

Onderzoeksofzet weerstandsvermogen

Aanleiding

De rekenkamercommissie Medemblik-Opmeer heeft het onderwerp 'weerstandsvermogen' opgenomen in het jaarprogramma 2021. Dit onderwerp is, onder andere nadrukkelijk via de motie 'Risiko's' in de gemeente Medemblik, vanuit de gemeenteraden aangedragen als mogelijk interessant onderwerp voor rekenkameronderzoek. Directe aanleidingen zijn enerzijds de constatering dat het weerstandsvermogen de afgelopen jaren is gedaald en anderzijds een zeker ongemak bij het praktisch hanteren van het begrip weerstandsvermogen. Daar komt nog bij dat financiën bij gemeenten sowieso onder druk staan.

Doel en inkadering ten opzichte van de rol van de accountant

Het ongemak dat de raden voelen bij het praktisch hanteren leidt ertoe dat er de facto geen positie is om strategisch te sturen. Doel van het onderzoek is de gemeenteraden handvatten te bieden om wel strategisch te kunnen sturen.

Weerstandsvermogen is een middels het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten verplichte paragraaf in de begroting en in de verantwoording. Daarmee is het weerstandsvermogen automatisch onderwerp van onderzoek van de accountant, die in opdracht van de gemeenteraad de controle op de jaarrekening uitvoert. Het is niet aan de rekenkamer om het werk van de accountant over te doen. De rekenkamer kan wel onderzoeken hoe het onderwerp weerstandsvermogen in de politieke en ambtelijke besluitvorming wordt gehanteerd, wat daarbij de afwegingen en procedures zijn. Daarbij zijn ook de typische vragen voor een rekenkamer – is het gevoerde beleid effectief, efficiënt en rechtmatig – te beoordelen.

De rekenkamercommissie concludeert op grond van het onderzoeksprotocol dat onderzoek naar het weerstandsvermogen gerechtvaardigd is. Als het onderzoek zich richt op doeltreffendheid en doelmatigheid past een dergelijk onderzoek ook bij zijn taak. De wetgever heeft de rekenkamer én de rekenkamercommissie belast met het doen van onderzoek naar de (1) doelmatigheid, (2) doeltreffendheid en (3) rechtmatigheid van het door de gemeente gevoerde beleid. Ten aanzien van de rechtmatigheid maakt de wetgever een uitzondering voor de controle van de (rechtmatigheid van de) jaarrekening; deze controle is voorbehouden aan een accountant.

In de praktijk doen rekenkamers of rekenkamercommissie onderzoek naar (een van) deze 3 thema's aan de hand van de volgende vragen:

1. Heeft het gemeentebestuur (college en raad) bereikt wat ze wilde bereiken?
2. Heeft het gemeentebestuur gedaan wat het zou doen?
3. Heeft dit gekost wat het mocht kosten en zijn daarbij de (vastgelegde) regels en afspraken nageleefd?

De rekenkamer(functie) kan dus kijken naar

- de manier waarop het beleid is voorbereid en geformuleerd,
- de manier waarop het is uitgevoerd,
- de aansluiting tussen beleid en uitvoering (is de uitvoering in lijn met wat het bestuur zich had voorgenoemen, zijn de ambities wel realistisch gelet op de 'spankracht' van de uitvoering)
- en het lerend vermogen van het bestuur (evalueert het bestuur, trekt het bestuur lessen en neemt het op basis daarvan adequate maatregelen).

uit: Handreiking lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie, VNG en NVRR, 2011

Het begrip weerstandsvermogen

Weerstandvermogen is kortgezegd de ratio tussen weerstandscapaciteit enerzijds en risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen anderzijds. De gemeenteraad stuurt hierop en ziet erop toe.

De weerstandscapaciteit is de buffer die nodig is om, als risico's werkelijkheid worden, financiële tegenvallers op te vangen. De gemeenteraad stelt vast hoe groot de weerstandscapaciteit ten opzichte van de risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen. Naarmate de weerstandsratio hoger wordt vastgesteld, is ten opzichte van de risico's een groter weerstandsvermogen nodig.

Aan de hand [van het essay van Primo](#) – dat weliswaar in oorspronkelijke versie enigszins gedateerd is, maar qua opzet en structuur nog steeds goed bij het BBV past, kan een onderzoeksozet geformuleerd worden die zich richt op het handelingsperspectief van de gemeenteraad.

Probleemstelling

Rekenkameronderzoek richt zich op doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde beleid. Een relevant rekenkamerrapport voor de gemeenten Medemblik en Opmeer over het onderwerp 'Weerstandvermogen' bevat daarom, behalve een inleiding over de betekenis en toepasbaarheid van het begrip, antwoorden op de vragen

- Bereikt de gemeente met het weerstandsvermogen het effect dat het wil bereiken?
 - o Het beoogde effect is het afdekken van risico's. Dat is het geval als de weerstandscapaciteit groter is dan of gelijk aan de risico's.
 - o Door een hogere weerstandsratio vast te stellen, bereikt de gemeenteraad een hogere mate van zekerheid. Welke overwegingen van de gemeenteraad lagen aan het vaststellen van deze ratio ten grondslag?
- Is het door de gemeente vastgestelde weerstandsvermogen doelmatig?
 - o Het is nodig om de risico's af te dekken, maar het is niet per se nodig om speciaal voor dit doel een grotere weerstandscapaciteit aan te houden; dat is een politieke keuze. De rekenkamercommissie onderzoekt welke elementen in de besluitvorming een rol kunnen spelen en welke in de gemeente een rol hebben gespeeld.
 - o Met een goed risicobeheer kunnen risico's lager worden; heeft de gemeente een adequaat systeem waarin de risico's gekwalificeerd en gekwantificeerd worden? Is er een afwegingskader om te bepalen of er beheersmaatregelen genomen moeten worden? Als er beheersmaatregelen genomen moeten worden, worden die ook geïmplementeerd? Hoe is de aansturing van implementatie georganiseerd en hoe de controle door college en raad?
- geen onderzoek naar de rechtmatigheidsvraag
 - o De rechtmatigheidsvraag wordt jaarlijks beantwoord door de accountant. Het is niet de taak van de rekenkamercommissie het werk van de accountant over te doen.

Onderzoeksactiviteiten

- literatuurstudie naar weerstandsvermogen, o.a. door bestudering van het Besluit Begroting en Verantwoording, begroting en jaarstukken van de gemeente, door de gemeente aan te leveren relevante stukken met betrekking tot weerstandscapaciteit en risico-inventarisatie en -beheersing
- benchmark vergelijkbare gemeenten
- interview met de wethouder financiën
- interview met de controller
- interview met de accountant
- interview financieel toezichthouder (ambtelijk) – Provincie Noord-Holland
- interview met enkele raadsleden

Normenkader

Aan de hand van het Besluit Begroting en Verantwoording stellen we een normenkader op aan de hand waarvan we beoordelen in hoeverre de gemeenteraden in staat zijn strategisch te sturen op de onderwerpen die gerelateerd zijn aan het weerstandsvermogen. Daarbij kijkt de rekenkamer niet zozeer naar de vraag of de regels goed zijn opgevolgd, dat is immers een vraag voor de accountant, maar naar de vraag of voor de gemeenteraden de kaderstelling herleidbaar, navolgbaar, amendeerbaar en tenslotte controleerbaar is.

Mogelijke hoofdstukindeling onderzoeksrapportage

Voor zowel Opmeer als Medemblik wordt een onderzoeksrapportage gemaakt. Die zou bijvoorbeeld een indeling als onderstaand kunnen hebben:

bestuurlijke boodschap, conclusies en aanbevelingen

- beschrijving weerstandsvermogen en de sturingsmogelijkheden van gemeenteraad, college van B&W en ambtelijke organisatie
- procedure vaststellen weerstandscapaciteit in Medemblik respectievelijk Opmeer
 - o reserves
 - o bezuinigingsmogelijkheden
 - o onbenutte belastingcapaciteit
- procedure risico
 - o risico-inventarisatie
 - zijn de risico's gekwantificeerd?
 - heeft de gemeenteraad hier goed zicht op en kan hij zich hierover een oordeel vormen?
 - o risicobeheer
- (eventueel) cases om risico-inventarisatie en -beheer te toetsen
 - o nader in te vullen

Bijlage

Het [Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten](#), kortweg BBV, beschrijft in artikel 9, lid 2b:

De begroting bevat ten minste de volgende paragrafen, tenzij het desbetreffende aspect bij de provincie onderscheidenlijk gemeente niet aan de orde is:

- a) (...)
- b) *weerstandsvermogen en risicobeheersing;*
- c) (...).

Artikel 11 van het BBV luidt:

1 Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:

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

2 De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen en risicobeheersing bevat ten minste:

- a. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- b. een inventarisatie van de risico's;
- c. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's;
- d. een kengetal voor de:
 - 1a°. netto schuldquote;
 - 1b°. netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen;
 - 2°. solvabiliteitsratio;
 - 3°. grondexploitatie;
 - 4°. structurele exploitatieruimte; en
 - 5°. belastingcapaciteit.
- e. een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

3 Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de wijze waarop de kengetallen, genoemd in het tweede lid, onderdeel d, door provincies en gemeenten worden vastgesteld en in de begroting en het jaarverslag worden opgenomen.