Commissie BBV

Meerjarig Financieel inzicht voor de raad

De samenhang tussen beleid en kengetallen

Hoe krijg je inzicht in de financiële positie en de financiële ruimte?

Commissie BBV

Inhoud

1. Inleiding 4

Leeswijzer 5

2. Samenhang der dingen 6

2.1 Financiële positie 7

2.2 Trendanalyse 8

2.3 Financiële ruimte 10

3. Financiële kengetallen 11

3.1 Achtergrond kengetallen 11

3.2 Kengetallen ter ondersteuning van de beoordeling van de financiële positie 11

3.3 Betekenis kengetallen 13

4. Meerjarenraming 19

4.1 Waarom een meerjarenraming 19

5. Resultaat 21

5.1 Baten 21

5.2 Lasten 22

5.3 Verschillenanalyse 22

5.4 Vaststellen karakter van resultaat 23

5.5 Bestemmen van resultaat 24

6. Reserves 25

6.1 Definitie en aard 25

6.2 Toelichting 25

7. Voorzieningen 27

7.1 Definitie en aard 27

7.2 Toelichting 28

8. Overige ratio's in de jaarstukken en begroting 29

8.1 Weerstandsratio 29

8.2 Renterisiconorm 30

8.3 Kasgeldlimiet 30

8.4 EMU-saldo 31
Bijlage 1 Voorbeelden weergave trendanalyse 32
Bijlage 3 Format kengetallen 36
Bijlage 2 Berekening kengetallen 37

1. Inleiding

Elke gemeente[1] heeft een unieke identiteit: die wordt bepaald door onder meer de omvang, de ligging ten opzichte van de industrie, historisch karakter en de ligging in de regio. Elke gemeente ontwikkelt ook haar eigen samenwerking tussen college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad.

Wat niet uniek is, is de kaderstellende, autoriserende en controlerende rol van de gemeenteraad. De begroting is het belangrijkste instrument bij de kaderstellende rol van de gemeenteraad. Deze wordt door het college voorbereid en aan de raad ter vaststelling voorgelegd. Het gaat daarbij niet alleen om de lasten en baten van het (komende) begrotingsjaar, maar ook om investeringsuitgaven en andere voorstellen – zoals nieuw beleid - die de financiële positie voor meerdere jaren kunnen beïnvloeden. Het is dan ook van groot belang dat raadsleden goed inzicht hebben in de gevolgen van de besluitvorming op korte en lange termijn rondom de begroting.

De aandacht voor de financiële positie van de gemeente door de gemeenteraad komt vanuit haar controlerende rol. Dit betekent dat ten minste twee keer per jaar, bij de begrotingsbehandeling en bij de vaststelling van de jaarrekening, de gemeenteraad aandacht kan geven aan de (ontwikkeling) van de financiële positie van de gemeente. Omdat de begroting zo'n belangrijke rol speelt bij de kaderstellende rol is er een eigenstandig wettelijk kader voor gemeenten voor begroting en verslaggeving: het Besluit Begroten en Verantwoorden (BBV). Het BBV geldt vanaf 2004 en is in 2016 vernieuwd om de kaderstellende en controlerende rol van de raad te versterken. De vernieuwingen kwamen voort uit de wens om een betere financiële vergelijkbaarheid tussen gemeenten mogelijk te maken en om meer inzicht te hebben in elkaars financiële positie. Dit laatste gegeven de noodzaak om tijdig bij te kunnen sturen in economisch slechte tijden en de onderlinge solidariteit als een gemeente in de problemen komt.

Bij deze wijziging stond toegankelijke en betrouwbare informatie voor de raad ten behoeve van de sturing (kaderstelling en autorisatie) en controle centraal. De BBV regelgeving bevat veel begrippen en termen die toelichting behoeven voor de niet dagelijkse gebruikers zoals raadsleden. Dit vormt de aanleiding voor het schrijven van deze notitie. De notitie kan ook toegevoegde waarde hebben voor het college, aangezien zij als taak heeft de raad van adequate informatie te voorzien.

[1] Waar gemeente staat kan ook provincie of waterschap worden gelezen. Waar raadsleden staan kan ook leden van Provinciale Staten of leden van het Algemeen Bestuur worden gelezen.

Leeswijzer

Met deze notitie beoogt de commissie BBV om de gebruiker (met name de raadsleden) uitleg te geven hoe de diverse onderdelen uit de begroting en jaarrekening in samenhang gezien kunnen worden om een oordeel te vormen over de financiële positie van de gemeente en/of de gevolgen te overzien van bepaalde beleidskeuzes voor de ontwikkeling van die financiële positie. Daarom gaat deze notitie specifiek in op enkele onderdelen die in het BBV zijn voorgeschreven en die erop gericht zijn om de raad (meer) inzicht te geven in de financiële positie van de gemeente op de korte en langere termijn. Voordat op de verschillende onderdelen afzonderlijk wordt ingegaan, wordt in deze notitie aan de hand van een schema getracht de samenhang tussen de verschillende onderwerpen aan te geven. De onderwerpen worden geduid waarbij aangegeven wordt wat het belang voor de raad is en hoe het onderwerp toegelicht moet worden. De notitie is als volgt opgebouwd:

- Samenhang der dingen (hoofdstuk 2)
- Financiële kengetallen (hoofdstuk 3)
- Meerjarenraming (hoofdstuk 4)
- Resultaat (hoofdstuk 5)
- Reserves (hoofdstuk 6)
- Voorzieningen (hoofdstuk 7)
- Overige ratio’s in jaarstukken en begroting (hoofdstuk 8)

Deze notitie gaat in op de financiële kengetallen die in artikel 11 van het BBV worden voorgeschreven maar besteedt geen aandacht aan de beleidsindicatoren die ook verplicht moeten worden opgenomen. De beleidsindicatoren geven namelijk inzicht in het gevoerde beleid, niet in de financiële positie. De notitie geeft wel een kort overzicht van andere financiële indicatoren die vanuit de wetgeving in de begroting en/of jaarrekening moeten worden opgenomen en bijdragen aan dat inzicht.

2. Samenhang der dingen

De financiën van een gemeente zoals weergegeven in de (meerjaren)raming vormen een essentieel kader voor de gemeente om haar doelstellingen en ambities te kunnen realiseren. De begroting gaat over het maken van keuzes. Waar zetten wij ons geld (de financiën) voor in? Begroting en jaarrekening, inclusief de (geprognosticeerde) balans moeten samen het inzicht in de financiële positie geven. Daarbij gaat het om de vragen "zijn we financieel wendbaar en weerbaar (ook op de langere termijn)", "kunnen we de financiële risico's aan" en "is er ruimte voor nieuw beleid". Antwoord op de vragen over financiële wendbaarheid en weerbaarheid zijn vooral te vinden in de financiële kengetallen (hoofdstuk 3). Hoe de risico's opgevangen kunnen worden staat vooral in de paragraaf weerstandsvermogen en risicomanagement (hoofdstuk 8). Welke ruimte er is voor nieuw beleid is op te maken uit de meerjarenraming (hoofdstuk 4). Daarbij is belangrijk in hoeverre baten en lasten structureel in evenwicht zijn.

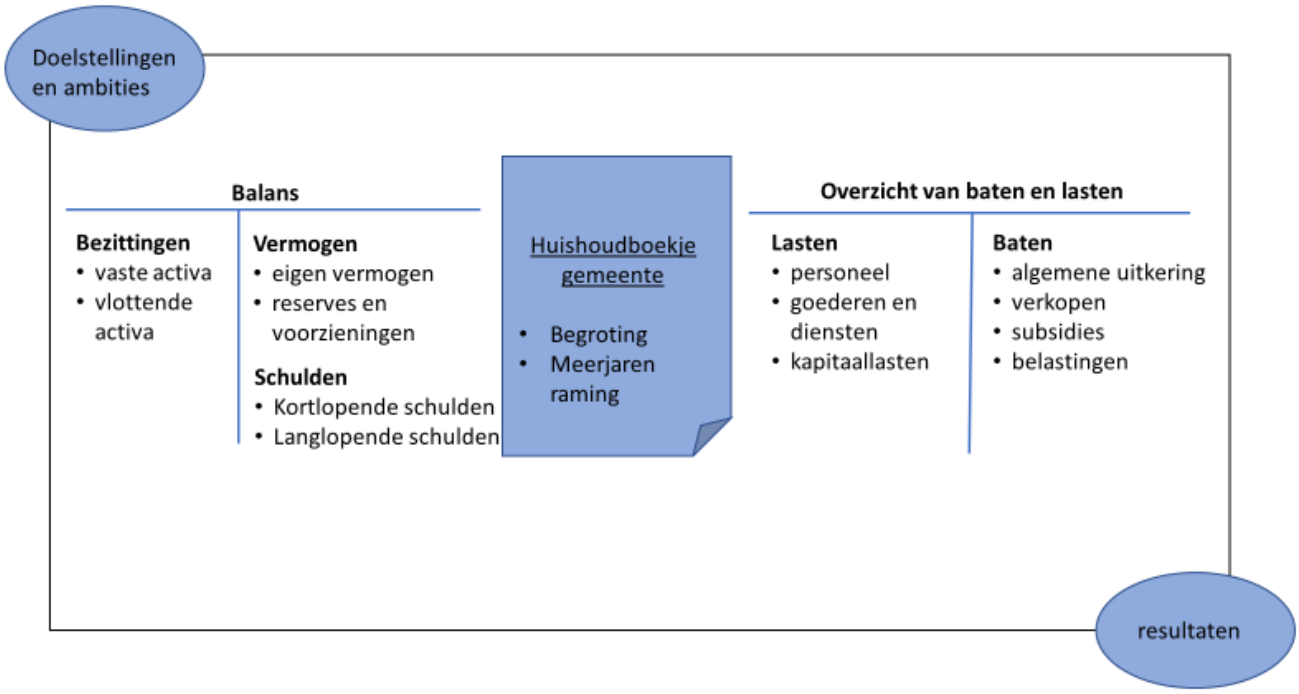


De gemeentelijke begroting is te zien als het huishoudboekje. In het overzicht van baten en lasten (de exploitatie) wordt aangegeven hoeveel geld er binnen komt (baten) en hoeveel er wordt uitgegeven (lasten). De balans geeft aan welke bezittingen er zijn en hoe die zijn gefinancierd (met eigen geld (reserves) of met leningen). De meerjarenraming is de verbindende schakel. Daarin wordt aangegeven welke doelstellingen men wil bereiken, wat men daarvoor gaat doen en hoeveel dat mag kosten. Met de meerjarenraming worden

plannen voor de komende periode financieel vertaald en worden prognoses opgesteld. De jaarstukken (jaarverslag en jaarrekening) laten zien wat daarvan is gerealiseerd en tegen welke kosten. Voor een goed inzicht in de financiële positie van een gemeente moet dus gekeken worden naar zowel het overzicht van baten en lasten als de balans. Alleen het overzicht van baten en lasten of alleen de balans van één (begrotings)jaar geeft niet een volledig beeld. Om goed en snel inzicht te hebben in de financiële positie van de gemeente is daarom belangrijk dat:

- de belangrijkste indicatoren en kengetallen van de balans en van de baten en lasten in samenhang worden gepresenteerd en toegelicht.
- de ontwikkeling van deze samenhang in de loop van de tijd (de afgelopen jaren en toekomstige (minimaal) vier begrotingsjaren) worden opgenomen en toegelicht. Dit kan in de vorm van een trendanalyse voor de gemeenteraad kort en bondig op een beperkt aantal pagina's worden weergegeven.

Het weergeven van deze informatie in makkelijk leesbare tabellen, grafieken en illustraties aangevuld met concrete toelichtende teksten vergroot de toegankelijkheid voor de gemeenteraad.



2.1 Financiële positie

Voor een gemeenteraad is het belangrijk te weten hoe de gemeente er financieel voorstaat en of gewenste keuzes financieel haalbaar zijn. Want hoewel geld een middel is om doelen

te realiseren, bepaalt de hoeveelheid beschikbare middelen in welke mate de doelen gerealiseerd kunnen worden. Daarnaast is het ook van belang om inzicht te hebben in de financiële risico's en wat het effect op de financiële positie van de gemeente is wanneer deze risico's zich daadwerkelijk manifesteren. De financiële positie is te vinden in een aantal overzichten waarvan de balans (bij de jaarrekening) en "de uiteenzetting van de financiële positie (met de geprognosticeerde balans)" bij de begroting de belangrijkste zijn. De verplichte financiële kengetallen die zijn opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing (zie hoofdstuk 3) helpen raadsleden om dat inzicht verder te krijgen, maar ook andere paragrafen bevatten relevante informatie. De financiële positie is altijd een momentopname waardoor een getal alleen niet zoveel zegt. Het gaat om de verbanden tussen de getallen en de ontwikkeling van getallen over een aantal jaren. Daarom is het belangrijk dat naast een jaarbegroting, waarin de cijfers voor het komend jaar worden weergegeven, ook een meerjarenraming aanwezig is waarin ingegaan wordt op de cijfers voor de jaren erna. De meerjarige reeks van de financiële kengetallen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting zijn gebaseerd op de cijfers uit de geprognosticeerde balans in de begroting en de meerjarenraming. Voor een goed inzicht in de ontwikkeling van de financiële positie is het van belang dat de meerjarenraming en de geprognosticeerde balans aansluiten op de jaarbegroting waarbij adequaat onderbouwde verwachtingen en ontwikkelingen vertaald worden in cijfers.

2.2 Trendanalyse

Op basis van de informatie in de begroting en jaarrekening kan met een trendanalyse de ontwikkeling in de tijd van de financiële positie en de verwachte toekomstige financiële positie worden weergeven. Dit is het vertrekpunt voor in de (meerjaren)raming voorgestelde maatregelen. Hierbij dient elke gemeente een eigen normering te definiëren waar het gaat om de vraag wanneer de financiële positie als gunstig of ongunstig kan worden aangemerkt. Gelet op het belang voor de gemeenteraad om in één oogopslag de stand en de ontwikkeling van de financiële positie van de gemeente te kunnen zien en beoordelen, wordt een trendanalyse van een beperkt aantal pagina's in de begroting in overweging gegeven. Een andere mogelijkheid is periodieke presentaties aan de raad waarbij de verschillende onderdelen uit begroting en/of jaarrekening in samengevatte vorm worden aangereikt met als doelstelling het getoonde beeld nader te duiden en te bespreken.

Met een trendanalyse worden de samenhang, de ontwikkeling en de veranderingen van de financiële positie vanuit het verleden naar de toekomst gepresenteerd, gesignaleerd en geduid. Wat een trend precies is, of wanneer iets een trend is, kan voor verschillende partijen anders zijn. Daarom is het belangrijk om normen of streefwaarden met elkaar te

definiëren. Het analyseren van een trend heeft een kwantitief aspect (de getallen) en een kwalitatief aspect (de trend en duiding hiervan) Bij de kwantitatieve aspecten worden historische gegevens, aangevuld met bekende toekomstige ontwikkelingen, geëxtrapoleerd naar de toekomst. Bij de kwalitatieve analyse wordt aangegeven hoe de ontwikkeling van de financiële positie kan worden geduid, wat de trend van de financiële positie is op basis van de begroting, meerjarenraming en geprognosticeerde balans en wat de aandachtspunten (risico's) en mogelijkheden (kansen) zijn van de trend. Daarbij ontstaat het inzicht en de mogelijkheid om op een meer creatieve manier na te denken over de gewenste ontwikkelingsrichting van de van de financiële positie, de (on)mogelijkheden die de financiële positie biedt en de kaderstellende keuzes die de gemeenteraad daarbij kan stellen. Deze kwalitatieve analyse kan worden aangevuld met een scenario-analyse, waarbij voor verschillende keuzes die de gemeenteraad kan maken de begrote effecten op de financiële positie worden uitgewerkt. Zowel het kwantitatieve als het kwalitatieve deel van de trendanalyse hebben als doel de ontwikkeling en verandering van de financiële positie in samenhang en in de tijd te duiden en ruimte te maken voor een gesprek over het ontwikkelen van nieuwe ideeën en strategieën.

De toelichting en duiding van de samenhang en ontwikkeling, met bijhorende aandachtspunten en kansen is het kwalitatieve aspect van de trendanalyse. Wanneer bij de kwalitatieve analyse ook scenario's zijn uitgewerkt met de ontwikkeling van de financiële positie bij verschillende toekomstige keuzes (meer investeren of minder investeren, meer of juist minder woningen bouwen, sparen of reserves besteden etc.) of ontwikkelingen (economische recessie of juist hoogconjunctuur) ontstaat een goed inzicht in de effecten hiervan op de toekomstige financiële positie. De gemeenteraad kan dan de keuze voor een scenario in relatie tot de consequentie voor de financiële positie voor de gemeente goed bediscussiëren en afwegen.

Een korte en bondige trendanalyse met de samenhang en ontwikkeling van de financiële positie komt niet in de plaats van het verplichte format zoals voorgeschreven door het BBV, maar ondersteunt de gemeenteraad bij het lezen, duiden en in onderlinge samenhang beoordelen van de verschillende verplichte (ken)getallen en overzichten Het is dus vooral een hulpmiddel voor het voeren van het gesprek over de financiële positie in de raad en voor het maken van de keuzes en bijhorende gevolgen voor de financiële positie. Zie bijlage 1 voor mogelijke voorbeelden om een trendanalyse grafisch te ondersteunen.

2.3 Financiële ruimte

Voor raadsleden is het van belang om te weten of er financiële ruimte is voor nieuw beleid of dat er juist bezuinigd moet worden. Vaak bevat de begroting of meerjarenraming begrotingsruimte die gereserveerd is voor baten en lasten (bijvoorbeeld stelposten) en/of nog te realiseren bezuinigingen (taakstellingen).

Een ***stelpost*** is een van oorsprong boekhoudkundig begrip en wordt gebruikt als de werkelijke lasten of baten nog niet exact bepaald kunnen worden. Dat kan het gevolg zijn van onzekerheid over de omvang (kwantiteit) van de te verstrekken dienstverlening, maar kan ook verband houden met de onzekerheid over de hoogte van de lasten of baten, bijvoorbeeld in het geval van een aanbesteding of een te verkrijgen uitkering of subsidie.

Een ***taakstelling*** kan zowel voortkomen uit bezuinigingen die een externe oorsprong hebben (zoals kortingen op het gemeentefonds), als uit intern beleid bijvoorbeeld om ruimte te maken voor nieuw beleid.

Voor raadsleden is het vaak lastig te zien waar de bezuinigingsopgave of juist de ruimte zit. Bijna alle gemeenten hebben te maken met bezuinigingsoperaties, takendiscussies, (ruimte voor) nieuw beleid en financiële onzekerheden, zoals bijvoorbeeld de decentralisaties van rijkstaken. Daarom is het nuttig om specifiek in te gaan op deze begrippen bij de toelichting op de financiële positie en bij de meerjarenraming.

Behalve het benoemen van de stelposten en taakstellingen biedt het nader toelichten van de wijze waarop de voorgenomen bezuinigingen en het nieuwe beleid voor de komende jaren zijn vertaald in de begroting voor raadsleden veel inzicht. Vanuit de kaderstellende rol is het belangrijk dat de raad goed inzicht heeft wat die stelposten en taakstellingen zijn en daar ook expliciet haar goedkeuring aan geeft. Wanneer deze toelichting niet gegeven wordt loopt de gemeenteraad het risico dat onder de noemer van een stelpost allerlei zaken door het college worden ingevuld en beslag wordt gelegd op mogelijke financiële ruimte voor nieuw beleid zonder dat de gemeenteraad zich daarvan bewust is.

3. Financiële kengetallen

3.1 Achtergrond kengetallen[2]

Met het opnemen van kengetallen in de begroting wordt beoogd de raadsleden in staat te stellen inzicht te krijgen in de financiële positie en de exploitatieruimte van een gemeente. De manier waarop de kengetallen worden berekend, is opgenomen in bijlage 3 van deze notitie. In deze notitie wordt verder niet ingegaan op de wijze waarop de berekeningen tot stand komen. In bijlage 2 wordt aangegeven op welke plaats in de begroting de kengetallen gepresenteerd moeten worden. Ook wordt daar ingegaan op het te hanteren format.

De kengetallen geven inzicht in de financiële weerbaar- en wendbaarheid. Zij leggen verbanden tussen een aantal aspecten die elk voor een verantwoord oordeel van de financiële positie relevant zijn. Zij helpen daarmee de raadsleden bij hun kaderstellende en controlerende rol. De kengetallen vervullen echter ook een belangrijke rol bij het beoordelen van beleidsvoorstellen omdat hiermee inzicht kan worden gekregen in de financiële consequenties van voorstellen die aan de raad worden voorgelegd.

3.2 Kengetallen ter ondersteuning van de beoordeling van de financiële positie

Het BBV schrijft in artikel 11, lid 2d een vijftal specifieke kengetallen voor. Deze moeten vervolgens worden opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing volgens artikel 11 lid 2[3]:

- Netto schuldquote en de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen
- Solvabiliteitsratio
- Grondexploitatie
- Structurele exploitatieruimte
- Belastingcapaciteit

[2] In dit hoofdstuk wordt veelvuldig gebruik gemaakt van de cijfers zoals deze zijn gepubliceerd in begrotingen, jaarstukken en website. De juistheid van de berekeningen is niet door de commissie BBV getoetst.

[3] https://wetten.overheid.nl/BWBR0036853/

Commissie BBV

Sturen met financiële kengetallen

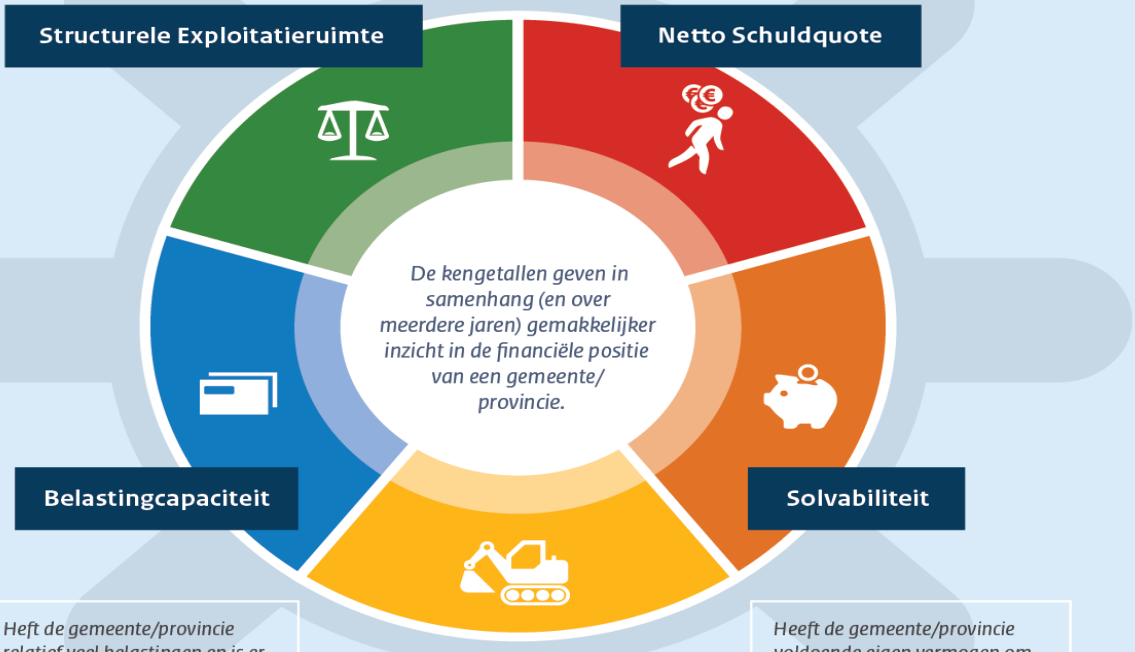
Financiële situatie gemeente / provincie

Heeft de gemeente/provincie voldoende structurele baten om haar structurele lasten te dekken?

Hoe hoger dit percentage, hoe beter

Heeft de gemeente/provincie een hoge schuld en hoeveel daarvan is doorgeleend aan derden? De netto schuldquote bestaat dus uit twee ratio's: zowel in- als exclusief doorgeleende gelden.

Hoe lager deze percentages, hoe beter



Heft de gemeente/provincie relatief veel belastingen en is er ruimte om deze belastingen te verhogen?

Hoe lager dit percentage, hoe beter

Heeft de gemeente/provincie voldoende eigen vermogen om aan haar financiële verplichtingen te voldoen?

Hoe hoger dit percentage, hoe beter

Grondexploitatie kan risicovol zijn. Heeft de gemeente/provincie relatief veel grond en loopt zij daardoor veel risico?

Hoe lager dit percentage, hoe beter

Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Kengetallen alleen zeggen nog niet veel: het gaat enerzijds om de onderlinge relatie tussen kengetallen (en andere variabelen) en anderzijds om de ontwikkeling in de tijd die de kengetallen laten zien. In het BBV is het verplicht gesteld dat in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing een beoordeling opgenomen wordt van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie[4]. Daarbij is ook de ontwikkeling van een kengetal over meerdere jaren relevant. Die meerjarige trend kan laten zien of de financiële positie verbetert of juist verslechtert.

De interpretatie van de kengetallen in relatie tot de financiële positie is geen objectieve wetenschap maar is een zaak van duiding van de cijfers in de lokale context door het college en de gemeente(raad). Of en zo ja in welke mate een bepaalde waarde van een kengetal tot het nemen van acties moet leiden wordt dan ook bepaald door het belang dat het college en de gemeenteraad aan de waarde of de ontwikkeling van een kengetal geeft. Kengetallen kunnen ook de consequenties weergeven van het vastgestelde of voorgestelde beleid.

Ook winnen kengetallen aan betekenis als zij in een vergelijking tussen gemeenten in beschouwing worden genomen[5]. Omdat de situatie per gemeente verschilt is de toelichting op en nadere analyse van de kengetallen van belang voor een goede interpretatie. Vanuit het BBV is er bewust voor gekozen –gezien het verschil in situatie- om geen normering aan de kengetallen toe te kennen omdat er meer waardering wordt toegekend aan een adequate toelichting bij de kengetallen. De raad kan zelf streef- of normwaarden vaststellen. Deze normwaarden kunnen raadsleden gebruiken bij hun beoordeling van het kengetal in de eigen begroting of jaarrekening.

3.3 Betekenis kengetallen

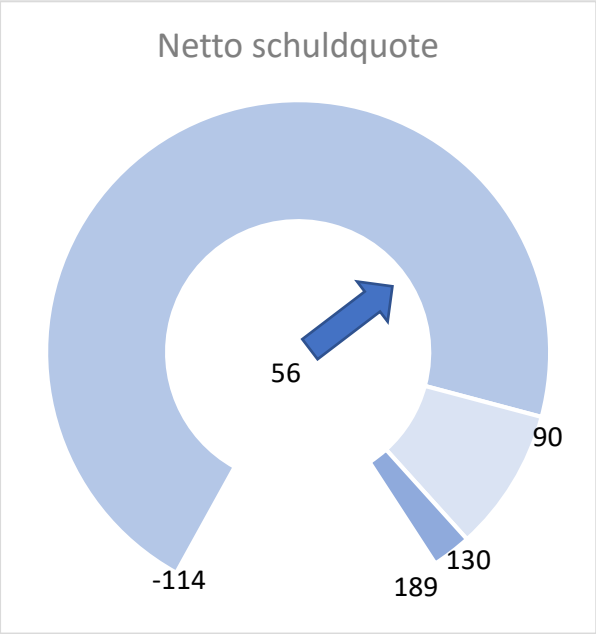
Netto schuldquote

Dit kengetal geeft inzicht in het niveau van de gemeentelijke schuldenlast ten opzichte van het totaal van de baten. Het geeft daarmee een indicatie van het beslag dat de financieringslasten op de exploitatie leggen en daarmee op de vrije ruimte in de exploitatiebegroting. Hoe hoger de schuld, hoe hoger de netto schuldquote. Daarnaast wordt de netto schuldquote, gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, als apart cijfer gepresenteerd. Zo wordt duidelijk wat het aandeel van de verstrekte leningen in de exploitatie is en wat dit betekent voor de schuldenlast.

[4] Artikel 11 lid 2e BBV

[5] Voor onderling vergelijking van de financiële kengetallen tussen (groepen) van gemeenten op begrotings- of rekeningbasis zie https://www.findo.nl/

In het algemeen geldt dat een lager percentage beter is dan een hoger. Een hoge netto schuldquote hoeft echter op zichzelf geen probleem te zijn. Of dat het geval is valt niet direct af te leiden uit de netto schuldquote zelf, maar hangt af van meerdere factoren. Zo kan een hoge schuld worden veroorzaakt doordat er leningen zijn afgesloten en die gelden vervolgens worden doorgeleend aan bijvoorbeeld woningbouwcorporaties die op hun beurt weer jaarlijks aflossen. In dat geval hoeft een hoge schuld geen probleem te zijn.

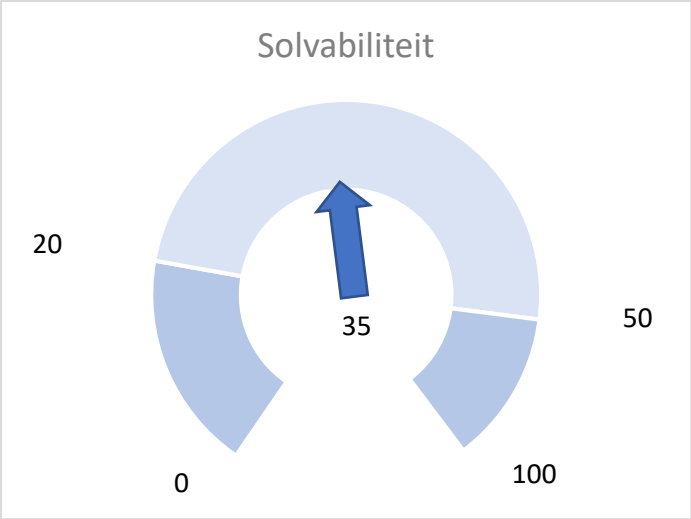


Bij een negatieve netto schuldquote heeft een gemeente meer vorderingen dan schulden. De gemiddelde netto schuldquote van alle gemeenten ligt op 56. Het merendeel van de gemeenten (ruim 85%) heeft volgens landelijke cijfers over 2017 een waarde tussen de 114 (negatief) en de 90 (positief). Daarna volgt een groep van 11% met een quote tussen de 90 en 130 en een kleine groep van 3% die hoger scoort dan 130. De verdeling voor de gecorrigeerde schuldquote laat een vergelijkbaar beeld zien.

Wanneer schulden worden aangaan voor het financieren van duurzame investeringen waarbij de financieringslasten (rente) meerjarig in de begroting gedekt zijn, dan is er sprake van een gezonde financiering. Dit is daarentegen niet het geval wanneer langdurige schulden worden aangegaan voor het financieren van eenmalige consumptieve bestedingen.

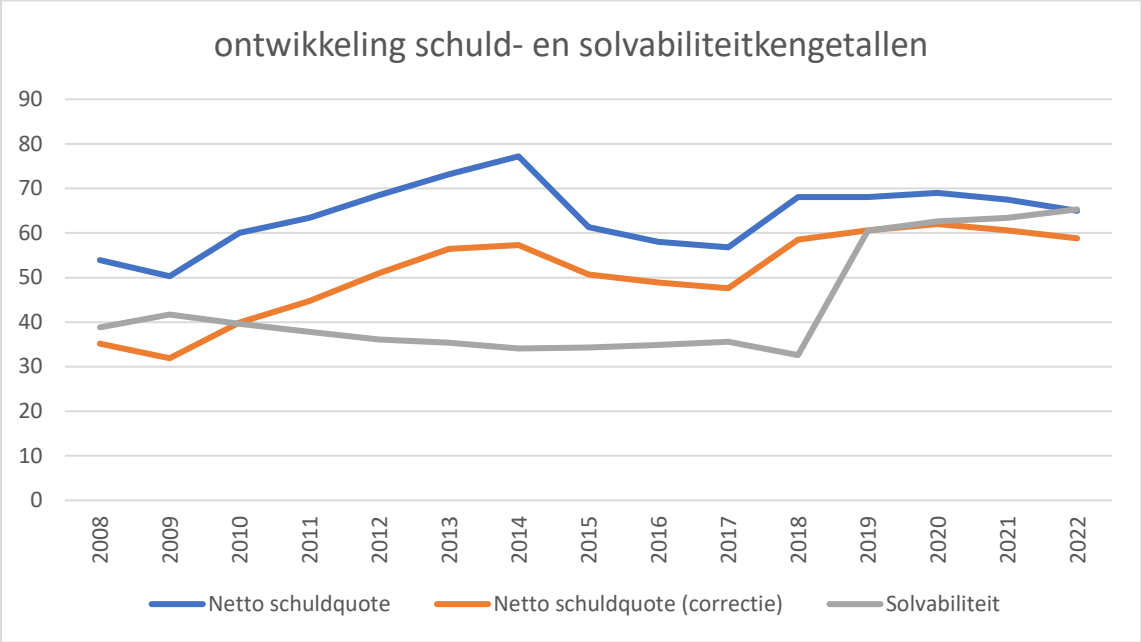
Solvabiliteitsratio

Dit kengetal geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Het geeft de verhouding tussen het eigen vermogen (het totaal van de algemene reserve en de bestemmingsreserves) en de totale balansomvang weer. Hoe hoger dit percentage, hoe gunstiger dit is voor de financiële weerbaarheid van de gemeente. Ook hier geldt dat het belangrijk is om het kengetal te duiden in de context.



De solvabiliteit van een gemeente ligt per definitie tussen de 0 en 100. Iets meer dan 15% van de gemeenten had in 2017 een solvabiliteit van minder dan 20 en 24% van de gemeenten had een solvabiliteit hoger dan 50. De meerderheid van de gemeenten (62%) bevindt zich tussen de 20 en 50. Het gemiddelde voor heel Nederland was 35.4.

Grafieken die een lange termijn ontwikkeling weergeven kunnen raadsleden helpen bij het verkrijgen van inzicht in de financiële ontwikkelingen. Hieronder is een grafiek opgenomen die de ontwikkeling in de periode 2008 tot 2022 van de netto- en gecorrigeerde schuldquota en solvabiliteit voor alle Nederlandse gemeenten laat zien. Daarin is zichtbaar dat gedurende de financiële crisis deze kengetallen een duidelijke verslechtering te zien geven en vanaf 2014 herstel is opgetreden.

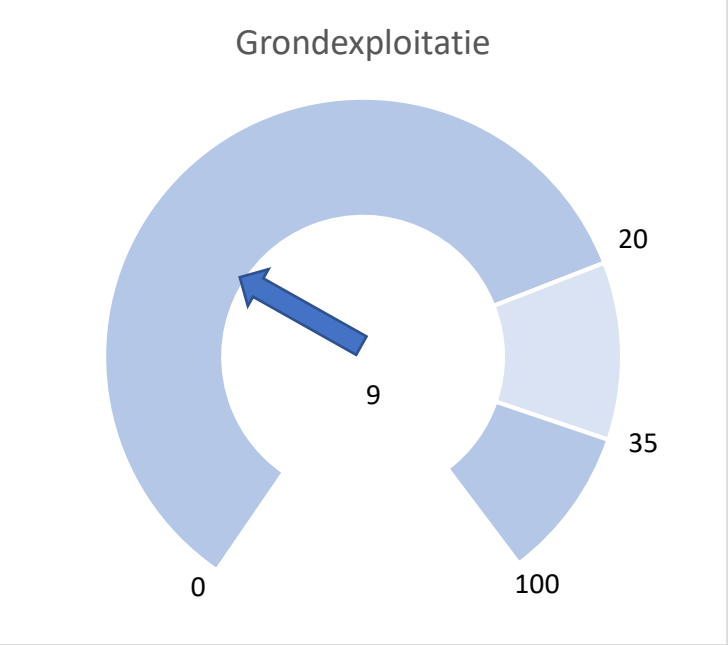


De solvabiliteit kan dalen of stijgen. In de volgende tabel worden een aantal (niet uitputtende) voorbeelden van ontwikkelingen gegeven die de solvabiliteitsratio beïnvloeden.

Stijgen	Dalen
• Toename van de algemene en /of bestemmingsreserves	• Afname van algemene en /of bestemmingsreserves
• Positief saldo van baten en lasten	• Toename van de voorzieningen
• Aflossing kort of langlopende schuld	• Toename kort- of langlopende schuld
• Afname ontvangen voorschotten uitkeringen met specifiek bestedingsdoel	

Grondexploitatie

Het kengetal grondexploitatie geeft aan hoe groot de grondpositie (de waarde van de grond) is ten opzichte van de totale (geraamde) baten van de gemeente. In het algemeen geldt: hoe lager dit percentage hoe beter. De afgelopen jaren is gebleken dat grondexploitatie een forse impact kan hebben op de financiële positie van een gemeente. Wanneer een gemeente leningen heeft afgesloten om grond te kopen voor een (toekomstige) woningbouwproject dan heeft zij een schuld. Bij de beoordeling van een dergelijke schuld is het van belang om te weten of deze schuld kan worden afgelost wanneer het project wordt uitgevoerd. Van de opbrengst van de verkochte gronden kan immers de schuld worden afgelost. Er is een directe relatie met de kengetallen netto schuldquote en solvabiliteit.

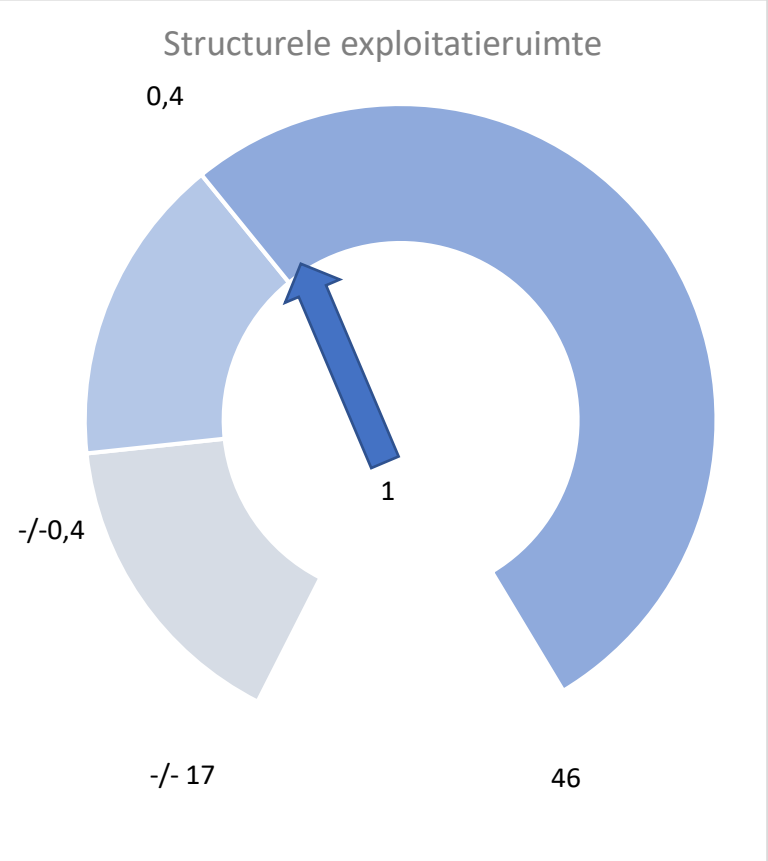


In 2017 had 75% van de gemeenten een waarde onder de 20. Van de gemeenten had 15% een waarde tussen de 20 en 25 en 10% van de gemeenten een waarde boven de 35. Bij deze laatste groep komen waarden voor van boven de 50 wat wijst op een groot beslag en daarmee risico van de grondexploitatie op de exploitatie van de gemeente. Het gemiddelde in 2017 voor heel Nederland bedroeg 9.

Structurele exploitatieruimte

In dit kengetal komt tot uitdrukking of een gemeente over voldoende structurele baten beschikt om de structurele lasten te dekken. Dit cijfer helpt mee om te beoordelen welke structurele ruimte een gemeente heeft om de eigen lasten te dragen of welke structurele

stijging van de baten of structurele daling van de lasten daarvoor nodig is. Wanneer dit percentage negatief is, betekent het dat het structurele deel van de baten onvoldoende ruimte biedt om de structurele lasten te blijven dragen. Een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten (waaronder de financieringslasten) te dekken. Een cijfer van rond de nul (tussen – 0,4 en 0,4) betekent dat structurele baten en lasten min of meer in evenwicht zijn.



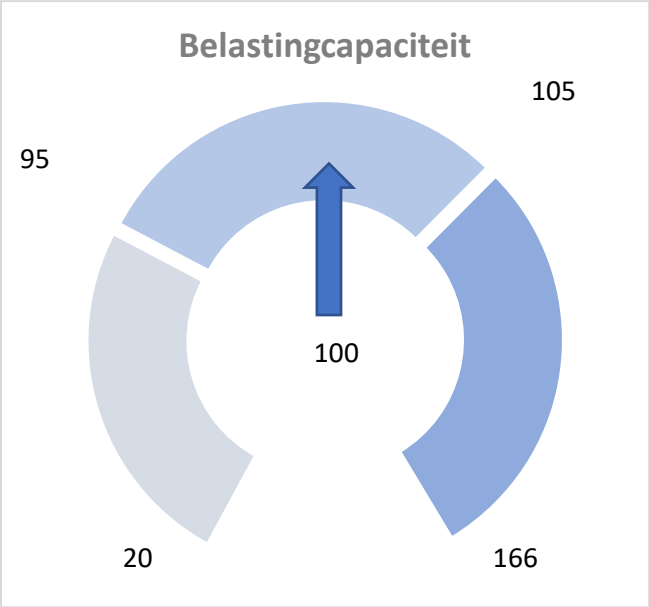
Uit de cijfers over 2017 blijkt dat bij een kleine 20% van de gemeenten sprake is van structureel evenwicht. Zo'n 20% van de gemeenten heeft meer structurele lasten dan baten en heeft dan ook een negatieve exploitatieruimte. Voor 62% van de gemeenten geldt dat zij meer structurele baten dan lasten hebben en daarmee een positieve exploitatieruimte. Als het evenwicht ruimer geformuleerd wordt, bijvoorbeeld tussen -/-2 en 2 dan is 60% van de gemeenten in structureel evenwicht qua baten en lasten.

Belastingcapaciteit

Dit kengetal geeft, volgens de Regeling (zie bijlage 3), inzicht in hoe de woonlasten voor een gezin bij een gemiddelde WOZ-waarde in de gemeente zich verhouden tot de landelijk gemiddelde woonlasten van een gezin. Als dit percentage laag ligt, hoeft dat nog niet te betekenen dat de gemeente meer inkomsten uit belastingen zou kunnen verwerven. De lagere woonlasten kunnen immers ook veroorzaakt zijn door een lagere gemiddelde WOZ-waarde in de gemeente ten opzichte van het landelijk gemiddelde.

Om te kunnen bepalen of de gemeente nog ruimte heeft om de belastingen te verhogen is het nodig om na te gaan in hoeverre de riool- en afvalheffingen kostendekkend zijn en hoe het OZB-tarief van de gemeente zich verhoudt tot het landelijk gemiddelde. Het verhogen

van de tarieven is een politieke keuze. De belastingen, die voor de inwoners de woonlasten vormen, zijn (naast de Rijksbijdragen) de belangrijkste eigen baten voor een gemeente. De riool- en afvalstoffenheffing zijn een bijzonder aandachtspunt omdat de heffing niet kostendekkend hoeft te zijn, maar ook lager mag worden vastgesteld (er is dan sprake van belastingcapaciteit die niet benut wordt). Overigens geldt voor heffingen en retributies dat deze maximaal kostendekkend mogen zijn. Lokale heffingen bestaan daarnaast uit belastingen op parkeren, toeristenbelasting, milieuheffing, hondenbelasting en dergelijke. Maar ook inkomsten uit het verstrekken van paspoorten en vergunningen maken onderdeel uit van de baten van een gemeente.



Uit de grafiek blijkt dat in 2017 de helft van de gemeenten onder het landelijk gemiddelde aan belastingopbrengsten ligt en de andere helft boven dit gemiddelde.

4. Meerjarenraming

4.1 Waarom een meerjarenraming

De meerjarenraming geeft inzicht in de financiële consequenties van zowel het gevoerde als het voorgenomen beleid. Daarbij gaat het niet alleen om reeds vastgestelde investeringen of subsidies, maar juist ook om de gevolgen van nieuwe voorstellen. De uiteenzetting van de financiële positie van het begrotingsjaar en de meerjarenraming zijn twee afzonderlijke onderdelen. De begroting wordt vastgesteld door de raad. De meerjarenraming wordt, gezien de toekomstgerichtheid niet vastgesteld, omdat dan impliciet de begroting voor die jaren ook zou worden vastgesteld. Ondanks het feit dat de raad de meerjarenraming niet vaststelt, is het wel belangrijk dat de raad deze kritisch in beschouwing neemt. Een goede toelichting daarbij is essentieel. Voor een goed inzicht in de financiële positie kan het raadzaam zijn om periodiek ook een aantal jaren terug te kijken; hoe ontwikkelen de kengetallen zich in de loop der tijden.

De meerjarenraming geeft inzicht in de financiële positie voor de drie jaren volgend op het begrotingsjaar. In de meerjarenraming worden niet alleen de baten en lasten voor de komende jaren opgenomen. Er dient ook een geprognosticeerde balans te worden opgenomen voor de drie jaren die volgen op het begrotingsjaar. Deze geprognosticeerde balans is nodig om de kengetallen (uit hoofdstuk 3) voor de toekomstige jaren te berekenen. De meerjarenraming moet in beginsel structureel sluitend zijn, dat wil zeggen dat meerjarig de structurele baten en lasten met elkaar in evenwicht moeten zijn. Juist de meerjarenraming geeft inzicht wanneer dit niet het geval is en er begrotingsruimte dan wel begrotingstekorten te verwachten zijn. Ook een bezuinigingsopdracht die door de raad is goedgekeurd moet in de meerjarenraming met een concrete onderbouwing van de te nemen bezuinigingsmaatregelen worden verwerkt. De geprognosticeerde balans is daarnaast nodig om inzicht in de ontwikkeling van het EMU-saldo te geven (zie daarvoor verder 8.4).

Kern van de meerjarenraming is dat de consequenties van het beleid, dat in de begroting is opgenomen en wordt vastgesteld, wordt doorgerekend. Het gaat daarbij om zowel het beleid dat al voor de begrotingsbehandeling is aanvaard, als om het nieuwe beleid dat met het vaststellen van de begroting wordt goedgekeurd. Het is van belang dat bij de meerjarenraming toegelicht wordt welke uitgangspunten bij het opstellen ervan zijn gehanteerd. Een verwijzing alleen naar het uitvoeren van een collegeprogramma geeft de

gemeenteraad niet voldoende informatie. Ook is het van belang om te weten welke beleidsvoorstellen doorgerekend zijn. Daarnaast worden ook de gehanteerde inflatie, loonontwikkeling en andere (macro)economische inschattingen benoemd.

Het onderscheid tussen beleid dat in eerdere jaren is ingezet en nieuw beleid wordt hier gemaakt om te benadrukken dat ook nieuw beleid moet worden doorgerekend. Dit betekent dat ook beleid dat pas over bijvoorbeeld twee jaar consequenties heeft, zoals de ontwikkeling van een gebied, wordt doorgerekend voor de jaren die zijn opgenomen in de meerjarenraming. Natuurlijk kan een definitieve beslissing inzake de uitvoering van het beleid dat eerst over een aantal jaren plaatsvindt nog worden teruggedraaid. Echter op het moment van het vaststellen van de begroting is het van belang een zo volledig mogelijk inzicht in de financiële consequenties van voorgenomen nieuw beleid te laten zien. Zo zal een nieuwe investering een stijging van de kapitaallasten laten zien. Wanneer er geen structureel hogere baten zijn, dan heeft dat tot consequentie dat de financiële ruimte de komende jaren kleiner wordt. Het doorrekenen ten behoeve van het meerjarenperspectief, adequate bijstelling en het hanteren van scenario's vergroten het inzicht van de raad ten aanzien van risico's en daarmee de financiële weerbaarheid van de gemeente. Behalve bij de begroting en meerjarenraming is het van belang dat ook tussentijds bij de aan de gemeenteraad voorgelegde voorstellen consequent de financiële effecten van een voorstel worden vermeld. Dit betreft niet alleen het effect op de financiële positie op korte (eenmalig effect) of lange (structureel effect) termijn maar ook het effect op de begrotingsruimte in de komende jaren.

De toezichthouder beschouwt de meerjarenraming als een belangrijk onderdeel van zijn beoordeling van de financiële positie van een gemeente. Zijn beslissing om in te zetten op preventief of repressief toezicht is mede afhankelijk van de kwaliteit van de meerjarenraming.

5. Resultaat

Het behalen van resultaat is, anders dan in het bedrijfsleven, geen streven van een gemeente. Gemeenten zijn immers, zoals alle overheden, zogenoemde inkomensbestedende huishoudingen. Resultaat is het verschil tussen baten en lasten en kan al in de begroting zijn voorzien.

In het overzicht van baten en lasten wordt aangegeven wat er aan financiële middelen binnen komt (uitkering gemeentefonds, specifieke uitkeringen, belastingen en overige inkomsten) en uitgaat. Dit overzicht wordt elk jaar zowel vooraf, bij de begroting, als achteraf bij de jaarrekening, opgesteld. Baten en lasten zijn zelden volledig aan elkaar gelijk. Het verschil tussen baten en lasten is het resultaat en kan positief (overschot) of negatief (tekort) zijn. Een resultaat kan vooraf begroot zijn. Bij de jaarrekening zal bijna altijd een resultaat ontstaan. De raad heeft vanuit haar budgetrecht een belangrijke rol in de resultaatbestemming: hij bepaalt wat er gebeurt met het resultaat. Voordat de raad gaat bepalen wat hij met het resultaat wil doen (5.5) is het belangrijk dat hij eerst inzicht krijgt in de oorzaken van het resultaat (5.4). Daarom is het analyseren van de verschillen (5.3) tussen de begrotingsramingen en de realisatie belangrijk in het licht van het budgetrecht van de raad. Het vormt daarom een wezenlijk onderdeel van de controlerende rol van de raad.

5.1 Baten

Een grove verdeling van de verschillende inkomstenbronnen over gemeenten is als volgt:

Inkomstenbronnen gemeenten (in miljarden euro's)[6]	**x € 1 miljard**	**%**
Gemeentefonds (AU, IU en DU)	29,1	49%
Specifieke uitkeringen	7,1	12%
Gemeentelijke heffingen	7,7	13%
Onttrekkingen reserves	4,7	8%
Overige eigen middelen	10,9	18%
Totaal inkomstenbronnen 2018	**59,5**	**100%**

De baten van de gemeente bestaan voor het grootste deel uit de uitkering van het gemeentefonds en specifieke uitkeringen welke niet beïnvloedbaar zijn. De bijstellingen van rijksbudgetten zijn veel voorkomend. De afhankelijkheid verschilt sterk per gemeente.

[6] bron: https://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/inkomsten-van-gemeenten/

Daarnaast hebben de gemeenten inkomsten uit lokale heffingen zoals OZB, riool- en afvalstoffenheffing en andere lokale belastingen. Hoewel beperkt in omvang, zijn de lokale heffingen politiek relevant omdat de gemeente middels eigen beleid de omvang kan beïnvloeden. De overige eigen middelen kunnen bijvoorbeeld afkomstig zijn uit grondexploitatie en verkoop van goederen en diensten.

5.2 Lasten

Lasten zijn tot op zekere hoogte beïnvloedbaar door het geformuleerde beleid en de daarop volgende uitvoering. Eenmaal in uitvoering genomen beleid is niet altijd snel bij te stellen. Bij het formuleren van beleid is het echter goed mogelijk om keuzes te maken ten aanzien van het niveau van de uitvoering of de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om in aanmerking te komen voor uitvoering van beleid. Denk hierbij aan de keuze voor het niveau van onderhoud van wegen of het verstrekken van huishoudelijke hulp. Lasten worden daarnaast ook beïnvloed door prijsontwikkelingen en aanbestedingen.

5.3 Verschillenanalyse

Afwijking van de begroting van de baten of lasten betekent in de meeste gevallen dat het beleid anders is uitgevoerd dan men zich bij de begroting had voorgenomen. Deze afwijking kan veroorzaakt zijn doordat de baten en lasten hoger of lager uitvallen. Een positief resultaat betekent niet automatisch goed nieuws: lasten kunnen achter zijn gebleven door vertraging in de uitvoering waardoor er feitelijk uitstel van de lasten is. Deze komen dan in volgende begrotingsjaren terecht waar deze lasten niet voorzien zijn. Een positief resultaat kan echter ook betekenen dat minder middelen nodig zijn geweest om de vastgestelde taken uit te voeren of dat de beoogde doelgroep met minder middelen toekon.

Afwijkingen van baten en lasten zijn uiteenlopend van aard en niet per definitie positief (meer baten) of negatief (minder lasten). In de jaarrekening wordt uitsluitend ingegaan op financiële afwijkingen: baten in de vorm van hogere kwaliteit of klanttevredenheid zijn geen onderdeel van de analyse al kunnen zij wel een overweging zijn geweest bij de besluitvorming die tot hogere baten of lasten heeft geleid.

Afwijking van baten en lasten kennen verschillende oorzaken:

1. Efficiency: lagere lasten als gevolg van goede planning.
2. Prijs voor- of nadelen: voordelige aanbesteding versus ongunstige aanbesteding.
3. Economische ontwikkelingen: kan bij groei van de economie zowel leiden tot extra baten (extra leges toename woningbouw) als extra lasten (toename inhuur als gevolg

van extra woningbouw en krappe arbeidsmarkt) en omgekeerd bij krimp van de economie.

4. Voortgang: uitstel van lasten als gevolg van vertraging in de uitvoering.

Ad 1: afwijkingen in de baten of lasten als gevolg van efficiency kunnen zowel een incidenteel als een structureel karakter hebben. Verbetering van processen heeft een structureel karakter: lagere lasten kunnen dan leiden tot herallocatie van budgetten. Bij efficiency voordelen op projecten is niet eenduidig aan te geven of dit een incidenteel of een structureel karakter heeft.

Ad 2: afwijkingen als gevolg van prijsafwijkingen doen zich vooral voor bij aanbestedingen, maar ook het afsluiten van een nieuwe CAO kan leiden tot prijsafwijkingen in de vorm van afwijkingen in de loonsom. Deze laatste prijsafwijking heeft een structureel karakter. Bij aanbestedingen worden prijsverschillen voornamelijk als incidenteel bestempeld.

Ad 3: afwijkingen als gevolg van een hogere of lagere economische groei hebben al snel een trendmatig en daarmee structureel karakter.

Ad 4: afwijkingen in de uitvoering hebben bijna altijd een incidenteel karakter. Lasten die als gevolg van vertraging niet gemaakt worden, komen vrijwel zeker in een volgend begrotingsjaar terecht, terwijl er geen rekening is gehouden met deze lasten in de begroting.

In alle gevallen is het belangrijk dat het resultaat goed toegelicht wordt. In de verschillenanalyse wordt ingegaan op de verschillen tussen de baten en lasten zoals die zich hebben gemanifesteerd in een jaar ten opzichte van de begroting (inclusief wijzigingen die in de loop van het jaar zijn doorgevoerd). Ook een analyse van de verschillen tussen de gerealiseerde baten en lasten van een jaar ten opzichte van het voorgaande jaar maakt onderdeel uit van de verschillenanalyse. Niet alleen de herkomst is van belang, maar ook het karakter: is het incidenteel of structureel, is het een gevolg van exogene ontwikkelingen of juist van eigen beleid? Immers, dat is van belang voor toekomstige besluiten. En het kan ook van invloed zijn op het door de gemeenteraad te nemen besluit over de bestemming van het resultaat.

5.4 Vaststellen karakter van resultaat

Het gerealiseerde resultaat voor bestemming (dat wil zeggen nadat toevoegingen en onttrekkingen aan de diverse reserves zijn verwerkt) uit de jaarrekening wordt in de

eindbalans afzonderlijk opgenomen als onderdeel van het eigen vermogen[7]. Daarbij is het, zoals in 5.3 aangegeven, belangrijk om vast te stellen wat het karakter van het resultaat is, liggen er incidentele oorzaken aan ten grondslag of zijn de oorzaken structureel. Daarom is het van belang om het resultaat voor bestemming overeenkomstig de aanbeveling in de BBV-notitie incidentele baten en lasten geschoond van (het saldo van) incidentele baten en lasten te presenteren.

Presentatie van het structureel begrotings-saldo (bedragen x € 1.000)	2019	2020	2021	2022
Saldo baten en lasten				
Toevoegingen en onttrekkingen aan reserves				
Begrotingssaldo voor bestemming				
Waarvan incidentele baten en lasten(saldo				
Structureel begrotingssaldo				

Hiermee krijgt de raad op overzichtelijke wijze inzicht in het structurele en incidentele karakter van het resultaat.

5.5 Bestemmen van resultaat

De raad bepaalt wat er met het resultaat gebeurt: zij bestemt het resultaat. Bij het bestemmen van het resultaat bij de jaarrekening heeft de raad de keuze tussen toevoegen van het resultaat aan de algemene reserve als buffer voor tegenvallers of aan één of meer bestemmingsreserve(s) voor één of meer specifiek(e) doelen. De raad besluit over het instellen van een bestemmingsreserve en geeft daarmee expliciet aan waar het college deze middelen voor in moet zetten[8]. De raad maakt hierbij gebruik van haar budgetrecht. Bij het bestemmen van het resultaat is het van belang om de consequentie van het gebruik van bestemmingsreserves voor ogen te hebben. Enerzijds biedt het de raad zekerheid dat middelen ingezet worden voor specifieke doelstellingen, anderzijds wordt de flexibiliteit om tegenvallers op te vangen daardoor beperkt. Gemeenten moeten bij de begroting bepalen of ze reserves willen vormen voor de toekomst of dat gevormde reserves benut worden. Door de voorgenomen onttrekkingen en toevoegingen apart zichtbaar te maken wordt het inzicht van de raad in begroting en financiële positie verbeterd.

[7] zie artikel 42 BBV. Voor gemeenschappelijke regelingen geldt dat het resultaat van het boekjaar ook terug kan vloeien naar de deelnemers. Er is immers sprake van een bijdrage.
[8] De raad kan vanuit zijn budgetrecht overigens besluiten de middelen uit een bestemmingsreserve opnieuw te bestemmen voor een ander doel.

6. Reserves

6.1 Definitie en aard

Reserves en voorzieningen[9] zijn twee balansposten die van grote invloed kunnen zijn op de financiële positie en daarmee de kengetallen. Ondanks het feit dat deze posten vaak in een adem worden genoemd is hun aard en oorsprong wezenlijk anders. Reserves worden in beginsel gevormd uit het resultaat van de exploitatie, het saldo van de baten en lasten. Reserves kunnen ook volgens een vast ritme worden gevoed of juist worden ingezet. Bij de begroting wordt dan geld aan een reserve toegevoegd of uit een reserve gehaald. Reserves zijn onderdeel van het eigen vermogen. Een toename van de reserves leidt tot een verhoging van de solvabiliteit.

De reserves zijn belangrijk omdat de raad kan sturen met reserves. Niet alleen doordat ze onderdeel zijn van het eigen vermogen, maar ook omdat ze ingezet kunnen worden voor verschillende functies: dekking, financiering, buffer en egalisatie. Tegelijkertijd heeft die inzet van reserves ook een prijs namelijk een verlaging van de solvabiliteit en daarmee op lange termijn de financiële weerbaarheid van een gemeente. De bestemming van de reserves is dan ook voor de gemeenteraad een belangrijk aandachtspunt.

6.2 Toelichting

Het instellen, toevoegen (doteren) en onttrekken aan reserves lijkt veelal een technisch proces, maar het raakt de kern van het budgetrecht van de raad. Daarom is het belangrijk dat de raad een goede toelichting krijgt alvorens te besluiten over de omvang van de reserves en welke doelstellingen of specifieke projecten aan deze reserves verbonden worden. Het verloop van de individuele reserves gedurende het jaar is een overzicht dat verplicht opgenomen moet worden in de toelichting op de begroting en balans. Hiermee geeft de raad invulling aan haar budgetrecht en kan ze controleren of de inzet van de reserves rechtmatig heeft plaatsgevonden. Daarnaast kan de raad de ontwikkeling van de financiële positie van de gemeente volgen.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen de algemene en bestemmingsreserves. Beiden vormen het eigen vermogen en uiteindelijk gaat de raad altijd over de inzet van beide soorten reserves.

[9] Zie voor voorzieningen hoofdstuk 7

6.2.1 Algemene reserve

De algemene reserve heeft een permanent karakter, de omvang hangt af mede van het benodigde weerstandsvermogen. De algemene reserve kan gebruikt worden om risico's op te vangen en is in principe vrij te besteden. Deze reserve is bedoeld als een buffer voor het opvangen van exploitatietekorten en onvoorziene risico's of voor het uitvoeren van beleid. Een grote algemene reserve verhoogt de flexibele inzet van middelen. De raad kan er dan voor kiezen om bestemmingsreserves die vrijvallen aan de algemene reserve toe te voegen in plaats van een nieuwe bestemmingsreserve te vormen.

6.2.2 Bestemmingsreserve

Een bestemmingsreserve is een reserve waar de raad een specifiek doel uit een programma aan heeft verbonden. Bestemmingsreserves hebben een tijdelijk karakter. Zo worden bestemmingsreserves gevormd om binnen een bepaalde tijd een bepaald doel te realiseren (bijvoorbeeld: bestemmingsreserve Buurthuis van de toekomst), het eventueel afdekken van kosten uit financiële risico's van projecten of programma's (bijvoorbeeld: egalisatiereserve afschrijvingslasten sporthal) of voor de egalisatie van ongewenste schommelingen in gemeentelijke tarieven. Bestemmingsreserves zijn niet bedoeld om structurele lasten te dekken waarvoor de exploitatie onvoldoende middelen biedt. Want wanneer dat gebeurt, leeft de gemeente feitelijk boven haar stand: dat kan zij nooit lange tijd volhouden.

Het is aan de raad om de instelling, looptijd en voorwaarden rondom de besteding van een bestemmingsreserve te bepalen. Dit gebeurt via een afzonderlijk raadsbesluit of via een kaderstellende nota, waarin spelregels worden vastgelegd.

In de meerjarenraming wordt een overzicht van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves opgenomen[10] zodat het voor de gemeenteraad duidelijk is welke ontwikkelingen de komende jaren met betrekking tot de omvang van de reserves verwacht worden. Dit vormt dan ook voor de gemeenteraad een specifiek aandachtspunt als het gaat om haar kaderstellende rol.

[10] Artikel 23-c BBV

7. Voorzieningen

7.1 Definitie en aard

Voorzieningen worden gevormd wanneer de volgende situaties zich voordoen[11]:

- verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs te schatten;
- op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten;
- kosten die in een volgend begrotingsjaar zullen worden gemaakt, mits het maken van die kosten zijn oorsprong mede vindt in het begrotingsjaar of in een voorafgaand begrotingsjaar en de voorziening strekt tot gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal begrotingsjaren;
- de bijdragen aan toekomstige vervangingsinvesteringen, waarvoor een heffing wordt geheven.
- Tot de voorzieningen worden ook gerekend van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden, met uitzondering van de voorschotbedragen verkregen vanuit de EU en overheid.

De verplichtingen hangen samen met gebeurtenissen of situaties in of voor het lopende jaar, die kosten met zich meebrengen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan voorzieningen voor de WMO, dubieuze debiteuren, juridische geschillen en wachtgeld.

In een enkel geval mag via een voorziening geld worden gespaard voor toekomstige verwachte uitgaven. Om te voorkomen dat er plotseling een of twee jaar grote uitgaven zijn en daarna weer lang niet, mogen onder bepaalde voorwaarden de lasten voor groot onderhoud jaarlijks gespreid worden. Dan wordt jaarlijks een vast bedrag ‘gespaard’ via de begroting. Een belangrijke voorwaarde is dan dat er een actueel onderhoudsplan is.

Tenslotte horen ook niet bestede middelen die van derden zijn verkregen voor een specifiek doel bij de voorzieningen. Te denken valt aan de teveel ontvangen kostendekkende heffingen of bijdragen (niet zijnde EU- of overheidsbijdragen) die in een keer worden ontvangen maar waarvan de besteding over enkele jaren wordt uitgesmeerd.

[11] Artikel 44 BBV

Er mogen geen voorzieningen gevormd worden voor aan arbeid gerelateerde verplichtingen zoals bijvoorbeeld bij ziekte van werknemers, omdat dit min of meer terugkomende lasten zijn die al in de meerjarenraming zijn opgenomen.

Voorzieningen zijn onderdeel van het vreemd vermogen. Een toename van de voorzieningen betekent dus een lagere solvabiliteit.

7.2 Toelichting

De toelichting bij de voorzieningen is van belang omdat de raad hiermee inzicht krijgt welke bedragen in de lopende exploitatie als lasten zijn genomen om aan toekomstige verplichtingen te voldoen en welke verplichtingen zijn afgehandeld. Het is niet ongebruikelijk dat veel van deze risico’s al eerder onderkend zijn bij het opstellen van de paragraaf risicobeheersing en weerstandsvermogen. In de paragraaf weerstandsvermogen wordt aangegeven welke risico's de gemeente loopt bij het uitvoeren van de doelstellingen en wat de financiële gevolgen zijn. Zie hiervoor ook 8.1. Het is belangrijk dat de gemeenteraad zich bewust is van de risico’s die horen bij het beleid van de gemeente en dat zij hiermee rekening houdt bij de besluitvorming. Het verschil tussen zaken in de paragraaf weerstandsvermogen en de voorzieningen is dat in het laatste geval een risico redelijkerwijs financieel in te schatten is en een hoge mate van waarschijnlijkheid heeft.

8. Overige ratio's in de jaarstukken en begroting

De jaarrekening bevat naast de in hoofdstuk 3 genoemde financiële kengetallen ook nog een aantal andere ratio's. Dit zijn:

1. Weerstandsratio
2. Renterisiconorm
3. Kasgeldlimiet
4. EMU-saldo

8.1 Weerstandsratio

Of de gemeente in staat is de gevolgen van de risico's op te vangen zonder dat het beleid of de uitvoering daarvan in gevaar komt, wordt weergegeven door het weerstandsvermogen. Hieronder worden de middelen en mogelijkheden verstaan die de gemeente heeft om onverwachte, niet-begrote kosten te kunnen dekken. Het geld en de mogelijkheden bestaan onder andere uit het vrij aanwendbare gedeelte van de algemene reserve, de onbenutte belastingcapaciteit en de post onvoorzien die in de begroting is opgenomen.

Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen de weerstandscapaciteit en alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie[12]. De verhouding tussen deze twee wordt ook wel aangeduid als de weerstandsratio. Voor de weerstandsratio bestaat geen vaste norm. Deze kan de gemeente zelf bepalen. Het is gebruikelijk deze norm of streefwaarde in het financieel beleid of de financiële verordening op te nemen.

In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing krijgt de raad inzicht in de financiële weerbaarheid van een gemeente. Niet alleen door de getoonde kengetallen, maar ook door de inventarisatie en kwalificatie van risico's die de gemeente loopt bij het uitvoeren van beleid. Het is van belang om bij de risico's de mogelijke scenario's te schetsen alsmede de (beleidsmatige) opties om de niet geraamde financiële consequenties zo goed mogelijk te beheersen. Hieruit volgt de gewenst omvang van het weerstandsvermogen. Deze risico's kunnen uiteenlopen van aannemers die failliet gaan, verbonden partijen met financiële problemen, ingenomen grondposities bij grondexploitatie tot imago- en gevolgschade als gevolg van incidenten op het gebied van veiligheid en openbare orde

[12] https://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/, zie artikel 11 BBV

waardoor het vestigingsklimaat voor bedrijven ongunstiger wordt. Voor deze risico's kunnen in de regel geen verzekeringen worden afgesloten of voorzieningen worden gevormd omdat de risico's zich niet regelmatig voordoen en niet goed meetbaar zijn. Het ligt voor de hand risico's waarvoor een voorziening is gevormd (zie ook 7.2) niet meer te betrekken bij de kwantificering van het benodigde weerstandsvermogen.

8.2 Renterisiconorm

Het renterisico is het risico dat de rentelasten van de gemeente ineens fors stijgen als nieuw aan te trekken leningen een hogere rente hebben dan de (oude) leningen die worden afgelost. Om dit risico te beperken is er in de Wet financiering decentrale overheden (fido) een renterisiconorm vastgesteld. De renterisiconorm moet opgenomen worden in de paragraaf financiering[13].

De renterisiconorm stelt dat de aflossing per jaar maximaal 20% van de begrote lasten mag zijn. Dit speelt voornamelijk bij leningen die ineens volledig worden afgelost. Bij vaste geldleningen waarop de gemeente jaarlijks aflost, werkt een stijging of daling van de marktrente slechts geleidelijk door in de leningenportefeuille.

8.3 Kasgeldlimiet

De gemeente mag haar activiteiten niet onbeperkt met leningen met een looptijd van korter dan één jaar financieren. Juist voor deze zo genoemde "korte" financiering geldt dat het renterisico aanzienlijk kan zijn, aangezien fluctuaties in de rente bij korte financiering direct een relatief grote invloed hebben op de rentelasten. In de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido) is hiervoor de kasgeldlimiet opgenomen, waarmee een maximum wordt gesteld aan de netto kortlopende schuld. De kasgeldlimiet wordt berekend als een percentage van het totaal van de jaarbegroting van de gemeente bij aanvang van het jaar. De kasgeldlimiet is opgenomen in de paragraaf financiering[14].

[13] https://wetten.overheid.nl/BWBR0011987/ : artikel 1 (sub g en h) 5, 6 en 8 Wet fido en https://wetten.overheid.nl/BWBR0012075/ : artikel 2, (lid 2 en 3) 3, 4 (lid 1, sub a, onderdeel 4 en 5), 6, 7 en bijlage (modelstaat B) Ufdo

[14] https://wetten.overheid.nl/BWBR0011987/: artikel 1 (sub f) 3, 4 en 8 Wet fido en https://wetten.overheid.nl/BWBR0012075/ : artikel 2, (lid 1 en 3), 4 (lid 1, sub a, onderdeel 2 en lid 3), 6, 7 en bijlage (modelstaat B) Ufdo

8.4 EMU-saldo

Het EMU-saldo is het saldo van inkomsten en uitgaven met derden (dus geen afschrijvingen, waarde mutaties e.d.) van de overheid op transactiebasis in een bepaalde periode. Het EMU-saldo heeft een functie die tot op zekere hoogte vergeleken kan worden met het kasstroomoverzicht in het bedrijfsleven. De kasstroom geeft inzicht in reële en financieringsactiviteiten op kasbasis en EMU geeft inzicht in reële activiteiten op transactiebasis.

Eenvoudig gezegd geeft het EMU-saldo aan of er in een bepaald jaar met reële transacties meer geld uitgegeven is dan er in dat jaar is binnengekomen, of dat er netto geld overgehouden is. Het EMU-saldo is daarmee een indicatie voor de ontwikkeling van de liquiditeits- en financiële positie (eigen vermogen en schulden) van de gemeente. Een negatief EMU-saldo betekent dat er sprake is van een toename van de schuldpositie of afname van het eigen vermogen. Dat maakt dat het EMU-saldo ook voor raadsleden relevante informatie geeft. Het helpt de raadsleden dan wel als daar duiding bij wordt gegeven; neemt de schuld toe of juist af.

Het EMU-saldo is relevant omdat het een rol vervult bij de afspraken die in Europees verband zijn gemaakt over het toegestane maximale tekort van een land. Daarom is in de Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet hof) bepaald dat de verschillende overheidslagen een gelijkwaardige inspanningsverplichting hebben om te voldoen aan de Europese begrotingseisen en daarmee bij te dragen aan een gunstige budgettaire positie voor Nederland. Voor raadsleden zegt het EMU-saldo in dit verband niet zoveel, omdat zij geen zicht hebben op het EMU-saldo van andere overheden. Voor het ministerie van Financiën is dit inzicht echter essentieel. Het EMU-saldo en de meerjarige ontwikkeling daarvan dient bij de uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting op de meerjarenraming te worden vermeld[15].

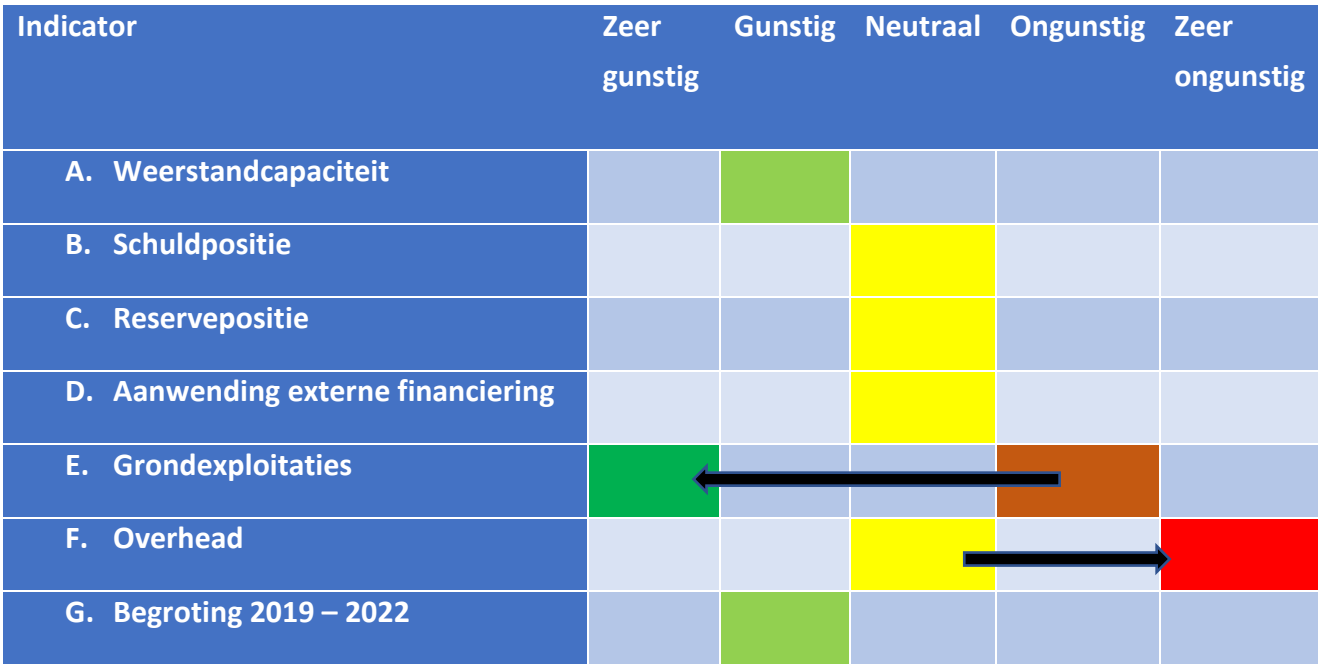
[15] https://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/ : artikel 20 (lid 1 sub c) en 23 (sub d) Bbv. Zie op de site https://www.commissiebbv.nl/ de BBV notitie *Geprognosticeerde balans en EMU-saldo: inzicht in de (meerjarige) financiële positie* voor meer informatie over het EMU-saldo en de berekeningswijze.

Bijlage 1 Voorbeelden weergave trendanalyse

Door kengetallen in een reeks en/of in onderlinge samenhang te plaatsen ontstaat de mogelijkheid een toelichting te geven op de financiële positie van een gemeente. Er wordt door de gemeenten met verschillende grafische presentaties gewerkt. Hieronder zijn er een aantal opgenomen. Deze zijn uiteenlopend van aard: sommige komen uit de begroting, andere uit de jaarrekening en weer andere zijn afkomstig uit specifieke onderzoeksrapporten. Deze voorbeelden zijn een illustratie van vooral het kwantitatieve deel van de trendanalyse. De commissie BBV spreekt geen voorkeur uit voor een van de modellen, maar geeft bij elk van de voorbeelden een korte toelichting en kanttekeningen

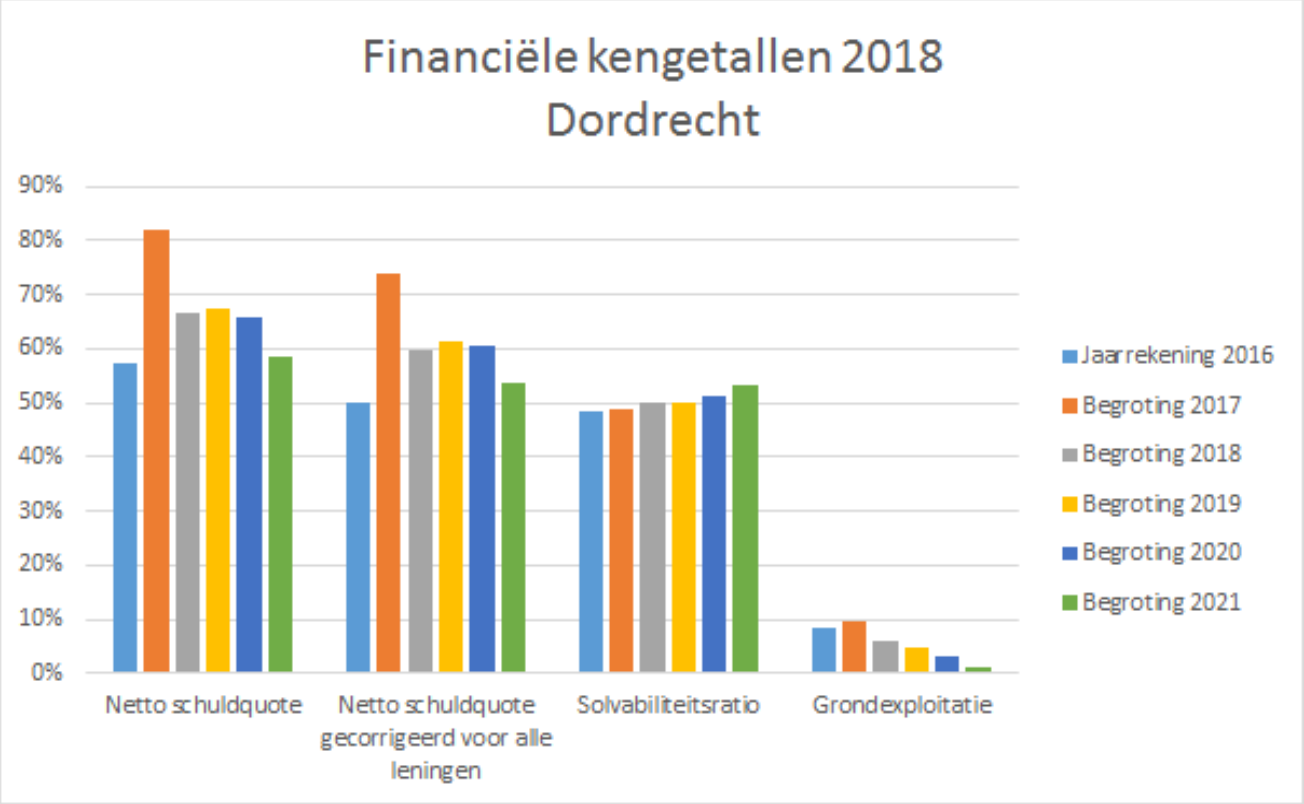
Voorbeeld 1

De afbeelding in dit voorbeeld is afkomstig van Deloitte. De pijlen laten de ontwikkeling van een kengetal over een bepaalde periode zien met een kleurstelling om te laten zien of deze ontwikkeling positief of negatief is. Kanttekening bij deze opstelling is dat de periode beperkt is tot twee (jaar). Ook sluiten de indicatoren niet aan op de benamingen en het verplichte overzicht uit het BBV. Dit laatste is een keuze van de opdrachtgever geweest omdat dit beter aansloot op het onderzoek van de betreffende rekenkamer. In dit voorbeeld wordt de aandacht getrokken door de pijlen. In de toelichting kan aandacht worden besteed aan de oorzaken van deze ontwikkelingen.



Voorbeeld 2

Afbeelding 2 is afkomstig uit de begroting 2018 van de gemeente Dordrecht[16]. In de begroting is een uitgebreide toelichting bij de afbeelding opgenomen. De kengetallen structurele exploitatieruimte en belastingcapaciteit zijn niet mee genomen in het overzicht. Deze zijn in tabelvorm wel opgenomen. Kanttekeningen bij deze opstelling is dat de tabellen per kengetal goed de meerjarige ontwikkeling laten zien maar dat de onderlinge samenhang tussen de kengetallen per jaar en de duiding door een normering daarbij ontbreken. Overigens is het aan de gemeente om een normering aan een kengetal op te leggen. De ontwikkeling in de tijd per kengetal is wel in één oogopslag duidelijk.



Voorbeeld 3

Voorbeeld 3 is afkomstig uit de begroting van de gemeente Leusden[17] en bevat alle kengetallen zoals deze door het BBV zijn benoemd. Het is een stoplichtenmodel waarbij in een aparte tabel de kleurstelling van de verschillende stoplichten is ontleend aan de normering van de 100.000+ gemeenten. De beoordeling van de kengetallen is tamelijk stabiel en gemiddeld tot weinig risicovol. De beoordeling rood / risicovol is in Leusden in de

[16] Voor origineel: https://dordrecht.begroting-2018.nl/p1559/financiele-kengetallen

[17] https://leusden.begrotingsapp.nl/programmabegroting-2019/programma/paragrafen#perspective-paragraaf-b-weerstandsvermogen-en-risicobeheersing-onderdeel-kengetallen-financile-positie

beschouwde jaren niet aan de orde. Ook voor deze presentatie geldt dat de kleurstelling voor een specifiek kengetal over een aantal jaren in één oogopslag helder is evenals het beeld van de gezamenlijke kengetallen binnen de verschillende jaren. De figuur van Leusden geeft duidelijk aan of aan de gemeentelijke norm wordt voldaan. De afgeronde jaren zijn niet ingekleurd. De toelichting bij de kentallen zelf is beperkt.

Begroting 2019				Verloop van de kengetallen							
Kengetallen:	Jaarrekening 2017	Begroting 2018	Begroting 2019		MJR 2020		MJR 2021		MJR 2022	
netto schuldquote	-/- 5,5%	-/- 5%	3,7%		16,9 %		10,6 %		17,3%	
netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	-/- 7,4%	-/- 6%	1,3%		14,4 %		8,2%		14,8 %	
solvabiliteitsratio	50,4%	46%	46,6%		42,9%		43,8 %		42 %	
structurele exploitatieruimte	3,2%	0,16%	0%		0,0%		0,2%		0,4%	
grondexploitatie	11,3%	9%	2,5 %		0%		-/- 1,8%		-/- 1,9%	
belastingcapaciteit	90%	90%	87.4%		87,4%		87,4%		87,4%	

Voorbeeld 4

Ook in afbeelding 4 wordt met een stoplichtenmodel gewerkt. Dit voorbeeld is afkomstig uit de gemeente Heerde[18]. De inkleuring is afgeleid van normering door de provincie Gelderland. Ook voor deze afbeelding geldt dat de ontwikkeling van een specifiek kengetal in één oogopslag helder is. Door de kleuren ook per kolom te beschouwen is de ontwikkeling onderling in beeld gebracht: zowel de ontwikkeling in de tijd (per regel v.l.n.r.), per jaar: wat is het beeld (meer rood of groen) en waar ontwikkelt het meerjarenperspectief zich naar toe (van gerealiseerd naar verwacht). In plaats van een provinciale normering kan de gemeente ook zijn eigen normering hanteren. Tevens bevat de tabel een vergelijking met anderen, in dit geval een provinciaal gemiddelde. De toelichting bij de kengetallen zelf is beperkt.

[18] https://heerde.begrotingsapp.nl/2019-programmabegroting/programma/paragrafen#perspective-paragraaf--weerstandsvermogen-en-risicobeheersing-onderdeel-weerstandscapaciteit (Kengetallen en Weerstandsratio)

Kengetallen begroting 2019	Gelders gemiddelde begr. 2018	Jaarr. 2017	Begr. 2018	Begr. 2019	Begr. 2020	Begr. 2021	Begr. 2022
netto schuldquote	64%	86%	114%	100%	93%	84%	84%
netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	54%	83%	111%	98%	91%	82%	81%
solvabiliteitsratio	34%	22%	25%	27%	30%	33%	34%
structurele exploitatieruimte	0,89%	-2%	0%	0%	0%	0%	0%
grondexploitatie	16%	11%	16%	14%	11%	7%	7%
belastingcapaciteit	100%	115%	116%	116%	116%	116%	116%

Referentie kengetallentabel van de provincie GLD	Gelders gemiddelde begr. 2018	Categorie A	Categorie B	Categorie C
netto schuldquote	64%	<90%	90-130%	>130%
netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	54%	<90%	90-130%	>130%
solvabiliteitsratio	34%	>50%	20-50%	<20%
structurele exploitatieruimte	0,89%	>0%	=0%	<0%
grondexploitatie	16%	<20%	20-35%	>35%
belastingcapaciteit	100%	<95%	95-105%	>105%

Categorie A gemeenten worden als minst risicovol gezien.
Categorie B gemeenten scoren gemiddeld.
Categorie C gemeenten worden gezien als meest risicovol.

Voorbeeld 5

In dit laatste voorbeeld zijn bovenstaande voorbeelden bij elkaar gebracht. De gemeente stelt een eigen verfijnde normering vast en past deze vervolgens toe op de kengetallen.

Duiding waarden kengetallen	Mate van risico						
		minst risicovol		gemiddeld		risicovol	
netto schuldquote	<70%	70%-80%	80%-85%	85%-90%	90%-130%	>130%	
netto schuldquote gecorrigeerd	<70%	70%-80%	80%-85%	85%-90%	90%-130%	>130%	
solvabiliteitsratio	>65%	55%-65%	50%-55%	35%-50%	20%-35%	<20%	
structurele exploitatieruimte	>0,1%	0,05%-0,1%	0%-0,05%	=0%	0%-(-/-0,1%)	<(-/-0,1%)	
grondexploitatie	<10%	10%-15%	15%-18%	18-20%	20%-35%	>35%	
belastingcapaciteit	>65%	55%-65%	95%-98%	98%-102%	102%-105%	>105%	

Kengetallen begroting 2020	Provinciaal gemiddelde begroting 2019	Jaarrekening 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022	Begroting 2023
netto schuldquote	64%	86%	114%	100%	93%	84%	84%
netto schuldquote gecorrigeerd	54%	83%	111%	98%	91%	82%	81%
solvabiliteitsratio	34%	22%	25%	27%	30%	33%	34%
structurele exploitatieruimte	0,89%	-2%	0%	0%	0%	0%	0%
grondexploitatie	16%	11%	16%	14%	11%	7%	7%
belastingcapaciteit	100%	115%	116%	116%	116%	116%	116%

Bijlage 2 Format kengetallen

In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting en de jaarrekening moeten de onderstaande tabellen worden gebruikt:

Begroting jaar t	**Verloop van de kengetallen**					
Kengetallen:	**Verslag. t-2**	**Begr.t-1**	**Begr. t**	**mjr t+1**	**mjr t+2**	**mjr t+3**
netto schuldquote						
netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen						
solvabiliteitsratio						
structurele exploitatieruimte						
grondexploitatie						
belastingcapaciteit						

Verslagjaar t	**Verloop van de kengetallen**		
Kengetallen:	**Verslag. t-1**	**Begroot.t**	**Verslag. t**
netto schuldquote			
netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen			
solvabiliteitsratio			
structurele exploitatieruimte			
grondexploitatie			
belastingcapaciteit			

Bijlage 3 Berekening kengetallen

Vaststelling kengetal netto schuldquote en netto schuldquote gecorrigeerd voor alle leningen in %

	(A+B+C-D-E-F-G) / H x 100%	
	Voor de begroting:	Voor het jaarverslag:
A	Een raming van het totaal van de vaste schulden.	Het totaal van de vaste schulden, genoemd in artikel 46 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.
B	Een raming van het totaal van de netto vlottende schulden.	Het totaal van de netto-vlottende schulden, genoemd in artikel 48 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.
C	Een raming van het totaal van de overlopende passiva.	Het totaal van de overlopende passiva, genoemd in artikel 49 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.
D	***Voor de netto schuldquote***: Een raming van het totaal van de volgende financiële vaste activa: uitzettingen in 's Rijks schatkist met een rentetypische looptijd van één jaar of langer; uitzettingen in de vorm van Nederlands schuldpapier met een rentetypische looptijd van één jaar of langer; overige uitzettingen met een rentetypische looptijd van één jaar of langer en bijdragen aan activa in eigendom van derden. ***Voor de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle leningen:*** Een raming van het totaal van alle financiële activa met uitzondering van de kapitaalverstrekkingen aan deelnemingen, gemeenschappelijke regelingen en de overige verbonden partijen.	*Voor de netto schuldquote:* Het totaal van de financiële vaste activa, genoemd in artikel 36, onderdelen d, e en f, van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. *Voor netto schuldquote gecorrigeerd voor alle leningen:* Het totaal van de financiële vaste activa, bedoeld in artikel 36, onderdelen b, c, d, e en f, van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.
E	Een raming van het totaal de uitzettingen met een rentetypische looptijd korter dan 1 jaar.	Het totaal van alle uitzettingen met een rentetypische looptijd korter dan 1 jaar, genoemd in artikel 39 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.
F	Een raming van het totaal van alle liquide middelen.	Het totaal van alle liquide middelen, genoemd in artikel 40 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.
G	Een raming van het totaal van de overlopende	Het totaal van de overlopende activa, genoemd in artikel 40a van het Besluit begroting en verantwoording

	activa.	provincies en gemeenten.
H	Het geraamde totaal van de baten, bedoeld in artikel 17, onderdeel c, van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, exclusief de mutaties reserves.	Het gerealiseerde totaal van de baten, genoemd in artikel 27, eerste lid, onderdeel c, van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, exclusief de mutaties reserves.

Het kengetal solvabiliteitsratio wordt berekend als volgt:

	(A/B) x 100%)	
	Voor de begroting:	Voor het jaarverslag:
A	Een raming van het totale eigen vermogen.	Het eigen vermogen, bedoeld in artikel 42, eerste lid, van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, dat op de balans wordt opgenomen.
B	Een raming van het totaal van de passiva.	Het totaal aan alle passiva (vaste en vlottende passiva) die ingevolge artikel 41 respectievelijk 47, van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, op de balans wordt opgenomen.

Het kengetal grondexploitatie[19] wordt berekend als volgt:

	(A/B) x 100%	
	Voor de begroting:	Voor het jaarverslag:
A	Een raming van het totaal van de activa van de 'bouwgronden in exploitatie'.	Het totaal van de activa dat als 'bouwgronden in exploitatie', bedoeld in artikel 38, onderdeel b, van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, op de balans wordt opgenomen.
B	Het geraamde totaal van de baten, bedoeld in artikel 17, onderdeel c, van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, exclusief de mutaties reserves.	Het gerealiseerde totaal van de baten, bedoeld in artikel 27, eerste lid, onderdeel c, van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, exclusief de mutaties in de reserves.

[19] In de ministeriele regeling is per abuis de formule A+B * 100% opgenomen. Dit wordt gecorrigeerd bij de volgende wijziging.

Het kengetal structurele exploitatieruimte wordt berekend als volgt:

	((B-A)+(D-C)) / (E) x 100%	
	Voor de begroting:	Voor het jaarverslag:
A	Structurele lasten = (geraamde totaal van de lasten, bedoeld in artikel 17, onderdeel c, van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten minus het geraamde totaal van de incidentele lasten per programma, bedoeld in artikel 19, onderdeel c, van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten)	Structurele lasten = (het gerealiseerde totaal van de lasten, bedoeld in artikel 27, eerste lid, onderdeel c, van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten minus het gerealiseerde totaal van de incidentele lasten per programma, bedoeld in artikel 28, onderdeel c, van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten)
B	Structurele baten = (geraamde totaal van de baten, bedoeld in artikel 17, onderdeel c, van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten minus het geraamde totaal van de incidentele baten per programma, bedoeld in artikel 19, onderdeel c, van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten)	Structurele baten = (gerealiseerde totaal van de baten, bedoeld in artikel 27, eerste lid, onderdeel c, van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten minus het geraamde totaal van de incidentele baten per programma, bedoeld in artikel 28, onderdeel c, van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten)
C	Het beoogde totaal van de structurele toevoegingen aan de reserves voor het overzicht, bedoeld in artikel 19, onderdeel d, van het Besluit begroting en verantwoording	Het totaal van de structurele toevoegingen aan de reserves voor het overzicht, bedoeld in artikel 28, onderdeel d, van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

	provincies en gemeenten.	
D	Het beoogde totaal van de structurele onttrekkingen aan de reserves voor het overzicht, bedoeld in artikel 19, onderdeel d, van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.	Het totaal van de structurele onttrekkingen aan de reserves voor het overzicht, bedoeld in artikel 28, onderdeel d, van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.
E	Het geraamde totaal van de baten, bedoeld in artikel 17, onderdeel c, van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, exclusief de mutaties reserves.	Het gerealiseerde totaal van de baten, bedoeld in artikel 27, eerste lid, onderdeel c, van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, exclusief de mutaties reserves.

Het kengetal belastingcapaciteit wordt voor de gemeente respectievelijk de provincie berekend als volgt:

	Gemeente: (E/F) x 100%
	Voor de begroting en het jaarverslag
A	OZB-lasten voor gezin bij gemiddelde WOZ-waarde
B	Rioolheffing voor gezin bij gemiddelde WOZ-waarde
C	Afvalstoffenheffing voor een gezin
D	Eventuele heffingskorting voor een gezin
E	Totale woonlasten voor gezin bij gemiddelde WOZ-waarde **(A+B+C-D)**
F	Woonlasten landelijke gemiddelde voor gezin in het laatst bekende begrotingsjaar
Provincie: (A/B) x 100%	

	Voor de begroting en het jaarverslag:
A	Het geraamde respectievelijke vastgestelde aantal opcenten op de motorrijtuigenbelasting
B	Het landelijk gemiddelde aantal opcenten in het laatst bekende begrotingsjaar.