden daadwerkelijk getroffen en het effect van de maatregelen zal systematisch en	Dit zal onafhankelijk geconstateerd moeten worden en minimaal één keer per jaar, organisatiebreed.	Er wordt niet onafhankelijk gereflecteerd op de voorgenomen beheersmaatregelen. De gemeente werkt niet met een risico model,	De BC 2021 maakt melding van een aantal discussiepunten en maakt hierover afspraken met HHNK. De gemeente heeft inzage gekregen in de data van

periodiek beoordeeld moeten worden.		waarmee duidelijk wordt in hoeverre de voorgenomen beheersmaatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd en tot welk effect dit leidt.	HHNK en vertaalt gesignaleerde risico's naar onderhoudsbudgetten. In 2022 voert de gemeente een schouw uit op de over te dragen wegen. Op basis hiervan treedt de gemeente in onderhandeling met HHNK. In 2021 laat de gemeente een inspectie uitvoeren op de over te dragen kunstwerken. Op basis hiervan worden nadere afspraken met HHNK gemaakt. Vanaf 2023 vormen de overgedragen wegen onderdeel van de gemeentelijke activa en worden zij meegenomen in de meerjaren onderhoudsplannen.
Er wordt binnen de organisatie aandacht besteed aan opleiding op het gebied van risicomanagement. Er is budget aanwezig om risicomanagement vorm te geven.	Jaarlijks zullen medewerkers geschoold moeten worden in risicomanagement, zeker de verantwoordelijke budgethouders.	Vanaf 2024 wordt gewerkt met een eigenstandige concerncontroller die de ontwikkeling van risicomanagement als taak heeft toebedeeld. De gemeente trekt hier geen structureel, maar incidenteel budget voor uit. Taken op het gebied van rechtmatigheid nemen op dit moment zeer veel tijd in beslag met als gevolg dat minder aandacht wordt besteed aan de vormgeving van risicomanagement. In de jaren 2020 tot en met 2024 is geen gebruik gemaakt van het opleidingsbudget voor opleidingen op het	Voor en na de overdracht schenkt de gemeente zeker aandacht aan mogelijke risico's die gepaard gaan met de overdracht. Wel bestaat de indruk dat de vertaling van geconstateerde risico's naar benodigde budgetten geïnspireerd is door de ambitie om de overdracht budgettair neutraal te laten verlopen.

		gebied van risicomanagement.	
De rapportagelijnen richting directie, college en raad met betrekking tot risicomanagement zijn onafhankelijk en inzichtelijk.	In begrotingen, rapportages en verantwoordingen zal aandacht moeten worden besteed aan de risico's. Deze passages zullen moeten worden getoetst door onafhankelijke medewerkers (die geen belang hebben bij een bepaald risico).	De programmabegroting en jaarstukken laten de top 10 grootste risico's zien. De basis hiervoor ligt in een risico-inventarisatie, een kans-impact analyse en in de getroffen beheersmaatregelen. Omdat deze drie elementen niet van een onafhankelijke toets worden voorzien, ontstaat het gevaar dat men in de rapportages risico's over het hoofd ziet, dat kans of impact onjuist worden ingeschat en dat beheersmaatregelen worden opgevoerd die niet doeltreffend zijn of zelfs niet worden uitgevoerd.	Op verschillende momenten wordt gerapporteerd over de risico's die gemoeid zijn met de overdracht. De informatie is daarbij redelijk optimistisch. De gemeente maakt een bewuste keuze om de risico's gemoeid met de overdracht niet op te nemen in de top 10, maar hier reserves en voorzieningen voor te treffen. Mocht echter blijken dat risico's over het hoofd zijn gezien of kosten toch hoger uitvallen, dan zal de gemeente echter toch een beroep op de algemene middelen moeten doen.

Hoofdstuk 6: Conclusies

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal: In hoeverre beheerst de gemeente Koggenland haar risico's met betrekking tot de overdracht van wegen? Ter beantwoording van deze vraag is gezien hoe Koggenland gemeentebreed het risicomanagement vormgeeft. Daarnaast is bij wijze van illustratie onderzocht hoe risicomanagement is vormgegeven in één specifieke casus: de overdracht van wegen vanuit HHNK. Dit onderscheid wordt ook in de conclusies gemaakt.

Op basis van de onderzoeksbevindingen en de analyse van deze bevindingen, kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

Risicomanagement

Gemeentebreed wordt sinds 2024 gewerkt met een eigenstandige concerncontrol functie. Binnen deze functie zou tevens de ontwikkeling van risicomanagement dienen plaats te vinden. De gemeente heeft hier evenwel geen structureel budget voor vrijgemaakt. De organisatie beschikt over opleidingsbudgetten, maar deze zijn de afgelopen jaren niet besteed aan opleidingen op het gebied van risicomanagement.

Via de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing, zoals opgenomen in de programmabegroting en de jaarstukken, wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de aanwezige risico's, de weerstandsratio en de beheersmaatregelen die de gemeente voorstaat. Gelet op het bovenstaande kan de vraag worden gesteld in hoeverre deze paragraaf volledig is, in hoeverre de risico-analyse niet te optimistisch (of juist te pessimistisch) is ingestoken en in hoeverre de voorgenomen beheersmaatregelen daadwerkelijk effectief zijn. De raad is niet expliciet geïnformeerd over de gehanteerde risico-definitie. Daarnaast staat in de paragraaf niet expliciet vermeld, dat de weerstandsratio enkel gebaseerd is op de top 10 risico's.

Op verschillende moment wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de risico's die gemoeid zijn met de overdracht van wegen. De informatie is daarbij redelijk optimistisch.

Inventarisatie van risico's

Binnen de organisatie wordt systematisch (twee keer per jaar) een risico-inventarisatie uitgevraagd. Deze risico's worden door de teams van een kans-impact analyse voorzien. De inventarisatie en de analyse worden echter niet traceerbaar voorzien van een kritische onafhankelijke reflectie. Het gevaar bestaat dan ook, dat risico's over het hoofd worden gezien of dat de kans of de impact van een risico te laag (of juist te hoog) wordt ingeschat.

Binnen de overgedragen wegen vindt eveneens een risico-inventarisatie plaats. Hoewel deze risico-inventarisatie in samenwerking met andere gemeenten is opgesteld en in die zin dus uitgebreid kon worden met inzichten uit andere gemeenten, zijn de geïnventariseerde risico's overwegend civieltechnisch van aard. Risico's op bijvoorbeeld juridisch gebied (zoals een mogelijke toename van het aantal bezwaarschriften) komen in de inventarisatie minder expliciet aan de orde. De geïnventariseerde risico's binnen de overgedragen wegen worden niet expliciet van een kans-impact analyse voorzien, maar intern wordt deze analyse in sommige gevallen wel traceerbaar uitgevoerd.

Financiële afdekking van risico's

Het weerstandsvermogen binnen de gemeente is hoog ten opzichte van het benodigde weerstandsvermogen. Aan de andere kant bestaat het gevaar, dat risico's niet worden geïnventariseerd of dat risico's te laag worden ingeschat. In dit verband valt op, dat waar andere gemeenten de algemene uitkering en het ravijnjaar expliciet opnemen als risico, dit risico in Koggenland niet in de weerstandsparagraaf voorkomt. De begroting 2025 vermeldt op dit punt, dat dit risico financieel is vertaald in de begroting, maar denkbaar is, dat met deze vertaling dit risico niet geheel is afgedekt. Op dergelijke risico's kan immers nooit geheel financieel geanticipeerd worden. Bovendien is de benodigde weerstandscapaciteit enkel gebaseerd op de gepresenteerde top 10 en zijn overige (kleinere) risico's niet meegenomen in de berekening van de ratio weerstandsvermogen.

Ook bij de overdracht doet dit gevaar zich voor: als de vertaling van risico's naar budgetten tekort schiet, zal toch een beroep op de algemene middelen gedaan moeten worden. Dit geldt temeer, als de financiële vertaling van de overdracht naar reserves en voorzieningen mede is ingegeven vanuit de ambitie om de overdracht budgettair te laten verlopen.

Op dit punt kan gewezen worden op een andere bevinding. Gesteld kan worden dat de begroting uit de oorspronkelijke business case (BC) zeer nauwgezet is vertaald naar de gemeentelijke administratie, de programmabegroting, de jaarrekening en het MJOP Wegen en het MJOP Kustwerken. Hier ligt tevens een risico. Op sommige momenten wordt gesteld, dat de bedragen uit de BC leidend zijn voor het onderhoud dat wordt gepleegd. Deze bedragen zijn eerder gebaseerd op de bedragen die vanuit het HHNK beschikbaar zijn gesteld en op de ambitie om de overdracht budgettair neutraal te laten verlopen, maar niet zozeer op datgene wat daadwerkelijk nodig is. In het MJOP Wegen staat in dit verband het volgende vermeld: Voor dit meerjarenplan moeten we voor de begroting rekening houden dat we de onderstaande bedragen ter beschikking hebben (MJOP, 2022, p. 17).

Beheersmaatregelen

Hoewel de organisatie aangeeft welke beheersmaatregelen men voorstaat om de benoemde risico's te mitigeren, worden deze maatregelen soms vrij abstract geformuleerd. Niet altijd wordt duidelijk wat nu precies gedaan moet worden, wie verantwoordelijk is voor welk risico en wie welke beheersmaatregel wanneer moet nemen. De gemeente kent geen risicomanagementmodel op basis waarvan duidelijk kan worden gemaakt in hoeverre de voorgenomen beheersmaatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd en in hoeverre die maatregelen effectief zijn.

Voor de overdracht van de wegen treft de gemeente zeker de nodige beheersmaatregelen. Zo worden inspecties uitgevoerd en treedt men op basis daarvan in overleg met HHNK. De inspecties worden relatief vroeg uitgevoerd en het gevaar ontstaat dan, dat in de tijd tussen de inspectie en de daadwerkelijke overdracht de kwaliteit van wegen en kunstwerken kan verslechteren. Dit risico heeft zich op sommige punten daadwerkelijk voorgedaan. Zo blijken in het eerste jaar (2023) twee kruispunten vervangen te moeten worden, hetgeen tijdens de eerdere schouw nog niet was geconstateerd. Ook blijkt in 2024 een brug eerder gedeeltelijk vervangen te moeten worden. Hoewel deze incidenten niet tot budgetoverschrijdingen leiden, maken zij wel duidelijk dat de overdracht met de nodige risico's vergezeld gaat.

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?, Businesscase Financiën, 10 maart 2021.
Gemeente Koggenland i.s.m. de 6 overige Westfrieze gemeenten, Samenvatting Business Case, Overdracht Wegen 7 Westfrieze gemeenten, juni 2021.
Gemeente Koggenland, Businesscase 7.1 Wegenoverdracht Westfriesland, 25 februari 2021.
Gemeente Koggenland, Concept-overeenkomst overdracht wegen, 9 juni 2021.
Gemeente Koggenland, Overeenkomst overdracht wegen, 22 november 2021.
Gemeente Koggenland, Programmabegroting 2024, 6 november 2023.
Gemeente Koggenland, Jaarstukken 2023, 27 juni 2024.
Gemeente Koggenland, Programmabegroting 2025, 11 november 2024.
Gemeente Koggenland, Memo risico's en paragraaf weerstandsvermogen, 23 januari 2024.
Gemeente Koggenland, Nota reserves en voorzieningen 2023, december 2022.
Gemeente Koggenland, Instructie voor de concerncontroller, januari 2024.
Gemeente Koggenland, Meerjaren Onderhoudsplan Wegen, december 2022.
Gemeente Koggenland, Raadsvoorstel Vaststelling MJOP Wegen, december 2022.
Gemeente Koggenland, Memo Risico's en paragraaf weerstandsvermogen, 23 januari 2024.
Gemeente Koggenland, Instructie voor de Concerncontroller, 2024.
Gemeente Koggenland, Financiële administratie, 16 juli 2024.
Gemeente Koggenland, Collegeadvies Verordeningen gemeentelijke belastingen en rechten 2023, 12 oktober 2022.
Gemeente Koggenland, Memo overdracht wegen, 3 oktober 2022.
Gemeente Koggenland, Raadsbesluit Verordening op de heffing en invordering van onroerende-zaakbelastingen 2023, 7 november 2022.
Gemeente Koggenland, Raadsvoorstel Verordening op de heffing en invordering van onroerende-zaakbelastingen 2023, 7 november 2022.
Gemeente Koggenland, Q&A Wegenoverdracht Westfriesland besluitvormingsfase, 12 april 2021.
Gemeente Koggenland, Schouwlijst 07 2022, Opname wegen HHNK-Koggenland, vermoedelijk juli 2022.
Gemeente Koggenland, Raadsvoorstel MJOP Civiele Kunstwerken 2024-2027, 18 december 2023.
Gemeente Koggenland, Meerjaren Onderhoudsplan Civiele Kunstwerken 2024-2027, 2023.
Gemeente Koggenland, Perspectiefnota 2023-2027, 2023.
Gemeente Koggenland, Najaarsnota 2023, 2023.
Gemeente Koggenland, Rapportage instandhoudingsinspectie 21 kunstwerken, 10 februari 2021.
Gemeente Koggenland, Intern document, werkzaamheden HHNK aan kunstwerken, verstrekt op 17 september 2024.
Rekenkamercommissie Gemeente Koggenland, Resultaten uit het verleden bieden geen garantie voor de toekomst, Rekenkamercommissierapport over risicomanagement bij de gemeente Koggenland, maart 2010.

Rijksoverheid, Septembercirculaire Gemeentefonds 2022, 2022.
Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, Afspraken afronding wegenoverdracht tussen HHNK en Koggenland, 23 december 2022.
Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, Wegwerkzaamheden 2022, 24 maart 2022.
Anteagroup, Technische Inspectie Ruyterbrug, 23 augustus 2019.

Lijst van bestudeerde literatuur

- Aart, L.J. e.a. (1990), Polybeveiligingsboekje, Koninklijke PBNA, Arnhem.*
Andersen, T., Young, P. (2023), Reshaping Public Sector (Enterprise) Risk Management, <https://doi.org/10.1080/01900692.2023.2197170>.
Anderson, R.J. (2006), Tussen schakelen en switchen, Gildeprint, Enschede.
Anderson, R.J., De valkuilen van risicomanagement, Tijdschrift voor Public Controlling, juni 2010.
- Aritua, B., Smith, N.J., Bower, D. (2011), What risks are common to or amplified in programmes: Evidence from UK public sector infrastructure schemes, International Journal of Project Management, no. 29, p. 303-312.*
Baldry, D. (1998), The evaluation of risk management in public sector capital projects, International Journal of Project Management, vol. 16, no. 1, p. 35-41.
Bannister, J.E., Bawcutt, P.S. (1981), Practical Risk Management, Witherby & CO. LTD, London.
Brancheorganisatie Zorg (2009), Zorgbrede Governancecode 2010, Libertas, Bunnik.
Carlsson-Wall, M. e.a. (2019), Managing risk in the public sector: The interaction between vernacular and formal risk management systems, Financial Accountability & Management, vol. 35, no. 1, p. 3-19.
Carter, R.L. e.a. (1981), Risk Management, CII Tuition Service, London.
Chapman, R.J. (2001), The controlling influences on effective risk identification and assessment for construction design management, International Journal of Project Management, no. 19, p. 147-160.
Claes, P. (2007), Risicomanagement, Wolters Noordhof, Groningen.
Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2004), Enterprise Risk Management Integrated Framework, PWC.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2017), Enterprise Risk Management: Integrating with Strategy and Performance.*
- Drennan, L.T., McConnel, A. (2007), Risk and Crisis Management in the Public Sector, Routledge, Londen, p. 43 e.v.*
- Fone, M., Young, P.C. (2000), Public sector risk management, Butterwordt-Heineman, Oxford.*
- Haller, M. (1975), Sicherheit durch Versicherung?, Herbert Lang, Bern.*
Hiriart, Y., Martimort, D. en Pouyet, J. (2010), The public management of risk: Separating ex ante and ex post monitors, Journal of Public Economics, no. 94, p. 1008-1019.
Hoffmann, K. (1985), Risk Management, Verlag Versicherungs Wirtschaft, Karlsruhe.
- Klaassen, H. & Borderwijk, P. (2000), Wij laten ons niet kennen, VNG.*

Kliem, R.L., Ludin, I.S. (1997), *Reducing Project Risk*, Gower.

Louwman, J.H.G., Steens, H.B.A. (1994), *Risicomanagement, een beheersingsmodel*, Kluwer, Deventer.

Marchi, B. de, Ravetz, J.R. (1999), *Risk management and governance: a post-normal science approach*, *Futures*, no. 31, p. 743-757.

Mehiriz, K. (2021) *The sources of municipalities' innovation in the management of weather disaster risks, their relationships, and their antecedents*, *Local Government Studies*, vol. 47, no. 6, p. 951-970.

Miller, P., Kurunmaki, L., O'Leary, T (2008), *Accounting, hybrids and the management of risk*, *Accounting, Organizations and Society*, no. 33, p. 942-967.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003), *Besluit Begroting en Verantwoording, inclusief toelichting*, SDU, Den Haag.

Nilsen, A., Olsen, O. (2005), *Different Strategies: Equal Practice? Risk Assessment and Management in Municipalities*, *Risk Management*, vol. 7, no. 1, p. 37-47.

Paape, L. e.a. (2009), *Risicomanagement in tijden van crisis*, Rijksuniversiteit Groningen, RS Drukkerij, Den Haag.

Palermo, T. (2014), *Accountability and Expertise in Public Sector Risk Management: A Case Study*, *Financial Accountability and Management*, vol. 30, no. 3, p. 322-342.

Raz, T., Michael, E. (2001), *Use and benefits of tools for project risk management*, *International Journal of Project Management*, no. 19.

Rekenkamercommissies Parkstad Limburg (2009), *Risicomanagement in opbouw, een onderzoek naar de opzet van risicobeheersing in de gemeente Heerlen*, september 2009.

Tangsgaard, E.R. (2022), *Risk management in public service delivery: multi-dimensional scale development and validation*, *International Public Management Journal*, vol. 25, no. 7, p. 1005-1026.

Taleb, N.N. (2008), *De zwarte zwaan*, Nieuwe Zijds B.V., Amsterdam.

Vaughan, E.J. (1996), *Risk Management*, Wiley, Hoboken.

Veld, R.J. in 't (1989), *De verguisde staat*, VUGA, Delft.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2022), *Risicobeheersing voor Raadsleden*, Den Haag.

Williams, C.A., Heins, R.M. (1989), *Risk Management and Insurance*, McCraw Hill, New York.