



Gemeente  
Coevorden

# *Nota Financieel beleid*

*November 2017*

# Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Visie en kaders</b> .....	<b>4</b>
1.1. Visie .....	4
1.2. Kaders en criteria .....	4
<b>2. Uitgangspunten</b> .....	<b>5</b>
2.1. Evenwicht in de meerjarenbegroting .....	5
a. Structureel evenwicht .....	5
b. Reëel evenwicht .....	5
c. Algemene uitkering .....	5
d. Integratie-uitkeringen en taakmutaties algemene uitkering .....	5
e. Begroten op basis van constante prijzen .....	6
f. Stelposten .....	6
g. Onvoorziene uitgaven .....	6
h. Inzicht in en dekking van toekomstige investeringen .....	6
i. Prijsontwikkelingen .....	7
j. Loonontwikkelingen .....	8
k. Functionele personeelsbegroting en overhead .....	8
l. Nieuw beleid .....	9
m. Overlopende budgetten .....	9
2.2 Stabiele en beheersbare vermogenspositie .....	10
a. Financiële kengetallen .....	10
b. Solvabiliteit .....	10
c. Structurele toevoegingen aan de algemene reserve .....	11

## Inleiding

De gemeenteraad heeft de kaderstellende rol inzake het gemeentelijke beleid. Om hier invulling aan te geven heeft de raad verschillende mogelijkheden. Een van de mogelijkheden is het vaststellen van beleid.

Voorliggende nota financieel beleid geeft invulling aan duidelijke kaderstelling op het gebied van financiën. In deze nota zijn de algemene kaders voor het financieel beleid vastgelegd. Het beleid dat gericht is op specifieke onderwerpen hebben in separate nota's opgenomen. Het betreft de volgende nota's, die in samenhang met deze nota financieel beleid dienen te worden gelezen:

- Nota activabeleid;
- Nota grondbeleid
- Nota lokale heffingen;
- Nota reserves en voorzieningen;
- Nota risicomangement en weerstandsvermogen;
- Nota verbonden partijen.

### *Aanleiding voor een nieuwe nota Financieel beleid*

De huidige nota dateert van 2008. In de afgelopen jaren hebben wij diverse – aan het financieel beleid gerelateerde - nota's naar aanleiding van actuele wet- en regelgeving en beleidskeuzes herzien. Met de door uw raad vastgestelde 'Visie op planning & control' (november 2015) en de financiële verordening (november 2016) hebben wij op het terrein van financieel beleid al diverse stappen gezet. Dit voorjaar heeft een externe partij een financiële stresstest uitgevoerd. De aanbevelingen die hier uit voortvloeien, hebben wij opgenomen in de diverse nota's en de Programmabegroting 2018 en meerjarenraming 2019-2021.

Met de actualisatie van voorliggende nota 'Financieel beleid' hebben wij de laatste stap gezet naar een actueel financieel kader dat aan geldende wet- en regelgeving voldoet, dat passend is bij de financiële positie en in lijn ligt met onze gemoderniseerde planning- & controlcyclus.

### *Wat verstaan wij onder financieel beleid?*

Onder financieel beleid verstaan wij een set van uitgangspunten c.q. kaders die gericht zijn op het verwerven en/of behouden van een gezonde financiële positie.

Een gezonde financiële positie is onder andere af te lezen aan het evenwicht in de meerjarenbegroting en aan een stabiele en beheersbare vermogenspositie. De provincie beoordeelt als toezichthouder jaarlijks na vaststelling van de begroting door de gemeenteraad of er sprake is van een structureel en reëel begrotingsevenwicht. Naar aanleiding van haar onderzoek bepaalt de provincie de wijze van toezicht op onze gemeente.

### *Wat willen wij met ons financiële beleid bereiken?*

Met deze nota beogen wij een aantal doelstellingen te realiseren:

- het actualiseren van het financiële beleid van onze gemeente;
- het formuleren van duidelijke financiële kaders;
- het nader invullen van de financiële verordening en de beleidsvrijheid binnen de BBV;

### *Looptijd van voorliggende nota*

Deze nota wordt voor onbepaalde tijd vastgesteld. Indien er wijzigingen in wet- en regelgeving optreden of als er sprake is van veranderende inzichten op basis van ervaringen uit de praktijk, passen wij de nota aan.

### *Leeswijzer*

In deze nota zijn diverse uitgangspunten opgenomen ten aanzien van financieel beleid. Na vaststelling van de nota en de hierin opgenomen beslispunten gelden deze als uitgangspunten voor het te voeren financiële beleid. In de Programmabegroting 2018 en meerjarenraming 2019-2021 zijn de effecten hiervan financieel vertaald, toegelicht en verwerkt.

# 1. Visie en kaders

## 1.1. Visie

Op het gebied van algemeen financieel beleid hebben wij de volgende visie:

*"Binnen de kaders van wet- en regelgeving willen wij de gezonde financiële positie behouden om zo een optimale bijdrage aan het gemeentelijke beleid en de realisatie van de bestuurlijke ambities te leveren en risico's financieel te kunnen dekken."*

Op het gebied van financieel beleid is de belangrijkste doelstelling het behouden van een gezonde financiële positie. Dit wordt bereikt door het stellen van duidelijke kaders gericht op verantwoord financieel beleid en het naleven van deze kaders.

Op het gebied van specifiek financieel beleid, bijvoorbeeld inzake vaste activa, weerstandsvermogen en reserves en voorzieningen zijn separaat diverse doelstellingen benoemd. Deze zijn opgenomen in de betreffende beleidsnota's.

## 1.2. Kaders en criteria

### *Wettelijke kaders*

Op het gebied van de gemeentelijke financiën zijn er diverse wettelijke kaders.

De belangrijkste hiervan zijn vastgelegd in:

- de Gemeentewet (GW);
- het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV);
- Wet Financiering decentrale overheden (FIDO);
- Financiële verhoudingswet (FVW).

Deze voorschriften zijn voor een deel procedureel van aard en bepalen bevoegdheden en verantwoordelijkheden en schrijven de inrichting van bijvoorbeeld de programmabegroting voor.

Inhoudelijk hebben wij op het gebied van financieel beleid een grote beleidsvrijheid. In de volgende paragrafen worden de verschillende te maken beleidskeuzes verder uitgewerkt en toegelicht.

### *Financiële verordening gemeente Coevorden*

In onze financiële verordening is in artikel 2 opgenomen dat wij zorgdragen voor een nota financieel beleid:

*"Het college draagt zorg voor een nota financieel beleid; deze nota stelt kaders met als uitgangspunt een verantwoord financieel beleid"*

In deze verordening is eveneens de inrichting van onze planning- & controldocumenten opgenomen. Wij kennen de volgende documenten in deze cyclus, waar in voorliggende nota enkele malen aan wordt gerefereerd:

- Kaderbrief;
- Programmabegroting;
- Halfjaarrapportage;
- Jaarverslag en jaarrekening.

## 2. Uitgangspunten

### 2.1. Evenwicht in de meerjarenbegroting

#### a. Structureel evenwicht

Eén van de basale uitgangspunten voor ons financiële beleid is het evenwicht in onze structurele inkomsten en uitgaven. Dit is eveneens één van de belangrijkste toetsingscriteria voor de provincie als toezichthouder op onze meerjarenbegroting. De criteria zijn verankerd in de gemeentewet.

Er is sprake van een structureel evenwicht in de begroting als structurele uitgaven gedekt zijn door structurele inkomsten. Dit is voor elke afzonderlijke jaarschijf binnen het vierjarig perspectief aan de orde. Om dit te kunnen beoordelen, bepalen wij de hoogte van de incidentele baten en lasten. Een overzicht hiervan nemen wij in de programmabegroting op. Hiermee voldoen wij aan de richtlijnen van het BBV.

#### **Uitgangspunt 1:**

*Wij dekken structurele uitgaven af met structurele inkomsten.*

#### b. Reëel evenwicht

Een tweede element dat van groot belang is in onze begrotingssystematiek is dat onze ramingen in de begroting volledig, realistisch en haalbaar zijn. Wij bereiken dit door de realisatie van inkomsten en uitgaven te monitoren en waar nodig bij te stellen in de programmabegroting, halfjaarrapportage of separate voorstellen met begrotingswijzigingen aan uw raad.

#### **Uitgangspunt 2:**

*Onze ramingen zijn volledig, realistisch en haalbaar.*

#### c. Algemene uitkering

In de door ons gehanteerde systematiek voor de algemene uitkering wordt alleen in het begrotingsjaar rekening gehouden met de ontwikkeling van de verschillende eenheden, zoals aantal huishoudens, Woz-waarde, het areaal in de openbare ruimte en het aantal uitkeringen. De structurele, meerjarige ontwikkeling van deze eenheden wordt niet in de berekening van de algemene uitkering meegenomen. Dit wil zeggen dat wij de algemene uitkering op basis van constante prijzen begroten. Jaarlijks actualiseren wij de ontwikkeling van de eenheden bij het verschijnen van de gemeentefondscirculaires en trekken wij deze lijn voor de komende vier jaren in het financieel perspectief door.

#### **Uitgangspunt 3:**

*De middelen uit de algemene uitkering worden centraal begroot binnen het product financiering en dekkingsmiddelen tegen constante prijzen.*

#### d. Integratie-uitkeringen en taakmutaties algemene uitkering

In de algemene uitkering uit het gemeentefonds worden door het Rijk gelden beschikbaar gesteld voor de uitvoering van de gemeentelijke taken. De bijdrage uit het fonds is een algemeen dekkingsmiddel. In de algemene uitkering zijn ook integratie-uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen (IU's/DU's) opgenomen. Dit zijn middelen voor taken die vanuit het rijk zijn overgeheveld naar gemeenten. Ook maken taakmutaties onderdeel uit van de algemene uitkering. De daadwerkelijke besteding hiervan valt binnen de beleidsvrijheid van de gemeente.

Wij verwerken de middelen voor integratie-/decentralisatie-uitkeringen en taakmutaties decentraal, op de betreffende programma's, in onze begroting.

#### **Uitgangspunt 4:**

*Bij overheveling van taken en middelen vanuit het Rijk worden de hierbij behorende middelen decentraal begroot.*

#### *e. Begroten op basis van constante prijzen*

Evenals de hierboven omschreven systematiek van het begroten van de algemene uitkering, zijn ook de uitgaven in onze meerjarenbegroting gebaseerd op constante prijzen. Dit betekent dat ontwikkelingen alleen in het begrotingsjaar financieel worden verwerkt.

Wij begroten niet op basis van de andere optie, 'lopende lonen en prijzen'. Hierbij wordt in de meerjarenbegroting rekening gehouden met de ontwikkeling van de lonen en prijzen. Deze ontwikkelingen zijn echter moeilijk voorspelbaar en worden hierbij wel meerjarig in de budgetten verwerkt.

#### **Uitgangspunt 5:**

*Wij begroten op basis van constante prijzen.*

#### *f. Stelposten*

Het gebruik van stelposten moet vanuit het perspectief van verantwoord financieel beleid worden beperkt. Bij de vaststelling van de programmabegroting dienen de budgetten transparant en helder te zijn. In de regel kennen wij stelposten met de volgende functies:

- Het begroten van verplichtingen;
- Het dempen van schommelingen in het financieel meerjarenperspectief;
- Het voldoen aan financieel-technische wet- en regelgeving.

Als voorbeelden noemen wij hier de stelpost vervangingsinvesteringen, de stelpost onvoorzien, de stelpost renteresultaat en de stelpost afrondingsverschillen.

Bij het instellen van nieuwe stelposten dient het doel van de stelposten in lijn te liggen met bovengenoemde functies.

#### **Uitgangspunt 6:**

*Het gebruik van stelposten is toegestaan indien de stelpost één van de volgende functies beoogt:*

- a. begroten van verplichtingen;*
- b. dempen van schommelingen;*
- c. het voldoen aan financieel-technische wet- en regelgeving*

#### *g. Onvoorziene uitgaven*

De doelstelling van de post onvoorziene uitgaven is het opvangen van extra uitgaven gedurende het lopende begrotingsjaar. Het gaat hierbij om uitgaven die bij het samenstellen van de programmabegroting niet voorzien waren en op het moment dat ze zich voordoen, onuitstelbaar en onontkoombaar zijn. Voor de omvang van de post onvoorzien zijn geen richtlijnen vastgesteld. De gemeenteraad kan de hoogte zelf bepalen.

Wij continueren het huidige volume van de stelpost onvoorzien: € 100.000.

De bevoegdheid om gedurende het begrotingsjaar te beschikken over de stelpost onvoorzien is, gezien de aard van de uitgaven (onuitstelbaar), aan ons college. Indien de stelpost wordt ingezet informeren wij u daarover in de halfjaarrapportage, de slotwijziging in december of uiterlijk het jaarverslag over het betreffende begrotingsjaar.

#### **Uitgangspunt 7:**

- a. De stelpost onvoorziene uitgaven mag alleen gebruikt worden voor het opvangen van incidentele tegenvallers, die onvoorzienbaar, onuitstelbaar en onontkoombaar zijn;*
- b. De hoogte van de stelpost onvoorziene uitgaven is € 100.000 structureel.*
- c. Het college kan beschikken over de inzet van de stelpost onvoorzien.*
- d. Het college informeert uw raad in de halfjaarrapportage, slotwijziging of het jaarverslag.*

#### *h. Inzicht in en dekking van toekomstige investeringen*

In het kader van verantwoord financieel beleid is het van belang alle baten en lasten goed in beeld te brengen en inzichtelijk te houden. Dit geldt ook voor de toekomstige investeringen. Hiervoor maken wij gebruik van een meerjaren investeringsprogramma

(MIP). Daarin maken wij onderscheid tussen nieuwe investeringen en vervangingsinvesteringen:

- *Investerings*  
Dit zijn grote uitgaven die nodig zijn om activa die een meerjarig nut hebben (vaste activa), aan te schaffen of voort te brengen. Investerings kunnen worden geactiveerd op de balans<sup>1</sup>, de hieruit voortvloeiende jaarlijkse kapitaallasten drukken op de exploitatierekening.
- *Vervangingsinvesteringen*  
Investerings die dienen ter vervanging van bestaande investeringen en die noodzakelijk zijn voor de continuïteit van de bedrijfsvoering of de voortgang van het bestaande beleid.

Gelet op de integrale afweging is het van belang het meerjareninvesteringsprogramma bij de programmabegroting te presenteren, zodat uw raad de afweging kan maken over de voorgenomen investeringen.

Voor investeringen is een stelpost in de begroting aanwezig. Het uitgangspunt is dat deze stelpost een omvang heeft van € 200.000. Jaarlijks wordt bij het vaststellen van de programmabegroting de vrijval van eerdere investeringen, de kapitaallasten van vervangingsinvesteringen en nieuwe investeringen betrokken in het volume van deze stelpost. Indien na actualisatie van de investeringen het volume van de stelpost het bedrag van € 200.000 overstijgt, valt het meerdere boven dit bedrag vrij ten gunste van het begrotingsresultaat c.q. de algemene middelen. Bij tekorten op de stelpost wordt afhankelijk van het saldo van de meerjarenraming al dan niet een keuze gemaakt om het saldo van de stelpost aan te vullen tot de gewenste omvang van € 200.000 ten laste van de algemene middelen.

Voor het doen van (spoed-)investeringen ten laste van deze stelpost ligt de bevoegdheid bij ons college. Indien de stelpost wordt ingezet informeren wij u daarover in de halfjaarrapportage, de slotwijziging in december of uiterlijk het jaarverslag over het betreffende begrotingsjaar.

#### **Uitgangspunt 8:**

- a. *In de programmabegroting wordt het meerjareninvesteringsprogramma opgenomen. Daarbij wordt onderscheid wordt gemaakt tussen nieuwe en vervangingsinvesteringen.*
- b. *Ter dekking van vervangingsinvesteringen is een stelpost in de programmabegroting aanwezig. Het uitgangspunt is dat deze stelpost een structureel volume van € 200.000 bevat.*
- c. *Indien bij de samenstelling van de programmabegroting sprake is van een surplus boven het gewenste volume, valt het verschil vrij ten gunste van de algemene middelen.*
- d. *Indien bij de samenstelling van de programmabegroting sprake is van een tekort op het gewenste volume, wordt een keuze gemaakt of het saldo wordt aangevuld ten laste van de algemene middelen.*
- e. *Het college kan beschikken over de inzet van de stelpost vervangingsinvesteringen.*
- f. *Het college informeert uw raad in de halfjaarrapportage, de slotwijziging of het jaarverslag.*

#### *i. Prijsontwikkelingen*

Gemeenten hebben te maken met de prijsontwikkelingen in de markt, gedeeltelijk gecompenseerd via de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Deze prijsontwikkelingen kunnen worden berekend op basis van verschillende methoden. Wij hanteren in principe als basis het door het Centraal Planbureau gehanteerde percentage voor de prijzen van netto materiele overheidsconsumptie (IMOC). Dit is de gemiddelde stijging van de prijzen van de netto materiele consumptie van de collectieve sector.

Op de beleidsterreinen waar de ontwikkeling van de kosten realistischer is te begroten op basis van een ander indexcijfer dan de bovengenoemde IMOC, kan worden gekozen voor een indexcijfer dat meer passend is en/of contractueel vastgelegd is met maatschappelijke partners. Wij noemen in dit licht het voorbeeld van de NEA-index als indicator voor de stijging van vervoerskosten.

---

<sup>1</sup> Zie de Nota Activabeleid

In de kaderbrief wordt een indicatie van de te verwachten prijsontwikkeling afgegeven. De concrete uitwerkingen en de toekenning van de prijsindexatie op de budgetten vindt in de programmabegroting plaats.

#### *Prijsontwikkeling gesubsidieerde instellingen*

Jaarlijks bepalen wij op basis van subsidieovereenkomsten de prijsindexatie op de begrotingen van gesubsidieerde instellingen. In die gevallen waarin de subsidieovereenkomst niet voorziet in een prijsindexatie, wordt bij de kaderbrief de prijsindexatie op basis van een indexcijfer berekend.

Het totaalbedrag voor de prijsontwikkeling van gesubsidieerde instellingen wordt opgenomen in de kaderbrief en uitgewerkt in de programmabegroting.

#### *Prijsontwikkeling compensatie bij verbonden partijen*

Voor het bepalen en toekennen van prijscompensatie aan gemeenschappelijke regelingen is er sprake van een relatie met de Wet op de gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en onze Nota verbonden partijen. Prijscompensatie bij gemeenschappelijke regelingen wordt jaarlijks door het college voorgesteld bij de kaderbrief naar aanleiding van de door de verbonden partijen ingediende kaderbrieven en/of ontwerpbegrotingen.

Het totaalbedrag voor de prijsontwikkeling van verbonden partijen wordt opgenomen in de kaderbrief en uitgewerkt in de programmabegroting.

#### **Uitgangspunt 9:**

- a. *Prijsontwikkelingen worden in principe gebaseerd op het door het Centraal Planbureau berekende indexcijfer voor prijsontwikkeling van de overheidsconsumptie (IMOC).*
- b. *Prijsontwikkelingen bij gesubsidieerde instellingen kennen wij toe op basis van de subsidie-overeenkomst of op basis van het prijsindexcijfer IMOC.*
- c. *Prijsontwikkelingen bij verbonden partijen kennen wij toe op basis van de ontvangen kaderbrieven en/of ontwerpbegrotingen.*
- d. *Prijsontwikkelingen worden in de kaderbrief op hoofdlijnen geraamd en concreet uitgewerkt in de programmabegroting.*

#### *j. Loonontwikkelingen*

De loonontwikkeling wordt begroot op basis van de geldende cao. Indien de cao een einddatum kent in het meerjarenperspectief, dan wordt per einddatum van de cao de loonontwikkeling begroot op basis van de loonvoet sector overheid uit het Centraal Economisch Plan van het Centraal Plan Bureau (CPB). De prijsontwikkeling van werkgeverslasten voor pensioenen wordt begroot op basis van ramingen van het pensioenakkoord. Sociale premies begroten wij op basis van de meest actuele informatie van het rijk, zoals onder andere de belastingdienst.

Een indicatie van de loonontwikkeling wordt afgegeven in de kaderbrief en uitgewerkt in de programmabegroting.

#### **Uitgangspunt 10:**

- a. *Loonontwikkelingen worden gebaseerd op de geldende cao en indien de cao afloopt in het meerjarenperspectief op basis van de door het Centraal planbureau berekende loonontwikkeling overheid: de loonvoet sector overheid.*
- b. *Ontwikkelingen van werkgeverslasten voor pensioenen worden gebaseerd op ramingen van het pensioenakkoord.*
- c. *Sociale premies begroten wij op basis van de meest actuele informatie van het rijk.*
- d. *Loonontwikkelingen worden in de kaderbrief op hoofdlijnen geraamd en concreet uitgewerkt in de programmabegroting.*

#### *k. Functionele personeelsbegroting en overhead*

Wij begroten de lasten voor salarissen en sociale lasten van het personeel, kortweg de personeelsbegroting, op basis van een functionele begroting. Dit betekent dat wij de vastgestelde formatie begroten op functieprofielen en de daaraan gekoppelde salarisschalen. Dit houdt in dat wij ongeacht de bezetting en/of de inschaling van medewerkers de maximale lasten op jaarbasis begroten.

Gekoppeld aan de directe personele lasten is er sprake van indirecte lasten voor personeel. Dit betreft de overhead. Het gaat bijvoorbeeld om kosten van personeel van



ondersteunende afdelingen, huisvesting, automatisering en facilitaire ondersteuning. Deze indirecte kosten hebben geen rechtstreekse relatie met de uitoefening van een gemeentelijke taak maar zijn hieraan ondersteunend.

Wij hanteren een bedrag voor overhead zoals genoemd in de 'Handleiding overheadstarieven' van het Ministerie van Financiën. Jaarlijks wordt deze handleiding geactualiseerd.

Voor producten waarvoor leges, heffingen of rechten verschuldigd zijn, worden de directe loonkosten en de overhead en toegerekend op basis van het aantal toe te rekenen uren van medewerkers. Voor het aantal productieve uren per fte op jaarbasis gaan wij ook uit van de uitgangspunten in deze handleiding.

De toerekening van de directe en indirecte kosten vindt extracomptabel plaats. Hiermee voldoen wij aan de richtlijnen uit de notitie 'Overhead' van de Commissie BBV (2016).

#### **Uitgangspunt 11:**

- a. *Wij begroten de budgetten voor salarissen en sociale lasten op basis van een functionele personeelsbegroting.*
- b. *Per full time equivalent (fte) begroten wij naar rato overhead.*
- c. *De hoogte van de overhead wordt bepaald op basis van de meest actuele 'Handleiding overheadstarieven' van het Ministerie van Financiën.*
- d. *De overhead wordt extracomptabel toegerekend aan tariefproducten.*

#### *l. Nieuw beleid*

Onder nieuw beleid wordt verstaan:

- beleid dat niet in de door de raad vastgestelde strategische visie of het raadsprogramma is opgenomen;
- de medebewindstaken die op de gemeente afkomen.

Het nieuwe beleid wordt bij aanvang van een nieuwe bestuursperiode opgenomen in het bestuursprogramma en vervolgens jaarlijks geactualiseerd bij de programmabegroting. Vooruitlopend op de concrete uitwerking in de programmabegroting geven wij bestuurlijke ambities en ontwikkelingen in de kaderbrief weer.

In de programmabegroting vertalen wij de beleidsvoorstellen financieel en vindt er een integrale afweging plaats van de bestuurlijke ambities, ontwikkelingen, het nieuwe beleid in relatie tot de financiële, planningstechnische en formatieve mogelijkheden.

Bij voorstellen voor nieuw beleid worden alle lasten, baten en eventuele investeringskredieten in beeld gebracht, zodat een volledig beeld van de financiële consequenties van een beleidskeuze ontstaat. Dit zelfde geldt ook voor de intensivering van bestaand beleid. Na besluitvorming over nieuw en/of geïntensiveerd beleid worden alle lasten en baten opgenomen in de meerjarenbegroting voor de looptijd van het betreffende beleid.

#### **Uitgangspunt 12:**

*Bij nieuw beleid en intensivering van bestaand beleid worden alle lasten en baten in de meerjarenbegroting opgenomen voor de looptijd van het betreffende beleid.*

#### *m. Overlopende budgetten*

Om jaarlijks een integrale afweging te kunnen maken tussen de beschikbare financiële middelen en de bestuurlijke ambities, is het van belang dat het financiële kader en de planning wordt bewaakt. Dit betreft niet alleen beleid met een structureel karakter, maar ook tijdelijke projecten met een incidenteel karakter.

Omdat alle lasten en baten in de meerjarenbegroting worden opgenomen, dient bij een gewijzigde planning en/of financiële uitgangspunten te worden gerapporteerd en de begroting hier al dan niet op aangepast te worden.

Voor beleid met een incidenteel karakter, waarvoor incidentele middelen beschikbaar zijn gesteld, worden eventuele voordelen of nadelen gerapporteerd in het jaarverslag. De middelen vallen vrij in het begrotingsresultaat. Onder een incidenteel karakter verstaan wij beleid dat zich gedurende maximaal drie jaar voordoet. Het betreft hier nadrukkelijk

eenmalige zaken. Wij baseren ons bij deze formulering op de notitie incidentele baten en lasten' van de Commissie BBV (2012).

Deze beleidslijn draagt er aan bij dat u als raad vanuit uw kaderstellende rol een nieuwe afweging kan maken.

**Uitgangspunt 13:**

- a. Incidentele budgetten die in het betreffende begrotingsjaar niet zijn ingezet, vallen bij het jaarverslag vrij in het jaarrekeningresultaat.
- b. Indien het college van mening is dat het budget toch beschikbaar dient te blijven, dient dit in het jaarverslag te worden gemeld, waarna besluitvorming in de raad plaats kan vinden.

## 2.2 Stabiele en beheersbare vermogenspositie

### a. Financiële kengetallen

Zoals in hoofdstuk 1 omschreven, verstaan wij onder een gezonde financiële positie onder andere het evenwicht in de meerjarenbegroting en een stabiele en beheersbare vermogenspositie.

Een stabiele en beheersbare vermogenspositie komt onder andere aan de hand van de financiële kengetallen en signaleringswaarden van de provincie tot uitdrukking.

De provincie hanteert de volgende signaleringswaarden voor de financiële kengetallen, waarbij de drie categorieën als volgt worden geduid:

- a. Categorie A: het minst risicovol;
- b. Categorie B: gemiddeld risico;
- c. Categorie C: het meest risicovol.

Alle provincies hanteren deze signaleringswaarden. De waarden in deze categorieën zijn echter geen landelijke normen in de zin van harde eisen, aangezien de gewenste hoogte van de kengetallen afhankelijk is van de lokale situatie. Aan het niet voldoen van de signaleringswaarden zijn geen consequenties verbonden.

SIGNALERINGSWAARDEN PROVINCIE				
Kengetal		Categorie A	Categorie B	Categorie C
Netto schuldquote	a. zonder correctie doorgeleende gelden	<90%	90-130%	>130%
	b. met correctie doorgeleende gelden	<90%	90-130%	>130%
Solvabiliteitsratio		>50%	20-50%	<20%
Grondexploitatie		<20%	20-35%	>35%
Structurele exploitatieruimte		Begr >0%	Begr = 0%	Begr <0%
Belastingcapaciteit		<95%	95-105%	>105%

### b. Solvabiliteit

De solvabiliteit is het percentage het eigen vermogen (algemene reserves en bestemmingsreserves) ten opzichte van het totale vermogen.

De hoogte van de solvabiliteitsratio is niet verplicht voorgeschreven vanuit wet- of regelgeving. Wel vindt er monitoring op plaats als één van de verplicht voorgeschreven financiële kengetallen op grond van het BBV. De solvabiliteit geeft inzicht in de mate waarin wij in staat zijn om aan onze financiële verplichtingen te voldoen. Hoe hoger de solvabiliteit, hoe groter de weerbaarheid. De mate van weerbaarheid geeft in combinatie met de andere vijf financiële kengetallen een indicatie over de financiële positie van onze gemeente.

Ten aanzien van de solvabiliteit leggen wij met name de relatie met de ratio in de paragraaf risicomanagement en weerstandsvermogen in onze planning- & controlproducten. Onze algemene reserve en bestemmingsreserves hebben als doel

eventuele risico's en toekomstige uitgaven af te dekken. Onze solvabiliteitsratio dient van zodanig volume te zijn dat wij in staat zijn toekomstige risico's af te dekken. Het aanvullen van het eigen vermogen tot 50% of meer van ons totale vermogen geeft wellicht 'groen licht' in de signaleringswaarden van de provincie, maar is geen doel op zich. Een gezonde balans tussen eigen reserves en langlopende leningen is van belang om de afhankelijkheid van de rente-ontwikkelingen in de kapitaalmarkt te beperken. Een relatief hoog percentage langlopende leningen betekent namelijk dat wij een hoog risico lopen op renteschommelingen, die een effect hebben op de structurele begrotingsruimte.

In de nota risicomanagement en weerstandsvermogen hebben wij opgenomen dat wij streven naar een ratio weerstandsvermogen van tenminste ruim voldoende. Dit uit zich in een ratio tussen 1,4 en 2,0.

Het bepalen van een bandbreedte voor de solvabiliteit geeft richting voor uw raad en ons college bij het maken van keuzes en het doen van voorstellen in het financieel meerjarenperspectief. Het bepalen van een bandbreedte blijft arbitrair maar kan wel richting worden gegeven aan de hand van onze ratio weerstandsvermogen en onze wens om in beperkte mate afhankelijk te zijn van renteschommelingen op de kapitaalmarkt.

In het bedrijfsleven c.q. profitsector en de bancaire sector speelt de solvabiliteit een grotere rol dan bij overheidsinstanties. Bijvoorbeeld in financieringsvraagstukken wordt in het bedrijfsleven door banken de solvabiliteit beoordeeld en betrokken bij de afweging rondom het verstrekken van leningen. De solvabiliteit zegt immers iets over de mate waarin een bedrijf in staat is om tegenvallers met eigen middelen op te vangen. Voor overheidsinstanties is dit niet aan de orde; zij bankieren bij de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG). Het rijk speelt als achtervang een rol vanuit artikel 12 van de financiële verhoudingswet (Fvw). Dit is aan de orde bij langdurige financiële tekorten. Mede vanwege dit wetsartikel speelt bij het aangaan van geldleningen de solvabiliteit geen rol voor een bank.

In het bedrijfsleven wordt een solvabiliteit van 25% tot 40% als vrij gangbaar beschouwd. Van onze verbonden partijen vragen wij een minimale solvabiliteit van 30%.

Gezien bovenstaande achtergronden en overwegingen, stellen wij als ondergrens voor onze solvabiliteit een percentage van 30% en als bovengrens 40% voor. Hierbij stellen wij als aanvullende voorwaarde dat de ratio weerstandsvermogen aan het criterium, zoals gesteld in de 'Nota weerstandsvermogen en risicobeheersing' voldoet.

#### **Uitgangspunt 14:**

- a. *Onze solvabiliteit beweegt zich meerjarig binnen een bandbreedte van 30% - 40%.*
- b. *Indien de solvabiliteit door de bandbreedte gaat, doet het college voorstellen bij de kaderbrief of uiterlijk de programmabegroting om de solvabiliteit binnen de bandbreedte te brengen of te houden.*
- c. *De overige vijf financiële kengetallen hebben als streefwaarde categorie A.*

#### *c. Structurele toevoegingen aan de algemene reserve*

In de afgelopen jaren is er sprake geweest van overschotten op onze begroting. Deze voegen wij toe aan de algemene reserve. Ook hebben wij een risicobudget dat wij jaarlijks in de algemene reserve storten. Deze toevoegingen hebben bijgedragen aan een versterking van onze vermogenspositie. Wij stellen voor deze structurele toevoegingen te continueren en hiermee de vermogenspositie verder te versterken.

Jaarlijks zullen wij bij de samenstelling van de programmabegroting toetsen of de solvabiliteit binnen de gewenste bandbreedte van ons bovenstaande uitgangspunt 15 beweegt. Daarbij betrekken wij de structurele toevoegingen aan de algemene reserve. Binnen het totaal van de begroting dienen de betreffende toevoegingen passend te zijn. Indien de solvabiliteit binnen de bandbreedte beweegt, is er ruimte voor nieuw beleid. Hierbij dienen de uitgangspunten rondom nieuw beleid in ogenschouw te worden genomen.

#### **Uitgangspunt 15:**

- a. *Wij continueren de structurele toevoegingen aan de algemene reserve.*
- b. *Wij berekenen jaarlijks bij de programmabegroting in welke mate de structurele toevoegingen effect hebben op de solvabiliteit.*

*c. Afhankelijk van de omvang van onze solvabiliteitsratio doen wij voorstellen voor de inzet van de structurele toevoegingen.*

### **c. Uitgangspunten voor financiële rapportages**

#### *2.11 Rapportagegrenzen*

In planning- & controlproducten is sprake van een vaste opbouw van de documenten. Eén van de elementen is de financiële paragraaf. Om een goed inzicht te hebben in de ontwikkeling van de financiële positie van onze gemeente is het van belang dat helder en transparant wordt gerapporteerd over financiële consequenties.

Omdat kleine afwijkingen in de realisatie van geringe invloed zijn op de ontwikkeling van de financiële positie worden alleen effecten met een substantiële omvang opgenomen in de halfjaarrapportages en jaarverslagen. Wij achten een bedrag van € 50.000 als ondergrens passend, gezien een begrotingstotaal van circa € 95 miljoen en balanstotaal van ruim boven € 100 miljoen (volume 2017).

Wij benadrukken dat het hier gaat om afwijkingen ten opzichte van bestaande ramingen. In individuele raadsvoorstellen, de kaderbrief en de programmabegroting waar het gaat om het beschikbaar stellen van middelen, nemen wij alle effecten op, ongeacht de omvang van het bedrag. Dit aangezien het beschikbaar stellen van budgetten een bevoegdheid is van uw raad.

#### **Uitgangspunt 16:**

- a. *De ondergrens voor het rapporteren van financiële afwijkingen in halfjaarrapportages en jaarverslagen is € 50.000.*
- b. *In deze twee planning- & controldocumenten wordt het totaalbedrag van deze zogenoemde 'kleine verschillen' benoemd.*
- c. *Indien het totaal van de kleine verschillen de som van € 250.000 overstijgt, wordt door middel van een toelichting inzicht gegeven in de onderwerpen en oorzaken die ten grondslag liggen aan deze verschillen.*