



Kader Sturing en monitoring financieel beleid

Transparant, stabiel en betrouwbaar

Inleiding

Met dit financiële beleidsstuk legt de gemeente vast hoe zij het financiële beleid monitort en stuurt. Het gemeentebestuur geeft hiermee een duidelijke en controleerbare richting aan het financieel handelen. Zowel voor de korte als de lange termijn. Het beleid waarborgt dat de gemeente niet alleen vandaag financieel gezond functioneert, maar ook in de toekomst haar taken verantwoord uit kan blijven voeren.

Duidelijke doelen en sturingsmogelijkheden

Het document beschrijft duidelijke doelen die de gemeente met haar financiële beleid nastreeft en maakt inzichtelijk waarom bepaalde keuzes worden gemaakt. Door het werken met meerjarige, meetbare Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) is de voortgang van onze doelen goed te volgen en bij te sturen.

Rollen en verantwoordelijkheden

De gemeenteraad stelt met dit stuk het financieel beleid, de uitgangspunten, KPI's en meerjarige doelen vast en weegt bij afwijkingen de te maken beleidskeuzes. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van het financieel beleid, het bewaken van de kaders en het tijdig voorstellen van bijsturingsmaatregelen.

De ambtelijke organisatie draagt zorg voor een betrouwbare financiële administratie, actuele informatievoorziening en het signaleren van risico's en afwijkingen. Gezamenlijk versterken we met elkaar de sturing op financiële duurzaamheid.

Positie van het beleid

Dit beleid kan gezien worden als overkoepelend document voor ons financieel beleid. Hierin zetten we uiteen wát we nastreven en waarom. In de financiële verordening, financiële nota's en andere financieel beleid is beschreven hóe we dit doen. Gezamenlijk vormt dit ons financieel beleid.

Samenvatting beleid

Met dit beleid geven we aan wat we op financieel vlak belangrijk vinden en hoe we meten dat we onze doelen halen. Onze doelen zijn in drie pijlers gevat. Deze zijn onderverdeeld in deelonderwerpen, waaraan KPI's zijn gekoppeld. Dit geeft het volgende overzicht.

Pijlers (Wat we willen bereiken?)	Onderdeel	KPI's
1. Financiële duurzaamheid, stabiliteit en voorspelbaarheid	Financiële duurzaamheid van de gemeente	Solvabiliteit Structurele exploitatieruimte
	Beheersen van financiële risico's	Factor weerstandsvermogen
2. Flexibiliteit en wendbaarheid	Financieel flexibel beleid	Lokale lastendruk Onbenutte OZB capaciteit
	Evenwichtige verdeling van middelen	-
3. Financiële transparantie, betrouwbaarheid en rechtmatigheid	Betrouwbare en transparante financiële administratie	Getrouwheidsfout
	Maximaliseren van de maatschappelijke waarde	Netto investeringsquote
	Rechtmatige besteding middelen	Niet-acceptabele rechtmatigheidsfout

Aan deze KPI's zijn grenswaarden en doelen verbonden. Deze monitoren we gedurende het jaar in de P&C-cyclus. Dit doen we onder andere met onderstaand dashboard.

Nr	KPI	Goed	Voldoende	Onvoldoende
1	Solvabiliteit	30% - 50%	20% - 30%	< 20% & > 50%
2a	Structurele exploitatieruimte jaar t	2% - 3%	0% - 2%	< 0% & > 3%
2b	Structurele exploitatieruimte jaar t+1 t/m t+4	2% - 3%	0% - 2%	< 0% & > 3%
3	Factor weerstandsvermogen	> 2,0	2,0 - 1,0	< 1,0
4	Lokale lastendruk	< 100%	100% - 105%	> 105%
5	Onbenutte OZB capaciteit	> 3%	0% - 3%	< 0%
6	Getrouwheidsfout	< 1%	1% - 2%	> 2%
7	Netto investeringsquote	1% - 4%	0% - 1% & 4% - 5%	> 5% & < 0%
8	Niet-acceptabele rechtmatigheidsfout	< 1%	1% - 2%	> 2%

Ook zijn de financiële uitgangspunten vastgelegd. Hiermee zeggen we dat we niet onbeperkt veiligheid opzoeken en geld sparen. Financieel solide beleid is voor ons een gebalanceerde afweging van sparen en geld uitgeven om maatschappelijke doelen te behalen.

Bij elkaar geeft dit de raad, college en ambtelijke organisatie voldoende houvast om op te sturen en de financiële duurzaamheid de komende jaren verder te vergroten. Het beleid wordt minimaal één keer per raadsperiode geëvalueerd en waar nodig geactualiseerd.

Pijlers financieel beleid (wat willen we bereiken?)

Ons financieel beleid bestaat uit drie pijlers. Deze pijlers vertegenwoordigen samen de kern van wat we met ons financieel beleid nastreven. We streven deze doelen actief na en monitoren of we de gewenste effecten bereiken.

1. Financiële duurzaamheid, stabiliteit en voorspelbaarheid

Deze pijler richt zich op het waarborgen van de langetermijngezondheid van de gemeente. Het gaat om het faciliteren van keuzes die niet alleen op korte termijn, maar ook in de toekomst zorgen voor stabiliteit. Door risico's te beheersen en een evenwichtige verdeling van middelen te realiseren, kan de gemeente zorgen voor duurzame dienstverlening en continuïteit van publieke voorzieningen.

2. Flexibiliteit en wendbaarheid

Deze pijler benadrukt het vermogen van de gemeente om zich snel aan te passen aan veranderende omstandigheden. Dit is essentieel voor het omgaan met onvoorziene gebeurtenissen, zoals wisselend rijksbeleid, Covid of andere onverwachte situaties die invloed hebben op de gemeentelijke financiën en dienstverlening.

3. Financiële transparantie, betrouwbaarheid en rechtmatigheid

Deze pijler legt de nadruk op het belang van een eerlijke en duidelijke financiële administratie. Transparantie is essentieel voor het opbouwen van vertrouwen bij inwoners en het verantwoorden van publieke middelen. Het gaat ook om het goed inzetten van middelen om de gewenste maatschappelijke doelen te behalen. Dit alles doen we op een rechtmatige manier.

Wat verstaan we hier onder?

De hiervoor genoemde pijlers zijn doelen op hoofdlijnen. Onderstaand gaan we dieper in op wat we hiermee willen bereiken en waarom.

Financiële duurzaamheid en stabiliteit

Financiële duurzaamheid van de gemeente zodat toekomstige generaties kunnen blijven rekenen op stabiele en betrouwbare publieke voorzieningen.

Beheersen van financiële risico's om de toekomstige financiële gezondheid van de gemeente te waarborgen en onvoorziene kosten op te kunnen vangen.

Flexibiliteit en wendbaarheid

Financieel flexibel beleid dat snel kan reageren op onvoorziene omstandigheden en de continuïteit van gemeentelijke diensten waarborgt.

Evenwichtige verdeling van middelen tussen kortetermijnbehoeften en langetermijninvesteringen voor duurzame dienstverlening en voorzieningen.

Financiële transparantie, betrouwbaarheid en rechtmatigheid

Betrouwbare en transparante financiële administratie zodat het vertrouwen van de inwoners in het gemeentebestuur wordt versterkt en goed geïnformeerde keuzes gemaakt kunnen worden.

Creëren van maatschappelijke waarde door gemeentelijke middelen effectief en doelmatig in te zetten voor de gestelde doelen.

Rechtmatige besteding van middelen waarmee we voldoen aan de wet- en regelgeving waar we ons aan moeten houden en het goede voorbeeld geven.

Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's)

Om te meten of we de hierboven beschreven effecten behalen gebruiken we indicatoren (KPI's). Per pijler hanteren we verschillende KPI's. Hieronder beschrijven we per KPI waarom we deze gebruiken. Door hier goed op te sturen, kan de gemeente haar financiële gezondheid optimaliseren, risico's beheersen en zorgen voor duurzame en verantwoorde publieke voorzieningen.

Financiële duurzaamheid, stabiliteit en voorspelbaarheid

1. Solvabiliteit

Solvabiliteit toont de verhouding tussen **eigen vermogen** en **totaal vermogen** van de gemeente. Het geeft aan hoe **(on)afhankelijk** de gemeente is van schulden.

Een **hoge solvabiliteit** betekent dat de gemeente voldoende **eigen middelen** heeft om haar schulden te dekken, wat wijst op **financiële stabiliteit**. Hoe lager de solvabiliteit, hoe meer we moeten lenen. De hogere rentelasten beperken de structurele exploitatieruimte.

2. Structurele exploitatieruimte

Deze KPI laat zien of de gemeente de totale structurele kosten met de totale structurele baten kan dekken zonder dat er **tekorten ontstaan**. We hanteren bij deze KPI zowel een versie die naar het **huidige begrotingsjaar** kijkt als een versie die naar het **meerjarige saldo** kijkt.

Een **positieve meerjarige structurele exploitatieruimte** betekent dat de gemeente op **lange termijn** financieel in balans blijft en haar uitgaven kan dekken.

3. Factor weerstandsvermogen

Deze factor geeft aan hoe goed de gemeente **onvoorziene financiële risico's** kan opvangen, zoals een economische crisis of extra kosten.

Een **hoge factor weerstandsvermogen** betekent dat de gemeente **voldoende reserves** heeft om onverwachte tegenslagen op te vangen zonder direct in de problemen te komen.

Flexibiliteit en wendbaarheid

4. Lokale lastendruk

De lokale lastendruk geeft aan hoe **belastinginkomsten** van de gemeente zich verhouden tot de **gemiddelde landelijke belastingdruk**.

Een **lage lokale lastendruk** betekent dat de lokale lasten lager zijn dan gemiddeld in andere gemeenten in Nederland.

5. Onbenutte OZB capaciteit

Deze KPI geeft aan hoeveel **OZB inkomsten** de gemeente **nog kan heffen** om op een landelijk vastgesteld “redelijk peil” te komen. Dit is de waarde tot waartoe de OZB verhoogd wordt als een gemeente artikel 12 status (verscherpt toezicht) krijgt.

Het percentage wordt gevormd door het **verschil** tussen het **redelijk peil** en onze **OZB tarieven** te nemen. Het verschil wordt als percentage van onze **totale inkomsten** weergegeven.

Onbenutte OZB capaciteit betekent dat de gemeente **nog ruimte heeft** om de OZB tarieven te verhogen om **extra middelen** te genereren. De inkomsten kunnen overigens tot boven het redelijk peil verhoogd worden.

Financiële transparantie, betrouwbaarheid en rechtmatigheid

6. Getrouwheidsfout

De getrouwheidsfout geeft aan **hoeveel verantwoordingsfouten** door de accountant in de jaarstukken geconstateerd worden.

Hoe lager de getrouwheidsfout in de jaarstukken is, hoe **minder verantwoordingsfouten** de accountant heeft geconstateerd en hoe **beter de kwaliteit** van de jaarstukken is.

7. Netto investeringsquote

De netto investeringsquote toont de verhouding van de **investeringen** van de afgelopen jaren ten opzichte van **de baten**. Dit zijn investeringen die over meerdere jaren worden afgeschreven. Het geeft inzicht in hoeveel de gemeente (her)investeert. Dit is van belang om het voorzieningenniveau op pijl te houden.

Een **hoge of lage netto investeringsquote** wijst erop dat de gemeente veel of weinig investeert. Daarnaast stijgt de investeringsquote als gevolg van inflatie.

Het creëren van **maatschappelijke waarde** is moeilijk om in een indicator te vangen. Een aspect hiervan is echter de instandhouding van onze **fysieke investeringen**. Daarom hanteren we deze indicator om een beeld te geven bij de **realisatie** van dit doel.

8. Niet-acceptabele rechtmatigheidsfout

De niet-acceptabele rechtmatigheidsfout geeft aan **hoeveel rechtmatigheidsfouten** in een jaar geconstateerd worden, die niet binnen het vastgestelde beleid passen.

Hoe **lager de niet-acceptabele rechtmatigheidsfout** in een jaar is, hoe meer het geld binnen de **geldende wet- en regelgeving** besteed is.

Stoplichten dashboard

De gehanteerde KPI's nemen we in een stoplichtendashboard in de begroting en jaarstukken op. Hiermee is in één opslag een beeld te vormen van de financiële gezondheid van de gemeente. Uiteraard wordt hier niet alle context in gevangen, maar dit wordt waar nodig in de paragraaf bedrijfsvoering verder toegelicht. Het dashboard en de grenswaarden zien er als volgt uit.

Nr	KPI	Goed	Voldoende	Onvoldoende
1	Solvabiliteit	30% - 50%	20% - 30%	< 20% & > 50%
2a	Structurele exploitatieruimte jaar t	2% - 3%	0% - 2%	< 0% & > 3%
2b	Structurele exploitatieruimte jaar t+1 t/m t+4	2% - 3%	0% - 2%	< 0% & > 3%
3	Factor weerstandsvermogen	> 2,0	2,0 - 1,0	< 1,0
4	Lokale lastendruk	< 100%	100% - 105%	> 105%
5	Onbenutte OZB capaciteit	> 3%	0% - 3%	< 0%
6	Getrouwheidsfout	< 1%	1% - 2%	> 2%
7	Netto investeringsquote	1% - 4%	0% - 1% & 4% - 5%	> 5% & < 0%
8	Niet-acceptabele rechtmatigheidsfout	< 1%	1% - 2%	> 2%

In het dashboard zijn grenswaarden gehanteerd die veelal gebaseerd zijn op landelijke normen en uitgangspunten. Denk hierbij aan het Gemeenschappelijk financieel toezichtkader en de Houdbaarheidstest gemeentefinanciën van de VNG.

Daar waar nodig of wenselijk zijn de grenswaarden aangepast of aangevuld om aan te sluiten op het dashboard of onze lokale uitgangspunten. Zo hebben we bij de solvabiliteit en structurele exploitatieruimte bijvoorbeeld bovengrenzen geformuleerd. Komen we hierboven dan komen we in de categorie “onvoldoende”. Dit voorkomt dat we structureel meer geld van de inwoners vragen dan we nodig hebben, of het onvoldoende besteden.

Doelen 2027 - 2030

Voor de komende jaren hanteren we de volgende doelen. Dit zijn ambities om bijvoorbeeld aan de gestelde normen te gaan voldoen, of hier juist op uit te lopen.

Nr	KPI	2027	2028	2029	2030
1	Solvabiliteit	> 20%	> 20%	> 20%	> 20%
2a	Structurele exploitatieruimte jaar t	> 0%	> 0%	> 0%	> 0%
2b	Structurele exploitatieruimte jaar t+1 t/m t+4	> 0%	> 0%	> 0%	> 0%
3	Factor weerstandsvermogen	> 2,0	> 2,0	> 2,0	> 2,0
6	Getrouwheidsfout	< 2%	< 1,8%	< 1,6%	< 1,5%
8	Niet-acceptabele rechtmatigheidsfout	< 1%	< 1%	< 1%	< 1%

De doelen zijn per jaar opgebouwd en geven aan hoe we eind van het jaar op het onderdeel verwachten te scoren. De doelen kunnen per jaar door de raad in de begroting bijgesteld worden als hier behoefte aan is.

Solvabiliteit

Wanneer we de solvabiliteit willen verhogen moeten we ons eigen vermogen gemiddeld meer verhogen dan de inflatie. Hiervoor zouden we óf de OZB moeten verhogen zonder hier iets voor onze inwoners en ondernemers tegenover te zetten, óf aanzienlijk minder voor onze inwoners gaan doen. In beide gevallen vragen we (indirect) een te hoge bijdrage van onze inwoners en ondernemers. Hier kiezen wij niet voor. De solvabiliteit is geen doel op zich. Het doel is daarom het oordeel “voldoende” vast te houden.

Structurele exploitatieruimte

De structurele inkomsten en uitgaven moeten minimaal in evenwicht zijn om structureel aan onze verplichtingen te kunnen voldoen. Daarnaast is het een eis van de provinciaal toezichthouder om een structureel sluitende begroting te presenteren. Dit is dan ook ons doel. Gezien de sterk terugvallende rijksbijdrage zijn we tevreden met een “voldoende” oordeel.

Factor weerstandsvermogen

Afgelopen jaren is de factor weerstandsvermogen aanzienlijk gestegen. Dit komt omdat onze Algemene reserve harder is gestegen dan de risico's die we lopen. We zitten daarmee op het moment in de categorie “goed”. Het doel is om in deze categorie te blijven.

Getrouwheidsfout

Vanaf 2025 is er geen onderscheid meer in de tussen fouten en onzekerheden bij het bepalen van de getrouwheidsfout. Ook wordt dit tegen een lager bedrag uitgezet. Dit zorgt ervoor dat de gerapporteerde fout stijgt bij gelijkblijvende omstandigheden. Het doel is om binnen de gestelde goedkeurings tolerantie te blijven en het oordeel “voldoende” te behouden. Op termijn willen we richting de classificatie “goed” toewerken.

Niet-acceptabele rechtmatigheidsfout

In ons beleid hebben we duidelijk vastgelegd welke budgetoverschrijdingen we als wel en niet acceptabel zien. Uiteraard is het doel om het aantal niet-acceptabele fouten tot een minimum te beperken. We streven hier dan ook naar een oordeel “goed”.

Uitgangspunten

Uit de eerder beschreven financiële pijlers en identiteit van de gemeente kunnen we enkele overkoepelende financiële uitgangspunten distilleren. Deze uitgangspunten kunnen worden gezien als meetlat, waar we ons beleid en uitvoering aan toetsen. Hiermee ontstaat een duidelijke en transparante lijn. De uitgangspunten die we hanteren zijn:

- Kosten en inkomsten worden realistisch begroot;
- Heffingen zijn kostendekkend;
- Prijsgevoelige budgetten en belastingen worden jaarlijks met de prijs bbp index uit de meicirculaire geïndexeerd. De cliëntgebonden kosten Jeugd en Wmo worden met de OVA index t-1 geïndexeerd;
- Structurele uitgaven worden gedekt met structurele inkomsten;
- We varen scherp aan de wind omdat we in control zijn;
- Middelen worden efficiënt en transparant ingezet;
- Reserves worden niet structureel ingezet tenzij...

Structurele inzet reserves

Bovengenoemd uitgangspunt geeft aan dat reserves in de regel niet structureel ingezet worden. Dit lichten we hier verder toe. Structurele inzet van reserves is per definitie niet mogelijk. Dit is wettelijk ook vastgelegd. Toch zijn hier twee uitzonderingen op. Daarom gaan we onderstaand dieper in op deze mogelijkheden en hoe we hiermee omgaan.

De kapitaaldekkingsreserve

Bij het vormen van een kapitaaldekkingsreserve voegen we geld aan een reserve toe om toekomstige afschrijvingslasten van een investering te dekken. Dit is wettelijk toegestaan, maar daarmee niet gelijk aan te raden. Het heeft namelijk als nadeel dat nadat de investering afbetaald is er geen geld beschikbaar is voor vervangingsinvesteringen. Dit in tegenstelling tot de reguliere structurele dekking van investeringen. Bij zeer langlopende investeringen wordt dit verschil echter steeds kleiner als gevolg van inflatie.

Met de inzet van een kapitaaldekkingsreserve geven we daarnaast eigen vermogen uit, wat een negatief effect heeft op de solvabiliteit. Wanneer de inzet van de kapitaaldekkingsreserve significant wordt kan dit leiden tot hogere financieringskosten en daarmee een hogere rentelast.

Uitgangspunten inzet kapitaaldekkingsreserve

Gezien bovenstaande nadelen zetten we kapitaaldekkingsreserves niet in, tenzij aan de volgende criteria wordt voldaan:

1. Het betreft een incidentele of zeer langlopende investering;
2. De solvabiliteit blijft binnen de categorie “voldoende” of daarboven* tijdens de inzet van de reserve of de begrotingstermijn (4 jaar);
3. De factor weerstandsvermogen blijft binnen de categorie “voldoende” tijdens de inzet van de reserve of de begrotingstermijn (4 jaar).

**Wanneer de solvabiliteit boven de grenswaarde van de categorie “goed” komt (dus boven de 50%) is het wenselijk het surplus in te zetten ter dekking van fysieke investeringen.*

De Algemene reserve

De Algemene reserve mag sinds enige tijd ingezet worden als structureel dekkingsmiddel. Voorwaarde hiervoor is dat er voldoende ruimte (surplus) in de reserve aanwezig is, en de solvabiliteit niet onder de 20% komt gedurende de inzetperiode. Dit heeft echter als nadeel dat we structurele kosten gaan maken, waar we geen structurele dekking voor beschikbaar hebben. Dit is niet structureel houdbaar en daarom onwenselijk.

Net als bij de kapitaaldekkingsreserve geven we bij deze dekking daarnaast eigen vermogen uit, wat een negatief effect heeft op de solvabiliteit. Wanneer deze inzet significant wordt kan dit leiden tot hogere financieringskosten en daarmee een hogere rentelast.

Uitgangspunten structurele inzet Algemene reserve

Gezien bovenstaande nadelen zetten we de Algemene reserve niet structureel in, tenzij aan de volgende criteria wordt voldaan:

1. Het betreft een overbruggingsperiode;
2. Het structureel evenwicht wordt binnen de begrotingsperiode hersteld;

3. De solvabiliteit blijft binnen de categorie “voldoende” of daarboven** tijdens de inzet van de reserve of de begrotingstermijn (4 jaar);
4. De factor weerstandsvermogen blijft binnen de categorie “voldoende” tijdens de inzet van de reserve of de begrotingstermijn (4 jaar).

***Wanneer de solvabiliteit boven de grenswaarde van de categorie “goed” komt (dus boven de 50%) is het wenselijk het surplus in te zetten ter dekking van incidentele maatschappelijke uitgaven.*

Sturing en monitoring

Dit financiële beleid wordt geborgd binnen de bestaande planning- en controlcyclus van de gemeente. De vastgestelde KPI's en doelen vormen een vast onderdeel van de begroting en de jaarstukken.

Bij de begroting rapporteren we hierbij de begrotingsstand van het afgelopen (t-1) en huidige jaar (t) en de jaarstukkenstand van afgelopen jaar (t-1). Bij de jaarstukken rapporteren we de jaarstukkenstand van het afgelopen (t-1) en huidige jaar (t) en de begrotingsstand van het huidige jaar (t).

De financiële KPI's worden bij de begroting en de jaarrekening integraal beoordeeld. Als tussentijdse ontwikkelingen daartoe aanleiding geven, worden afwijkingen ook gedurende het jaar toegelicht.

Wanneer één of meerdere KPI's de status 'onvoldoende' bereiken, wordt in het betreffende P&C-document expliciet aangegeven:

- Wat de oorzaak van de afwijking is;
- Welke risico's hieruit voortvloeien;
- Welke maatregelen worden overwogen of getroffen om bij te sturen.

Op deze wijze functioneren de KPI's niet alleen als monitoringsinstrument, maar ook als basis voor tijdige en gerichte sturing.

Evaluatie en actualisatie

Het financiële beleid wordt minimaal één keer per raadsperiode geëvalueerd. Als zich ingrijpende financiële ontwikkelingen voordoen, zoals wijzigingen in wet en regelgeving, aanzienlijke wijzigingen in rijksbeleid of structurele wijzigingen in ons takenpakket, dan wordt het beleid indien nodig eerder geactualiseerd.

Bij de evaluatie betrekken we in ieder geval:

- Of de uitgangspunten en KPI's nog passend zijn;
- Of de normwaarden en doelen moeten worden aangepast;
- Of het beleid in de praktijk voldoende sturing geeft.