



# REKENKAMERCOMMISSIE PURMEREND

Onderzoek naar het weerstandsvermogen



## Inhoud

<b>Inleiding</b>	<b>2</b>
<b>1 Aanpak van het onderzoek</b>	<b>3</b>
<b>2 De praktijk in Purmerend: wat is de werkwijze?</b>	<b>5</b>
<b>3 Tot welke conclusies leiden de feiten?</b>	<b>10</b>
De algemene reserve is het enige (afgeleide) kader voor het weerstandsvermogen	10
Er wordt gestuurd op de hoogte van de algemene reserve, niet op de hoogte van het weerstandsvermogen	11
De relatie tussen de aanwezige en de benodigde weerstandscapaciteit wordt niet expliciet gelegd in de programmabegroting	12
De kracht van de huidige werkwijze is tevens de kwetsbaarheid	13
De raad laat sturingskansen via kaderstelling en controle onbenut	13
<b>4 Aanbevelingen</b>	<b>16</b>
Evalueer of de sturing op de hoogte van de algemene reserve leidend moet blijven in de sturing op het weerstandsvermogen	16
Kom tot kaderstelling op het gebied van risicomanagement met handhaving van een leidende rol voor de professionaliteit van de medewerkers	17
Maak de relatie tussen benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit expliciet en overweeg of een sturend kader wenselijk is	17
Geef het college opdracht om de uitvoering van deze aanbevelingen voor te bereiden en betrek de resultaten bij de opstelling van de eerstvolgende programmabegroting	18
Tot slot	18



## **Inleiding**

1 Een gemeente loopt tal van risico's. Een deel van de risico's wordt afgedekt door specifieke maatregelen. Voorbeelden hiervan zijn het afsluiten van verzekeringen en het inrichten van de Interne Controle. Naast de afgedekte risico's, loopt een gemeente ook altijd risico's die niet (kunnen) worden afgedekt. Zo kan een gemeente met een omvangrijke haven bijvoorbeeld wel een inschatting maken van de kosten die gemoeid zouden zijn met het optreden van een eventuele calamiteit, maar zou een verzekering hiertegen eenvoudig te duur worden. Een dergelijke calamiteit zou tot onvoorziene kosten kunnen leiden.

2 Om te voorkomen dat er ingrijpende beleidswijzigingen moeten worden doorgevoerd bij het voordoen van niet afgedekte risico's, dient een gemeente een capaciteit te bezitten om dergelijke zaken op te vangen. Die capaciteit wordt weerstandscapaciteit genoemd. Het weerstandsvermogen geeft de relatie aan tussen de risico's waar geen maatregelen voor zijn getroffen en de capaciteit die een gemeente heeft om die niet begrote kosten op te vangen: Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), artikel 11.

3 De rekenkamercommissie van Purmerend heeft de afgelopen jaren twee onderzoeken gedaan die een raakvlak hadden met het weerstandsvermogen. Dit zijn de onderzoeken grondexploitaties en HVC. In beide onderzoeken legde de rekenkamercommissie de vraag voor hoe het financieel risico zijn weerslag vindt in het weerstandsvermogen en in hoeverre de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen transparant is voor de gemeenteraad. Door de implementatie van de drie decentralisaties zullen de open einde regelingen, en de daarbij behorende financiële risico's van de gemeente, toenemen.

4 Deze twee redenen (onderzoeken uit het verleden enerzijds en toekomstige risico's anderzijds) tezamen hebben er toe geleid dat de rekenkamercommissie een onderzoek heeft uitgevoerd naar de transparantie van de samenstelling van het weerstandsvermogen voor de gemeenteraad. De onderzoeksresultaten worden in deze eindrapportage gepresenteerd.

5 Deze rapportage is als volgt opgebouwd: na de inleiding wordt in het eerste hoofdstuk de aanpak van het onderzoek toegelicht. Hoofdstuk twee bevat de gevonden feiten op de gestelde onderzoeksvragen. Het derde hoofdstuk bevat een analyse van het feitenrelaas via het trekken van conclusies. Het rapport sluit in hoofdstuk vier af met het formuleren van aanbevelingen.

6 Het onderzoek is uitgevoerd door onderzoek- en adviesbureau Public Profit B.V. in de persoon van Drs. Hans J.W. Verdellen, in opdracht van de rekenkamercommissie van Purmerend.



# 1 Aanpak van het onderzoek

101 In dit hoofdstuk worden de opzet en aanpak van het onderzoek toegelicht. Achtereenvolgens komen aan de orde de doelstelling, de onderzoeksvragen, de reikwijdte en de uitwerking van de aanpak.

## Doelstelling

102 De rekenkamercommissie wil met haar onderzoek naar het weerstandsvermogen de raad inzicht geven in hoe hij op eenvoudige en transparante wijze een oordeel kan vormen over en sturing kan geven aan de hoogte van het weerstandsvermogen.

## Onderzoeksvragen

103 De centrale vraag luidt: *hoe kan de raad op een eenvoudige en transparante wijze tot een oordeel komen over de hoogte van het bepaalde weerstandsvermogen?*

104 Voor de beantwoording van deze centrale vraag zijn de volgende onderzoeksvragen gesteld:

- (a) Uit welke bouwstenen bestaat het weerstandsvermogen?
- (b) Hoe wordt bepaald welke bouwstenen worden opgenomen in het weerstandsvermogen en welke niet?
- (c) Hoe wordt de hoogte van het benodigde weerstandsvermogen per bouwsteen bepaald?
- (d) Welke periodiciteit heeft de bepaling van het weerstandsvermogen?
- (e) Hoe ziet het proces er uit tot aan de uiteindelijke bepaling van de hoogte van het weerstandsvermogen?
- (f) Welke relatie heeft het risicomanagement met de bepaling van het weerstandsvermogen?
- (g) In hoeverre en op welke wijze beweegt het weerstandsvermogen mee met het meerjarenperspectief?
- (h) Voldoet het huidige weerstandsvermogen aan de kaders uit het BBV?
- (i) Wordt er in het weerstandsvermogen geanticipeerd op toekomstige risico's? Bijvoorbeeld op de open einde regelingen van de drie decentralisaties?
- (j) Op basis van welke informatie en op welk moment kan de raad bijsturen op de bouwstenen, de hoogte van de bouwstenen en de systematiek van het weerstandsvermogen?



- (k) Is er een zichtbare relatie tussen het bepaalde weerstandsvermogen en de hoogte van de reserves?

### **Reikwijdte en karakter van het onderzoek**

105 Het onderzoek richt zich op de sturingsmogelijkheden van de raad en de wijze waarop daar invulling aan wordt gegeven binnen de gemeente Purmerend. Het is geen rekenkundige c.q. cijfermatige doorlichting van de hoogte van het benodigde weerstandsvermogen. Het bieden van inzicht in de werking van het systeem en de aandachtspunten in termen van sturing vanuit de positie van de raad staat centraal.

### **De aanpak**

106 De aanpak van het onderzoek heeft eruit bestaan dat na een projectvoorbereiding er een documentanalyse en interviews hebben plaatsgevonden. Bij de documentanalyse zijn de volgende stukken bestudeerd:

- (a) De paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing uit de programmabegrotingen 2010-2013 tot en met 2015-2018;
- (b) De nota reserves en voorzieningen (versie 1.0 uit 2012);
- (c) De notitie 'De financiering van Purmerend nader beschouwd' (21 januari 2014).

107 Er zijn interviews gehouden met de wethouder Financiën, de concerncontroller, het hoofd financiën en met de Auditcommissie.



## 2 De praktijk in Purmerend: wat is de werkwijze?

201 In dit hoofdstuk worden de gevonden feiten van de gemeente Purmerend op de onderzoeksvragen gepresenteerd. Dit betreft een weergave van de feiten, op basis van de uitgevoerde documentanalyse en de gehouden interviews. De in dit hoofdstuk gepresenteerde bevindingen bevatten dus nog geen analyse en/of oordeelsvorming.

202 De presentatie van de feiten volgt de opbouw van de onderzoeksvragen.

### **Vraag 1: uit welke bouwstenen bestaat het weerstandsvermogen?**

203 Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen de weerstandscapaciteit (de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken) en alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie. Tot de weerstandscapaciteit worden de algemene reserve, stille reserves en de onbenutte belastingcapaciteit gerekend. Dit zijn immers middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt, om niet begrote kosten die onverwachts en substantieel zijn te dekken. Hoewel bestemmingsreserves in principe ook tot de weerstandscapaciteit behoren worden ze niet meegerekend. Dit vanwege het feit dat bestemmingsreserves niet vrij inzetbaar zijn zonder heroverweging van (politieke) keuzes, en de uitvoering van projecten ten laste van bestemmingsreserves al in gang gezet is.

204 De theoretische benadering zoals de BBV die ook voorstaat is derhalve dat de aanwezige weerstandscapaciteit wordt vergeleken met de ongedekte risico's. De aanwezige capaciteit bestaat in die definitie uit de reserves (algemene en stille) en uit de onbenutte belastingcapaciteit, concreet de OZB. Dat is evenwel een politiek punt in Purmerend. Sterker nog, dat is een hard punt van de coalitie en er is zelfs sprake van een wens om de OZB te verlagen. Dat laatste is evenwel geparkeerd in de aanstaande Mid Term Review van het huidige college. Het in de berekening betrekken van onbenutte belastingcapaciteit wordt om die reden niet gedaan door het huidige college, de insteek is om de ongedekte risico's op te kunnen vangen via de algemene reserves.

205 Daarmee geldt feitelijk als praktijk in Purmerend: de algemene reserve is de enige bouwsteen voor het weerstandsvermogen.



**Vraag 2: hoe wordt bepaald welke bouwstenen worden opgenomen in het weerstandsvermogen en welke niet?**

206 Het startpunt voor het proces om te komen tot de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen (lees: de ongedekte risico's) is de analyse van de jaarrekening. Bij de beantwoording van vraag 5 wordt dit proces nader toegelicht. Structurele gevolgen worden vertaald in de aanpassing van de begrotingsraming, incidentele worden meegenomen in het weerstandsvermogen. In voorkomende gevallen worden tegenvallers die een structureel karakter (lijken te) hebben wel opgenomen in het weerstandsvermogen. Daarbij wordt dan een 'overbruggingstijd' gehanteerd van maximaal 3 jaar, waarin het theoretische risico wordt gedragen via het weerstandsvermogen. Na die 3 jaar moet het zijn verwerkt in de reguliere begroting en dus verdwijnen uit het weerstandsvermogen. De jaarrekening laat een jaarlijkse ruimte zien van 1 tot 1,5 miljoen om onvoorziene tegenvallers op te vangen, waarvoor dan geen beroep gedaan hoeft te worden op het weerstandsvermogen.

**Vraag 3: hoe wordt de hoogte van het benodigde weerstandsvermogen per bouwsteen bepaald?**

207 De inschatting van de risico's en de bedragen is een samenwerking tussen de financiële medewerkers en de medewerkers die in de dagelijkse praktijk actief zijn in het beleidsveld waarover gesproken wordt en waar derhalve een goed over- en inzicht van verwacht mag worden. Purmerend werkt niet met een systeem van risicomanagement wat resulteert in een berekend weerstandsvermogen ('kans \* impact'), maar kent de 'vakvolwassenheid' van de medewerkers als waarborg op volledigheid en juistheid.

**Vraag 4: welke periodiciteit heeft de bepaling van het weerstandsvermogen?**

208 Het weerstandsvermogen wordt jaarlijks formeel bepaald in de programmabegroting. Gelet op de 1-op-1 relatie met de algemene reserve als enige bron van weerstandscapaciteit wordt in de periodieke bestuursrapportage gerapporteerd over de stand van de algemene reserve en de prognose naar de toekomst toe; de raad wordt geïnformeerd over ontwikkelingen in de risico's. De gevolgde werkwijze gaat daarbij niet in op de meer 'statische risico's'. Dit zijn de posten die beschreven zijn in de paragraaf weerstandsvermogen en waar geen tussentijdse ontwikkelingen zijn opgetreden. Nieuwe risico's en onzekerheden worden benoemd mits deze politiek gevoelig worden geacht en financieel ook de €100.000 te boven gaan. Tot slot worden risico's die zekerheden zijn geworden, denk aan een lagere opbrengst leges, voor het lopende jaar verwerkt in het financieel resultaat en verdwijnen daarmee uit de benodigde weerstandscapaciteit.



209 In elke bestuursrapportage wordt de verwachte ontwikkeling in de stand van de algemene reserve voor het lopende jaar verteld. In feite de verwerking van de uitkomst van de bestuursrapportage. Zo is steeds zichtbaar hoe de beschikbare weerstandscapaciteit zich verhoudt tot de risicoraming aan benodigd weerstandsvermogen.

**Vraag 5: hoe ziet het proces er uit tot aan de uiteindelijke bepaling van de hoogte van het weerstandsvermogen?**

210 Het proces om te komen tot het 'nieuwe' weerstandsvermogen start zoals gezegd met de analyse van de jaarrekening. Dit wordt gedaan door de afdeling Financiën in samenwerking met de concerncontroller. Het resultaat hiervan wordt door de financiële mensen besproken met het verantwoordelijke management en dit management spreekt het ook door met de betreffende wethouder(s). Dit laatste is een verplichting voor het management. Uiteindelijk wordt het resultaat opgemaakt en in een voorstel aan het college verwoord. Die betreft dit bij de positiebepaling in het proces voor de nieuwe Kadernota en Programmabegroting. Het proces in Purmerend kenmerkt zich derhalve door vaktechnische analyse en dialoog tussen financiële adviseurs, management en bestuur.

**Vraag 6: welke relatie heeft het risicomanagement met de bepaling van het weerstandsvermogen?**

211 Zie de beantwoording van vraag 3. De inschatting van ongedekte (want daar gaat het om) risico's wordt bij de vakinhoudelijke professionals belegd, het maakt deel uit van hun integrale (management)verantwoordelijkheid. Purmerend kent geen afzonderlijk georganiseerd risicomanagementbeleid of dito organisatie. Er is een nadrukkelijke relatie tussen een professionele inschatting van risico's en de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit.

**Vraag 7: in hoeverre en op welke wijze beweegt het weerstandsvermogen mee met het meerjarenperspectief?**

212 In de programmabegroting wordt de ontwikkeling van de algemene reserve voor de komende vier jaar gepresenteerd en toegelicht. Jaarlijks (begroting) en tussentijds (bestuursrapportage) vindt de ijking aan het meerjarenperspectief plaats. Of eigenlijk is het omgedraaid: het meerjarenperspectief wordt aangepast naar aanleiding van de ontwikkelingen in de stand van de algemene reserve zoals onderbouwd in de programmabegroting en tussentijds bijgesteld via de bestuursrapportage.





### **Vraag 8: voldoet het huidige weerstandsvermogen aan de kaders uit het BBV?**

213 Bij de toelichting op vraag 1 is het BBV kader benoemd. Naast de algemene reserve wordt in het BBV ook de relatie gelegd met de stille reserves en de onbenutte belastingcapaciteit. Eerder is aangegeven dat de praktijk in Purmerend louter een relatie legt tussen ongedekte risico's en de algemene reserve. Politiek-bestuurlijk wordt deze keuze gemaakt en wordt er ook gestuurd op de hoogte van de algemene reserve. Het BBV verbiedt niet om de weerstandscapaciteit te 'beperken' tot de algemene reserve, dat is een eigen keuze. De praktijk in Purmerend voldoet aan de kaders uit het BBV, maar laat wel knoppen onbenut. En dat is niet in strijd met het BBV.

### **Vraag 9: wordt er in het weerstandsvermogen geanticipeerd op toekomstige risico's? Bijvoorbeeld op de open einde regelingen van de drie decentralisaties?**

214 Met betrekking tot de toekomstgerichtheid van het weerstandsvermogen is de discussie over de 3D's relevant. Besloten is om 1,75 miljoen in het weerstandsvermogen op te nemen met de restrictie dat als zich dit aandient dat er dan overleg gepleegd moet worden met de Rijksoverheid. Maar het bedrag van 1,75 miljoen is feitelijk nergens op gebaseerd, dat is ook zo aan de raad gemeld. Andere toekomstige risico's die onderkend worden hebben betrekking op HVC en de grondexploitaties. Van dat laatste is Baansteer Noord een dossier wat met zorgen omgeven is. Daarnaast wordt er met realiteit gekeken naar de stadsverwarming: als de verwachte positieve ontwikkelingen uitblijven dan is er snel weer sprake van risico's en daarmee van impact op de hoogte van de algemene reserve en daarvan afgeleid ook over de hoogte van het weerstandsvermogen.

### **Vraag 10: op basis van welke informatie en op welk moment kan de raad bijsturen op de bouwstenen, de hoogte van de bouwstenen en de systematiek van het weerstandsvermogen?**

215 Het vraagstuk van het weerstandsvermogen is een thema wat wel de aandacht heeft van de raad, maar dan vooral in relatie tot de ontwikkeling van de algemene reserve. De norm voor de algemene reserve is minimaal 15 miljoen<sup>1</sup> en moet minimaal toereikend zijn om de verwachte risico's te dekken. De groei van deze norm is een politiek punt, sommige partijen willen vasthouden aan de norm van 15 miljoen en een eventuele groei inzetten voor de stad vanuit het principe dat de gemeente geen bank is maar actief met gelden moet omgaan in relatie tot de dienstverlening aan de burgers en bedrijven. Andere partijen brengen de inzet van de groei juist in relatie tot de afbouw van de schuldenpositie van de gemeente.

---

<sup>1</sup> Bron: nota reserves en voorzieningen (versie 1.0 uit 2012)



216 De hoogte van 15 miljoen is gebaseerd op een onderbouwing in het verleden, bij de totstandkoming van de nota reserves en voorzieningen in 2012. Gegeven die onderbouwing staat de hoogte van de norm nu niet ter discussie en komt ook niet jaarlijks ter discussie bij de vaststelling van de nieuwe programmabegroting. Bovendien is het aanhouden van de hoogte ook relevant omdat er rente inkomsten uit volgen die in de programmabegroting zijn verwerkt.

217 De informatiepositie van de raad wordt geborgd via de auditcommissie, daar vindt vaktechnisch overleg plaats. De rol van de concerncontroller c.s. is daarbij belangrijk en leidend. Men vaart niet blind, maar heeft wel veel vertrouwen in de kwaliteit van de stukken en de onderbouwing ervan. Op het moment dat het gaat om de inzet van de reserves dan verplaatst het debat zich naar de raad zelf. De aanwending van de groei van de reserves is een politiek issue. De raad heeft alle informatie en is daarmee in staat gesteld om actief te kunnen sturen op de hoogte van het weerstandsvermogen in relatie tot de reserves van de gemeente.

218 Hoewel feitelijk de raad bij begroting, jaarrekening en bij de bestuursrapportages kan (bij)sturen op de bouwstenen en op de hoogte ervan, is de praktijk dat voorstellen voor de raad op het gebied van het weerstandsvermogen het karakter hebben van een hamerstuk. Er vindt in de auditcommissie een toets plaats op toegankelijkheid waarbij wordt gesteund op het vaktechnische werk van de concerncontroller c.s.. In de raad vindt er vervolgens geen debat meer over plaats.

**Vraag 11: is er een zichtbare relatie tussen het bepaalde weerstandsvermogen en de hoogte van de reserves?**

219 Wat opvalt in de stukken is dat het onderwerp weerstandsvermogen vooral in kwalitatieve zin wordt behandeld. De risico's worden toegelicht en onderbouwd en van een totaalstelling voorzien. De omvang van de aanwezige weerstandscapaciteit (lees: de stand van de algemene reserve) wordt niet cijfermatig op totaalbasis getoond, laat staan dat beiden in relatie tot elkaar worden gebracht. De relatie is er wel, maar wordt niet op 1 plaats samenhangend gepresenteerd.



### 3 Tot welke conclusies leiden de feiten?

301 Kijkend naar de gepresenteerde feitelijke praktijk in Purmerend, dan valt een aantal zaken op die zich laten vertalen in termen van conclusies. Het zijn als het ware ‘verwonderpunten’ die samen de analyse vormen van de huidige situatie vanuit de centrale onderzoeksvraag: *hoe kan de raad op een eenvoudige en transparante wijze tot een oordeel komen over de hoogte van het bepaalde weerstandsvermogen?*

302 De volgende conclusies worden getrokken:

- (a) De algemene reserve is het enige (afgeleide) kader voor het weerstandsvermogen;
- (b) Er wordt gestuurd op de hoogte van de algemene reserve, niet op de hoogte van het weerstandsvermogen;
- (c) De relatie tussen de aanwezige weerstandscapaciteit en benodigd weerstandsvermogen wordt niet expliciet gelegd in de programmabegroting;
- (d) De kracht van de huidige werkwijze is tevens de kwetsbaarheid;
- (e) De raad laat sturingskansen via kaderstelling en controle onbenut.

303 Deze conclusies worden hierna toegelicht, door de analyse erbij aan te geven.

#### **De algemene reserve is het enige (afgeleide) kader voor het weerstandsvermogen**

304 In theorie (artikel 11 BBV) bestaat het weerstandsvermogen uit de algemene reserve, de stille reserves en de onbenutte belastingcapaciteit. In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing zoals opgenomen in de programmabegrotingen van de gemeente wordt dit ook tekstueel uitgelegd. Met betrekking tot de stille reserves wordt aangegeven dat zodra deze zich aandienen de netto verkoopopbrengsten in de begroting verwerkt zijn of gaan worden. Een totaaloverzicht wordt niet in de paragraaf gegeven. Voor de onbenutte belastingcapaciteit geldt dat dit uitsluitend betrekking heeft op de OZB, aangezien gewerkt wordt met kostendekkende tarieven. Het onderzoek laat zien dat de onbenutte OZB belastingcapaciteit geen punt van sturing is in relatie tot de aanwezige weerstandscapaciteit: op grond van politieke overwegingen wordt dit bedrag (ter illustratie, in de programmabegroting 2015-2018 berekend op circa €3,1 miljoen) niet in discussie gebracht.



305 Daarmee 'resteert' de algemene reserve als kader voor het weerstandsvermogen in termen van beschikbare weerstandscapaciteit. In de nota reserves en voorzieningen uit oktober 2012 wordt met betrekking tot de hoogte van de algemene reserve in relatie tot het weerstandsvermogen het volgende beleidskader gegeven: de gewenste minimale omvang van de algemene reserve van de gemeente Purmerend is gelijk aan 100% van het benodigde weerstandsvermogen met een minimum van €15 miljoen.

306 De beschikbare weerstandscapaciteit zal dus altijd minimaal €15 miljoen bedragen, los van de omvang van de feitelijke ongedekte risico's c.q. de benodigde weerstandscapaciteit. Met deze mix aan bronnen voor de aanwezige weerstandscapaciteit (netto verkoopopbrengst stille reserves wordt verwerkt in de begroting, onbenutte belastingcapaciteit een politieke 'No Go Area') resteert derhalve de algemene reserve als beleidsmatig kader voor het weerstandsvermogen. Een kader waarbij de hoogte van het weerstandsvermogen niet is afgeleid van de omvang van de ongedekte risico's maar van de gewenste stand van de algemene reserve.

307 Als er sprake is van lagere ongedekte risico's dan het bedrag van €15 miljoen, dan is er sprake van een afgeleid kader. Als het bedrag aan ongedekte risico's hoger is dan €15 miljoen, dan is de hoogte van de risico's (wel) leidend voor de hoogte van de algemene reserve. In de programmabegroting 2015-2018 wordt het bedrag aan ongedekte risico's gesteld op €8,55 miljoen en is er derhalve sprake van het feit dat de norm voor de omvang van de algemene reserve een afgeleid, indirect kader vormt voor het weerstandsvermogen.

### **Er wordt gestuurd op de hoogte van de algemene reserve, niet op de hoogte van het weerstandsvermogen**

308 In de onderstaande afbeelding wordt weergegeven wat de omvang is van de stand van de algemene reserve per ultimo boekjaar en van de gemaakte totaalstelling van de ongedekte risico's over de laatste vier jaar:

	2012-2015	2013-2016	2014-2017	2015-2018
<b>Algemene reserve ultimo boekjaar</b>	14,56	12,6	13,63	14,73
<b>Aangegeven ongedekte risico's</b>	12,05	13,6	13,35	8,55
<b>Ratio</b>	1,2	0,9	1,0	1,7

**Afbeelding 1:** verhouding aanwezige capaciteit versus benodigd weerstandsvermogen in miljoenen euro's

*Tot welke conclusies leiden de feiten?*



309 De afbeelding laat zien dat de benodigde capaciteit (de aangegeven ongedekte risico's) onder het bedrag van €15 miljoen blijft en daarmee de omvang van de algemene reserve leidend blijft in de sturing<sup>2</sup>. Wat opvalt is de verandering van de ratio in de programmabegroting 2015-2018. Dit heeft evenwel niet tot discussie in de raad geleid.

### **De relatie tussen de aanwezige en de benodigde weerstandscapaciteit wordt niet expliciet gelegd in de programmabegroting**

310 In de programmabegroting wordt in de paragraaf weerstandsvermogen en risicomanagement een duidelijke opsomming gegeven van de ongedekte risico's. Deze worden inhoudelijk toegelicht en van een totaalstelling voorzien; de bedragen uit afbeelding 1 zijn afkomstig uit de programmabegrotingen. In die zelfde paragraaf wordt niet aangegeven hoe dit bedrag aan ongedekte risico's zich verhoudt tot de aanwezige capaciteit (lees: de stand van de algemene reserve).

311 Enerzijds laat de omvang van de ongedekte risico's zien dat ze onder het gewenste minimum van de omvang van de algemene reserve liggen, waarmee het belang van deze vergelijking mogelijk gerelativeerd zou kunnen worden. Anderzijds laat deze verhouding wel zien (zie afbeelding 1) dat er in 2015 een aanzienlijke verandering in deze verhouding optreedt als gevolg van het vervallen van het risico voor de Stadsverwarming. Natuurlijk dalen de risico's hiermee nog verder onder de minimumomvang voor de algemene reserves, maar het kan ook een aanleiding zijn voor een politiek debat over de omvang van de algemene reserve.

312 Voor alle duidelijkheid: hiermee wordt geen pleidooi gehouden voor een verlaging van de minimumomvang van de algemene reserve, maar wel voor een actief politiek debat gelet op de versterking van de kaderstellende rol van de gemeenteraad op dit onderwerp.

---

<sup>2</sup> Feitelijk moet alleen maar gekeken worden naar de programmabegrotingen vanaf 2013, aangezien de norm voor de omvang van de algemene reserve eerst in oktober 2012 door de raad is vastgesteld via de nota reserves en voorzieningen.



## **De kracht van de huidige werkwijze is tevens de kwetsbaarheid**

313 De gemeente Purmerend kent een werkproces voor de identificatie van risico's en de waardering van de ongedekte financiële component, waarbij wordt gevaren op de expertise van de professionals binnen de organisatie: de 'vakvolwassenheid' van de medewerkers als waarborg op volledigheid en juistheid in samenwerking met de financieel specialisten. Het proces kenmerkt zich door vaktechnische analyse en dialoog tussen financiële adviseurs, management en bestuur.

314 De charme van dit systeem is tevens zijn kracht: de verantwoordelijkheid wordt mede bij de professionals en daarmee dicht op de werkvloer gelegd. De wijze waarop tot risico-identificatie en tot de inschatting van de financiële omvang van dat risico wordt gekomen, is niet genormeerd of gestandaardiseerd. Daarmee is de kracht tevens de kwetsbaarheid: het is tot op zekere hoogte een persoonsgebonden afweging.

315 Daarmee is niet gezegd dat deze huidige werkwijze tot fouten leidt in de uitvoeringspraktijk, maar wel dat dit kwetsbaar is en dat afwegingen nu impliciet en niet zichtbaar voor de raad worden gemaakt.

## **De raad laat sturingskansen via kaderstelling en controle onbenut**

316 Uit de gemaakte analyse volgt dat de raad sturingskansen voor kaderstelling en controle onbenut laat. Deze kansen liggen zowel op het gebied van de beoordeling van de risico's als op de normstelling voor de verhouding tussen aanwezige en benodigde weerstandscapaciteit.

### *Beoordeling van risico's*

317 Door rationalisering van het systeem van risico-identificatie kan de kwetsbaarheid gereduceerd worden, waarbij de professionaliteit en vakvolwassenheid van de medewerkers van de gemeente een centrale pijler is en blijft. In nagenoeg ieder systeem van risicomanagement is 'kans \* gevolg' de basis. De raad kan evenwel een kader stellen hoe tot een classificatie van risico's gekomen kan worden. In afbeelding 2 op de volgende pagina wordt een voorbeeld gegeven van een dergelijk kader<sup>3</sup>:

---

<sup>3</sup> Ontleend aan de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen 2014 van de gemeente Neder-Betuwe.



Aantal keren dat risico zich naar verwachting voordoet	Kans
< 1 x per 10 jaar	10%
1 x per 5 – 10 jaar	30%
1 x per 2 – 5 jaar	50%
1 x per 1 – 2 jaar	70%
1 x per jaar of >	90%

**Afbeelding 2:** voorbeeld kader voor classificatie van risico's

318 De inschatting van de financiële omvang van het ongedekte risico blijft daarmee bij de professionals binnen de organisatie liggen, de omvang waarmee ze worden opgenomen in de benodigde weerstandscapaciteit wordt gerationaliseerd door het werken met de genormeerde frequenties. Een dergelijk kader is een voorbeeld waarbij het systeem wordt genormeerd, niet de inhoudelijke beoordeling. Dit maakt het bovendien mogelijk om als raad ook een externe audit te vragen op de kwaliteit van het (risicomanagement)systeem.

#### *Verhouding aanwezige en benodigde capaciteit*

319 In afbeelding 1 is de verhouding weergegeven tussen de aanwezige en de benodigde weerstandscapaciteit. Met betrekking tot deze verhouding ligt ook een mogelijkheid om een kaderstellende norm te bepalen. Een voorbeeld<sup>4</sup> van een dergelijke norm is hieronder weergegeven als een door de raad vast te stellen ratio:

Ratio	Betekenis
> 2,0	Uitstekend
1,4 tot 2,0	Ruim voldoende
1,0 tot 1,4	Voldoende
0,8 tot 1,0	Matig
0,6 tot 0,8	Onvoldoende
< 0,6	Ruim onvoldoende

**Afbeelding 3:** voorbeeld kader voor normering verhouding aanwezige en benodigde weerstandscapaciteit

---

<sup>4</sup> Zie voetnoot 3.

*Tot welke conclusies leiden de feiten?*



320 Als deze norm/ratio zou worden toegepast op de laatste vier programmabegrotingen van Purmerend, dan zou dat hebben geleid tot de volgende 'score':

	2012-2015	2013-2016	2014-2017	2015-2018
<b>Algemene reserve ultimo boekjaar</b>	14,56	12,6	13,63	14,73
<b>Aangegeven ongedekte risico's</b>	12,05	13,6	13,35	8,55
<b>Ratio</b>	1,2	0,9	1,0	1,7
<b>Score</b>	Voldoende	Matig	Voldoende	Ruim voldoende

**Afbeelding 4:** score gemeente Purmerend op verhouding aanwezige en benodigde weerstandscapaciteit met toepassing van norm uit afbeelding 3

321 Bijvoorbeeld bij een door de raad vastgestelde norm van 1,0 tot 1,4 (Voldoende) zou dit tot debat hebben geleid bij de vaststelling van de programmabegroting 2015-2018 en in de aanloop ook reeds in de Auditcommissie.

322 Beide voorbeelden geven aan dat de gemeenteraad verder in positie kan komen op het vraagstuk van het weerstandsvermogen door invulling te geven aan hun kaderstellende rol. Anders gezegd: in de huidige situatie laat de raad kansen voor kaderstelling onbenut. Kaders die gericht zijn op het systeem en de inhoudelijke risicoduiding laten liggen bij de professionals van de gemeentelijke organisatie en die bovendien de kwetsbaarheid in het huidige systeem reduceert door rationalisering van de risico-identificatie.





## 4 Aanbevelingen

401 Dit rapport wordt afgesloten met het formuleren van aanbevelingen, die in lijn liggen met de gemaakte analyse c.q. de getrokken conclusies. De aanbevelingen zijn aan de raad van Purmerend gericht.

402 De volgende aanbevelingen worden gegeven:

- (a) Evalueer of de sturing op de hoogte van de algemene reserve leidend moet blijven in de sturing op het weerstandsvermogen;
- (b) Kom tot kaderstelling op het gebied van risicomangement met handhaving van een leidende rol voor de professionaliteit van de medewerkers;
- (c) Maak de relatie tussen benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit expliciet en overweeg of een sturend kader wenselijk is;
- (d) Geef het college opdracht om de uitvoering van deze aanbevelingen voor te bereiden en betrek de resultaten bij de opstelling van de eerstvolgende programmabegroting.

403 De aanbevelingen worden hierna kort toegelicht.

### **Evalueer of de sturing op de hoogte van de algemene reserve leidend moet blijven in de sturing op het weerstandsvermogen**

404 Gelet op de huidige beleidsmatige koppeling via de nota reserves en voorzieningen ('algemene reserve 100% van het benodigde weerstandsvermogen met een minimum van €15 miljoen') is bij een benodigd vermogen onder het minimum van €15 miljoen de hoogte van de algemene reserve leidend. Bij een benodigd vermogen boven dit minimum is de omvang van de ongedekte risico's leidend.

405 Aanbevolen wordt om te evalueren of dit een blijvend wenselijke koppeling is, met name wanneer de ongedekte risico's onder de minimum omvang zakken. Dit is geen pleidooi voor een verlaging van de algemene reserve, maar een aanbeveling om het politieke debat over de omvang van het weerstandsvermogen een positieve impuls te geven. Daarbij wordt overigens ook onderkend dat er rentebaten voortvloeien uit de minimum omvang van de algemene reserve.



## **Kom tot kaderstelling op het gebied van risicomanagement met handhaving van een leidende rol voor de professionaliteit van de medewerkers**

406 Bij de analyse is uitgewerkt dat de charme en kracht van de huidige werkwijze om te komen tot risico identificatie en de financiële waardering ervan tevens zijn zwakte is vanwege het persoonsgebonden en –afhankelijke karakter. De methodiek is niet gestandaardiseerd noch genormeerd. Aanbevolen wordt om tot kaderstelling te komen op het systeem, waar in afbeelding 2 uit hoofdstuk 3 een voorbeeld van is gegeven: met als insteek de frequentie waarmee een risico zich jaarlijks aandient wordt een genormeerde doorvertaling mogelijk van de financiële impact van een risico. De identificatie van de risico's blijft liggen bij de vakvolwassenheid van de professionals binnen de organisatie, de mate van impact wordt gestandaardiseerd.

407 Het gegeven voorbeeld is met nadruk een voorbeeld. Bij het uitwerken van deze aanbeveling is het vanzelfsprekend ook mogelijk om tot een andere invulling van een dergelijk systeemgericht kader te komen. Het versterkt de positie van de raad en van de professionals binnen de organisatie.

## **Maak de relatie tussen benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit expliciet en overweeg of een sturend kader wenselijk is**

408 Uit het onderzoek volgt dat in de programmabegroting een helder beeld wordt gegeven van het *benodigde* weerstandsvermogen door een duidelijke uiteenzetting van de ongedekte risico's in de paragraaf weerstandsvermogen en risicomanagement. De relatie met de *aanwezige* weerstandscapaciteit wordt niet gemaakt. Met zowel het oog op de geest van het BBV als op de versterking van de kaderstellende rol van de raad, wordt aanbevolen om deze relatie expliciet te maken zodat er ook een politiek oordeel over gegeven kan worden.

409 Daarbij kan overwogen worden of het wenselijk is om te gaan werken met een ratio zoals verwoord bij de gemaakte analyse in hoofdstuk 3. Het expliciet maken van de relatie is al een belangrijke stap, maar door te werken met een ratio wordt het ook mogelijk voor de raad om een actief kader te stellen. En op dit kader kan het college vervolgens sturen en de raad informeren bij de tussentijdse bestuursrapportages en in de jaarrekening.



## **Geef het college opdracht om de uitvoering van deze aanbevelingen voor te bereiden en betrek de resultaten bij de opstelling van de eerstvolgende programmabegroting**

410 Het proces op weg naar de nieuwe programmabegroting 2016-2019 is bij uitstek een uitgelezen moment om de aanbevolen vormen van kaderstelling in praktijk te brengen. Om deze reden wordt aanbevolen om tijdig te starten met de uitvoering van de aanbevelingen en het college te verzoeken om de benodigde voorbereidingen te treffen.

### **Tot slot**

411 Tot zover deze rapportage. De 'klare wijn' is geschonken en de 'verwonderpunten' hebben tot concrete aanbevelingen geleid die de raad in staat stellen om via kaderstelling sturing te geven aan het weerstandsvermogen van de gemeente Purmerend en daarmee het inzicht in dit onderwerp te vergroten. De huidige praktijk leunt nadrukkelijk op de kwaliteit en professionaliteit van de organisatie en het vertrouwen erin is groot. De aanbevelingen zijn er juist op gericht om dit vertrouwen te versterken door het te combineren met het inzichtelijk onderbouwen van dat wat de raad politiek relevant vindt met betrekking tot het weerstandsvermogen. En dat is pure winst!



De Rekenkamercommissie Purmerend  
Postbus 15  
1440 AA PURMEREND

<i>uw brief van</i>	<i>uw kenmerk</i>	<i>ons kenmerk</i> 1204350	<i>datum</i> 9 juni 2015
---------------------	-------------------	-------------------------------	-----------------------------

*onderwerp*

## **Bestuurlijke reactie onderzoek weerstandsvermogen**

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

Gelezen het onderzoek "krachtig, kwetsbaar en onbenutte kansen" naar de sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad op het weerstandsvermogen zullen wij in deze brief ingaan op de aanbevelingen.

Het onderzoeksrapport is goed toegankelijk en laat zien dat er aanscherpingen in de kaderstelling door de raad mogelijk zijn. Voor wat betreft een aantal aspecten hechten wij eraan te benadrukken dat daarbij keuzes zijn gemaakt door de raad en dat de raad als zodanig ook de kaderstellende rol heeft ingevuld.

Ten aanzien van normen, indicatoren en kengetallen die helpend kunnen zijn in de kaderstelling is inmiddels in de meicirculaire 2015 een wijziging van het Besluit Begroting en Verantwoording Gemeenten en Provincie (BBV) aangekondigd. Het betreft de verplicht opnemen van de volgende kengetallen:

1. netto schuldquote en netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen;
2. solvabiliteitsratio;
3. kengetal grondexploitatie;
4. structurele exploitatieruimte;
5. belastingcapaciteit: woonlasten meerpersoonshuishouden.

Bij deze informatie moet ook een beoordeling van de onderlinge samenhang worden opgenomen.

Ons college zal deze voorgeschreven informatie opnemen in de begroting en rekening en heeft geen behoefte om in aanvulling hierop nadere normen uit te werken. We volgen de voorschriften uit BBV.

De volgende aanbevelingen worden gegeven:

### **(a) Evalueer of de sturing op de hoogte van de algemene reserve leidend moet blijven in de sturing op het weerstandsvermogen**

Reactie college: het college heeft geen behoefte om de sturing op het weerstandsvermogen te evalueren. De omvang van het benodigde weerstandsvermogen ligt naar de meest actuele inzichten (jaarrekening 2014 en de kadernota 2016) de komende jaren ruim boven de € 20 miljoen. Het direct beschikbare weerstandsvermogen laat niet dezelfde groei zien. Er zal de komende jaren een tekort zijn. Ons college en de raad zijn hiervan op de hoogte. Sturing in de vorm van een opdracht tot versnelde of sterkere groei dan aangegeven in de kadernota, kan door de raad plaatsvinden. Tot nu toe kiest de raad hier niet voor.

bijlage(n): Geen

behandeld door:  
A.H.G. Rientjes

telefoonnummer  
0299-452558



**(b) Kom tot kaderstelling op het gebied van risicomanagement met handhaving van een leidende rol voor de professionaliteit van de medewerkers**

In de toelichting op de aanbeveling wordt dit uitgewerkt met "Kans \* gevolg", waarbij de kans een percentage is uit een tabel variërend van 90% bij 1 keer per jaar of vaker tot 10% bij 1 keer per 10 jaar.

Deze methodiek oogt simpel en snel begrijpelijk maar er gaat een grote complexiteit achter schuil. De kans dat de omvang van de bijstandsuitkeringen sterker groeit dan het ontvangen rijksbudget is aanwezig en blijft aanwezig. Op het moment dat dit zich voordoet is er grote kans dat ook het jaar daarna de gemeente hierop een verlies moet verwerken. Ons college heeft bewust gekozen voor de beschrijvende variant die aangeeft voor welke omvang Purmerend risico's moet kunnen opvangen zonder het staande beleid aan te passen.

De systematiek die wordt voorgesteld leidt door de factor kans mogelijk tot geringere bedragen aan benodigd weerstandsvermogen. Indien de raad dit een zinvolle exercitie vindt is het college graag bereid om een andere systematiek te verkennen. Maar in alle eerlijkheid zien wij daarvoor op de korte termijn geen ruimte. Voor de begroting 2016 is er onvoldoende tijd om een en ander in te voeren en wij hechten een groter belang aan de tijdige voorbereiding op de financiële verantwoording van de nieuwe taken en de invoering van de vennootschapsverplichting.

**(c) Maak de relatie tussen benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit expliciet en overweeg of een sturend kader wenselijk is**

Concreet leidt deze aanbeveling tot het opnemen van een ratio voor de verhouding benodigd en beschikbare weerstandscapaciteit en daaraan gekoppeld een oordeel over de ratio's.

In de jaarrekening 2014 heeft ons college uitvoerig aangegeven dat Purmerend de komende vier jaar niet zal beschikken over evenveel beschikbaar weerstandsvermogen als benodigd weerstandsvermogen. Daarbij is ook aangegeven hoe het college aankijkt tegen het verschil. Sturing op de omvang van de beschikbare weerstandscapaciteit vergt soms vergaande uitspraken, in die zin dat het doel pas na geruime tijd kan worden bereikt. Ons college heeft daarbij geen behoefte aan vooraf afgemeten waardeoordeel gebaseerd op het kengetal. Belangrijker vinden wij dat de organisatie, het college en de raad goed kennis hebben kunnen nemen van de risico's en de (on)mogelijkheden om deze op te vangen. En dat er vervolgens met gevoel voor wat er nodig is in de stad, richting wordt gegeven aan de omvang van het schikbare weerstandsvermogen.

**(d) Geef het college opdracht om de uitvoering van deze aanbevelingen voor te bereiden en betrek de resultaten bij de opstelling van de eerstvolgende programmabegroting.**

Uit de bovenstaande reactie blijkt dat het college deze aanbeveling wil ontraden. Het is te kort dag om de systematiek voor 2016 te wijzigen. Daarbij kiest het college voor een andere prioritering in de werkzaamheden.

Graag gaat het college over het rapport en uw aanbevelingen het gesprek aan met de raad.

Hoogachtend,  
burgemeester en wethouders van Purmerend,

de secretaris,

de burgemeester,



## Nawoord

Op 9 juni heeft de rekenkamercommissie de bestuurlijke reactie van het college ontvangen op het onderzoeksrapport “Krachtig, kwetsbaar en onbenutte kansen”.

### **Aanbeveling (a) Evalueer of de sturing op de hoogte van de algemene reserve leidend moet blijven in de sturing op het weerstandsvermogen**

De rekenkamercommissie leest dat het college geen behoefte heeft aan een evaluatie van de sturing op het weerstandsvermogen. De aanbeveling van de rekenkamercommissie is echter veel specifiekere dan een evaluatie van de gehele sturing op het weerstandsvermogen.

De rekenkamercommissie adviseert specifiek om de beleidsmatige koppeling tussen de algemene reserve en het benodigd weerstandsvermogen te evalueren. Op dit moment is er een koppeling tussen deze beide elementen. Vanuit het perspectief van de raad is het de overweging waard om deze koppeling los te laten. Bij de behandeling van het rapport in de commissie zullen wij deze aanbeveling met een casus toelichten.

### **Aanbeveling (b) Kom tot kaderstelling op het gebied van risicomanagement met handhaving van een leidende rol voor de professionaliteit van de medewerkers**

De kern van de aanbeveling van de rekenkamercommissie is dat het huidige professionele oordeel van medewerkers moet worden aangevuld met een uniforme methodiek. De rekenkamercommissie erkent dat iedere methodiek haar beperkingen kent en er dus niet een allesomvattende methodiek is. De methodiek - die voor de raad goed volgbaar is - is echter een goede aanvulling op het bestaande instrumentarium. Met deze aanvulling worden de beperkingen van bestaande methodiek voor een belangrijk deel weggenomen.

### **Aanbeveling (c) Maak de relatie tussen het benodigde weerstandsvermogen en beschikbare weerstandscapaciteit expliciet en overweeg of een sturend kader wenselijk is**

De rekenkamercommissie doet in het onderzoek en in de aanbeveling geen uitspraak over de wijze waarop de relatie tussen het benodigde weerstandsvermogen en de beschikbare weerstandscapaciteit ingevuld zou moeten worden. De belemmeringen die het college benoemt bij het leggen van deze relatie zijn zeker aandachtspunten, maar deze doen geen afbreuk aan de aanbeveling.

Over twee jaar voert de rekenkamercommissie een evaluatie uit waarin zij kijkt in hoeverre navolging is gegeven aan de aanbevelingen uit dit rapport.



