Aan de gemeenteraad van Opmeer

Opmeer, 8 november 2021

Betreft: rekenkamerrapportage weerstandsvermogen
Bijlage: rekenkamerrapportage weerstandsvermogen

Geachte leden van de gemeenteraad,

De rekenkamercommissie heeft onderzoek gedaan naar het onderwerp weerstandsvermogen in de gemeente Opmeer. Het is precies gelukt u de complete rapportage voor de begrotingsbehandeling toe te sturen.

In bijgevoegde rapportage treft u onderstaande aanbevelingen en de bevindingen en conclusies waarop wij die baseren.

1. Financiële stukken maken veel gebruik van jargon. Dat is, mede door regelgeving, onvermijdelijk. De rekenkamercommissie constateert dat de stukken goed leesbaar zijn, en **beveelt u aan steeds het gesprek te blijven voeren over helder geschreven stukken die begrijpelijk zijn voor raadsleden.** Jargon is niet altijd te vermijden, maar heeft wel het gevaar in zich dat het voor niet-financieel deskundigen onbegrijpelijk wordt.

2. **Neem in de tekst hyperlinks op naar nota's waarnaar de tekst verwijst**. Dat is een kleine moeite en vereenvoudigt de zoektocht van raadsleden en andere belangstellenden die aan de hand van die nota's willen zien of de gemeente zich aan de eigen regels houdt.

3. **Vermeldt in de tekst expliciet dat de berekening van het weerstandsvermogen tot een hogere uitkomst zou leiden als nu weggelaten bedragen meegenomen zouden worden**. Op zich zijn de bedragen, of in het geval van een PM-bedrag tenminste het bestaan, genoemd. Voor de politieke besluitvorming is het belangrijk dat iedereen weet dat het weerstandsvermogen hoger kan zijn dan die nu is. Door het weglaten van elementen is het weerstandsvermogen nu lager dan het in werkelijkheid is.

4. Wel of niet waarderen van stille reserves is een keuze die gemaakt kan worden. De gemeente Opmeer kiest er nu voor om de stille reserve niet expliciet te waarderen. **De rekenkamercommissie beveelt aan om bij de tekst over stille reserve expliciet te vermelden dat waardering van de stille reserve zou leiden tot een hogere uitkomst van het weerstandsvermogen**, omdat dit eventueel tot een andere politieke afweging zou kunnen leiden.

5. **Neem in de lijst risico's het totaal risicobedrag op**. Nu worden de tien grootste risico's genoemd, maar niet het totaalbedrag waarvan die tien grootste risico's onderdeel uitmaken. Voor de lezer van de stukken wordt door opname helderder hoe de tien grootste risico's zich verhouden tot het totale risico.
   Overigens staat het totale risicobedrag wel genoemd in de berekening van het weerstandsvermogen.

6. De Nota Reserves en Voorzieningen en de Beleidsnota Risico's 2019 en Weerstandvermogen 2013 overlappen elkaar deels en zijn aanvullend op elkaar. Hierdoor is niet duidelijk wat de leidende tekst is. **De rekenkamercommissie beveelt daarom aan de nota's samen te voegen tot één integrale nieuwe nota.**

7. **De rekenkamercommissie beveelt aan om aan het begin van de raadsperiode een informatiesessie over de opbouw van de financiële stukken te organiseren waarin de techniek van de begrotings- en verantwoordingsstukken wordt uitgelegd.**

Vanzelfsprekend is de rekenkamercommissie graag bereid deze aanbevelingen en de rapportage waarop die zijn gebaseerd mondeling toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

Irene Makelaar
Voorzitter rekenkamercommissie

Jeroen van Oort
Secretaris-onderzoeker

Weerstandsvermogen

Gemeente Opmeer

Rekenkamercommissie Medemblik-Opmeer
November 2021

Irene Makelaar, voorzitter
Ellie Potiek, lid
Kees Zwakman, lid
Jeroen van Oort, secretaris

Inhoudsopgave

Inleiding **2**

Onderzoeksopzet en procedure **3**

Probleemstelling en normenkader *4*

Conclusies *6*

Aanbevelingen *8*

Een stukje theorie: wat is weerstandsvermogen? *9*
Weerstandsvermogen 9
Weerstandscapaciteit 9
Risico's 10
Reserves 10
Bezuinigingsmogelijkheden 11
Onbenutte belastingcapaciteit 11
Waardering van het weerstandsvermogen 11
Andere financiële waarderingscijfers 12
Vergelijking waarderingscijfers op findo.nl 12
Bestuurlijke betekenis van het weerstandsvermogen 13

De Praktijk: weerstandsvermogen in Opmeer *14*
Weerstandsvermogen 14
Weerstandscapaciteit 15
Risico's 16
Reserves 17
Bezuinigingsmogelijkheden 18
Onbenutte belastingcapaciteit 18
Waardering van het weerstandsvermogen 18
Andere financiële waarderingscijfers 19
Vergelijking waarderingscijfers op findo.nl 19
Bestuurlijke betekenis van het weerstandsvermogen 22

Collegereactie **23**

Reactie van de rekenkamercommissie op de collegereactie **26**

Bijlage 1 – Artikel 11 van het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten **27**

Bijlage 2 – Lijst geïnterviewde personen **28**

Bijlage 3 – Literatuurlijst **28**

Inleiding

De rekenkamercommissie Medemblik-Opmeer heeft het onderwerp ‘weerstandsvermogen’ opgenomen in het jaarprogramma 2021 omdat de gemeenteraad van Medemblik hiertoe middels een motie heeft opgeroepen en het onderwerp ook in de gemeente Opmeer een belangrijke rol speelde. In beide gemeenten is het weerstandsvermogen de afgelopen jaren gedaald en in beide gemeente moest fors ingegrepen worden. In Opmeer is het weerstandsvermogen intussen weer flink gestegen. Ook in Medemblik is het weerstandsvermogen weer iets hoger, binnen de door de gemeenteraad vastgestelde marge.

Maar wat is ‘weerstandsvermogen nu eigenlijk? En welke instrumenten heeft de gemeente om het weerstandsvermogen te beïnvloeden? Wanneer grijpt de financieel toezichthouder – de provincie Noord-Holland – in?

Uit de interviews blijkt dat niet-financieel geschoolde politici geruime tijd nodig hebben om de financiële stukken te begrijpen. Net gekozen raadsleden hebben volgens de geïnterviewden moeite om de stukken goed te begrijpen en zich de termen eigen te maken. Na een aantal jaar begrijpen de raadsleden volgens de geïnterviewden de stukken wel goed of tenminste goed genoeg om te komen tot een voldoende bestuurlijke beoordeling.

Uit gesprekken met raadsleden, de auditcommissie van de gemeente Medemblik, wethouders en ambtenaren bleek dat veel raadsleden enige moeite hebben met het hanteren van het begrip ‘weerstandsvermogen’. Het is niet voor iedereen helder wat alle begrippen betekenen en veel raadsleden weten ook niet goed hoe ze het weerstandsvermogen kunnen beïnvloeden. Of andersom, hoe het vastgestelde doel voor het weerstandsvermogen de bestedingsruimte van de gemeente beïnvloedt. Dat is problematisch, want als niet helder is wat je waarom doet, is het ook heel moeilijk om adequaat doelen te stellen of te controleren in welke mate gestelde doelen worden gehaald.

De rekenkamercommissie heeft een zelfstandige bevoegdheid over de onderwerpkeuze. Omdat het weerstandsvermogen in beide gemeenten de laatste jaren in de politieke belangstelling heeft gestaan en omdat er reden is actief op het weerstandsvermogen te sturen, heeft de rekenkamercommissie besloten aan de oproep onderzoek naar dit onderwerp te doen gehoor te geven.

De rekenkamercommissie heeft het onderzoek naar weerstandsvermogen uitgevoerd om hierin enige duidelijkheid te verschaffen. Daarbij staat de vraag centraal of de totstandkoming van het weerstandsvermogen voor de gemeenteraad herleidbaar, navolgbaar, amendeerbaar en controleerbaar is. Daaraan koppelen we de vraag of het weerstandsvermogen doeltreffend en doelmatig is.

Onderzoeksopzet en procedure

Voor dit onderzoek hebben we getoetst of de teksten over weerstandsvermogen in de begroting en de verantwoording van de gemeente hanteerbaar zijn voor raadsleden. Dat hebben we gedaan door ons te concentreren op de laatst vastgestelde begroting en verantwoording. Daartoe hebben we alle relevante documenten opgevraagd bij de gemeente.
De teksten over het weerstandsvermogen hebben we vergeleken met de richtinggevende documenten vanuit de verschillende relevante overheden. Met de uitkomsten daarvan hebben we het normenkader langsgelopen.

Ook hebben we met verschillende betrokkenen[1] interviews gehouden, steeds door te beeldbellen. Daarbij is voor de verschillende groepen steeds een interviewleidraad gebruikt. Zowel raadsleden, wethouders als ambtenaren zijn geïnterviewd. In deze interviews hebben we gekeken in hoeverre raadsleden zelf zeggen grip te hebben op het onderwerp ‘weerstandsvermogen’. Begrijpt de raad als geheel wat weerstandsvermogen is, uit welke componenten het is opgebouwd en kan hij daar actief op sturen en controleren?

Tot slot hebben we de rapportage in wederhoor gegeven. Eerst feitelijk, zodat eventuele omissies uit de rapportage gehaald konden worden. Een overzicht van de ambtelijk voorgestelde wijzigingen en onze reactie daarop is met de betreffende ambtenaren gedeeld en in het archief van de rekenkamercommissie opgenomen.
Vervolgens heeft de rekenkamercommissie het rapport vastgesteld en hebben we bestuurlijk wederhoor gehouden, zodat het college op de rapportage kon reageren. De collegereactie is integraal in deze rapportage opgenomen, gevolgd door de reactie daarop van de rekenkamercommissie.

[1] zie bijlage 2

Probleemstelling en normenkader

Rekenkameronderzoek richt zich op doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde beleid. In dat kader is dit onderzoek bijzonder, omdat de Rekenkamercommissie in deze rapportage ook tot doelstelling heeft het begrip 'weerstandsvermogen' uit te leggen. Daarbij onderzoekt de rekenkamercommissie of de hoogte van het weerstandsvermogen herleidbaar, navolgbaar, amendeerbaar en controleerbaar is. Aan die begrippen geeft de rekenkamercommissie de volgende betekenis:

1. **herleidbaar**
   Een raadslid kan met de begrotings- of verantwoordingsstukken in de hand herleiden
   a. wat de wettelijke eisen zijn
   b. wat de bronnen zijn waaruit de verschillende kengetallen zijn opgebouwd
   c. welke formules gebruikt worden om de kengetallen te berekenen

2. **navolgbaar**
   Een raadslid kan met de begrotings- of verantwoordingsstukken in de hand herleiden
   a. tussen welke waarden de kengetallen zich idealiter zouden moeten bevinden
   b. welke overheid dat bepaald heeft (rijk, provincie, gemeente(raad))
   c. welke argumenten de gemeenteraad heeft gebruikt voor zijn eigen afweging als die is gemaakt

3. **amendeerbaar**
   Een raadslid kan met de begrotings- of verantwoordingsstukken in de hand een uitspraak doen over
   a. de politieke wenselijkheid van de waarde van het weerstandsvermogen
   b. de hoogte van de weerstandscapaciteit door
      1. reserves
         a. verschil algemene reserve en bestemmingsreserves
         b. de aanwezigheid van eventuele stille reserves
      2. bezuinigingsmogelijkheden
      3. onbenutte belastingcapaciteit
   c. de hoogte van de risico's

4. **controleerbaar**
   Een raadslid kan met de begrotings- of verantwoordingsstukken in de hand controleren of
   a. de stukken een getrouw beeld geven (via accountant)
   b. zien dat de door de raad gestelde kaderstelling wordt opgevolgd (vergelijking begroting en verantwoording)

Daaropvolgend stelt de rekenkamercommissie zich de vraag:

5. Is het door de gemeenteraad vastgestelde weerstandsvermogen **doelmatig en doeltreffend**? Het weerstandsvermogen is doeltreffend als de uitkomst van het weerstandsvermogen valt binnen het doel dat de gemeenteraad gesteld heeft. Het weerstandsvermogen is doelmatig als geen middelen onbenut gelaten worden om het weerstandsvermogen te bepalen en geen onnodig beslag wordt gelegd op middelen om het weerstandsvermogen te bereiken, gegeven het doel dat de gemeenteraad voor het weerstandsvermogen heeft gesteld.

De complete vraagstelling is daarmee:

1. Wat is weerstandsvermogen?
2. Is het weerstandsvermogen in begroting en verantwoording van de gemeente herleidbaar, navolgbaar, amendeerbaar en controleerbaar?
3. Is het door de gemeenteraad vastgestelde weerstandsvermogen doelmatig en doeltreffend?

Conclusies

Aan de hand van de bevindingen heeft de rekenkamercommissie conclusies getrokken op basis van de gestelde normen. Hieronder treft u die, gevolgd door het hoofdstuk 'Aanbevelingen'. Een uitgebreidere beschrijving van de situatie in Opmeer treft u daarna, vanaf pagina 14.

		Norm	Conclusie
1		Een raadslid kan met de begrotings- of verantwoordingsstukken in de hand **herleiden**	
	a	wat de wettelijke eisen zijn	In de Nota Reserves en voorzieningen is de wettekst opgenomen. In de begroting en verantwoording is geen link naar deze Nota, of naar de Nota Risicomanagement en weerstandsvermogen 2013, terug te vinden.
	b	wat de bronnen zijn waaruit de verschillende kengetallen zijn opgebouwd	De gemeente Opmeer rekent de verschillende cijfers waaruit het weerstandsvermogen is opgebouwd gedetailleerd voor.
	c	welke formules gebruikt worden om de kengetallen te berekenen	In de nota Risicomanagement en weerstandsvermogen is een formule opgenomen die weergeeft hoe het weerstandsvermogen in de gemeente Opmeer wordt berekend.
2		Een raadslid kan met de begrotings- of verantwoordingsstukken in de hand **navolgen**	
	a	tussen welke waarden de kengetallen zich idealiter zouden moeten bevinden	In de nota Risicomanagement en weerstandsvermogen 2013 is een doel voor weerstandsvermogen geformuleerd, in de nota Reserves en voorzieningen 2019 niet. Het is niet helemaal helder hoe deze twee documenten zich tot elkaar verhouden. In begrotingen en verantwoordingen staan voor de financiële kengetallen onder en bovenmarges.
	b	welke overheid dat bepaald heeft (rijk, provincie, gemeente(raad))	Uit de Nota Risicomanagement en weerstandsvermogen 2013 is af te leiden dat het de gemeenteraad is die voor waarderingscijfer B kiest. Voor de andere getallen is niet duidelijk wie heeft bepaald wat goed is en wat niet.
	c	welke argumenten de gemeenteraad heeft gebruikt voor zijn eigen afweging als die is gemaakt	In de nota Risicomanagement en weerstandsvermogen 2013 is een korte overweging opgenomen waarom de gemeente Opmeer het weerstandsvermogen in categorie B (tussen 1,4 en 2,0) heeft ingedeeld.
3		Een raadslid kan met de begrotings- of verantwoordingsstukken in de hand een **amenderende** uitspraak doen over	
	a	de politieke wenselijkheid van de waarde van het weerstandsvermogen	In de begroting en verantwoording geeft de gemeente Opmeer wel een gedetailleerde berekening van de weerstandscapaciteit, maar het neemt daarbij niet een waardering voor stille reserves (PM) en het wel beschikbare bedrag voor bezuinigingsmogelijkheden op. De stukken verschaffen geen expliciete duidelijkheid dat opname van deze getallen leidt tot een hoger weerstandsvermogen.
	b	de hoogte van de weerstandscapaciteit door	
	b1a	verschil algemene reserve en bestemmingsreserves	Uit de begroting en de jaarrekening blijkt duidelijk wat de algemene reserve is en wat de bestemmingsreserves zijn. Bovendien is in de nieuwe nota Reserves en Voorzieningen 2019 vastgelegd dat de gemeente jaarlijks tenminste bij de jaarrekening een inventarisatie maakt omtrent de noodzakelijkheid van reserves (en voorzieningen).
	b1b	de aanwezigheid van eventuele stille reserves	Uit de aangeleverde stukken blijkt de aanwezigheid van eventuele stille reserves, maar niet hoe groot die zouden zijn.
	b2	bezuinigingsmogelijkheden	Uit de aangeleverde stukken blijken expliciet bezuinigingsmogelijkheden
	b3	onbenutte belastingcapaciteit	Uit de stukken blijkt de onbenutte belastingcapaciteit; die is zoals voorgeschreven als ratio opgenomen in de jaarstukken en ook als bedrag – met toelichting - verwerkt in de berekening van de weerstandscapaciteit.

	c	de hoogte van de risico's	De jaarstukken geven een goed overzicht van de tot 10-risico's. In de betreffende subparagraaf is echter geen totaalbedrag opgenomen voor de risico's, al blijkt die indirect wel uit de berekening voor het weerstandsvermogen, een bladzijde eerder.
4		Een raadslid kan met de begrotings- of verantwoordingsstukken in de hand **controleren** of	
	a	de stukken een getrouw beeld geven	Uit de accountantsverklaring blijkt dat de stukken een getrouw beeld geven.
	b	zien dat de door de raad gestelde kaderstelling wordt opgevolgd (vergelijking begroting en verantwoording)	In de jaarrekening wordt gereflecteerd op de eerder vastgestelde begroting.
5		Het door de gemeenteraad vastgestelde weerstandsvermogen is	
	a	**doelmatig**	Omdat de stille reserves en bezuinigingsmogelijkheden niet in de berekening van het weerstandsvermogen zijn opgenomen, blijft het weerstandsvermogen optisch lager dan het daadwerkelijk is. Dat kan leiden tot onnodige bezuinigingen en remmend werken op nieuwe ontwikkelingen.
	b	**doeltreffend**	Na een aantal forse ingrepen, mede op verzoek van de financieel toezichthouder provincie Noord-Holland, is het weerstandsvermogen flink toegenomen. Waar de nota Risicomanagement en weerstandsvermogen een waarderingscijfer B (tussen 1,4 en 2,0) vereist, is het weerstandsvermogen met 3,7 ruim in waarderingscijfer A (>2,0) gekomen. Het weerstandsvermogen is nu dus hoger.

Aanbevelingen

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek doet de Rekenkamercommissie de gemeente Opmeer onderstaande uitkomsten. De aanbevelingen hebben betrekking op het normenkader en de conclusies die daarbij horen, en ook op bevindingen die we door het bestuderen van stukken en interviewen van personen hebben gedaan.

1. Financiële stukken maken veel gebruik van jargon. Dat is, mede door regelgeving, onvermijdelijk. De rekenkamercommissie constateert dat de stukken goed leesbaar zijn, en **beveelt u aan steeds het gesprek te blijven voeren over helder geschreven stukken die begrijpelijk zijn voor raadsleden.** Jargon is niet altijd te vermijden, maar heeft wel het gevaar in zich dat het voor niet-financieel deskundigen onbegrijpelijk wordt.

2. **Neem in de tekst hyperlinks op naar nota's waarnaar de tekst verwijst**. Dat is een kleine moeite en vereenvoudigt de zoektocht van raadsleden en andere belangstellenden die aan de hand van die nota's willen zien of de gemeente zich aan de eigen regels houdt.

3. **Vermeldt in de tekst expliciet dat de berekening van het weerstandsvermogen tot een hogere uitkomst zou leiden als nu weggelaten bedragen meegenomen zouden worden**. Op zich zijn de bedragen, of in het geval van een PM-bedrag tenminste het bestaan, genoemd. Voor de politieke besluitvorming is het belangrijk dat iedereen weet dat het weerstandsvermogen hoger kan zijn dan die nu is. Door het weglaten van elementen is het weerstandsvermogen nu lager dan het in werkelijkheid is.

4. Wel of niet waarderen van stille reserves is een keuze die gemaakt kan worden. De gemeente Opmeer kiest er nu voor om de stille reserve niet expliciet te waarderen. **De rekenkamercommissie beveelt aan om bij de tekst over stille reserve expliciet te vermelden dat waardering van de stille reserve zou leiden tot een hogere uitkomst van het weerstandsvermogen**, omdat dit eventueel tot een andere politieke afweging zou kunnen leiden.

5. **Neem in de lijst risico's het totaal risicobedrag op**. Nu worden de tien grootste risico's genoemd, maar niet het totaalbedrag waarvan die tien grootste risico's onderdeel uitmaken. Voor de lezer van de stukken wordt door opname helderder hoe de tien grootste risico's zich verhouden tot het totale risico.
   Overigens staat het totale risicobedrag wel genoemd in de berekening van het weerstandsvermogen.

6. De Nota Reserves en Voorzieningen en de Beleidsnota Risico's 2019 en Weerstandvermogen 2013 overlappen elkaar deels en zijn aanvullend op elkaar. Hierdoor is niet duidelijk wat de leidende tekst is. **De rekenkamercommissie beveelt daarom aan de nota's samen te voegen tot één integrale nieuwe nota.**

7. **De rekenkamercommissie beveelt aan om aan het begin van de raadsperiode een informatiesessie over de opbouw van de financiële stukken te organiseren waarin de techniek van de begrotings- en verantwoordingsstukken wordt uitgelegd.**

Een stukje theorie: wat is weerstandsvermogen?

Het *Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten* bepaalt dat er in de begroting *en* in de jaarrekening van de gemeente een paragraaf, een apart deelhoofdstuk, 'weerstandsvermogen' is. In artikel 11 van dit besluit[2] staat precies wat daaronder wordt verstaan en welke nadere regels daaraan worden gegeven.

Weerstandsvermogen

Kort gezegd is het *weerstandsvermogen* de relatie tussen de *weerstandscapaciteit* en de *risico's*. Het 'weerstandsvermogen' is dus een ratio, een verhoudingsgetal, dat zich als volgt laat noteren:

$$weerstandsvermogen = \frac{weerstandscapaciteit}{risico's\ waarvoor\ geen\ maatregelen\ zijn\ genomen}$$

Als het weerstandsvermogen gelijk is aan 1, dan zijn weerstandscapaciteit en risico's aan elkaar gelijk. Is het weerstandsvermogen groter dan 1, dan is de weerstandscapaciteit van de gemeente groter dan de risico's. Is het weerstandsvermogen daarentegen kleiner dan 1, dan zijn risico's groter dan de weerstandscapaciteit.

Binnen het weerstandsvermogen zijn twee componenten van belang: de weerstandscapaciteit en de risico's waarvoor geen maatregelen zijn genomen.

Uit de interviews blijkt dat raadsleden – zeker in het begin van hun raadslidmaatschap – moeite hebben met financiële begrippen. Zij zouden het een goed idee vinden om de begrippen uit de paragraaf weerstandsvermogen bijvoorbeeld eens per vier jaar goed uitgelegd te krijgen.

Weerstandscapaciteit

De *weerstandscapaciteit* zijn de 'middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken"[3]. '*Beschikt*' betekent hier dat het vermogen voorhanden is, dat wil zeggen dat het in de *algemene reserve* zit. '*Kan beschikken*' betekent dat de gemeente het niet direct voorhanden heeft, maar dat de gemeente er wel voor kan zorgen dat het de middelen voorhanden krijgt. Dat kan door bezuinigingen of door belastingen te verhogen. De mate waarin er bezuinigd kan worden heet de *bezuinigingsmogelijkheden*, de mate waarin de belastingen kunnen worden verhoogd, heet de *onbenutte belastingcapaciteit*.

Overigens is de betekenis van het woord 'beschikken' hier relatief. Vermogen bestaat maar voor een deel uit liquide middelen, geld. Ook vastgoed en andere bezittingen maken deel uit van het vermogen. Als de nood aan de man is zal dat gedeelte eerst liquide gemaakt moeten worden, bijvoorbeeld door verkoop of het aangaan van leningen.

---

[2] zie: https://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2019-07-01, laatst geraadpleegd 14 september 2021. Artikel 11 van dit Besluit is in bijlage 1 letterlijk overgenomen

[3] letterlijk uit art 11 BBV

Risico's

Het Besluit Begroting en Verantwoording spreekt niet louter van risico's, maar van alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie. Een risico is dus pas een risico als er geen maatregelen genomen zijn om het risico te mitigeren, te matigen. Als er wel maatregelen genomen zijn, dan is geen sprake meer van een risico.
Het risico moet ook van *materiële betekenis* zijn om als risico erkend te worden. Dat betekent dat de schade voldoende groot moet zijn om invloed te hebben op het financiële jaarresultaat van de gemeente. Voor bedragen die kleiner zijn dan de door de gemeenteraad vastgestelde ondergrens geldt dat de risico's gedekt geacht worden binnen het betreffende onderdeel van de lopende begroting.
In de P&C-stukken dient een lijst beschikbaar te zijn van de grootste risico's en van het risicobedrag waarmee de gemeente rekent. Overigens is de methodiek die de gemeente hanteert bepalend voor de uitkomst van het risicobedrag. Het risico kan dus onderdeel zijn (politieke) discussie. De kans dat een gebeurtenis zich voordoet en het bedrag dat een dergelijke gebeurtenis aan financiële betekenis zou hebben bepalen samen het risico van een onderscheiden gebeurtenis. De som van alle onderscheiden risico's samen maakt het risicobedrag dat hier bedoeld wordt.

$$weerstandsvermogen = \frac{reserves + bezuinigingsmogelijkheden + onbenutte\ belastingcapaciteit}{risico's\ waarvoor\ geen\ maatregelen\ zijn\ genomen\ en\ van\ materiële\ betekenis}$$

De weerstandscapaciteit en de risico's worden uitgedrukt in euro's. Dat geldt ook voor de respectieve onderdelen van de weerstandscapaciteit: de reserves, de bezuinigingsmogelijkheden en de onbenutte belastingcapaciteit.

Reserves

Binnen het weerstandsvermogen tellen niet alle reserves mee. Uit het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader blijkt dat alleen de algemene en de stille reserves meetellen[4]. Bestemmingsreserves zijn bestemd, en kunnen daarom niet voor risicodekking worden ingezet. Ook de Provincie Noord-Holland past dit Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader – vanzelfsprekend – toe.
Door middelen uit de bestemmingsreserves over te hevelen naar de algemene reserve kan een gemeente het weerstandsvermogen vergroten. Daarvoor is het van belang inzicht te hebben in de noodzakelijkheid van het op peil houden van de bestemmingsreserves.
Stille reserves zijn het verschil tussen actuele marktwaarde en boekwaarde. Zij worden in het Gemeenschappelijke Financieel Toezichtkader alleen meegewogen in het weerstandsvermogen als de actuele marktwaarde reëel is onderbouwd, bijvoorbeeld door een officiële taxatie. Door de waarde van stille reserves te onderbouwen kan de gemeente

[4] Het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader is opgesteld door de Nederlandse Provincies en het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Zie: https://www.noord-holland.nl/Bestuur/Interbestuurlijk_toezicht/Toezicht_op_financi_n/Beleidsdocumenten/Gemeenschappelijk_Toezichtkader_2020.pdf

het weerstandsvermogen dus laten toenemen ten opzichte van een situatie waarin de gemeente de waarde van de stille reserves niet onderbouwt.

Bezuinigingsmogelijkheden

De *bezuinigingsmogelijkheden* is het totale bedrag dat de gemeente in het uiterste geval kan besparen door dingen *niet meer*, *niet meer helemaal*, *efficiënter* of *met mindere kwaliteit* te doen.

Berekenen van een bedrag hiervoor is nog niet eenvoudig, omdat de gemeente zowel wettelijke als niet-wettelijke taken heeft. Ze is dus niet volledig vrij om bepaalde taken niet meer uit te voeren. Maar het kan ook zijn dat een bezuiniging leidt tot een verhoogd risico, bijvoorbeeld als de gemeente bezuinigt op onderhoud of vervangingsinvesteringen of als afbouwen van bijvoorbeeld preventief sociaal beleid leidt tot toename van sociale problematiek. En het kan zijn dat gemeenschappelijke regelingen of bestuurlijke of contractuele betrouwbaarheid ertoe leiden dat een bezuiniging niet of niet ineens kan worden ingeboekt, maar dat er een periode van afbouw noodzakelijk is.

Onbenutte belastingcapaciteit

De onbenutte belastingcapaciteit is de som van de mogelijke belastingstijging van de OZB, de afvalstoffenheffing en de rioolheffingen.
Het Rijk geeft jaarlijks een norm tot welk percentage OZB geheven moet worden voordat een gemeente in de artikel 12 status kan worden toegelaten. Het verschil tussen dit percentage en het werkelijke OZB-percentage in de gemeente, vermenigvuldigd met de waarde van het vastgoed, is de onbenutte OZB-capaciteit.
Voor de afvalstoffenheffing en de rioolheffing geldt dat die maximaal kostendekkend, dus 100%, mogen zijn. Voor toelating tot de artikel 12 status moeten zij ook 100% zijn. Voor deze twee heffingen geldt daarom dat onbenutte capaciteit het verschil is tussen de werkelijke totale heffing en het totale heffingsbedrag bij een heffingspercentage van 100%.
De onbenutte OZB-capaciteit en de onbenutte heffingscapaciteit vormen samen de onbenutte belastingcapaciteit[5].

Waardering van het weerstandsvermogen

In het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader waarderen de toezichthouders de omvang van het weerstandsvermogen als volgt:

Waarderingscijfer	Ratio	Betekenis
A	≥ 2.0	uitstekend
B	1.4 < 2.0	ruim voldoende
C	1.0 < 1.4	voldoende
D	0.8 < 1.0	matig
E	0.6 < 0.8	onvoldoende
F	< 0.6	ruim onvoldoende

[5] 'onbenutte OZB-capaciteit' en 'onbenutte heffingscapaciteit' zijn termen die de rekenkamercommissie gebruikt om de grootheden te duiden. In de literatuur is verder alleen de verzamelterm 'onbenutte belastingcapaciteit' aangetroffen.

Risico is de kans dat een gebeurtenis zich voordoet vermenigvuldigd met het negatieve financiële gevolg dat dat voor de gemeente heeft. Als de risico-inventarisatie goed is uitgevoerd, is het weliswaar niet waarschijnlijk dat een nog groter bedrag benodigd is, maar ook niet helemaal uit te sluiten.

De provincie Noord-Holland beoordeelt als toezichthouder het begrotingsevenwicht van de gemeente. De hoogte van het weerstandsvermogen is niet direct van invloed op dit begrotingsevenwicht, maar kan hierop wel op termijn van invloed zijn. Daarmee is de hoogte van het weerstandsvermogen en de ontwikkeling daarvan voor de toezichthouder wel een indicator voor het begrotingsevenwicht in de komende jaren. Wanneer een gemeente niet voldoet aan het door de gemeenteraad vastgestelde weerstandsvermogen gaat de toezichthouder hierover ambtelijk het gesprek aan. De toezichthouder en ambtelijke organisatie bespreken dan maatregelen die de gemeente kan nemen om het weerstandsvermogen weer op het gewenst niveau te krijgen.

Andere financiële waarderingscijfers

In de paragraaf “Weerstandsvermogen” staan krachtens het Besluit Begroting en Verantwoording behalve het weerstandsvermogen nog zes andere financiële kerncijfers. In het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader worden daarvoor de volgende waarderingen gegeven:

Waarderingscijfer	Minst risicovol	Neutraal	Meest risicovol
Netto schuldquote	<90 %	90-130 %	>130 %
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	<90 %	90-130%	>130 %
Solvabiliteitsratio	>50 %	20-50%	<20 %
Grondexploitatie	<20 %	20-35%	>35 %
Structurele exploitatieruimte (begroting)	>0 %	0%	<0 %
Belastingcapaciteit	<95 %	95-105%	>105 %

Omdat dit onderzoek is gericht op het weerstandsvermogen is de verdere betekenis en totstandkoming van deze cijfers opgenomen niet in deze tekst opgenomen. In de voetnoot staat een link naar deze regeling[6].

Vergelijking waarderingscijfers op findo.nl

De Rijksoverheid verzamelt de waarderingscijfers op www.findo.nl. Findo staat voor ‘financiën decentrale overheden’. Iedereen kan op deze website zien hoe zijn of haar gemeente ervoor staat.

Het weerstandsvermogen laat zich moeilijk tussen verschillende gemeenten vergelijken. Immers, de wijzen waarop zowel de reserves, de bezuinigingsmogelijkheden als de risico’s zijn vastgesteld verschillen per gemeente. De manier waarop die grootheden worden vastgesteld beïnvloedt de hoogte van het weerstandsvermogen. Bovendien bepaalt de gemeenteraad zelf wat de norm is voor het weerstandsvermogen en elke gemeenteraad zou

[6] https://wetten.overheid.nl/BWBR0036853/2019-04-01

dat anders kunnen doen. Findo.nl geeft dan ook geen vergelijking voor het weerstandsvermogen.
Om dezelfde reden heeft ook de rekenkamercommissie geen vergelijking gemaakt voor het weerstandsvermogen met andere gemeenten. We zouden appels met peren vergelijken.

Bestuurlijke betekenis van het weerstandsvermogen

De gemeenteraad stelt vast wat het weerstandsvermogen moet zijn. Daarmee stuurt de gemeente op de verhouding tussen de weerstandscapaciteit en de risico's. Gegeven de risico's die er op enig moment zijn, bepaalt de gemeente hoeveel reserves er moeten zijn. Of, andersom, gegeven de hoeveelheid reserves, bezuinigingsmogelijkheden en belastingcapaciteit bepaalt de gemeenteraad zo hoeveel ruimte er is voor nieuw beleid met de daarbij behorende risico's. Nieuw beleid betekent vaak zowel een afname van de algemene reserve door een overboeking naar een bestemmingsreserve als een toename van risico's.

Binnen het vastgestelde weerstandsvermogen kan de gemeente wellicht ruimte creëren door

1. accurate verdeling tussen algemene reserves en bestemmingsreserves
2. accurate en onderbouwde waardering van stille reserves
3. accuraat inzicht in de bezuinigingsmogelijkheden
4. accuraat inzicht in de onbenutte belastingcapaciteit
5. accuraat inzicht in de risico's

Hogere algemene reserve, stille reserve, bezuinigingsmogelijkheden en belastingcapaciteit leiden tot een hoger weerstandsvermogen. Hogere risico's leiden juist tot een lager weerstandsvermogen.

De Praktijk: weerstandsvermogen in Opmeer

In het theoretische gedeelte hebben we laten zien dat het weerstandsvermogen als volgt is opgebouwd.

$$weerstandsvermogen = \frac{reserves + bezuinigingsmogelijkheden + onbenutte\ belastingcapaciteit}{risico's\ waarvoor\ geen\ maatregelen\ zijn\ genomen\ en\ van\ materiële\ betekenis}$$

In dit hoofdstuk gaan we in op de situatie zoals die specifiek in de gemeente Opmeer is.

Weerstandsvermogen

In de Nota Risicomanagement en weerstandsvermogen 2013 schrijft de gemeente Opmeer:

"Het weerstandsvermogen betreft de relatie tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de voor afdekking van de risico's benodigde weerstandscapaciteit. Deze laatste waarde wordt bepaald door het risicoprofiel van de totale gemeente, nadat de effecten van beheersmaatregelen zijn verwerkt. Het weerstandsvermogen wordt beoordeeld door deze weer te geven in een verhoudingsgetal:

Ratio weerstandsvermogen = Beschikbare weerstandscapaciteit / Benodigde weerstandscapaciteit

De rekenkamercommissie vroeg in de interviews of de raadsleden met de begrotings- en verantwoordingsstukken in de hand kunnen herleiden hoe hoog het weerstandsvermogen en andere financiële waarderingscijfers zouden moeten zijn en waar dat van is afgeleid. De geïnterviewden vinden dat dit in de stukken wel helder wordt gemaakt. Verschillende geïnterviewden suggereren dat bijvoorbeeld in het introductieprogramma voor nieuwe raadsleden opgenomen zou kunnen worden hoe de doelstellingen, regelgeving en actuele gegevens zich in de jaarstukken tot elkaar verhouden, hoe die gelezen kunnen worden en op welke momenten politici daarop welke invloed kunnen uitoefenen.

Er bestaat geen voorgeschreven ratio die de gemeente geacht wordt na te streven. In feite is de gemeente dus vrij in het bepalen van de mate waarin risico's worden afgedekt. Als referentiekader gebruiken wij een veelgebruikte waarderingstabel van de Universiteit Twente en het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement.

Waarderingscijfer	Ratio weerstandsvermogen	Betekenis
A	> 2,0	Uitstekend
B	1,4 < x < 2,0	Ruim voldoende
C	1,0 < x < 1,4	Voldoende
D	0,8 < x < 1,0	Matig
E	0,6 < x < 0,8	Onvoldoende
F	< 0,6	Ruim onvoldoende

De gemeente Opmeer streeft na om zo min mogelijk risico te lopen en mits financieel verantwoord zoveel mogelijk risico's af te dekken. Dit betekent dat de gemeente een weerstandsvermogen nastreeft dat tenminste ruim voldoende is. Dat betekent een ratio

weerstandsvermogen tussen de 1,4 en 2 (waarderingscijfer B). Dit waarderingscijfer vormt een goed uitgangspunt voor onze gemeente, gezien de economische ontwikkelingen op dit moment."

In de interviews heeft de rekenkamercommissie gevraagd of definities, wiskundige formules of wetteksten in de financiële stukken opgenomen zouden moeten worden. Verreweg de meeste geïnterviewden in de gemeente Opmeer vinden dit niet nodig. Het merendeel geeft wel aan het handig te vinden dat er hyperlinks opgenomen worden naar relevante wet- en regelgeving. Aan uitbreiding van de tekst in de financiële stukken zelf hebben de geïnterviewden zeker geen behoefte.

De gemeente Opmeer onderbouwt met deze laatste tekst waarom ze de keuze gemaakt heeft het weerstandsvermogen op het waarderingscijfer B wenst.

Eind 2018 heeft de gemeente Opmeer een nieuwe nota Reserves en Voorzieningen 2019 vastgesteld. Ook hierin is tekst over het weerstandsvermogen opgenomen. De rekenkamer heeft in deze nota geen doel voor het weerstandsvermogen teruggevonden.

Weerstandscapaciteit

De gemeente Opmeer geeft zowel in de begroting als de verantwoording uitgesplitst weer hoe ze het weerstandsvermogen berekent. Uit de definitieve jaarstukken 2019 haalden we onderstaand schema, dat we ook in andere documenten aantroffen:

Weerstandscapaciteit exploitatie:	
Onbenutte belastingcapaciteit:	
Onroerende-zaak belastingen	1.290
Rioolheffing	0
Afvalstoffenheffing	0
Totaal onbenutte belastingcapaciteit	1.290
Onvoorzien per 31-12	0
Weerstandscapaciteit structureel	**1.290**
Weerstandscapaciteit vermogen:	
eigen vermogen: Algemene reserve (risicodeel + deel OU&I)	3.176
Reserve grondexploitatie	4.734
stille reserves: hogere marktwaarden obligaties / aandelen	p.m.
Weerstandscapaciteit incidenteel	**7.910**
Totale weerstandscapaciteit	**9.200**

Met dit overzicht maakt de gemeente Opmeer heel duidelijk welke elementen zij wel meeneemt in de berekening van de weerstandscapaciteit. Door een PM-post voor stille reserves op te nemen, is duidelijk dat de werkelijke weerstandscapaciteit groter is dan het genoemde totaalbedrag.

De rekenkamercommissie constateert dat niet expliciet terug te lezen is dat opname van een onderbouwde waardering van stille reserves kan leiden tot een hogere weerstandscapaciteit. Het onderwerp 'bezuinigingsmogelijkheden' leest de

rekenkamercommissie in deze berekening helemaal niet terug, terwijl daarvoor wel een getal beschikbaar is. Ook opname van bezuinigingsmogelijkheden zou leiden tot een hogere uitkomst van de totale weerstandscapaciteit.

Risico's

De gemeente Opmeer heeft een Beleidsnota Risicomanagement en weerstandsvermogen. Deze is in 2013 vastgesteld. In deze nota wordt onder andere beschreven hoe de gemeente het risicomanagement vormgeeft. In de begroting en de verantwoording verwijst de gemeente Opmeer expliciet naar deze nota, overigens zonder daar een actieve hyperlink aan te koppelen.

In de Beleidsnota Risicomanagement en weerstandsvermogen beschrijft de gemeente onder andere hoe zij risico vaststelt. In de nota heet dat 'benodigde weerstandscapaciteit':

"Het totaal van de risico's bepaalt hoe groot de weerstandscapaciteit dient te zijn. Het betreft hier geen simpele optelsom. Wanneer we alleen de financiële omvang en de kans op een risico meenemen, gaan we voorbij aan de onwaarschijnlijkheid dat risico's zich gelijktijdig en in hun volle omvang voordoen. Om dit gegeven te betrekken bij de bepaling van de benodigde weerstands- capaciteit zijn simulatiemethoden ontwikkeld, zoals de Monte-Carlo simulatie. Bij het uitwerken van risicomanagement wordt dit aspect meegenomen.
De benodigde omvang van de weerstandscapaciteit hangt sterk samen met het gewenste weerstandsvermogen. Afhankelijk van de streefwaarde moet het beleid gericht worden op groei van (onderdelen van) de weerstandscapaciteit, of kan juist een deel van de weerstandscapaciteit vrijvallen om ingezet te worden voor het bereiken van organisatiedoelstellingen. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op het weerstandsvermogen en de ratio. "

In 2019 heeft de gemeente Opmeer de risico's opnieuw geïnventariseerd en herijkt en in de meerjarenbegroting 2020 gepubliceerd. In de tabel worden de risico's beschreven, financieel gekwantificeerd en voorzien van een kans. Per risico is zo bepaald hoeveel weerstandscapaciteit er nodig is. Alle afzonderlijke risico's tellen bij elkaar op tot het totale risicobedrag. In de begroting 2021 schrijft de gemeente Opmeer hierover:

"In 2019 heeft een grondige actualisatie van alle risico's plaatsgevonden. Daar heeft ook de provincie in haar rol als financieel toezichthouder om gevraagd in haar toezichtbrief 2019 aan de gemeenteraad.
De actualisatie van de risico's heeft in juli 2019 plaatsgevonden in de vorm van sessies met de verantwoordelijke ambtenaren uit de verschillende vakgebieden. Tijdens de actualisatiesessies zijn alle oude risico's doorgenomen om te bepalen of deze nog altijd een risico vormen en of ze nog juist 'gescoord' zijn op kans van voordoen, financieel effect enz. Sommigen risico's zijn samengevoegd om de overzichtelijkheid te bevorderen. Vervolgens zijn nieuwe risico's toegevoegd daar waar nodig. Opvallend was dat de meeste oude risico's nog altijd actueel zijn (maar meestal wel bijgesteld moesten worden) en dat het aantal nieuwe risico's beperkt is gebleven. Het resultaat van de actualisatie is een actueel inzicht in het

benodigd weerstandsvermogen en een nieuwe top 10 van de grootste risico's. Daar leest u meer over in het vervolg van deze paragraaf."

De gemeente Opmeer gebruikt voor het vaststellen van het risicobedrag de Monte Carlosimulatie[7].

Overigens heeft de gemeenteraad in 2018 de Nota Reserves en Voorzieningen 2019 vastgesteld. Deze nota heet een actualisatie te zijn van de Beleidsnota Risico's en weerstandsvermogen 2013, maar lijkt er niet voor in de plaats te komen. In de nieuwe nota is bijvoorbeeld geen tekst over risicobeheer opgenomen, terwijl dat in de oude nota wel was.

Reserves

Op aandringen van de financieel toezichthouder, de provincie Noord-Holland, heeft de gemeente Opmeer Deloitte opdracht gegeven een inventarisatie naar de reserves te houden. Hierdoor was het mogelijk om ongebruikte delen van de bestemmingsreserves over te boeken naar de algemene reserve. Omdat bestemmingsreserves niet meegenomen worden in de berekening van het weerstandsvermogen, heeft dit tot gevolg gehad dat het weerstandsvermogen is gestegen.
De gemeente Opmeer heeft door deze exercitie in 2021 goed zicht op de reserves, die overigens conform de voorschriften in begrotingen en verantwoordingen zijn opgesplitst naar algemene reserve en bestemmingsreserves.

Volgens de nota Reserves en voorzieningen 2019 zal actualiseren van reserves en voorzieningen jaarlijks herhaald worden. Dat leidt tot blijvend actueel inzicht. Letterlijk staat er in de nota:

"*Tenminste eenmaal per jaar bij het opmaken van de jaarrekening wordt bekeken of de dan bestaande reserves en voorzieningen gehandhaafd dienen te worden of kunnen worden opgeheven.*"

De gemeente Opmeer heeft deze analyse – die door een accountant is gedaan – vanaf pagina 128 van de begroting 2021 ingevoegd.

De gemeente Opmeer maakt nadrukkelijk melding van de stille reserves in de begroting 2021, maar waardeert deze reserve niet expliciet. Letterlijk staat er:

"Stille reserves zijn activa die niet nodig zijn voor de bedrijfsvoering en waarvan de marktwaarde de boekwaarde overtreft. Nadrukkelijk vermelden wij hierbij dat de stille reserves pas kunnen worden benut op het moment dat de onderliggende waarden verkocht worden. Als stille reserve worden aangemerkt de aandelen van de N.V. Bank voor Nederlandse Gemeenten (BNG). Deze waarde is gebaseerd op het belang van de gemeente Opmeer in deze N.V.

[7] zie voor een uitleg hiervan bijvoorbeeld https://nl.wikipedia.org/wiki/Monte-Carlosimulatie

Daarnaast is de gemeente eigenaar van diverse gebouwen, gronden en voorzieningen die veelal verhuurd zijn of in gebruik zijn gegeven en die voor nul of een verhoudingsgewijs lage boekwaarde op de balans gewaardeerd zijn. In het vrije economische verkeer vertegenwoordigen deze objecten uiteraard wel een waarde. Vooralsnog wordt voor de stille reserves "p.m." opgenomen."

De rekenkamercommissie onderschrijft dat stille reserves pas kunnen worden benut op het moment dat onderliggende waarden worden verkocht, en vult daarop aan dat deze reserves ook verpand kunnen worden. Voor de berekening van het weerstandsvermogen zijn beide echter geen criterium; het enkele feit dat de gemeente *zou kunnen verkopen* maakt al dat het bedrag in de berekening van de weerstandscapaciteit mag worden opgenomen.

Bezuinigingsmogelijkheden

De gemeente Opmeer heeft in de begroting 2021 een tabel opgenomen van in de begroting verwerkte bezuinigingen, en in bijlage 2c een tabel van bezuinigingen waarvoor *niet* is gekozen. Deze tabel is voor de berekening van de weerstandscapaciteit interessant, omdat hij aangeeft welke bezuinigingsmogelijkheden er klaarblijkelijk zijn. Het feit dat de mogelijkheid tot bezuinigen er is, maakt dat dit bedrag opgenomen mag worden als onderdeel van de weerstandscapaciteit. Opname leidt daarmee tot een hoger weerstandsvermogen dan wanneer dit bedrag niet opgenomen wordt.

Het valt de rekenkamercommissie op dat, hoewel een mogelijk nog te bezuinigen bedrag door tabel 2c inzichtelijk is gemaakt, er geen bedrag 'bezuinigingsmogelijkheid' is opgenomen in de berekening van de weerstandscapaciteit op pagina 67 van de begroting 2021.

Onbenutte belastingcapaciteit

Op pagina 66 van de begroting 2021 geeft de gemeente Opmeer naar belastingsoort uitgesplitst inzicht in de belastingcapaciteit en de heffingen. Hiermee is volledig inzichtelijk welke ruimte er is. Deze ruimte is ook benut in de berekening van de weerstandscapaciteit op pagina 67 van dezelfde begroting.

Waardering van het weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen heeft de afgelopen jaren in Opmeer onder druk gestaan. De rekenkamercommissie vond in de meest nabijgelegen jaren de volgende cijfers over terug:

Document	gerapporteerd weerstandsvermogen
jaarrekening 2018	1,5
begroting 2020	0,64
jaarrekening 2019	1,5
begroting 2021	0,64
jaarrekening 2020	3,7

Met name de cijfers in de begrotingen van 2020 en 2021 waren ver beneden het doel dat de Beleidsnota Risicomanagement en weerstandsvermogen aangeeft. Waarderingscijfer B vraagt een weerstandsvermogen tussen 1,4 en 2,0.

In de begroting stelt de gemeenteraad vast hoe groot het weerstandsvermogen op het moment van vaststellen daadwerkelijk is. De doelwaarde van het weerstandsvermogen staat in de beleidsnota.

Andere financiële waarderingscijfers

In de begroting 2021 is uitgebreid aandacht voor de waarderingscijfers. De gemeente Opmeer heeft onderstaande tabel opgenomen:

Kengetallen	Realisatie 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022	Begroting 2023	Begroting 2024	Norm
Netto schuldquote	-23%	-27%	-24%	-23%	-26%	-29%	<100% is voldoende >130% is onvoldoende
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	-19%	-24%	-21%	-20%	-22%	-26%	Geen VNG norm
Solvabiliteitsratio	75%	59%	56%	51%	52%	52%	>30% is voldoende <20% is onvoldoende
Grondexploitatie	7%	3%	3%	3%%	3%	3%	Geen VNG norm
Structurele exploitatieruimte	-2%	-3%	0%	-4%	-3%	-4%	Structurele lasten en baten zijn in evenwcht
Belastingcapaciteit	113%	107%	115%	115%	115%	115%	Geen VNG norm

Na deze tabel geeft de gemeente op elk van de cijfers apart en op de samenhang van de cijfers een toelichting. De rekenkamercommissie constateert dat de gemeente Opmeer in deze tabel de (geprognosticeerde) ontwikkeling van de waarderingscijfers geeft, alsmede de marge waarbinnen deze waarderingscijfers zich zouden moeten bevinden. Ook in de jaarrekening 2020 is een dergelijk overzicht met daarbij een verklaring per onderdeel en een visie op de samenhang van de cijfers opgenomen.

Vergelijking waarderingscijfers op findo.nl

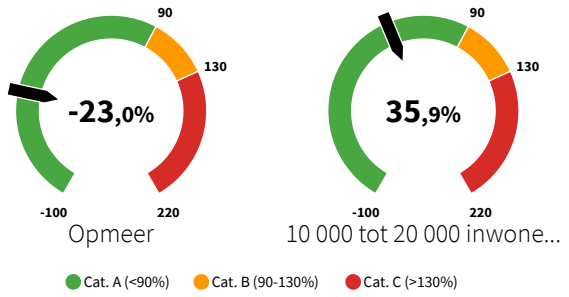
De Rijksoverheid houdt van decentrale overheden financiële kerncijfers bij en publiceert die op de website www.findo.nl (*fin*anciën *d*ecentrale *o*verheden). Op de volgende pagina hebben we de waarderingscijfers van de gemeente Opmeer weergegeven.

Gemeentelijke rekening kengetallen

Onderstaande cijfers zijn afkomstig uit de jaarrekening. De vijf financiële kengetallen geven samen een beeld van de financiële ontwikkelingen in de gemeente. Eén los kengetal zegt echter weinig over de totale financiële positie. De waarden van de kengetallen zijn ingedeeld in 3 categorieën. Deze categorieën sluiten aan bij de landelijk afgesproken signaleringswaarden. Categorie A is het minst risicovol, categorie C het meest.

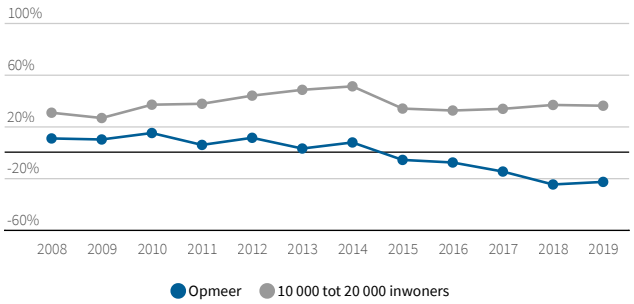
Weerbaarheid: kan de gemeente tegen een stootje?

Netto schuldquote



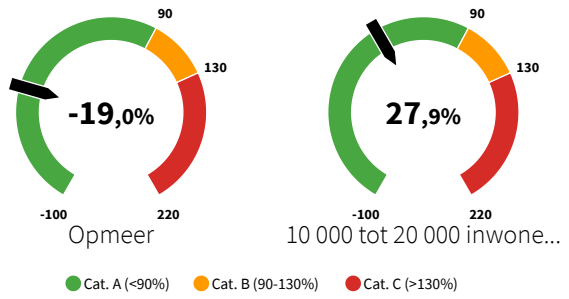
BZK | **2019**

Netto schuldquote



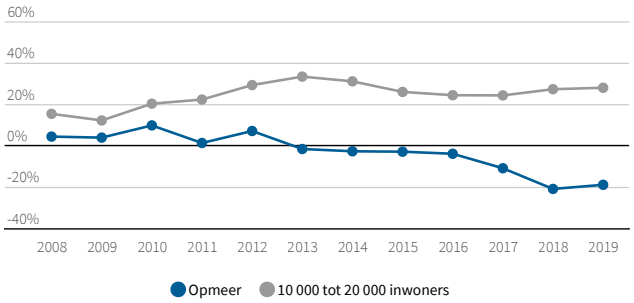
BZK | **2008 - 2019**

Gecorrigeerde netto schuldquote



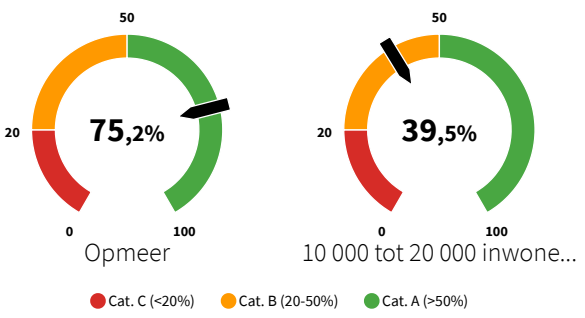
BZK | **2019**

Gecorrigeerde netto schuldquote



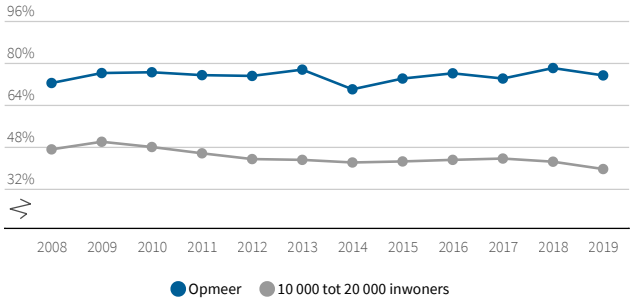
BZK | **2008 - 2019**

Solvabiliteit



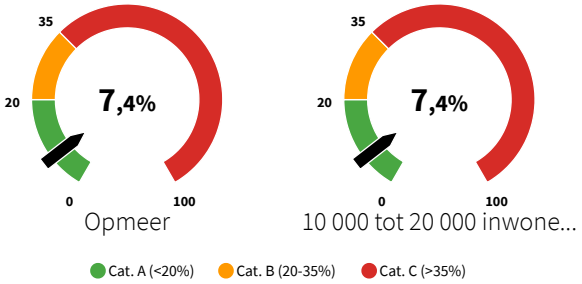
BZK | **2019**

Solvabiliteit



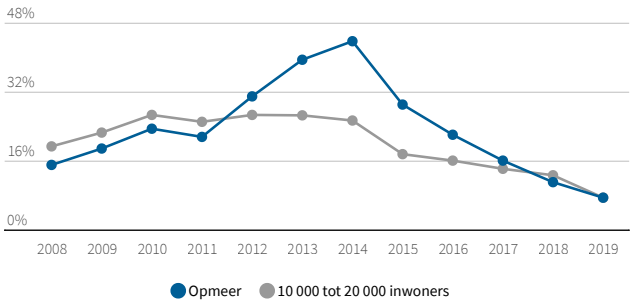
BZK | **2008 - 2019**

Grondexploitatie



BZK | **2019**

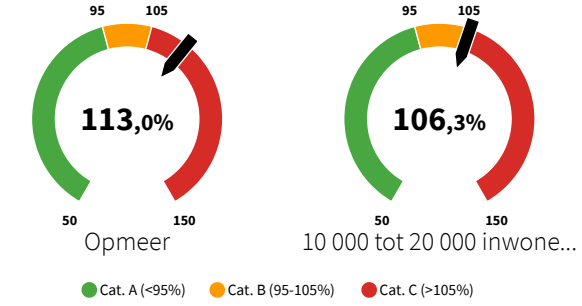
Grondexploitatie



BZK | **2008 - 2019**

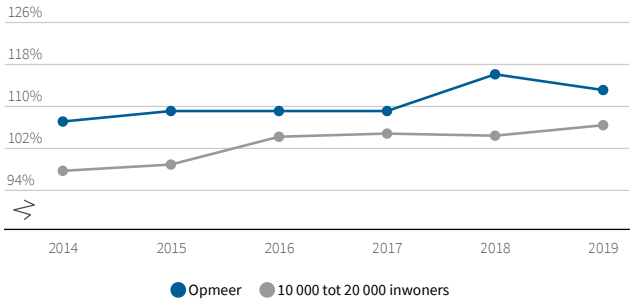
Wendbaarheid: kan de gemeente zich relatief snel aanpassen aan veranderende omstandigheden?

Belastingcapaciteit



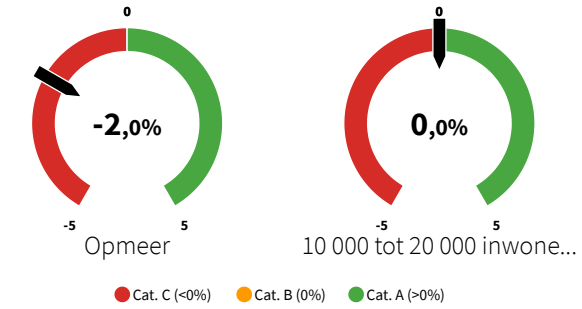
BZK | **2019**

Belastingcapaciteit



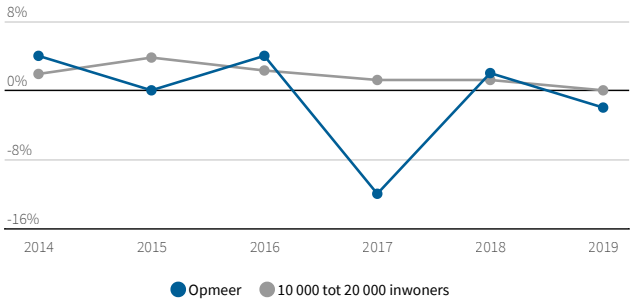
BZK | **2014 - 2019**

Structurele exploitatieruimte



BZK | **2019**

Structurele exploitatieruimte



BZK | **2014 - 2019**

Bekijk meer in de databank

Powered by **Swing Mosaic**

Bestuurlijke betekenis van het weerstandsvermogen

De bestuurlijke betekenis van het weerstandsvermogen is groot in de gemeente Opmeer, omdat een relatief groot tekort op de rekening in combinatie met een veel te laag weerstandsvermogen tot stevige ingrepen heeft geleid, mede op verzoek van de financieel toezichthouder, de provincie Noord-Holland. Reserves, risico's en bezuinigingsmogelijkheden werden in kaart gebracht. Het weerstandsvermogen voldoet nu weer ruimschoots aan de eigen eis en ook de begroting en meerjarenramingen zijn weer sluitend.

De rekenkamercommissie vroeg in de interviews of de gemeenteraad helder heeft wanneer het over weerstandsvermogen besluit. Daaruit kwamen verschillende antwoorden. Dat duidt erop dat raadsleden geen eensluidend beeld hebben over het moment dat zij de gewenste hoogte van het weerstandsvermogen vaststellen. Dat gebeurt bij het vaststellen van de nota. In de stukken van de P&C-cyclus staat de werkelijke hoogte van het weerstandsvermogen van dat moment.

Omdat het weerstandsvermogen de afgelopen jaren sterk verminderde, is er stevig ingegrepen. Dat was niet alleen een exercitie van het College en de ambtelijke organisatie, daar is ook de raad bij betrokken geweest. Deloitte heeft een inventarisatie gemaakt van de reserves en die gepresenteerd aan de gemeenteraad. en ook de risico's en bezuinigingsmogelijkheden zijn door de gemeenteraad bekeken.

Collegereactie

Op de volgende twee bladzijden treft u de reactie van het College op dit onderzoeksrapport.
Op de bladzijde daarna treft u de reactie van de rekenkamercommissie op de collegereactie.

RKC Medemblik-Opmeer
t.a.v. mevrouw I. Makelaar (voorzitter)
Postbus 45
1687 ZG WOGNUM

Ons Kenmerk	*21.0013732*
	21.0013732
Uw kenmerk	
Datum	2 november 2021
Afdeling	Financiën & Control

Onderwerp: Bestuurlijk wederhoor RKC rapportage Weerstandsvermogen gemeente Opmeer

Geachte mevrouw Makelaar,

Wij danken u voor uw concept onderzoeksrapport Weerstandsvermogen gemeente Opmeer van 15 oktober 2021. Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het concept eindrapport en met name de conclusies en aanbevelingen. Op 1 oktober jl. heeft u uw conceptbevindingen,- conclusies en – aanbevelingen voorgelegd aan het sectorhoofd BOO en de controller. De ambtelijke opmerkingen die daaruit voort vloeide zijn vervolgens in de concept rapportage Weerstandsvermogen Opmeer meegenomen.

Wij herkennen ons in de conclusies van het onderzoek. Naar onze mening sluiten deze goed aan op de lijn die is ingezet om de producten van de P&C- cyclus te verbeteren.
De door u gedane conclusies en aanbevelingen zullen wij betrekken in het genoemde traject die is ingezet.

Van onze kant hebben wij een aanvullende opmerking die in het verlengde ligt van uw aanbeveling over het wel of niet waarderen van de stille reserves.

Aanbeveling 4:
Wel of niet waarderen van stille reserves is een keuze die gemaakt kan worden. De gemeente Opmeer kiest er nu voor om de stille reserves niet expliciet te waarderen. De rekenkamercommissie beveelt aan om bij de tekst over stille reserves expliciet te vermelden dat waardering van de stille reserves zou leiden tot een hogere uitkomst van het weerstandsvermogen, omdat dit eventueel tot een andere politieke afweging zou kunnen leiden.

Bij het actualiseren van de weerstandsparagraaf voor de begroting van 2023 zal worden onderzocht of het niet waarderen van de stille reserve een keus blijft of dat deze toch worden

meegenomen in de berekening van het weerstandsvermogen. Indien de stille reserves niet wordt meegenomen zal dit expliciet worden vermeld.

Voor nu kan alvast worden meegegeven dat indien de raad in december 2021 bij vaststelling van de najaarsnota 2021 akkoord gaat met het voorstel van het college om €75.000 van het Corona noodfonds over te hevelen/ te laten terugvloeien naar de algemene/ risico reserve, wordt het weerstandvermogen versterkt.

Vragen

Wij bedanken u nogmaals voor uw onderzoek en de concept eindrapportage en vertrouwen erop u met deze reactie naar tevredenheid te hebben geïnformeerd. Hebt u vragen, dan kunt u contact opnemen met E. Kerssemakers, telefoon 0226 – 36 3333 of via ekerssemakers@opmeer.nl.

Met vriendelijke groet,

M.A.S. Winder
Gemeentesecretaris

G.J. van den Hengel
Burgemeester

Wij werken op afspraak
Hebt u een product of dienst nodig van de gemeente? Maak een afspraak via www.opmeer.nl

Reactie van de rekenkamercommissie op de collegereactie

De rekenkamercommissie heeft met belangstelling kennisgenomen van de reactie van het College op dit rapport. Wij zijn verheugd te constateren dat het college de conclusies en aanbevelingen herkent en overneemt.

De rekenkamercommissie is van mening dat het goed is bij de volgende begroting te heroverwegen of stille reserves wel of niet opgenomen worden in de berekening van het weerstandsvermogen en, mocht u besluiten om dat niet te blijven doen, dit expliciet te vermelden. Hiermee bereikt u dat op dit onderdeel lezers die minder goed bekend zijn met regelgeving en berekening op het juiste niveau worden geïnformeerd.

De rekenkamer beaamt dat, indien de raad in december 2021 bij vaststelling van de najaarsnota 2021 akkoord gaat met uw voorstel om € 75.000 van het Corona-noodfonds over te hevelen naar de algemene reserve, het weerstandvermogen wordt versterkt. Dit punt hebben wij niet mee kunnen nemen in ons onderzoek, omdat het nog geen vastgesteld raadsbesluit is. Het spreekt voor zich dat de rekenkamercommissie dit voorstel toejuicht.

Bijlage 1 – Artikel 11 van het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten

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.

Bijlage 2 – Lijst geïnterviewde personen

- ⇨ gemeenteraad
  - Bram Beemster
  - Nico Bosch
  - Arie van Duin
  - Niko de Groot
  - Jacko Hoek

- ⇨ College van B&W - wethouder Herman ter Veen

- ⇨ Ambtelijke organisatie
  - Controller/adviseur Financien & Control
  - Sectorhoofd Bestuurs- en Organisatieondersteuning
    (namen bij de rekenkamercommissie bekend)

- ⇨ provincie Noord-Holland
  - Een financieel toezichthouder van de Sector Kabinet/Eenheid Interbestuurlijk Toezicht (naam bij de rekenkamercommissie bekend)

Bijlage 3 – Literatuurlijst

De gemeente Opmeer heeft de rekenkamercommissie de volgende stukken overhandigd:

- Programmabegroting gemeente Opmeer 2018
- Jaarstukken gemeente Opmeer 2018
- Programmabegroting gemeente Opmeer 2019
- Jaarstukken gemeente Opmeer 2019
- Programmabegroting gemeente Opmeer 2020
- Jaarstukken gemeente Opmeer 2020
- Nota Risicomanagementbeleid Opmeer 2013
- Nota reserves en voorzieningen 2019
- Risicoactualisatie c.a. zonder GWB en GGB Opmeer 2015 (behorende bij begroting 2019)
- Risicoactualisatie c.a. zonder GWB en GGB Opmeer 2019 actualisatie definitief

Stukken die door anderen zijn aangeleverd of door de rekenkamercommissie zelf zijn aangehaald worden in de tekst of daarbij behorende voetnoot genoemd.