



Nota Ijkpunten Financiële Positie

Oktober 2015

Inleiding

AANLEIDING

Gemeentefinanciën onder druk

Als gevolg van de economische crisis en de daaruit voortvloeiende rijksbezuinigingen staan de gemeentefinanciën onder druk. Dat is ook in Amersfoort merkbaar. Sinds 2009 is er structureel voor ongeveer € 58 miljoen bezuinigd.

Tabel 1: Overzicht van de bezuinigingsoperaties in de afgelopen jaren

(Bedragen x € 1 miljoen)									
Omschrijving	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
10 miljoensoperatie (begroting 2010)	5.6	9.3	9.3	9.9	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0
20 miljoensoperatie (begroting 2012)			8.8	15.0	19.1	20.0	20.0	20.0	20.0
3 miljoensoperatie (begroting 2013)				3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
6 miljoensoperatie (Kadernota 2014)					6.1	6.1	6.1	6.1	6.1
Nulllijn coalitieakkoord (Kaderbrief 2015)						4.2	7.7	7.7	7.7
Bezuinigingsmaatregelen (Herstelbegroting) ¹						4.3	8.0	10.0	10.9
Totaal	5.6	9.3	18.1	27.9	38.2	47.6	54.8	56.8	57.7

Daarnaast is er de afgelopen jaren in achtereenvolgende jaarrekeningen voor iets meer dan het zelfde bedrag (€ 63,5 miljoen incidenteel) afboekt op de grondexploitaties en het vastgoed. De onderstaande tabel geeft een beeld van de afboekingen die de afgelopen zes jaren hebben plaats gevonden bij de vaststelling van de jaarrekening. Deze afboekingen zijn gedekt via bestemmingsreserves of opgevangen binnen het saldo van de jaarrekening.

Tabel 2: Afboeking op Grondexploitaties en strategisch Vastgoed (2009-2014)

(Bedragen x € 1 miljoen)	
Jaar	Afboeking
2009	8,9
2010	3,5
2011	19,2
2012	7,4
2013	19,0
2014	5,5
Totaal afboekingen	63,5

¹ Dit is exclusief de stijging van de OZB/invoering van de precariobelasting op kabels en leidingen.

Geen stabiel risicoprofiel

Mede door deze afboekingen is het risicoprofiel van de gemeente afgenomen en dat is een gunstige ontwikkeling. Immers, voor een aantal risico's en onzekerheden, met name in de ruimtelijke sfeer zijn voorzieningen getroffen en werken daarom niet meer door in ons risicoprofiel. Dat wil niet zeggen dat we daarom minder alert hoeven te zijn op ons risicoprofiel. We zien de laatste jaren een verschuiving van het risicoprofiel van het ruimtelijk domein naar het sociaal domein. De decentralisaties in het sociaal domein zijn nog steeds met grote onzekerheden omgeven. Hoewel de weerstandsratio inmiddels ruim boven de door ons gestelde waarde van 1 uitkomt, is alertheid daarom nog steeds geboden. En dat betekent ook dat een goed en vooral samenhangend inzicht is gewenst in de financiële positie.

Toenemende behoefte aan inzicht en ijkpunten

Er zijn al veel instrumenten ontwikkeld als het gaat om inzicht, normen en ijkpunten. Deels zijn dit voorgeschreven eisen en normen, vanuit de Gemeentewet, de nieuwe financiële kengetallen vanuit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) of de Wet Financiering Decentrale Overheden (Fido). Voor een ander deel zijn het de eigen lokale afspraken, zoals de bepaling van de weerstandsratio. Ook de accountant hanteert een aantal ijkpunten en kengetallen bij de jaarrekening.

Deze normen, ijkpunten en afspraken staan momenteel vaak verspreid weergegeven in allerlei documenten en hebben allemaal hun doel en functie binnen de bestaande planning & control cyclus. Er zijn meerdere momenten in het jaar waarop we de financiële positie herijken op basis van vastgestelde financiële spelregels.

Het verdient echter aanbeveling de bestaande ijkpunten, maar ook om eventueel nieuw te ontwikkelen ijkpunten of indicatoren in te bouwen in de bestaande planning en control cyclus. Op die manier kan, nog meer dan voorheen al het geval was, gewerkt worden aan een weerbare, wendbare en stabiele begroting. Daardoor krijgen we ook meer inzicht in de beïnvloedbaarheid en wendbaarheid van de begroting. Daarmee zijn we nog beter voorbereid op onze financiële toekomst. Zoals we de afgelopen jaren reeds gedaan hebben, nemen we ook in de toekomst de scores op de ijkpunten op in de Begroting en Jaarrekening.

DOEL VAN DE NOTA

Samenhangend stelsel

Het doel van deze nota is om breder te kijken dan louter een inventarisatie van de reserves en voorzieningen of het weerstandsvermogen. We geven in deze nota een samenhangend stelsel van ijkpunten aan de hand waarvan de financiële positie kan worden beoordeeld. Daar waar wettelijke normen gelden, zijn die uiteraard als waarde genomen. Daarnaast hebben we een aantal ijkpunten van de accountant overgenomen. Voor het overige hebben wij gekozen voor ijkpunten die in den lande vaak gebruikt worden in diverse stresstesten en hebben wij zelf een aantal ijkpunten benoemd. De keuze voor die zelfbenoemde ijkpunten (zoals de kapitaallastenquote, subsidiequote en personeelsquote) vloeit voort uit het feit dat die een structureel beslag leggen op onze begroting. Deze uitgaven zijn niet makkelijk te verlagen op de korte of middellange termijn en beïnvloeden daarmee de flexibiliteit van onze begroting. Kapitaallasten van een investering drukken bijvoorbeeld gemiddeld zo'n 15 jaar op onze begroting. Daarom is het goed in beeld te krijgen en te houden welk deel van onze uitgaven nu voor langere tijd vast ligt. Met nadruk willen we hier vermelden dat het gaat om financieel-technische ijkpunten. De mate van (in)flexibiliteit zegt niets

over de politieke wenselijkheid van bepaalde voorzieningen. Het is bedoeld om de financieel-technische implicaties zichtbaar te maken van beleidsinhoudelijke keuzes. Daarom is ook afgezien van het formuleren van een norm. Immers: elke keuze hierin is tamelijk arbitrair. Het Rijk heeft aangegeven dat er aan de nieuwe verplicht voorgeschreven financiële kengetallen vanuit Besluit Begroting en Verantwoording geen normen gekoppeld zijn. Het gaat om de ontwikkeling van de scores op de ijkpunten en de vergelijkbaarheid met andere gemeenten en niet om de vraag of bepaalde normen nu wel of niet worden gehaald.

Zo willen wij onze eigen ijkpunten ook beschouwen: de ontwikkeling in de tijd is belangrijker dan het overschrijden van een eventuele norm. Daarom gebruiken wij voor onze eigen ijkpunten liever de term 'signaalwaarde'. Bij de wettelijk voorgeschreven ijkpunten die wel genormeerd zijn, nemen we die norm over; daar waar de wettelijke ijkpunten niet genormeerd zijn, hebben wij ook geen norm of signaalwaarde overgenomen.

De nota omvat een aantal elementen die ook terugkomen in de diverse stresstesten die inmiddels in het land zijn ontwikkeld. Daarmee hebben wij de stresstest geïncorporeerd in de ijkpunten voor de beoordeling van de financiële positie van de gemeente. Daarmee voorkomen we tegelijkertijd dat allerlei instrumenten, hoe goed bedoeld ook, elkaar gaan overlappen en dat daardoor het zicht verdwijnt.

De niet-wettelijke en zelf gekozen ijkpunten hebben voornamelijk een signaalwaarde. Het overschrijden van deze ijkpunten heeft niet direct grote consequenties, behalve dat sommige uitgaven een relatief groter beslag op de begroting leggen. Dat hoeft op zich niet erg te zijn, als we ons dat maar wel bewust zijn. Daarom is het wel goed om onze score op deze ijkpunten de komende jaren goed te volgen. Het overschrijden van de wettelijke normen is uiteraard niet toegestaan. Daar zal ook de provinciale toezichthouder alert op zijn. Daar waar geen wettelijke normen gelden, zullen de toezichthouder en de accountant zich beperken tot het volgen van de trend en daar eventueel opmerkingen over maken.

DRIE PIJLERS

Deze nota rust op drie pijlers, te weten Weerbaarheid, Stabiliteit en Flexibiliteit waaronder vervolgens een groot aantal ijkpunten benoemd zijn.

Weerbaarheid

De eerste pijler gaat over de vraag of er voldoende buffers (zowel structureel als incidenteel) voorhanden zijn om de geïnterpreteerde risico's en/of andere onvoorziene tegenvallers op te vangen. Als ijkpunten hiervoor gebruiken we de weerstandsratio, de reserves stand ultimo van het jaar en de solvabiliteitsratio. Deze laatste is op grond van het BBV verplicht voorgeschreven.

Stabiliteit

Op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) moet de begroting structureel in evenwicht zijn. Structurele lasten moeten gedekt worden door structurele baten (en incidentele lasten door incidentele baten). Daarnaast is inzicht in de eventuele jaarlijkse begrotingsuitputting onontbeerlijk. Een analyse van de baten en lasten geeft hier ook de nodige inzichten. Want hoe stabiel zijn nu eigenlijk de baten en de lasten? Als ijkpunten hanteren we het structurele begrotingssaldo; de volatiliteit van de begroting en het EMU-saldo.

Flexibiliteit

De centrale vraag bij de pijler ‘flexibiliteit’ is: hoe flexibel is de begroting? Met andere woorden: in welke mate liggen de baten en de lasten vast. Kunnen aard en omvang van de baten en lasten makkelijk en op korte termijn beïnvloed worden? Immers, hoe makkelijker de omvang van de baten en lasten te beïnvloeden is, hoe flexibeler de begroting. De ijkpunten van de pijler flexibiliteit delen we op in drie categorieën, te weten:

- belastingen (kostendekkendheid leges, onbenutte belastingcapaciteit en de lastendruk ten opzichte van het landelijk gemiddelde)
- schuld (netto (gecorrigeerde) schuldquote, rentequote, renterisiconorm en de kasgeldlimiet)
- bedrijfsvoering en exploitatie (kapitaallasten-; personeel- en subsidiequotes; grondexploitaties en investeringen ten opzichte van de schulden).

De drie pijlers zullen in de navolgende hoofdstukken verder uitgewerkt worden. Daar waar mogelijk zullen de pijlers aangevuld worden met voorbeelden en cijfermateriaal. De nieuwe (door het BBV voorschreven) financiële kengetallen die afgezet worden tegen de exploitatie, zijn afgezet tegen de baten vóór reservemutaties. Die lijn hebben we nu voor de eigen ijkpunten ook voortgezet (voorheen werden deze afgezet tegen de totale baten, na reservemutaties; dit heeft geleid tot een enkele aanpassing in de tabel met scores op ijkpunten zoals opgenomen in de begroting).

Deze pijlers dienen in samenhang te worden gezien. Immers, een begroting dient niet alleen flexibel en wendbaar, maar ook stabiel en weerbaar te zijn. Onze weerbaarheid was in het verleden laag als gevolg van de geïnventariseerde risico's en de gekozen definitie en berekening van onze beschikbare weerstandscapaciteit. Op grond van wet en regelgeving mag ook de onbenutte belastingcapaciteit meegeteld worden in de beschikbare weerstandscapaciteit. Het ijkpunt onbenutte belastingcapaciteit binnen het onderdeel belastingen van de pijler flexibiliteit geeft bijvoorbeeld aan dat er nog ruimte is in de onbenutte belastingcapaciteit. Tellen we die mee, dan stijgt uiteraard onze score op het ijkpunt weerstandsratio.

Een goede of slechte score op één ijkpunt of één pijler zegt daarom weinig over het totaalbeeld. Het is daarom goed om de ijkpunten in samenhang en in de loop van de tijd te beschouwen.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Ijkpunten zijn mooi, maar de vraag is natuurlijk ook: wat gebeurt er bij een (dreigende) overschrijding van het ijkpunt?

Vooralsnog zien we de gedefinieerde ijkpunten zoals gezegd als een ‘signaalwaarde’. Bedacht moet worden dat deze ijkpunten zijn opgesteld vanuit de drie pijlers: weerbaarheid, stabiliteit en flexibiliteit. Andere bestuurlijke en beleidsmatige overwegingen kunnen tot andere conclusies leiden. Dit geldt zeker ook bij de ijkpunten rondom bedrijfsvoering en exploitatie.

Er staan geen sancties op het overschrijden van de ijkpunten, maar het is meer een signaal. Daarom zullen we de ijkpunten alleen gebruiken om jaarlijks bij begroting en jaarrekening de uitkomsten van de diverse ratio's en cijfers te vergelijken met de gedefinieerde ijkpunten, waarna een afweging plaats zal vinden welke beleidsaanpassingen wenselijk zijn.

Hieronder geven wij een samenvattende tabel met onze ‘scores’ van de afgelopen jaren op de ijkpunten.

Samenvattende tabel

	Signaalwaarde	Score					Wettelijk of niet
		Beg 2014	Rek 2013	Beg 2015	Rek 2014	Beg 2016	
Weerbaarheid							
Weerstandsratio	> 1,00	0,73	1,20	1,40	2,30	2,2	Eigen ijkpunt; aangepaste definitie
Reserves stand ultimo jaar		€ 84 mln.	€ 102 mln.	€ 83,5 mln.	€ 114 mln	€ 107 mln	Eigen ijkpunt; geen norm
Solvabiliteitsratio						14,10%	Wettelijk (BBV); nieuw; geen norm
Stabiliteit							
Structureel begrotingsaldo	> € 0 mln.	€ 1,9 mln.	-€ 3,9 mln.	€ 1,2 mln.	€ 18,3 mln.	€ 8,1 mln	Wettelijk (BBV); nieuwe definitie tov onze definitie
Structureel begrotingsaldo in %						2,20%	Wettelijk (BBV); geen norm
Volatiliteit	< 47,5%	43,2%	43,0%	43,0%	43,0%	41,4%	Eigen ijkpunt
EMU-saldo	€ -18 mln.	€ -3 mln.	€ 27,4 mln.	€ -3 mln.	€ 28,8 mln.	€ -11,1 mln.	Wettelijk (BBV); Wettelijke norm
Flexibiliteit							
Belastingen							
Kostendeckendheid leges	< 100%	100%	100%	100%	100%	100%	Wettelijk (BBV); Wettelijke norm
Onbenutte belastingcapaciteit		€ 7,4 mln.	€ 7,4 mln.	€ 6,8 mln.	€ 5,6 mln.	€ 2,0 mln.	Eigen ijkpunt
Lastendruk tov landelijk		€ 5,6 mln.	€ 5,6 mln.	€ 4,6 mln.	€ 4,6 mln.	€ 0,7 mln.	Wettelijk (BBV); nieuw, geen norm
Lastendruk tov landelijk in %						96,80%	Wettelijk (BBV); nieuw, geen norm
Schuld							
Netto schuldquote		175%	165%	165%	150%	84%	Wettelijk (BBV); nieuw, geen norm
Netto gecorrigeerde schuldquote		106%	99%	99%	90%	65%	Wettelijk (BBV); nieuw, geen norm
Bruto Rentequote	< 5%	5,70%	5,20%	3,40%	5,00%	3,5%	Eigen ijkpunt
Netto Rentequote	< 2,5%	2,50%	2,40%	1,60%	2,00%	2,1%	Eigen ijkpunt
Renterisiconorm	< € 96 mln.	€ 15 mln.	€ 40 mln.	€ 28 mln	€ 30 mln	€ 28 mln	Wettelijk (BBV); Wettelijke norm
Kasgeldlimiet	< € 41 mln.	€ 28,9 mln.	€ 35,3 mln.	€ 35 mln.	€ 26 mln	€ 41 mln	Wettelijk (BBV); Wettelijke norm
Bedrijfsvoering en exploitatie							
Kapitaallastenquote	< 10%	9,40%	6,97%	8,00%	8,90%	7,4%	Eigen ijkpunt
Vast personeelquote	< 15%	13,50%	12,46%	11,10%	12,60%	12,6%	Eigen ijkpunt
Flexibel personeelquote	< 5%	4,80%	4,80%	4,80%	4,80%	3,2%	Eigen ijkpunt
Structurele subsidiequote	< 15%	14,60%	14,79%	12,10%	15,70%	16,5%	Eigen ijkpunt
Incidentele subsidiequote	< 2,5%	2,60%	3,98%	4,00%	4,30%	1,7%	Eigen ijkpunt
Investerings/schulden		55,00%	54,00%	54,00%	55,00%	54,0%	Eigen ijkpunt; geen norm
Grondexploitaties						23,8%	Wettelijk (BBV); nieuw; geen norm

N.B. op grond van de vernieuwing van het BBV is een aantal ijkpunten nu verplicht. Sommige daarvan kennen een iets afwijkende definitie dan die wij voorheen hanteerden.

Daar waar dit het geval is, is de nieuwe definitie met bijbehorende berekening gebruikt.

N.B. Aangezien de begroting 2014 eerst werd opgesteld en daarna de jaarrekening 2013, is de volgorde hierboven op het eerste gezicht misschien niet logisch, maar wel chronologisch.

1 IJkpunten voor weerbaarheid

Onze financiële weerbaarheid wordt in grote mate bepaald door onze buffer waarmee we onverwachte tegenvallers kunnen opvangen. Dit wordt ook wel het weerstandsvermogen genoemd. Uw Raad heeft in het verleden bepaald dat het beschikbare weerstandsvermogen bestaat uit alle reserves die we hebben, uitgezonderd de reserve exploitatie stadhuiscomplex, algemene dekkingsreserve en de reserve dekking kapitaallasten. Van de andere (bestemmings)reserves is het idee dat uw Raad te allen tijde de bestemming van de reserves nog kan wijzigen (zolang de reserves niet beklemd zijn) zodat het gerechtvaardigd is om deze mee te tellen voor het weerstandsvermogen.

RESERVES

Het BBV omschrijft reserves als vermogensbestanddelen die behoren tot het eigen vermogen en die bedrijfseconomisch gezien vrij zijn te besteden. Het belangrijkste onderscheid tussen reserves en voorzieningen is dan ook dat reserves tot het eigen vermogen behoren en in principe vrij aanwendbaar zijn. Er ligt geen oorzaak uit het verleden aan ten grondslag met financiële gevolgen in de toekomst. De besteding vindt natuurlijk wel in de toekomst plaats maar wanneer, waarvoor en hoeveel is vrij door uw Raad te bepalen. Het staat uw Raad immers vrij om een reeds bepaalde bestemming op enig moment te wijzigen. Aan reserves mag in tegenstelling tot voorzieningen wel rente worden toegevoegd.

Artikel 43

1. In de balans worden de reserves onderscheiden naar:

- a. de algemene reserve;
- b. de bestemmingsreserves.

2. Een bestemmingsreserve is een reserve waaraan provinciale staten respectievelijk de raad een bepaalde bestemming heeft gegeven.

Hieronder worden deze categorieën toegelicht:

Algemene reserve

De algemene reserves nemen binnen de gemeentelijke financiën een speciale plaats in. De algemene reserves zijn alle reserves, niet zijnde bestemmingsreserves, die volgens het BBV zijn bedoeld als buffer (weerstandscapaciteit) voor het opvangen van financiële tegenvallers.

Voorbeelden hiervan zijn een tekort op de jaarrekening en niet voorzienbare risico's.

Bestemmingsreserves

Bestemmingsreserves zijn, zoals de naam al zegt, reserves waaraan door de gemeenteraad een bepaalde bestemming is gegeven.

Binnen de bestemmingsreserves kan een verder onderscheid gemaakt t.w.:

a. Dekkingsreserves

Dekkingsreserves zijn bestemmingsreserves voor bijvoorbeeld de dekking van kapitaallasten van reeds gerealiseerde investeringen van economisch nut. Volgens het BBV moet voor de activering van investeringen met economisch nut de bruto-methode worden gehanteerd. De bruto-methode houdt in dat aanwendungen van reserves niet afgetrokken mogen worden van het investeringsbedrag voor de berekening van de kapitaallasten. De kapitaallasten worden berekend van de bruto-investering en de reserve wordt gedurende de afschrijvingstermijn aangewend om de kapitaallasten (geheel dan wel gedeeltelijk) af te dekken.

Het BBV noemt deze categorie niet afzonderlijk. Toch is het van belang om te weten welke reserves dekkingsreserves zijn voor een goed inzicht in de mogelijkheden tot aanwending.

Bij wijziging van de bestemming ontstaat er namelijk een tekort op de exploitatie, waarvoor aanvullende dekkingsmiddelen aangewezen moeten worden. Dit is echter ook de reden dat in het verleden de reserve dekking kapitaallasten uitgezonderd was van het weerstandsvermogen.

Overigens wijzigen de voorschriften van het BBV hierover. Met ingang van de begroting 2017 vervalt het onderscheid tussen investeringen met een economisch en maatschappelijk nut. Beide moeten afgeschreven worden over de gehele afschrijvingsperiode. In onze eigen begroting 2016 lopen wij hier reeds op vooruit.

b. Overige bestemmingsreserves

Overige bestemmingsreserves zijn reserves waaraan door de gemeenteraad expliciet een bestemming is gegeven (bijv. reserve projecten en beleidsvoornemens).

VOORZIENINGEN

Onder voorzieningen worden afgezonderde vermogensbestanddelen verstaan die worden gevormd voor voorzienbare verplichtingen tegenover derden waarvan het bestaan en de omvang nog onzeker zijn, maar wel redelijkerwijs kunnen worden ingeschat.

Artikel 44 en 45 van het BBV luiden als volgt:

1. Voorzieningen worden gevormd wegens:

- a. verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs te schatten;
- b. op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten;
- c. 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;
- d. de bijdragen aan toekomstige vervangingsinvesteringen, waarvoor een heffing wordt geheven als bedoeld in artikel 35, eerste lid, onder b.

2. Tot de voorzieningen worden ook gerekend van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden, met uitzondering van de voorschotbedragen, bedoeld in artikel 49, onderdeel b.

3. Voorzieningen worden niet gevormd voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume.

Artikel 45

Rentetoevoegingen aan voorzieningen zijn niet toegestaan.

Ter toelichting het volgende:

Voorzieningen staan op de balans bij de passiva en geven een inschatting van de voorzienbare lasten in verband met risico's en verplichtingen. De omvang en/of het tijdstip van optreden zijn op het moment van de balansdatum nog onzeker en hangen oorzakelijk samen met de periode voorafgaande aan die datum. Het gaat bij voorzieningen dus om min of meer onzekere verplichtingen die te zijner tijd schulden kunnen worden. Ook kunnen voorzieningen betrekking hebben op verplichtingen, samenhangend met het in de tijd onregelmatig gespreid zijn van bepaalde kosten, zoals bijvoorbeeld groot onderhoud. Dan moet er wel een actueel beheersplan

aanwezig zijn. Daarnaast kunnen voorzieningen een schatting betreffen van de lasten voortvloeiend uit risico's die samenhangen met de bedrijfsvoering, zoals rechtsgedingen, reorganisaties en dergelijke.

Voor de gevolgen van toekomstige gebeurtenissen, die niet hun oorzaak vinden in de periode voorafgaande aan de balansdatum, kunnen geen voorzieningen worden gevormd.

Schulden of nog te betalen bedragen, vallen niet onder de noemer 'voorzieningen'. Er bestaat immers geen onzekerheid over de omvang en het tijdstip van opeisbaar worden van de schuld of over de omvang en het tijdstip van het ontstaan van de last.

Met ingang van 2008 zijn de voorschriften over de van overheden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden of anders moeten worden teruggestort, aangepast. Tot 2008 moesten deze middelen (vaak afkomstig van het Rijk of provincies) in een voorziening worden gestort wanneer ze aan het eind van het jaar nog niet besteed waren. Dat mag nu niet meer. Tegenwoordig moeten die bijdragen op de balans als een 'vooruit ontvangen bedrag' vermeld worden.

Een groot aantal rijksbijdragen is nu dus niet meer zichtbaar in de staat van voorzieningen. In 2008 is hierdoor een bedrag van afgerond € 24 miljoen verschoven van 'voorziening' naar 'vooruit ontvangen bedragen'.

Indien pensioen- en wachtgeldverplichtingen een normaal verloop hebben (dat wil zeggen: jaarlijks min of meer dezelfde omvang hebben) mag hiervoor geen voorziening worden getroffen. De reden hiervoor is dat dergelijke verplichtingen bij gemeenten reeds in de begroting en meerjarenraming zijn verwerkt. Om deze vervolgens nog eens op te nemen op de balans, zou dubbelop zijn.

Tot slot is de voorziening grondexploitaties niet zichtbaar op de balans. De bedragen in de voorziening die een op een aan de afzonderlijke grondexploitaties zijn toe te rekenen, mogen namelijk volledig als een correctie op de boekwaarde van de afzonderlijke grondexploitaties worden gepresenteerd.

Bij de jaarrekening voert de accountant altijd een uitvoerige toets uit op de onderbouwing van de voorzieningen. Wanneer de onderbouwing niet correct is, zal de voorziening dan ook vrij moeten vallen.

BELEID INZAKE RESERVES EN VOORZIENINGEN

In Amersfoort is aan bijna alle reserves een bestemming gekoppeld. Een uitzondering hierop is de saldireserve die in Amersfoort de functie van algemene reserve vervult zoals het BBV die definieert. De Raad heeft de vrijheid om de bestemming van al deze reserves te wijzigen. Hierdoor kunnen incidentele middelen worden vrijgemaakt voor andere prioriteiten. Bij de inventarisatie van de reserves is daarom ook nadrukkelijk gekeken welke keuzemogelijkheden er zijn en wat de consequenties zijn indien wordt besloten om bepaalde reserves af te romen. De Amersfoortse reserves waren op grond van de vorige nota Reserves en voorzieningen als volgt ingedeeld:

- A. Reserves die bedoeld zijn als buffer voor het afdekken van risico's, zoals de Saldireserve, de bedrijfsvoeringsreserves.
- B. Reserves die in het leven zijn geroepen om ingezet beleid meerjarig financieel mogelijk te maken. Bijvoorbeeld de reserve wijkse voorzieningen Vathorst, welke noodzakelijk is voor

de voorzieningen in de wijk. Indien budgetten in enig jaar niet worden besteed, moeten ze wel worden gereserveerd om de betreffende wijkse voorziening in een later jaar mogelijk te maken. Een ander voorbeeld is de reserve Ruimtelijke investeringen (RRI) die nodig is voor de dekking van initiële kosten en (gedeeltelijke) financiële afdekking van ruimtelijke ambities.

- C. Reserves waaruit beleidsprioriteiten financieel worden afgedekt. Een voorbeeld hiervan is de reserve Stedelijke Voorzieningen. Een groot deel van de investeringen in grote stedelijke projecten (zoals het knooppunt Hoevelaken) worden hieruit gedekt.
- D. Egalisatiereserves. Tot voor kort waren er drie reserves die tot deze categorie behoorden. Namelijk de egalisatiereserves afvalstoffenheffing en rioolrecht en de 1/3^e regeling sport. Inmiddels zijn de egalisatiereserves afvalstoffenheffing en rioolrecht opgeheven. Hierdoor resteert als enige egalisatiereserve nog de 1/3^e regeling sport.
- E. Financieel technische reserves. Voorbeelden hiervan zijn de reserve voor toekomstige vervangingsinvesteringen, reserve exploitatie stadhuiscomplex en de reserve BTW-compensatiefonds. Bij deze reserves zijn de keuzemogelijkheden beperkt om dat het onttrekken van gelden uit deze reserves anders dan voor de doelen waarvoor ze zijn ingesteld, budgettaire consequenties heeft. Zo heeft bijvoorbeeld het onttrekken van gelden aan de reserve dekking kapitaallasten tot gevolg dat de kapitaallasten van gedane investeringen die worden afgedekt uit deze reserve, op een andere wijze moeten worden gedekt.

Later is daar nog een 6^e categorie aan toegevoegd, namelijk de reserve ombuigingen.

Wij stellen voor deze indeling te handhaven. Dat betekent dat de volgende reserves onder een van de zes hoofdcategorieën vallen en ook onder deze hoofdcategorieën gepresenteerd worden in de begroting en de jaarrekening en daarmee aan uw Raad en de provincie:

A. Reserve ter afdekking risico's

Saldiereserve
 Bedrijfsvoeringsreserve
 Bedrijfsvoeringsreserve CBA
 Calamiteiten budgetsubsiëring
 Participatiebudget
 Rekeningsaldo

B. Reserves in verband met meerjarig beleid

Wijkse voorzieningen Vathorst
 Ruimtelijke investeringen (RRI)
 Sociaal programma A'foort Vernieuwt
 Reserve sociaal Domein
 Maatschappelijke opvang

C. Reserves voor beleidsprioriteiten

Stedelijke voorzieningen (RSV-1)
 - Comp. Bereikbaarheid
 - Comp. Groen

- Comp. Overige
- Comp. Verder
- Stedelijke voorzieningen (RSV-2)
- Reserve planstudie knooppunt Hoevelaken
- Specifieke beleidsreserve
- Verkoop gerestaureerde woningen
- Armandomuseum
- Evenementen

D. Egalisatiereserves

- 1/3e regeling sport

E. Financieel-technische reserves

- Algemene dekkingsreserve
- BTW-Compensatiefonds
- Exploitatie stadhuiscomplex
- Uitvoering bodembescherming en stedelijke vernieuwing
- Banenplan
- Openbaar Vervoer (RIS)
- VERDER
- Maatschappelijk vastgoed
- Toekomstige vervangingsinvesteringen
- Reserve voorziening onderhoud (schoolgebouwen, brandweer, cba en de Dissel)

F. Overige reserves

- Ombuigingsreserve

HET VORMEN EN OPHEFFEN VAN RESERVES EN VOORZIENINGEN

Voor het instellen van reserves en voorzieningen wordt voorgesteld om conform de vorige nota reserves en voorzieningen de volgende uitgangspunten te handhaven:

- Het beleid met betrekking tot reserves en voorzieningen moet simpel en transparant zijn;
- Zo min mogelijk reserves en voorzieningen (in elk geval qua aantal)
- Alleen reserves of voorzieningen vormen wanneer financiële ruimte creëren binnen de meerjarenbegroting niet mogelijk is;
- Het instellen van nieuwe reserves of voorzieningen leidt tot het aantoonbaar en beduidend beter realiseren van het gestelde beleidsdoel dan via een reguliere begrotingspost;
- Het vormen van reserves en voorzieningen mag niet leiden tot het voorkomen van integrale afwegingen;
- De raad neemt een expliciet besluit over de vorming van reserves;
- De raad neemt een expliciet besluit over de stortingen in of onttrekkingen aan de reserves;
- Aan reserves wordt geen inflatiecomponent toegevoegd tenzij anders aangegeven;
- Het instellen van reserves en voorzieningen past binnen de vigerende regelgeving (Gemeentewet en BBV).

Instelling van nieuwe reserves dotaties/onttrekkingen aan bestaande reserves dient te geschieden door middel van expliciete besluitvorming door uw Raad. Dat kan via een raadsbesluit bij vaststelling van de begroting, jaarrekening of tussentijds door middel van een afzonderlijk raadsbesluit. Instelling van een reserve op impliciete wijze (door verwerking in begroting of jaarrekening zonder afzonderlijk raadsbesluit) is niet toegestaan.

Reserves kunnen door uw Raad worden opgeheven als het doel waarvoor ze in het leven geroepen zijn, niet meer actueel is, of als door middel van het instellen van een reguliere begrotingspost het gewenste (beleids)doel ook kan worden gerealiseerd. Verder dienen reserves te worden opgeheven als de regelgeving dit op enig moment met betrekking tot bepaalde zaken dwingend voorschrijft.

Tem opzichte van de vorige nota Reserves en Voorzieningen zijn de volgende reserves reeds opgeheven:

- Welzijnsvoorzieningen Nieuwland;
- Reserve sociale vernieuwing
- Recreatie en toeristische gebieden
- Reserve IJsbaan
- Reserve Eemcentrum
- Wijkbudgetten
- Kunstaankopen/Beeldende vormgeving
- Reserve afdekking kapitaallasten

De volgende reserves zijn nieuw ten opzichte van de vorige nota reserves en voorzieningen:

- De reserve sociaal programma Amersfoort Vernieuwt. Deze reserve dient om de beschikbaarheid van budgetten om de doelstellingen en langlopende afspraken van Amersfoort Vernieuwt te garanderen.
- Reserve sociaal domein. Deze reserve is reeds ingesteld om ongewenste effecten van bezuinigingsmaatregelen voor kwetsbare groepen te compenseren en om eventuele risico's mee op te vangen. .
- Reserve Amandomuseum. Door deze reserve is er dekking voor (maximaal) tien jaar subsidie aan de stichting Museum Oud Amelisweerd ten behoeve van de presentatie van de Armando Collectie.
- Reserve maatschappelijk vastgoed. Deze reserve was al eerder gevormd, maar na de vorige nota reserves en voorzieningen. Deze reserve dient als buffer voor risico's verbonden aan het verkopen van het maatschappelijk vastgoed.
- De reserve Bommenregeling. Deze reserve is ter afdekking van de kosten van het ruimen van explosieven uit de Tweede Wereldoorlog. In de meicirculaire 2013 is aangekondigd dat Amersfoort hier een bijdrage voor ontvangt. Om deze middelen beschikbaar te houden voor het ruimen van bommen, is het voorstel de niet bestede middelen in een reserve te storten.
- De reserve sportcomplex Hogeweg. Deze reserve is door uw Raad op 23 april 2013 ingesteld ter afdekking van meerjarig ingezet financieel beleid.
- De reserve Verder, ter dekking van de bijdragen aan het programma Verder. In 2006 is Amersfoort een verplichting aangegaan van € 22,2 miljoen als bijdrage aan het programma Verder. Dit programma is opgezet voor regionale bereikbaarheidsprojecten. In RSV 2 is hiervoor € 5,6 miljoen vrijgemaakt en in 2012 is aanvullend € 9 miljoen beschikbaar gesteld voor de komende jaren. In de periode na 2017 moet nog € 7,6 miljoen worden vrijgemaakt.
- De reserve Planstudie Hoevelaken (Bok2). Deze reserve wordt in het leven geroepen voor de dekking van de cofinanciering van de Planstudie Hoevelaken. Op 23 april 2013 heeft uw Raad reeds besloten om deze reserve in te stellen. De voeding ter grootte van € 10 miljoen

komt voor de helft uit de verhoging van de OZB in de periode 2014-2030 en voor de andere helft uit bezuinigingen en incidentele meevallers binnen verkeer en vervoer.

- Reserve toekomstige vervangingsinvesteringen
- Een aantal reserves die voorheen voorzieningen waren, maar die bij de jaarrekening 2014 vrij zijn gevallen op last van de accountant en waar vervolgens een reserve voor gevormd is. Het betreft de volgende nieuwe reserves:
 - o Reserve voorziening onderhoud (schoolgebouwen, brandweer, cba en De Dissel)
 - o Openbaar Vervoer (RIS)
 - o Banenplan

Voor een uitgebreide toelichting op de reserves, verwijzen wij u naar de bijlage.

Voor de voorzieningen geldt dat een groot deel conform de voorschriften bij de vorige nota reserves en voorzieningen reeds zijn omgezet in balansposten vooruit ontvangen bedragen.

De volgende voorzieningen zijn opgeheven:

- Voorziening grondexploitaties
- Kunst Vathorst
- Cultureel arrangement
- Voorziening specifieke rijksbijdragen
- Voorziening Brandschades
- Voorziening onderhoud gebouwen, brandweer, cba en De Dissel
- Voorziening openbaar vervoer (RIS)
- Voorziening banenplan

De volgende voorziening is nieuw ingesteld:

- Voorziening afkoop graven CBA. Het doel van deze voorziening is het gelijkmatig over de jaren verdelen van de kosten van onderhoud van graven door het Crematorium en de Begraafplaatsen Amersfoort (CBA). Bij de vaststelling van het bedrijfsplan CBA is besloten om de bestaande voorziening (groot) onderhoud CBA te splitsen in een voorziening voor het onderhoud CBA en een voorziening voor de afkoopsommen onderhoud graven.

Voor 2016 en volgende jaren kent de gemeente Amersfoort de volgende voorzieningen voor onderhoudsegalisatie, van derden verkregen middelen, en voor verplichtingen, verliezen en risico's:

Onderhoudsegalisatie:

- Groot onderhoud openbare ruimte
 - o Baggerwerken
 - o Groen
 - o Wegen
 - o Verlichting
- Onderhoud gebouwen Stadhuisplein
- Voorziening onderhoud mfa Icoon
- Voorziening onderhoud mfa de Laak
- Voorziening onderhoud mfa de Bron
- Voorziening onderhoud mfa Eemhuis

Van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden:

- Groot onderhoud openbare ruimte riolering

- Groot onderhoud cba - afkoop graven

Verplichtingen, verliezen en risico's

- Implementatiekosten
- Regeling verlofsparen
- Wachtgelden wethouders
- Voorziening pensioenen wethouders
- Voorziening grondexploitaties
- Voorziening podium
- Onderhoud buitenkant schoolgebouwen

Momenteel sluit de omvang van de voorzieningen aan bij de in het verleden bepaalde kwaliteitsniveau's (van o.a. de openbare ruimte). De vraag is in hoeverre die kwaliteit de komende jaren gehandhaafd dient te blijven op de in het verleden vastgestelde niveau's, in tijden dat er flink bezuinigd dient te worden. Het verdient daarom aanbeveling om te onderzoeken of de kwaliteitsniveau's niet verminderd kunnen worden naar een nog altijd voldoende acceptabel niveau, waarbij er incidenteel en structureel geld kan vrijvallen uit de voorzieningen. Ons College stelt in de begroting 2016-2019 derhalve voor om dit de komende tijd nader te onderzoeken.

INFLATIEVERGOEDING, RENTETOEVOEGING EN INTERNE FINANCIERING

Als beleidslijn gold de afgelopen jaren dat als algemene regel aan reserves een inflatievergoeding werd toegekend. Aan voorzieningen wordt geen rente en ook geen inflatievergoeding toegevoegd.

Voor enkele reserves was een uitzondering op deze regel gemaakt en vond wel toevoeging van de rente plaats. Het betrof de volgende reserves:

- *Algemene dekkingsreserve*
De rente van deze reserve wordt jaarlijks ten gunste van de begroting gebracht. Indien er geen sprake meer zou zijn van deze rentetoevoeging, zou een budgettair probleem ontstaan.
- *Rente stadhuiscomplex*
Rentetoevoeging is hier nodig om de jaarlijkse onttrekkingen ter gedeeltelijke dekking van de exploitatielasten van het stadhuiscomplex tot en met 2014 te kunnen continueren. Indien we zouden afzien van rentetoevoeging, zou ook hier een budgettair probleem ontstaan.
- *Reserve wijkse voorzieningen Vathorst*
Bij de bepaling van de voorzieningen die uit deze reserve worden gedekt, is gerekend met rentetoevoeging aan deze reserve. Zou die rentetoevoeging achterwege blijven, dan zou het voorzieningenniveau moeten worden verlaagd. Dat is een ongewenste situatie, dus we handhaven deze rentetoevoeging.

Met ingang van de begroting 2016 is besloten om de rentetoevoeging aan reserves volledig achterwege te laten. De enige rente die verantwoord wordt in begroting en jaarrekening heeft betrekking op de aangetrokken en uitgezette leningen.

RISICO'S

Op basis voor het beleid voor risicomanagement wil de gemeente inzicht krijgen in de risico's die ze loopt en eveneens de eventuele risico's afdekken. Als er zich al een risico voor doet, moet ervoor worden gezorgd dat het dit risico zo weinig mogelijk effect heeft op de uitvoering van het

bestaande beleid. Amersfoort wil het risicobewustzijn (van medewerkers) in de organisatie verder stimuleren en maatregelen treffen ter voorkoming of beperking van risico's. Daarnaast beoordeelt de gemeente het weerstandsvermogen.

We voeren bij de jaarrekening een uitgebreide risico-inventarisatie uit. Voor de zomerrapportage en voor de begroting maken we een update van deze inventarisatie. Naast de gemeentebrede inventarisatie wordt er ook jaarlijks een specifiek thema bekeken. Risico's met financiële effecten worden meegenomen bij de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit. Bewustwording van risico's is een belangrijke stap in het beheersen van de risico's. Daarom is het belangrijk met enige regelmaat stil te staan bij de risico's die het bereiken van de doelstellingen in de weg staan en het gesprek hierover aan te gaan. Met name de cultuur rondom het beheer en sturen op risico's krijgt de komende tijd extra aandacht.

Op basis van de risico-inventarisatie bedraagt de benodigde weerstandscapaciteit ten tijde van de begroting 2016 bij een zekerheidspercentage van 90%, € 31,1 miljoen. Dat betekent dat we bij een weerstandscapaciteit van € 31,1 miljoen, voor 90% zeker zijn dat we voldoende middelen hebben om de risico's financieel af te dekken.

RATIO VOOR HET WEERSTANDSVERMOGEN

De weerstandsratio is de ratio tussen de weerstandscapaciteit die nodig is om de risico's op te kunnen vangen en het weerstandsvermogen dat daarvoor beschikbaar is. Deze ratio is idealiter 1 of groter. Uw raad heeft de waarde van minimaal 1 voor deze ratio in een eerder stadium al vastgelegd. Ook de provincie toetst hierop.

Zoals hierboven al beschreven, bedraagt op basis van de begroting 2016 de benodigde weerstandscapaciteit € 31,1 miljoen. Bij een weerstandsratio van minimaal 1 betekent dit dat er eigenlijk ook voor € 31,1 miljoen aan reserves beschikbaar om de risico's het hoofd te kunnen bieden, wanneer die zich voor doen.

In het verleden heeft uw Raad aangegeven dat de beschikbare weerstandscapaciteit van de gemeente Amersfoort bestaat uit de algemene- en bestemmingsreserves, met uitzondering van:

- De post 'exploitatie stadhuiscomplex' die de kosten van het stadhuiscomplex afdekt;
- De algemene dekkingsreserve. De rente hierover werd namelijk gebruikt als dekkingsbron voor de begroting;
- De reserve dekking kapitaallasten. Deze dekte de kapitaallasten van de investeringen;
- Het geraamde bedrag aan onderuitputting.

De reden dat we in Amersfoort ook alle bestemmingsreserves (voor zover niet beklemd) meetelden, was dat uw Raad te allen tijde de bestemming van deze reserves nog kan wijzigen. Dat betekent dat mocht er behoefte zijn aan een groter weerstandsvermogen, uw Raad altijd kon besluiten om een bepaalde bestemmingsreserve te herbestemmen tot bijvoorbeeld algemene dekkingsreserve, zolang er nog geen juridisch afdwingbare verplichtingen op deze reserves rusten.

Veel andere gemeenten tellen voor de bepaling van het weerstandsvermogen alleen de algemene reserve mee en niet de bestemmingsreserves, met de gedachte dat de bestemmingsreserves allemaal reeds bestemd zijn. De Gemeentewet noch het BBV schrijft hier iets over voor. Net zo min als voor de hoogte van de weerstandsratio.

Andere in gebruik zijnde manieren om het weerstandsvermogen te bepalen is een vast bedrag per inwoner hanteren, of een vast percentage van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Elke

methode leidt echter tot een bepaalde uitkomst en een bepaalde ratio, waarbij het in alle gevallen goed is om de wereld achter de cijfers te kennen omdat die meer zegt dan louter een ratio.

Aangezien onze saldireserve inmiddels omvangrijker geworden is en ook de sociale reserve onder meer bedoeld is om de risico's binnen het sociaal domein mee op te vangen, is het voorstel bij de begroting 2016 om de beschikbare weerstandscapaciteit in Amersfoort anders te definiëren. We willen vanaf de begroting 2016 de beschikbare weerstandscapaciteit uitsluitend baseren op de saldireserve en de sociale reserve. Formeel is het toegestaan om ook de post onvoorzien en de onbenutte belastingcapaciteit mee te nemen, maar dat deden we in het verleden niet en het voorstel is om dat nu ook niet te doen. Onze weerstandsratio komt dan nog steeds ruimschoots boven de waarde van 1 uit, namelijk op 2,2.

Overigens hoeft een ratio van lager dan 1 geen probleem te zijn. Sterker nog, het is heel goed voorstelbaar dat in jaren met gunstige economische cijfers en hoge gemeentefondsaccessen, de weerstandsratio hoger is dan in tijden van economische crisis, negatieve accessen en tekorten in de grondexploitaties. Dat is een gebruikelijk verschijnsel dat niet per definitie slecht hoeft te zijn, zolang we ons als bestuur en organisatie maar bewust zijn van de eventuele risico's die daarmee gemoeid zijn en in de betere jaren die komen gaan, de weerstandsratio weer laten toenemen. De provinciale toezichthouder staat hier overigens wel kritisch tegenover.

Wanneer de ratio toch lager dan 1 blijft en de risico's doen zich feitelijk voor, dan betekent dit wel dat we moeten overstappen op bezuinigen of de belastingopbrengsten te verhogen.

MEERJARIGE WEERSTANDSRATIO

De ontwikkeling van de risico's laten zich meerjarig wat minder makkelijk inschatten dan de meerjarige ontwikkeling van de reserves die dienen als beschikbare weerstandscapaciteit. Daarom gaan we er vooralsnog van uit dat de omvang van de risico's zoals die zich in 2016 voor doet, ook de jaren na 2016 zal voordoen. Dit is niet helemaal realistisch, aangezien met het afronden van een aantal projecten, ook de risico's die gepaard gaan met deze projecten, af zal nemen. Van de andere kant zullen er ongetwijfeld ook weer nieuwe risico's bij komen, zoals bijvoorbeeld in het Sociaal domein, waardoor het op het niveau houden van de risico's toch ook weer niet helemaal onrealistisch zal zijn.

Tot en met de (herstel)begroting 2015 ontwikkelde de weerstandsratio zich als volgt:

Ontwikkeling Weerstandsratio (bedragen x € 1 miljoen)

Omschrijving	Begroting	Begroting
	2014	2015
Totaal reserves	84,0	119,0
minus stadhuiscomplex	0	0
minus dekkingsreserve	-5,3	-5,3
minus dekking kapitaallasten	-48,4	-34,5
minus buffer onderuitputting	0	0
minus reserve voorziening onderhoud		2,3
Beschikbare weerstandscapaciteit	30,3	76,9

Benodigde weerstandscapaciteit	77,5	31,0
<i>Ratio</i>	<i>0,39</i>	<i>2,5</i>

Met ingang van het begrotingsjaar 2016 is het voorstel om de bestemmingsreserves niet meer mee te tellen voor de berekening van de beschikbare weerstandscapaciteit, maar om die uitsluitend te baseren op de saldireserve en de reserve sociaal domein. Dat leidt dan tot onderstaand overzicht voor de begroting 2016 en 2017 (uitgaande van gelijkblijvende risico's):

Omschrijving	Begroting 2016	Begroting 2017
Saldireserve	58,1	62,5
Reserve sociaal domein	10,4	10,0
Beschikbare weerstandscapaciteit	68,5	72,5
Benodigde weerstandscapaciteit	31,1	31,1
<i>Ratio</i>	<i>2,2</i>	<i>2,3</i>

Het bovenstaande overzicht toont aan dat *bij een gelijkblijvend risicoprofiel* de weerstandsratio, de signaalwaarde van 1 te boven blijft.

RESERVES

De weerstandsratio geeft aan hoe weerbaar we zijn om risico's op te vangen. Het is echter ook goed te weten hoe onze reservepositie in totaal er uit ziet. Daar kijkt ook de accountant naar bij de jaarrekening. Daarom is het goed om ook dit ijkpunt op te nemen. De stand van de reserves ultimo 2016 wordt geraamd op € 109 mln.

SOLVABILITEITSRATIO

Vanuit het BBV is met ingang van het begrotingsjaar 2016 de Solvabiliteitsratio verplicht voorgeschreven. Dat kengetal geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is om aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Onder de solvabiliteitsratio wordt verstaan het eigen vermogen als percentage van het balanstotaal. Het eigen vermogen bestaat uit de reserves (zowel de saldireserve als de bestemmingsreserves) en het resultaat uit het overzicht van baten en lasten. Voor Amersfoort levert dat in 2016 een score op van 14,1%. Dat betekent dat ruim 14% van ons bezit gefinancierd is met eigen vermogen en 86% met vreemd vermogen. Vanuit het Rijk is hier geen norm of minimumeis voor voorgeschreven.

Complementair aan de solvabiliteitsratio is de debt ratio; die kijkt naar het vreemd vermogen: Bij een solvabiliteitsratio van 14% bedraagt de debt ratio 86%. Overigens geeft dit wel een vertekend beeld, want een groot deel van onze schulden hebben wij doorgeleend aan bijvoorbeeld woningcorporaties en aan hypotheekverstrekkingen aan ambtenaren. Wanneer we hiervoor corrigeren, valt de debt ratio een stuk lager uit.

STRUCTURELE WEERBAARHEID

Het weerstandsvermogen geeft de incidentele weerbaarheid van de gemeente aan. Daarom is het ook goed om te kijken naar de structurele weerbaarheid. In hoeverre kunnen we structurele maatregelen nemen om eventuele structurele tegenvallers mee op te vangen? Om die vraag te beantwoorden moeten we kijken naar de mogelijkheid om op korte termijn (aanvullende) ombuigingen te realiseren. Dit kan door te snijden in de materiële uitgaven of in het ambtelijk apparaat; of door de inkomsten te verhogen (belastingen, op een kostendekkend niveau brengen van de leges). Het verhogen van de belastingen is, gezien de macronorm², beperkt mogelijk. De leges zijn grotendeels al kostendekkend, dus daar zit ook weinig tot geen ruimte. Blijft over het besparen op materiële uitgaven en/of personeel. Hier zijn echter wel aanvullende (bestuurlijke) keuzes voor nodig.

Op de korte termijn is het vergroten van de structurele weerbaarheid dus nauwelijks mogelijk; op de (middel)lange termijn zijn die mogelijkheden er meer. Wanneer we ons daarbij niets gelegen laten liggen aan de macronorm OZB (die immers voor alle gemeenten samen geldt) kunnen we zelfs de OZB laten stijgen tot het artikel-12 niveau³. Dat kan dan een extra OZB-opbrengst van € 2,0 miljoen. Een minder grote stijging is die waarbij onze woonlasten conform het landelijk gemiddelde zijn. Dat levert een extra en structurele opbrengst op van € 0,7 miljoen.

² De macronorm geeft aan hoeveel de belastingopbrengst landelijk jaarlijks mag stijgen. Zolang het collectief der gemeenten de macronorm niet overschrijdt, is er niets aan de hand. Individuele gemeenten kunnen de norm overschrijden zonder consequenties, zolang andere gemeenten maar onder de norm blijven.

³ Om in aanmerking te komen voor een extra bijdrage op grond van art. 12 Financiële Verhoudingswet, moeten de OZB-tarieven op een voldoende hoog niveau liggen. Dit niveau wordt jaarlijks bijgesteld.

2 IJkpunten voor stabiliteit

STRUCTURELE BEGROTINGSSALDO

Mate waarin structurele lasten worden gedekt door structurele inkomsten

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) stelt dat gemeenten hun structurele lasten dekken met structurele baten en de incidentele lasten dekken met incidentele baten. De reden hiervoor is dat een meerjarenbegroting, waarbij structurele lasten gedekt worden met incidentele baten, op de langere termijn niet houdbaar zal zijn. Er zal immers elk jaar gezocht moeten worden naar (incidentele) dekkingsmiddelen om tegenover de structurele lasten te kunnen zetten.

Daarom schrijft het BBV voor dat gemeenten bij hun begroting en jaarrekening ook een overzicht van hun incidentele baten en lasten presenteren. De provincie houdt in haar toezichtbeslissing ook altijd rekening met in hoeverre de incidentele en structurele baten en lasten in evenwicht zijn. Bij onze begroting en jaarrekening presenteren wij dan ook deze overzichten waarbij de structurele lasten gedekt moeten zijn met structurele baten. De mate waarin dat gebeurt, heet de structurele begrotingsruimte. Het is uiteraard geen probleem in incidentele lasten te dekken met structurele baten.

Het BBV schrijft nu ook voor dat met ingang van het begrotingsjaar 2016 de structurele begrotingsruimte in beeld gebracht moet worden als kengetal. Vervolgens moet de structurele ruimte gedeeld worden op de totale baten (exclusief reservemutaties). Ons structurele begrotingssaldo, gezuiverd voor de incidentele baten en lasten, bedraagt in 2016 € 10,3 mln. Wanneer we dat afzetten tegen de totale baten (€ 479 miljoen) komen we uit op 2,2%. Hier is door het Rijk geen norm aan gekoppeld maar is dit ijkpunt meer bedoeld om in de loop van de tijd te volgen en eventueel te kunnen vergelijken met andere gemeenten.

Moment waarop de begroting structureel in evenwicht is

De meerjarenbegrotingen van de gemeenten dienen (ook weer op grond van het BBV) in ieder geval structureel in evenwicht te zijn. Dat wil zeggen dat alle structurele lasten gedekt worden door structurele baten. De provinciale toezichthouder hanteert als uitgangspunt dat bij voorkeur het eerste jaar van de meerjarenraming structureel sluitend moet zijn. Als het eerste jaar structureel sluitend is, dan hoeven de volgende jaren niet structureel sluitend te zijn. Al heeft dat wel de voorkeur. Als het eerste jaar niet structureel sluitend is, dan moet uiterlijk in het laatste jaar (maar bij voorkeur zo snel mogelijk) een structureel sluitende begroting bereikt zijn. Dit is dus de minimale eis waaraan we moeten voldoen. Als nu in opeenvolgende jaren uitsluitend het laatste jaar van de meerjarenraming sluitend is, dan is er sprake van een zogenaamd 'opschuivend perspectief' wat voor de provinciale toezichthouder reden kan zijn om gemeenten onder preventief toezicht te plaatsen.

Ons streven is echter om een begroting en meerjarenraming te hebben waarbij alle jaren structureel sluitend zijn. Dat zorgt voor een stabielere meerjarenraming dan wanneer alleen het eerste of het laatste jaar structureel sluitend is.

Mate waarin er jaarlijks onderuitputting is

Inzicht in de begrotingsuitputting is een belangrijke factor als het gaat om zicht op wat er gebeurt. De begrotingsuitputting geeft aan in hoeverre de verwachte lasten en baten ook daadwerkelijk worden en zijn gerealiseerd bij de jaarrekening. Hoe beter dit inzicht is, hoe sneller bijsturing mogelijk is.

De signalerende functie, gericht op het bijsturen van afwijkingen, leent zich echter niet voor een harde norm. Begrotingsuitputting vormt uiteraard ook geen doel op zich. Wel blijven we deze informatie gewoon volgen in de Zomerrapportage en bij de jaarrekening.

Want wanneer er jaarlijks sprake is van (forse) onderuitputting bij de jaarrekening, kan er sprake zijn van een structureel beeld. Zeker wanneer de onderuitputting jaarlijks op dezelfde posten plaats vindt. Dan dienen bijvoorbeeld begrotingsramingen bijgesteld te worden. Zo was er de afgelopen jaren telkens sprake van een rentevoordeel in de jaarrekening. Door deze post nu anders te ramen bij de begroting 2016, zal de uitputting op de post rente bij de jaarrekening 2016 (en volgende) vanzelfsprekend niet of in mindere mate voor komen.

Mate van volatiliteit van de baten en lasten

Een stabiele begroting is gebaat bij stabiele baten en lasten of in elk geval baten en lasten die een stabiele ontwikkeling doormaken. Een groot aantal begrotingsposten voldoet hieraan. Echter niet allemaal. Een aantal posten zijn weinig stabiel maar erg beweeglijk. Een voorbeeld hiervan is de algemene uitkering (inclusief de integratie-uitekering sociaal domein) uit het gemeentefonds, die van jaar op jaar, maar ook binnen een begrotingsjaar, behoorlijk kan fluctueren. Het is zaak om goed zicht te hebben op de volatiele uitgavenposten. Een stabiele begroting is gebaat bij dit inzicht en een strakke(re) sturing op deze baten/lasten.

EMU-saldo en wet HOF

De Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet HOF) bepaalt dat het Rijk en de decentrale overheden een gelijkwaardige inspanning moeten leveren om het EMU-saldo van het Rijk en van de decentrale overheden te beheersen, zodat Nederland voldoet aan de Europese eisen van het begrotingstekort, ook wel EMU-saldo genoemd. Het vorige kabinet heeft gesteld dat het tekort van de totale overheid nul gaat bedragen en dat het EMU-tekort van de lokale overheden ook nul hoort te zijn. De gemeenten hebben altijd beargumenteerd dat op grond van hun baten/lastensystematiek er altijd ene bepaald tekort mogelijk moet zijn om bestaande investeringen te kunnen vervangen en om uitbreidingsinvesteringen te kunnen doen die noodzakelijk zijn omdat de bevolking nu eenmaal groeit.

Afgesproken is nu dat het tekort van de mede overheden in de jaren 2014 en 2015 even hoog mag zijn als in 2013, namelijk -0,5%. Daarna daalt dit tekort naar -0,4% in 2016 en -0,3% in 2017. Eind 2015 zal het Rijk bezien of deze daling mogelijk en verantwoord is op basis van de realisaties in de jaren ervoor.

Dit impliceert wel dat er strakker gestuurd zal moeten op een saldo dat voor de gemeentelijke begroting geen enkel belang of doel dient. Zoals hierboven beschreven, werken gemeenten met het voor hen verplicht voorgeschreven stelsel van baten en lasten, waarbij de jaarlijkse last van een investering lager is dan de omvang van de investering. Voor het EMU-saldo, dat op het kasstelsel is geënt, telt echter het investeringsbedrag van dat jaar en niet de jaarlijkse kapitaallast die deze investering met zich brengt. De door het Rijk opgelegde EMU-tekortnorm waar Amersfoort in 2016 aan moest voldoen, kent een maximum van ongeveer € -18 miljoen. Het door ons berekende EMU-

saldo voor 2016 bedraagt € -11,1 miljoen. Daarmee blijven we ruimschoots binnen de door het Rijk gestelde norm.

Ondanks dat dit harde en wettelijke normen zijn die het Rijk oplegt, zijn wij voornemens hier niet hard op te sturen. Ons primaire doel is een structureel sluitende begroting op basis van het BBV en geen maximaal EMU-saldo. Wanneer we binnen deze norm blijven, is dat mooi meegenomen, maar voor ons geen doel op zich. Bovendien geldt het EMU-saldo voor alle mede overheden gezamenlijk. Er worden wel individuele normen gesteld, maar daar worden de gemeenten collectief op afgerekend. Hoe die afrekening er uit ziet, is vooralsnog onbekend en moet nog vorm gegeven worden door het Rijk.

3 IJkpunten voor flexibiliteit

Door de flexibiliteit van de begroting te vergroten, kunnen we sneller inspelen op de actualiteit. Uit analyses blijkt dat een gemeentelijke begroting formeel wel voor een groot deel beïnvloedbaar is, maar in de praktijk blijkt de begroting echter maar voor een beperkt deel direct beïnvloedbaar. De gemeente voert een breed scala aan wettelijke taken uit, zoals het sociaal dmoein, bijstandsuitkeringen, onderwijshuisvesting, maatschappelijke ondersteuning en veiligheid. Daarnaast zijn er de nodige uitgaven en voorzieningen om de stad leefbaar en aantrekkelijk te houden. Dit varieert van sport- en cultuurvoorzieningen tot openbare verlichting en onderhoud van het groen. Ook moet er personeel zijn om deze taken uit te voeren en te ondersteunen. Het eigen belastinggebied is beperkt, maar biedt wellicht nog wel ruimte. Met inzicht in de beïnvloedbaarheid van de begroting wordt duidelijk welke keuzes we, in geval van onverwachte ontwikkelingen, nog kunnen maken.

Daarom is het goed een aantal ijkpunten te benoemen die betrekking hebben op de lokale belastingen; de schuld; rente; bedrijfsvoering en exploitatie.

BELASTINGNORMEN

Het lokale belastinggebied is (zeker na de afschaffing van de OZB voor gebruikers van woningen) beperkt. Deze kabinetsperiode is er ook geen ruimte voor eventuele uitbreiding of vergroting van het lokale belastinggebied. We moeten dus andere wegen bewandelen om te kijken naar ijkpunten en of ruimte in het lokale belastinggebied.

Mate van kostendekkenheid van de leges

Met betrekking tot leges zou een ijkpunt van 100%-kostendekking geformuleerd kunnen worden. Zolang de leges nog niet voor 100% kostendekkend zijn, is daar nog ruimte om extra inkomsten te genereren. Het is op grond van de Gemeentewet niet toegestaan om meer dan kostendekkend te zijn bij de leges. In Amersfoort bevinden nagenoeg alle leges zich op een volledig kostendekkend niveau. Daar is dus geen ruimte meer. Bij de Herstelbegroting 2015 is ook gekeken naar de kosten die doorgerekend mogen worden bij afval en riool. Daar bleek nog wel ruimte te zitten, die nu volledig benut is.

Lastendruk ten opzichte van het landelijk gemiddelde

Wel is er bij de belastinginkomsten een mogelijkheid om te kijken naar de ruimte die er nog is ten opzichte van andere gemeenten. Bijvoorbeeld ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Wanneer ons OZB-tarief onder het landelijk gemiddelde ligt, is er technisch gesproken nog de mogelijkheid om de OZB te verhogen tot aan dit landelijk gemiddelde tarief. Wanneer we kijken naar de Amersfoortse woonlasten⁴ voor een meerpersoonshuishouden, bedragen deze € 693,- per jaar (cijfers: begroting 2016. De landelijk gemiddelde woonlasten voor een meerpersoonshuishouden bedragen jaarlijks € 716,- (cijfer: 2015; de cijfers voor 2016 zijn nog niet bekend). Hier zit dus een verschil van ongeveer € 23 per huishouden, wanneer we het landelijk gemiddelde als ijkpunt zouden hanteren. Voor de eenpersoonshuishoudens zijn de lasten € 642,- in Amersfoort (2016) tegen €

⁴ Dit zijn de OZB, afvalstoffenheffing en de rioolheffing. De precariobelasting en andere belastingopbrengsten zijn hierin niet meegenomen.

646,- gemiddeld (2015). Dit verschil is € 4,-. Wanneer onze woonlasten conform het landelijk gemiddelde zouden zijn, levert dat ons structureel € 1,0 miljoen meer op.

<i>(Bedragen x € 1)</i> Omschrijving	Eenpersoonshuishouden	meerpersoonshuishouden
Woonlasten Amersfoort	642	693
Landelijk gemiddelde	646	716
Vershil	4	23
Aantal huishoudens	25.745	42.096
Vershil maal huishoudens	102.980	968.208

Vanuit het BBV is dit ook een verplicht voorgeschreven kengetal, maar daarbij wordt alleen gekeken naar de woonlasten van een meerpersoonshuishouden. De totale woonlasten van een meerpersoonshuishouden in het jaar t worden vergeleken met het landelijk gemiddelde in jaar t-1 en vervolgens uitgedrukt in een percentage. In het Amersfoortse geval zijn de woonlasten in 2016 € 693,- per meerpersoonshuishouden. Het landelijk gemiddelde van 2015 ligt op € 716,-. Uitgedrukt in een percentage is dat 96,8%.

Ook hier ligt geen norm onder. Het is ook niet zo dat dit percentage begrensd is op 100%. Vooralsnog willen we beide grootheden inzichtelijk maken, zowel het verplicht voorgeschreven percentage cf. BBV als ook het verschil in euro's.

Onbenutte belastingcapaciteit

Een gangbaar en toegestaan ijkpunt dat veel gemeenten ook toepassen bij de berekening van de omvang van het weerstandsvermogen, is de onbenutte belastingcapaciteit. Dat is, huiselijk gezegd, het verschil tussen de huidige OZB-tarieven en het tarief dat geheven wordt indien de gemeente onder streng financieel toezicht van art. 12 komt te staan. Met andere woorden: dit is de belastingcapaciteit die benut mag worden, maar nu nog niet benut wordt.

Deze onbenutte belastingcapaciteit bedraagt op dit moment ongeveer € 2,0 miljoen.

Overigens staat de artikel-12 norm voor de OZB op gespannen voet met de macronorm OZB. Op grond van de macronorm mag de totale OZB-opbrengst van alle gemeenten samen in Nederland maar met een beperkt percentage toenemen. Voor 2016 is dit bepaald op 1,57% (dit is de zogeheten macronorm). Deze norm is inclusief areaaluitbreiding. De inkomstenstijging (dus niet de tariefstijging) is maatgevend. Wanneer de OZB-opbrengst landelijk méér gestegen is dan de norm, behoudt de minister van Financiën zich het recht voor om aanvullende maatregelen te nemen. Bij in het verleden voorgekomen overschrijdingen van de norm werd de overschrijding van het ene jaar in mindering gebracht op de norm voor het jaar erna. Tot bestuurlijke ingrepen of kortingen op het gemeentefonds (waar wel mee bedreigd is) is het tot nog toe nog niet gekomen.

SCHULD EN RENTE

Op de gemeentelijke balans staan enerzijds de bezittingen en anderzijds hoe deze bezittingen gefinancierd zijn. In Amersfoort zijn de meeste bezittingen gefinancierd met geleend geld (schulden). Het eigen vermogen (reserves) geeft aan in hoeverre de schulden op het bezit zijn afbetaald. Eigen vermogen in de vorm van reserves, is echter geen geld. Voor het betalen van facturen van investeringen, moet er geld op de bankrekening staan. Als dat niet of te weinig het

geval is, moet er worden geleend. Op dat moment stijgt de schuld. En hoe hoger de schuld, hoe meer rente we moeten betalen.

Maar alleen het bedrag aan schulden of de rentelast die we moeten betalen, zegt niet zoveel. Daarom is een aantal verhoudingsgetallen (kengetallen) belangrijk. Geschikte kengetallen hiervoor hebben betrekking op de netto schuldquote en de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen. Beide kengetallen zijn voor de begroting 2016 verplicht voorgeschreven op grond van het BBV.

Netto schuldquote

De netto schuld weerspiegelt het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen. De netto schuldquote geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie.

De netto schuld van een gemeente definieert het BBV als de som van de langlopende schulden, kortlopende schulden, overlopende passiva minus de financiële activa, de kortlopende uitzettingen, liquide middelen en overlopende activa. Dit wordt vervolgens afgezet tegen de totale baten, excl. Reservemutaties.

Netto gecorrigeerde schuldquote

Om inzicht te krijgen in hoeverre sprake is van het doorlenen van schulden, wordt de netto schuldquote zowel in- als exclusief doorgeleende gelden weergegeven. In de variant exclusief doorgeleende gelden wordt de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen. Op die manier wordt in beeld gebracht wat het aandeel van de verstrekte leningen (aan bijvoorbeeld woningcorporaties) is en wat dit betekent voor de schuldenlast. De wijze waarop de netto schuldquote gecorrigeerd voor de doorgeleende gelden wordt berekend, is gelijk aan de netto schuldquote, met dien verstande dat bij de financiële activa ook alle verstrekte leningen worden opgenomen.

Voorheen presenteerden we bij de ijkpunten zowel de bruto schuldquote als ook de netto schuldquote. Door de twee verplichte indicatoren cf. BBV die nu geïntroduceerd zijn (de netto en de netto gecorrigeerde schuldquote) hebben wij onze 'oude' ijkpunten met betrekking tot de bruto en netto schuldquote daarmee vervangen.

Omschrijving (bedragen x € 1.000)	Rekening 2013	Rekening 2014	Begroting 2016
Vaste schulden	574.174	506.792	506.792
Netto vlottende schuld	33.329	55.222	55.222
Overlopende passiva	42.773	32.961	32.961
Financiële activa	156.496	149.509	149.509
Uitzettingen < 1 jaar	29.468	39.592	39.592
Liquide middelen	134	69	69
Overlopende activa	10.100	4.376	4.376
Netto saldo	454.078	401.429	401.429
Totale baten	410.324	407.000	479000

Netto schuldquote	111%	99%	84%
Netto saldo	454.078	401.429	401.429
Verstreckte leningen	115.949	91.290	91.290
Netto saldo gecorrigeerd voor leningen	338.129	310.139	310.139
Totale baten	410.324	407.000	479.000
Netto gecorrigeerde schuldquote	82%	76%	65%

Rentedruk

Naast alle (netto)schuldquotes, is het goed ook te kijken naar de rente die op de schuld drukt. Want de hoeveelheid rente die betaald moet worden, bepaalt hoeveel geld er op de begroting over blijft voor andere zaken. Immers, geld dat betaald moet worden aan rente (en aflossing) kunnen we niet uitgeven aan voorzieningen voor de burger. Daarom is de rentedruk (de rente ten opzichte van de exploitatie) ook een bepalende factor.

Over 2016 verwachten we € 16,9 miljoen te betalen aan rente. Afgezet tegen de exploitatie betreft dit 3,5% van onze uitgaven

Wanneer we echter ook rekening houden met de rente die we ontvangen op onze uitgezette leningen aan woningbouwverenigingen en hypothecaire geldleningen aan de ambtenaren, ontstaat een ander beeld. We ontvangen ongeveer de helft van de rente die we betalen over onze geldleningen weer terug doordat we geld doorgeleend hebben aan derden (woningbouwverenigingen en hypothecaire geldleningen aan ambtenaren). Dat betekent dat we voor onze eigen financiering netto ongeveer € 10 miljoen betalen. Wanneer we dat afzetten tegen de exploitatie, betreft het 2,1% van de uitgaven.

<i>(Bedragen x € 1 miljoen)</i>	2016
Omschrijving	(begroting)
Betaalde rente (o/g (opgenomen geld), bruto)	16,9
Ontvangen rente (u/g (uitgeleend geld))	6,9
Betaalde rente (o/g - u/g, netto)	10,0
Exploitatie	479
Bruto rente/exploitatie	3,5%
Netto rente/exploitatie	2,1%
Voorgestelde signaalwaarde bruto rente	5%
Voorgestelde signaalwaarde netto rente	2,5%

Als we hier een signaalwaarde voor bedenken, zouden we, om te voorkomen dat het bedrag dat we aan rente betalen op gaat lopen, deze waarde op 5% stellen en de nettowaarde op 2,5%.

Renterisiconorm

De rente risiconorm is opgenomen in de Wet Financiering Decentrale Overheden (Wet Fido) en stelt dat jaarlijks een maximaal percentage van het begrotingstotaal onderhevig mag zijn aan herfinanciering of renteherziening van de vaste schuld (met een looptijd van langer dan een jaar). Op die manier wordt het risico van rentestijgingen gespreid over de jaren. Van renteherziening is sprake als in de leningsovereenkomst is bepaald dat de rente gedurende de looptijd in een bepaald jaar zal worden aangepast. Herfinanciering is het aangaan van een nieuwe lening om de oude af te lossen. De wetgever heeft dit percentage voor gemeenten op 20 gesteld. Dat betekent in ons geval dat van een begroting met een omvang van ongeveer € 479 miljoen (excl. Reservemutaties) jaarlijks maximaal voor een bedrag van € 96 miljoen van de langlopende schuld geherfinancierd mag worden. In 2016 vindt naar verwachting voor € 28 miljoen aan aflossing en renteherziening van langlopende leningen plaats.

In 2014 bedroeg de renterisiconorm € 78 miljoen. In 2014 heeft voor € 29,6 miljoen aan aflossingen en renteherziening van bestaande leningen plaatsgevonden. Doordat er in 2014 geen langlopende geldlening is afgesloten, is de in de begroting 2014 berekende ruimte voor het aantrekken van nieuwe langlopende leningen ad € 48,8 miljoen niet gebruikt. Naar verwachting zullen we in de tweede helft van 2015 wel een nieuwe langlopende lening aan moeten trekken, omdat we over de kasgeldlimiet (zie hieronder) heen dreigen te gaan.

Kasgeldlimiet

De Kasgeldlimiet vindt ook zijn oorsprong in de Wet Fido. De kasgeldlimiet is bedoeld om de negatieve gevolgen van een snelle rentestijging te beperken en bepaalt dat gemeenten hun financieringsbehoefte voor slechts een beperkt bedrag met kort geld (looptijd korter dan één jaar) mogen financieren. De norm is in de wet gesteld op 8,5% van het begrotingstotaal aan lasten (exclusief mutaties in de reserves). De limiet bedraagt voor Amersfoort daarmee € 33,3 miljoen in 2014. Gemiddeld genomen bedroeg de netto korte schuld € 21 miljoen. Hiermee zijn we binnen de gestelde norm van € 33,3 miljoen gebleven. Het is zaak de kasgeldlimiet zo optimaal mogelijk te benutten, zeker zolang kortlopende schulden 'goedkoper' zijn en een lagere rente kennen dan de langlopende schulden. In 2016 bedraagt de kasgeldlimiet € 41 miljoen.

<i>(Bedragen x € 1 miljoen)</i>	1 ^e kwartaal 2014	2 ^e kwartaal 2014	3 ^e kwartaal 2014	4 ^e kwartaal 2014	Gemiddeld 2014
Omschrijving					
Kasgeldlimiet	33,3	33,3	33,3	33,3	33,3
Netto vlottende schuld	27,3	21,2	9,8	26,4	21,2
Ruimte	6,0	12,1	23,5	6,9	12,1

BEDRIJFSVOERING EN EXPLOITATIE

Kapitaallastennorm

Een van de elementen die ook van belang zijn voor een flexibele begroting, is dat van de begroting niet teveel lasten al van te voren en voor langere tijd vast liggen. Dat speelt bij de schuld, waar de rente-uitgaven voor een langere tijd vast liggen, maar ook bij investeringen. Bij investeringen drukken de kapitaallasten gedurende de afschrijvingstermijn als last op de begroting. Dat kan variëren van drie tot veertig jaar. En hoe hoger het investeringsvolume, hoe hoger de kapitaallasten. Om nu te voorkomen dat de kapitaallasten een steeds groter gedeelte van de begroting ‘opsnoepen’ is het goed om daar ook een ijkpunt voor te stellen. Als we kijken naar het totaal aan kapitaallasten (€ 35,4 miljoen begroot in 2016) dat afgezet wordt tegen de exploitatie, legt dat in 2016 een beslag van 7,4% op de begroting. Een percentage van 8% achten we structureel houdbaar om nog enige flexibiliteit in de begroting te houden.

Een kapitaallastennorm werkt in dezen beter dan een investeringsplafond. Immers, het is vaak afhankelijk van de looptijd en afschrijvingstermijn van de investeringen, hoe lang en hoe hoog de kapitaallasten uit zullen vallen. Een investeringsplafond zegt daarom weinig. Een kapitaallastennorm echter wel en heeft bovendien een tweeledige functie. Voor het beoordelen van de financiële positie van een gemeente is het enerzijds belangrijk om te laten zien dat de ruimte voor kapitaallasten in tact wordt gelaten en dat de vrijval van kapitaallasten niet wordt benut voor lopende (andere) uitgaven. Bij de begroting 2016 is hier al een stap in gezet door de vrijval van kapitaallasten ook weer in te zetten voor nieuwe kapitaallasten, volgens een gesloten systeem. Daar staat tegenover dat te veel investeren leidt tot een verdere afname van het al beperkte deel van de begroting dat beïnvloedbaar is.

Verhouding vast personeel - flexibel personeel

Naast de kapitaallasten, is het goed stil te staan bij de uitgaven aan personeel. Die bestaan uit twee componenten. De personeelslasten van het huidige, vaste personeel enerzijds en anderzijds uit de lasten verbonden met het flexibele personeel, de inhuur. Deze inhuur bestaat uit de onderdelen adviesdiensten en inhuur van ‘handjes’. Deze worden voor het vervolg onder één noemer ‘inhuur’ beschouwd. De dekking van de externe inhuur kan uit twee bronnen komen: uit het personeelskostenbudget en uit overige bronnen.

Dekking uit personeelskostenbudget

Het werk binnen de gemeentelijke organisatie wordt zoveel mogelijk door ambtelijke medewerkers uitgevoerd. Dit zorgt voor continuïteit en kennisbehoud. Daar staat tegenover dat inhuur van externen soms uit bedrijfseconomisch oogpunt een verstandige keuze is. De personeelsformatie van de gemeente wordt niet volledig bezet met medewerkers in ambtelijke dienst. De onbezette formatieruimte wordt onder andere gebruikt voor externe inhuur voor vervanging bij ziekte, tijdelijke invulling van vacatures of andere afwezigheid. Bij uitvoerende afdelingen waar de hoeveelheid werk aan schommelingen onderhevig is, houden we bewust een flexibele schil van medewerkers aan zodat de bezetting mee kan ademen met de werklust. Daarnaast zetten we tijdelijk externe arbeidskrachten in als er onzekerheid is over het voortbestaan van het werk. Risico's op het doorlopen van loon- of WW-kosten worden daardoor beperkt gehouden.

Dekking uit overige bronnen

Externen worden ook ingezet bij projecten en dergelijke omdat slechts tijdelijke financiële dekking aanwezig is voor extra capaciteit bovenop de vastgestelde formatie, of omdat tijdelijk specialistische kennis of tijdelijke deskundigheid nodig is waar we zelf geen expertise voor in huis hebben.

<i>(Bedragen x € 1 miljoen)</i>	2014
Omschrijving (Jaarrekening)	
Vast personeel/exploitatie	12,6%
Flexibel personeel/exploitatie	3,2%
Voorgestelde signaalwaarde vast personeel	15%
Voorgestelde signaalwaarde flexibel personeel	5%

De genoemde percentages zijn op basis van de jaarrekening 2014.

Als signaalwaarde stellen we voor een verhouding van de uitgaven aan vast en flexibel personeel ten opzichte van de exploitatie van 15% respectievelijk 5%.

Verhouding vaste subsidies - variabele subsidies

De gemeente Amersfoort heeft een structurele subsidierelatie met ruim 100 instellingen en verstrekt ongeveer 300 incidentele subsidies per jaar. De bedragen die hiermee gemoeid zijn, zijn ongeveer €79,3 miljoen aan structurele subsidies en € 8,3 miljoen aan incidentele subsidies in de begroting 2016.

Uitgedrukt in een percentage ten opzichte van de exploitatie, geven we 16,5% (2016) van alle uitgaven uit aan structurele subsidies. Als signaalwaarde voor de structurele subsidies hebben we 15% staan en voor de incidentele subsidies 2,5%.

<i>(Bedragen x € 1 miljoen)</i>	2016
Omschrijving (begroting)	
Structurele subsidie	79,3
Incidentele subsidie	8,3
Totaal	87,6
Exploitatie	479
Structurele subsidie/exploitatie	16,5%
Incidentele subsidie/exploitatie	1,7%
Voorgestelde signaalwaarde subsidies	15%

Investerings gedekt met schulden

Een van de ijkpunten die de accountant gebruikt bij zijn analyse van de jaarrekening is het percentage investeringen dat met schulden gefinancierd is. De boekwaarde van de investeringen per 1 januari 2014 bedroeg € 406 miljoen. De netto schuld (dus gecorrigeerd voor verstrekte leningen aan derden) die hier tegenover stond bedroeg € 219 miljoen. Het deel van de investeringen dat met schulden gefinancierd is, bedraagt daarmee 54%.

Het voorstel is hier geen signaalwaarde aan te koppelen, maar om dit percentage in de loop van de tijd te volgen en te vergelijken met andere gemeenten.

Grondexploitatie

De afgelopen jaren is gebleken dat grondexploitaties een forse impact hebben op de financiële positie van een gemeente. De boekwaarde van de voorraden grond is van belang, omdat deze waarde moet worden terugverdiend bij de verkoop. De accountant moet ieder jaar beoordelen of de gronden tegen een actuele waarde op de balans zijn opgenomen.

Het BBV schrijft nu voor om een ijkpunt met betrekking tot de grondexploitaties te hanteren. Voor de berekening hiervan worden de Niet In Exploitatie Genomen Gronden en de bouwgrond in exploitatie bij elkaar opgeteld en gedeeld door de totale baten uit de begroting. We komen dan uit op een percentage van 23,8%. Ook hier is weer geen norm aan gekoppeld, maar is de meerjarige ontwikkeling belangrijker dan een norm.

