

Raamwerk BBV: het stelsel van baten en lasten

Leeswijzer	3
Inleiding	4
Hoofdstuk 1: functies van de begroting en jaarstukken	7
De raad: autorisatie, allocatie, controle en inzicht.....	7
College en ambtelijke organisatie: beheersing.....	8
Accountant en toezichthouder: controle en inzicht.....	9
Burgers, instellingen, bedrijven, media, werknemers, contractpartners: inzicht	10
Rijk, Europese Unie en het CBS: inzicht	10
Hoofdstuk 2: stelsels	11
Welke stelsels zijn er?.....	11
Hoofdstuk 3: vereisten aan de begroting en jaarstukken	13
Vereisten aan de documenten	13
Vereisten aan de financiële gegevens	14
Hoofdstuk 4: Onderdelen van het Besluit Begroting en Verantwoording	16
Onderdelen van de exploitatie.....	16
Onderdelen van de balans	19
Financiële positie, weerstandsvermogen, weerstandscapaciteit en risico's.....	22
Bijlage A opbouw van de begroting en jaarstukken.....	25
Bijlage B verplichte indeling van de balans	27
Bijlage C Toelichting kosten, uitgaven, opbrengsten, ontvangsten	31

Leeswijzer

In 2003 is het document *'Uitgangspunten gemodificeerd stelsel van baten en lasten provincies en gemeenten'* gepresenteerd. Als gevolg van de wijzigingen in het Besluit begroting en verantwoording (BBV) in 2016 is dit document in 2017 herzien. Belangrijkste doelstellingen die zijn gerealiseerd bij de wijzigingen van het BBV, zijn de vergelijkbaarheid van overheden onderling en de verbetering van het inzicht in de financiële positie. Het doel van dit geactualiseerde document 'raamwerk BBV: stelsel van baten en lasten' ("raamwerk BBV") is het bevorderen van een eenduidige interpretatie van de begroting en jaarstukken van gemeenten door het uitwerken van welke uitgangspunten en principes belangrijk zijn bij het opstellen en inrichten van deze stukken en waarom. Daarbij beperkt het document zich tot de financiële informatie. Centraal daarbij staan de principes die ten grondslag liggen aan het begrotingsstelsel dat voor gemeenten en provincies is voorgeschreven in het BBV. Daar waar het BBV verwijzingen bevat naar overige wetgeving wordt hier in de tekst op ingegaan. Benadrukt dient te worden dat dit document een onderdeel vormt van het eigenstandig kader; het is dus geen alles omvattend document waarmee alle interpretatieproblemen in één keer zijn opgelost.

Voor de leesbaarheid van de tekst wordt in de rest van deze notitie alleen nog gesproken over gemeente en gemeentelijke organen, zoals de raad. Echter overal waar gemeente staat dient gemeente en provincie gelezen te worden, waar raad staat ook provinciale staten enzovoorts.

Bij dit document staat het inzicht van de raad in de begroting en de jaarstukken voorop. Omdat dit document zich richt op de meer begrotingstechnische kant van de financiële informatie is dit document in de eerste plaats bedoeld voor de opstellers van de begroting en de jaarstukken. Zij zijn immers degenen die de documenten volgens bepaalde principes maken om het gevraagde inzicht voor de raad te bewerkstelligen. Daarnaast kan dit document ook interessant zijn voor de diverse gebruikers van en belangstellenden in de begroting en de jaarstukken. Daarbij kan natuurlijk gedacht worden aan de raad, maar zeker ook aan de toezichthouders, accountants, burgers, instellingen, belangengroepen, bedrijven, media en contractpartners.

Dit document is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 1 wordt ingegaan op de functies van de begroting en jaarstukken bij gemeenten. Vervolgens worden in hoofdstuk 2 diverse stelsels beschreven. In hoofdstuk 3 worden de vereisten aan de begroting en jaarstukken gegeven. Deze vereisten zijn afgeleid van de functies, zoals beschreven in hoofdstuk 1. In hoofdstuk 4 worden de belangrijkste onderdelen van het BBV beschreven.

Inleiding

De begroting en jaarstukken zijn belangrijk voor de raad. Immers de financiële middelen die een gemeente tot haar beschikking heeft stellen grenzen aan de mogelijkheden, zodat keuzes gemaakt moeten worden. Het is aan de gemeenteraad om deze keuzes te maken en vervolgens is het ook aan de raad om te controleren of en hoe het beleid is uitgevoerd en hoeveel middelen het heeft gekost. Om de raad in staat te stellen goede keuzes te maken en deze vervolgens te controleren is het essentieel dat de raad een goed inzicht heeft in de middelen die beschikbaar zijn en vervolgens in hoe ze zijn besteed. Naast financiële informatie heeft de raad uiteraard ook zowel vooraf als achteraf behoefte aan beleidsmatige informatie. De Gemeentewet en het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) geven de randvoorwaarden voor de begroting en de jaarstukken met als doel het bevorderen van een verantwoord democratisch proces bij de hierboven beschreven afwegingen van de raad. Dit document “raamwerk BBV” dient ter ondersteuning en verdere uitleg van het BBV.

Het document bevat de principes die als uitgangspunt voor het BBV hebben gediend. De punten waarop de gemeenten verschillen van het bedrijfsleven - ook wel eigenheid genoemd - staan daarbij centraal.

Dit document wordt aangevuld als blijkt dat er voor een onderwerp meer toelichting gewenst is. Daarnaast heeft dit document een nauwe relatie met de financiële bepalingen in de Provincie- en Gemeentewet en het BBV. Indien deze regelgeving verandert dan worden de uitgangspunten daarop aangepast. De Commissie voor het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (“Commissie BBV”) heeft, conform artikel 75 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, tot taak zorg te dragen voor:

- een document dat de eenduidige interpretatie van dit besluit bevordert;
- het onderhouden van de Kadernota rechtmatigheid voor het geven van een visie ten aanzien van rechtmatigheid;
- de beantwoording van vragen.

De Commissie BBV is ten aanzien van dit document niet alleen verantwoordelijk voor het opstellen ervan, maar ook voor het onderhoud. De Commissie BBV zorgt ervoor dat alle wijzigingen in de Gemeentewet, het BBV en eventuele andere relevante wet- en regelgeving in dit document worden verwerkt.

Eigenstandig kader

Met het BBV is nadrukkelijk gekozen voor een eigenstandig verslaggevingskader voor gemeenten. Inhoudelijk gezien betekent het eigenstandig kader dat de behoeften ten bate van het inzicht van gemeenten bij het opstellen van de begroting en jaarstukken voorop staan (artikel 3, eerste lid van het BBV). Van deze behoeften is vervolgens de regelgeving over de wijze van begroten en verantwoorden afgeleid. De relatie met Burgerlijk Wetboek Boek 2 (BW2) is expliciete geworden, dat wil zeggen in het kader zijn bepalingen uit het BW2 of overgenomen of ze zijn niet van toepassing. De tot het eigenstandig kader behorende documenten vormen dus een zelfstandig geheel. Het gaat dan om drie (typen) documenten, te weten het BBV zelf, dit document genaamd ‘raamwerk BBV’: stelsel van baten en lasten’ en de uitingen van de commissie BBV (notities en vraag- & antwoordrubriek). Deze drie documenten kunnen worden gezien als de tegenhangers van het ‘BW2’, ‘het stramien voor de opstelling en vormgeving van jaarrekeningen’ en de ‘richtlijnen voor de

jaarverslaggeving', welke het kader voor de verslaglegging van privaatrechtelijke rechtspersonen vormen.

De belangrijkste karakteristieken waarin gemeenten anders zijn dan bedrijven (ook wel naar verwezen met de term eigenheid) en welke de redenen zijn waarom voor gemeenten een eigen stelsel geldt zijn de volgende:

- a. functie begroting
- b. ontbreken winstoogmerk
- c. inkomens bestedende huishouding

Ad a: De begroting bij gemeenten heeft een centrale plek. De autorisatie-, allocatie- en controlefunctie vormen een fundament van het democratisch stelsel. Bedrijven kennen uiteraard ook een begroting, maar deze is niet openbaar en speelt een ondergeschikte rol. Dit uit zich al in de verschillende termen die worden gebruikt. Voor bedrijven spreken we van een verslagleggingsstelsel (met verslaglegging wordt de jaarrekening en het jaarverslag bedoeld) voor overheden spreken we van begrotingsstelsels. Praktisch gesproken betekent de centrale rol van de begroting bij gemeenten dat er voorschriften nodig zijn voor de begroting omdat het stelsel van baten en lasten voor bedrijven geen begrotingsvoorschriften geeft. Daarnaast betekent de centrale rol van de begroting dat de raad vooraf keuzes kan maken, bijvoorbeeld door aan te geven dat middelen gereserveerd moeten worden voor een investering¹. Het is onlosmakelijk aan het budgetrecht van de raad verbonden dat er bij de begroting al middelen aan de reserves kunnen worden toegevoegd of onttrokken. Dit kan leiden tot structurele effecten op de begroting en de realisatie.

Naast de begroting wordt een meerjarenraming opgesteld die in beginsel structureel sluitend moet zijn. De meerjarenraming beslaat ten minste drie op het begrotingsjaar volgende jaren (Gemeentewet artikel 190, eerste lid). De uiteenzetting van de financiële positie van het begrotingsjaar en de meerjarenraming zijn twee afzonderlijke onderdelen. De eerste wordt vastgesteld door de raad in de begroting. De tweede wordt, gezien de toekomstgerichtheid niet vastgesteld. Voor een goede beoordeling van de bestendigheid van de financiële positie is er in het BBV voor gekozen om de opbouw van de uiteenzetting van de financiële positie en de meerjarenraming bij elkaar te laten aansluiten, zodat een vergelijking beter mogelijk wordt. Het is aan de gemeente om beide samen te voegen in een overzicht of om beide apart weer te geven. Kern van de meerjarenraming is dat de consequenties van het beleid, dat in de begroting is opgenomen en wordt vastgesteld, worden doorgerekend. Het gaat daarbij om zowel het beleid dat al voor de begrotingsbehandeling is aanvaard, als om het beleid dat met het vaststellen van de begroting wordt aanvaard. Beide zijn opgenomen in de baten en lasten van de programma's, omdat de begroting integraal is. Het onderscheid tussen beleid dat in eerdere jaren is ingezet en nieuw beleid is hier gemaakt om te benadrukken dat ook nieuw beleid moet worden doorgerekend. Dit betekent dat ook beleid dat pas over bijvoorbeeld twee jaar consequenties heeft, zoals de ontwikkeling van een gebied, wordt doorgerekend voor de jaren die zijn opgenomen in de meerjarenraming. Natuurlijk kan een beslissing die pas over een aantal jaren wordt uitgevoerd nog worden teruggedraaid. Echter op het moment van beslissen is het van belang een zo volledig mogelijk inzicht in de financiële consequenties te laten zien.

¹ Investerings: zie hoofdstuk 4 voor nadere uitwerking.

Ad b: Een tweede belangrijk verschil tussen gemeenten en bedrijven is dat alle activiteiten van bedrijven gericht zijn op het behalen van winst. Hierdoor dragen investeringen normaal gesproken bij aan het economisch nut van bedrijven. Gemeenten kennen echter diverse soorten investeringen. Gemeenten investeren bijvoorbeeld in riolering. Voor riolering kan een heffing worden geheven dus gaat het om een investering vergelijkbaar met het bedrijfsleven (investeringen met een economisch nut genoemd). Gemeenten investeren echter ook in wegen, pleinen en parken. Voor deze investeringen vragen gemeenten geen directe prijs aan de gebruikers. Desalniettemin zijn wegen zeer zinvolle investeringen. Gemeenten investeren dus ook in activa die geen opbrengsten genereren, maar wel noodzakelijk zijn (investeringen met een maatschappelijk nut genoemd). De vraag hoe de kwaliteit van de voorzieningen gewaarborgd moet worden en welke consequenties dit heeft voor de wijze waarop met deze investeringen wordt omgegaan is een van de meest bediscussieerde onderdelen van het stelsel van baten en lasten voor gemeenten.

Ad c: Het derde belangrijke verschil tussen gemeenten en bedrijven is dat bedrijven gericht zijn op vermogen en vermeerdering van het vermogen. Het vermogen is voor bedrijven essentieel voor de continuïteit. De balans is daarom belangrijk omdat deze aangeeft wat de bezittingen van een bedrijf zijn en hoe die bezittingen zijn gefinancierd.

Gemeenten worden ook wel inkomens bestedende huishoudingen genoemd. Hiermee wordt bedoeld dat het gemeenten niet gaat om het vermogen te doen toenemen, maar om beleid en voorzieningen voor de burgers tot stand te brengen. Het vermogen heeft wel een functie voor gemeenten; het dient namelijk als buffer om onverwachte uitgaven op te vangen en het wordt gebruikt – in de vorm van bestemmingsreserves – om vooraf te sparen voor bepaalde kosten van investeringen c.q. activiteiten. De paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing biedt hierbij inzicht in welke mate de gemeente in staat is om, los van voorzieningen en bestemmingsreserves, risico's vanuit de reguliere bedrijfsvoering financieel op te vangen.

Vanuit historisch oogpunt bezien is het niet verwonderlijk dat het stelsel van baten en lasten voor gemeenten van 1985 tot 1995 weliswaar een balans kende, maar dat gemeenten zich vooral richtten op de gewone dienst (exploitatie) en de kapitaaldienst (vermogensmutaties). Bij beide stond het autoriseren centraal. Gezien echter een aantal ontwikkelingen is begrotingsevenwicht en de financiële positie steeds belangrijker geworden (zie ook hoofdstuk 4). Een van deze ontwikkelingen is dat in de Gemeentewet sinds 1994 is voorgeschreven dat de raad zelf de begroting en rekening (nu de jaarstukken) vaststelt.

Hoofdstuk 1: functies van de begroting en jaarstukken

In dit deel wordt ingegaan op de functies die de begroting en jaarstukken hebben. Voor verschillende gebruikers zijn dit verschillende functies. De raad heeft de kader stellende en controlerende taak, terwijl het college de bestuursbevoegdheden heeft en verantwoording aflegt. Naar deze taken van kaderstellen, besturen, verantwoording afleggen en controleren wordt ook wel verwezen met de term bestuurlijke planning & control. Naast de raad en het college zijn er nog diverse andere gebruikers van de begroting en jaarstukken. Daarom wordt in dit hoofdstuk per categorie gebruiker aangeduid welke functies de begroting en de jaarstukken hebben.

De raad: autorisatie, allocatie, controle en inzicht

De begroting en jaarstukken zijn om vier redenen belangrijk voor de raad. In de eerste plaats is dat vanwege het budgetrecht van de raad. Dit betekent dat alleen de raad bevoegd is het college te autoriseren tot het doen van uitgaven en het aangaan van verplichtingen. Dit is de autorisatiefunctie. Het grote belang van deze functie komt ook tot uitdrukking in het feit dat deze functie ook wel de staatsrechtelijke functie wordt genoemd. Of zoals de Staats Commissie Dualisme en lokale democratie het zegt: 'Het budgetrecht is een fundament van elke volksvertegenwoordiging, dus ook van de raad'. Het autorisatieniveau van de raad is wettelijk vastgelegd op programmaniveau en kan naar een lager niveau worden bijgesteld, maar niet lager dan de taakvelden.

In het verlengde van de autorisatiefunctie ligt de tweede functie van de begroting, de allocatiefunctie. Omdat de middelen beperkt zijn, moet gekozen worden aan welke doeleinden wel of geen en aan welke minder of meer middelen worden besteed. Bij deze functie komt nadrukkelijk tot uiting dat het bij de begroting om zowel het beleid als de financiën gaat. In het BBV komt dat tot uitdrukking doordat de begroting bestaat uit een beleidsbegroting en een financiële begroting. In de beleidsbegroting wordt ingegaan welke maatschappelijke effecten worden nagestreefd, hoe men deze effecten wil gaan bereiken en welke middelen daarvoor nodig zijn en hoe deze worden ingezet. Zoals eerder is aangegeven gaat dit document 'raamwerk BBV' alleen over de financiële begroting en het begrotingsstelsel dat daarbij wordt gehanteerd en niet over de beleidsbegroting².

In de derde plaats heeft het sluitstuk van de begroting, de jaarstukken, de controlerende functie. Deze functie is in het duale stelsel in belang toegenomen. Versterking van de controlerende functie van de raad is een van de oogmerken van de dualisering, die sinds 2004 voor de gemeenten van toepassing is. Bij de controle zijn diverse aspecten van belang. De jaarrekening moet een getrouw beeld geven en de baten en lasten, alsmede de balansmutaties, moeten op een rechtmatige manier tot stand zijn gekomen. Door het vaststellen van de jaarrekening wordt het college gedechargeerd voor het uitgevoerde financieel beheer. Het jaarverslag moet verenigbaar zijn met de jaarrekening, dat wil zeggen de cijfers in beide documenten moeten met elkaar overeenstemmen en de conclusies ten aanzien van de financiële positie moeten eenzelfde beeld uitstralen. Voorts is het jaarverslag met name van belang voor de toetsing van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. Op het jaarverslag wordt hier verder niet ingegaan, omdat het jaarverslag zich, net zoals zijn tegenhanger de beleidsbegroting, richt op beleid.

² Voor de beleidsbegroting zijn andere documenten geschreven, zoals de handreiking duale begroting, Ministerie van BZK, 2002, www.minbzk.nl

De raad maakt bij zijn controlerende taak gebruik van de interim-rapportages en het verslag van bevindingen bij de jaarrekening van de accountant over het getrouwe beeld en de rechtmatigheid. Ook maakt de raad gebruik van de onderzoeken van de lokale rekenkamer(functie) naar de doelmatigheid en doeltreffendheid.

Omdat dit document 'raamwerk BBV' zich richt op de financiële begroting en de jaarrekening wordt hierna nader ingegaan op de relatie tussen de jaarrekening en de accountant. Op de lokale rekenkamer(functie) wordt hier verder niet ingegaan³.

De zorg voor een structureel en reëel sluitende begroting betekent dat de raad een goed inzicht moet hebben in de financiële positie. In artikel 189 lid 2 van de Gemeentewet staat: De raad ziet erop toe dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is. Anders gezegd: De raad stelt een begroting vast die structureel en reëel in evenwicht is. Van de eis dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is kan de raad afwijken indien voldoende aannemelijk is dat het structureel en reëel evenwicht uiterlijk in de laatste jaarschijf van de meerjarenraming tot stand zal worden gebracht. Als structurele lasten gedekt zijn door structurele baten is er sprake van structureel evenwicht. Dit geldt per jaarschijf van de begroting en de meerjarenraming. Reëel evenwicht houdt in dat de ramingen volledig, realistisch en haalbaar zijn. Het geven van een goed inzicht in de financiële positie is de vierde begrotingsfunctie. Bij het opstellen van de begroting worden de ontwikkelingen in het lopende begrotingsjaar en de uitkomsten van de jaarrekening van het jaar ervoor meegenomen. Daardoor is de financiële positie bij de jaarrekening van groot belang en dient de raad zich hier een oordeel over te vormen. De financiële positie maakt dan ook een expliciet deel uit van de financiële begroting en van de balans in de jaarrekening.

College en ambtelijke organisatie: beheersing

Nadat de raad de begroting heeft vastgesteld is het aan het college om het vastgestelde beleid uit te voeren. De begroting heeft dan de uitvoeringsfunctie; dat is de vijfde begrotingsfunctie. Hiervoor zal het college behoefte hebben aan een gedetailleerdere begroting dan de begroting die de raad vaststelt. De verplichte uitvoeringsinformatie bestaat uit een totaaloverzicht van de geraamde baten en lasten per taakveld, ten tijde van de begroting en hetzelfde totaaloverzicht van de gerealiseerde baten en lasten per taakveld, ten tijde van de jaarstukken. Ook het verdelingsprincipe waarmee de taakvelden over de programma's zijn verdeeld is onderdeel van de uitvoeringsinformatie. Het overzicht met geraamde en gerealiseerde baten en lasten moet in een bijlage bij respectievelijk de financiële begroting en jaarrekening worden opgenomen. Het college maakt voor de uitvoering en budgetbeheersing nadere afspraken met de organisatie. Vaak wordt daarvoor gebruik gemaakt van een aantal andere documenten, zoals contract, projectplannen of afdelingsplannen. Vervolgens zal de organisatie gedurende het jaar rapporteren aan het college en het college zo nodig aan de raad over de uitvoering van de begroting. Dit zal dan, afhankelijk van de situatie, leiden tot het bijstellen van de plannen en/of het autoriseren door de raad van bij te stellen budgetten. Ten slotte, zullen er na afloop van het jaar diverse verantwoordingsdocumenten worden gemaakt die uitmonden in de verplichte documenten voor de

³ Meer informatie over de lokale rekenkamer(functie) kan worden gevonden in de handreiking lokale rekenkamer(functie) van de VNG: www.vng.nl.

jaarstukken voor de raad. Het college heeft de taak verantwoording af te leggen door middel van de jaarstukken; dit is de zesde begrotingsfunctie.

Behalve de geraamde en gerealiseerde baten en lasten zijn er geen voorgeschreven relevante documenten die te maken hebben met de uitvoering van voorgeschreven beleid uitgaande van het bestuurlijke niveau (raad/college). Een reden is dat documenten als afdelingsplannen, managementrapportages en bestuursrapportages te divers van aard zijn. Wel geldt uiteraard ook voor deze documenten dat de financiële gegevens op dezelfde principes gestoeld dienen te zijn als de financiële begroting en jaarrekening.

Accountant en toezichthouder: controle en inzicht

Ten behoeve van de controlerende taak van de raad controleert de accountant de jaarrekening. De toezichthouder (gedeputeerde staten voor gemeenten en de Minister van BZK voor provincies) beoordeelt het (meerjarig) structureel en reëel sluitend zijn van de begroting. Zowel de accountant als de toezichthouder hebben een onafhankelijke rol.

In de Gemeentewet is voorgeschreven dat de accountant de jaarrekening controleert en op basis daarvan een verklaring geeft waarin hij een oordeel geeft over het getrouwe beeld van de verantwoording en de rechtmatigheid van het financieel beheer. Daarnaast gaat hij in zijn verslag in op zijn bevindingen. De raad verleent de opdracht aan de accountant; de accountant rapporteert aan de raad en vervolgens gebruikt de raad de controleverklaring en het verslag van bevindingen om zich een oordeel te vormen over de wijze waarop het college zich van zijn bestuursbevoegdheden heeft gekweten. In verband hiermee is ook de indenniteitsprocedure van belang.

In de Gemeentewet is de indenniteitsprocedure opgenomen. Deze geldt vanaf de jaarrekening 2004. Deze procedure houdt in dat als de raad van oordeel is dat er baten en/of lasten c.q. balansmutaties in de jaarrekening zijn opgenomen, die niet rechtmatig tot stand zijn gekomen, het college een indenniteitsbesluit inzake bijvoorbeeld foutenherstel in moet dienen. De controleverklaring speelt een sleutelrol bij het oordeel van de raad of er sprake is van onrechtmatigheden. Het indenniteitsbesluit kan door de raad worden aangenomen of verworpen. Indien de raad het indenniteitsbesluit niet vaststelt dan doen gedeputeerde staten dit. De jaarrekening kan niet worden vastgesteld voordat de raad heeft besloten over het voorstel tot het indenniteitsbesluit. Een indenniteitsbesluit kan daarom leiden tot overschrijding van de indieningstermijn van de jaarstukken en daarmee kan leiden tot preventief toezicht. Ongeacht of de raad het indenniteitsbesluit verwerpt is het mogelijk dat er een politiek probleem is, waarbij in het uiterste geval de raad het college/de wethouder kan wegsturen.

De accountantscontrole is dus belangrijk voor de controlerende taak van de raad. De minimumvereisten waaraan een accountantscontrole moet voldoen staan voorgeschreven in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO). Deze minimumeisen kunnen door de raad verder worden aangescherpt. De begrippen rechtmatigheid en getrouw beeld komen hier als centrale begrippen naar voren. Deze zullen dan ook in hoofdstuk 3 nader worden uitgewerkt.

Wanneer de begroting structureel en reëel in evenwicht is, valt de gemeente onder het gebruikelijke repressieve toezicht. Indien er geen sprake is van structureel en reëel evenwicht in het

begrotingsjaar, maar het is wel voldoende aannemelijk dat dit evenwicht in uiterlijk de laatste jaarschijf van de meerjarenraming wordt hersteld, valt de gemeente ook onder het gebruikelijke repressieve toezicht. Indien er naar het oordeel van de toezichthouder geen sprake is van structureel en reëel evenwicht, in zowel het begrotingsjaar als de laatste jaarschijf van de meerjarenraming, valt de gemeente onder preventief toezicht. Dit betekent dat de begroting en de begrotingswijzigingen eerst goedgekeurd moeten worden door de toezichthouder voordat de gemeente tot uitvoering van de begroting(swijziging) over kan gaan.

Burgers, instellingen, bedrijven, media, werknemers, contractpartners: inzicht

Er zijn diverse groepen die een belang hebben bij het gemeentelijk beleid en die daarom geïnteresseerd zijn in de begroting of jaarstukken. Ze zijn hier samen genoemd, omdat voor veel van deze groepen veelal geldt dat ze in specifieke onderwerpen geïnteresseerd zijn. Zij zullen zich daarom eerder richten op beleidsnota's of op de politieke discussie op het moment dat een bepaald onderwerp speelt. De begroting is van belang omdat het daarbij gaat om een moment van integrale afweging. Een burger die zich zorgen maakt om de veiligheid in zijn wijk heeft wel belang bij de begroting, maar heeft diverse andere momenten en documenten om zich op te richten. Zo kunnen het collegeprogramma, de voorjaarsnota en de nota veiligheid voor de desbetreffende burger belangrijkere momenten in het politieke proces zijn dan de begrotingsbehandeling. Dit neemt niet weg dat een inzichtelijke begroting en jaarstukken ook voor burgers, instellingen, bedrijven, werknemers van de gemeente en media een functie vervullen. Beleid dient traceerbaar te zijn. Belangengroepen kunnen uit de begroting afleiden welke afweging wordt gemaakt en hoe het specifieke belang waar de groep naar streeft, eraf komt naast andere onderwerpen. Een burger hoort inzicht te hebben in wat er met zijn belastinggeld gaat gebeuren en is gedaan, voor welke voorzieningen wordt gekozen en wat het uiteindelijk heeft opgeleverd? Daarnaast is inzicht in de financiële positie van belang om een oordeel te kunnen vormen over de (toekomstige) gemeentelijke heffingen.

Rijk, Europese Unie en het CBS: inzicht

Tot slot zijn er nog derden die inzicht nodig hebben in de baten en lasten en financiële positie van gemeenten. In de eerste plaats is dat het Rijk. Het Rijk gebruikt bijvoorbeeld de zogenoemde taakvelden voor de evaluatie van de verdeling van het gemeentefonds. Daarnaast heeft de Europese Unie de levering verplicht gesteld van data op kwartaal- en jaarbasis ter bepaling van onder meer het EMU-saldo en de EMU-schuld. Voor dit doel zijn vooral de categoriale indeling en de indeling van de balansposten van groot belang. Deze indelingen zijn zodanig ingericht dat het CBS de gegevens hiervan kan afleiden die de Europese Unie vereist. De indelingen in taakvelden en categorieën hoeven niet leidend te zijn voor de indeling in programma's. Reden hiervoor is dat de gegevensbehoefte van het Rijk en de Europese Unie niet hoeft overeen te komen met de informatie die gemeenten zelf nodig hebben voor het goed besturen van de gemeente. De indeling in taakvelden en categorieën en de balansposten worden tezamen de informatie voor derden (lv3) genoemd. Deze informatie voor derden is omschreven in de Ministeriële Regeling informatie voor derden. In het BBV is bepaald wanneer die informatie moet worden aangeleverd.

Hoofdstuk 2: stelsels

De begrotingsfuncties, zoals beschreven in hoofdstuk 1, leiden tot criteria waaraan begrotingen en jaarstukken moeten voldoen. Dat kan echter pas geconcretiseerd worden als er gekozen is voor een begrotingsstelsel. In dit hoofdstuk wordt daarom ingegaan op de keuze voor het begrotingsstelsel dat in het BBV is voorgeschreven. Hiertoe worden eerst diverse begrotingsstelsels beschreven. Het grootste verschil tussen deze stelsels is het tijdstip waarop uitgaven en inkomsten worden vastgelegd en hoe de uitgaven en inkomsten aan de tijd worden toegerekend.

Welke stelsels zijn er?

Globaal gesproken zijn er vijf begrotingsstelsels. Het verplichtingenstelsel, het stelsel van verkregen rechten, het transactiestelsel, het kasstelsel en het stelsel van baten en lasten. De eerste drie komen niet of nauwelijks zelfstandig voor. Het verplichtingenstelsel wordt voor een deel toegepast bij de Rijksoverheid al dan niet in combinatie met het kasstelsel. In het algemeen wordt een keuze gemaakt tussen het kasstelsel en het stelsel van baten en lasten. Het transactiestelsel wordt gebruikt om het EMU-saldo te bepalen. Hieronder wordt kort op de laatste drie stelsels ingegaan.

Kasstelsel

Het kasstelsel is het meest eenvoudige stelsel. Uitgaven en inkomsten worden geboekt op het moment van feitelijke betaling. Doordat het moment van registratie eenduidig is, wordt het stelsel ook wel objectief genoemd. Hierbij dient aangetekend te worden dat deze objectiviteit enigszins teniet gedaan kan worden door de 'kasschuif'. Bij de kasschuif worden uitgaven en inkomsten bewust over het jaar heen getild; uitgaven die eigenlijk in een bepaald jaar vielen worden een jaar doorgeschoven. Het kasstelsel heeft als nadeel dat oorzaak en gevolg in de tijd sterk uit elkaar kunnen lopen. Vooral bij langlopende projecten waarbij de betalingen pas aan het einde plaats vinden, kan het inzicht danig worden vertroebeld. Daarnaast maakt dit stelsel het verleidelijk te bezuinigen op investeringen. Die drukken immers zwaar op de begroting van een jaar. Investeringen hebben echter nut over meerdere jaren. Over de tijd gezien kan het dan ook nogal nadelig zijn als er met name op investeringen wordt bezuinigd. In het algemeen kan worden gesteld dat het kasstelsel met name nadelig is voor de allocatiefunctie.

Stelsel van baten en lasten

In het stelsel van baten en lasten worden uitgaven en inkomsten toegerekend aan de jaren waarop de bijbehorende prestaties betrekking hebben. Dit betekent dat - als er bijvoorbeeld een congres is georganiseerd aan het einde van het jaar - de lasten op dat jaar worden geboekt; ook als de rekening pas in het volgende kalenderjaar binnenkomt en wordt betaald. Dit betekent ook dat uitgaven voor investeringen in bijvoorbeeld een gebouw dat x jaar meegaat niet ten laste komen van het jaar waarin de rekeningen zijn betaald, maar worden gespreid over de jaren waarin het gebouw wordt gebruikt. Achterliggend idee hierbij is dat de gebruiker betaalt en er een relatie kan worden gelegd met geleverde prestaties. Door uitgaven en inkomsten toe te rekenen aan de jaren waarop ze betrekking hebben, wordt het inzicht in de kosten van taakvelden en programma's bevorderd. Het stelsel van baten en lasten is voor gemeenten belangrijk, omdat veel gemeenten omvangrijke investeringen hebben die bovendien van jaar tot jaar sterk kunnen fluctueren. Van oudsher bestaat

daarom de behoefte de lasten die uit de investeringen voortvloeien, in de tijd gespreid op begroting tot uitdrukking te brengen, door middel van de afschrijvingslasten.

Het nadeel van het stelsel van baten en lasten ten opzichte van het kasstelsel is dat het vrij complex kan zijn. Uitgaven en inkomsten toerekenen aan de tijd op een inzichtelijke en consistente manier is lang niet altijd gemakkelijk. Zeker voor veel raadsleden, die veelal geen financieel specialisten zijn, kan het lastig zijn de consequenties van keuzes te overzien. Dit uit zich bijvoorbeeld in discussies over welke investeringen wel en welke niet aan meerdere jaren toegerekend kunnen of moeten worden (zie verder hoofdstuk 4).

Het nadeel van de complexiteit van het stelsel van baten en lasten weegt echter niet op tegen het voordeel dat ontstaat door het beter inzicht in de kosten bij de begroting en de jaarrekening, het borgen van de continuïteit in de verslaggeving en door de verbetering van de allocatiefunctie van de begroting. Het stelsel is daarom sinds 1979 voor provincies en sinds 1985 voor gemeenten voorgeschreven.

Transactiestelsel:

Het transactiestelsel wordt gebruikt om het EMU-saldo te bepalen. Het EMU-saldo lijkt sterk op het kasstelsel met dit verschil dat de uitgaven en inkomsten worden verantwoord in het jaar waarin de transacties (en investeringen) die ten grondslag liggen aan de uitgaven en inkomsten hebben plaatsgevonden. Het EMU-saldo is het saldo van de inkomende en de uitgaande geldstromen die samenhangen met transacties en investeringen in een bepaalde periode. In het EMU-saldo worden de inkomende en uitgaande geldstromen die samenhangen met het aantrekken en uitzetten van financieringsmiddelen overigens niet meegenomen. Een investering die in jaar x wordt gedaan, maar in jaar x+1 wordt betaald, wordt voor het gehele bedrag van de betaling verantwoord in jaar x. Het EMU-saldo geeft dus aan met welk bedrag de schuldpositie van een gemeente in een bepaalde periode is gemuteerd. Een negatief EMU-saldo betekent dat een gemeente meer uitgaven heeft gedaan dan aan inkomsten is ontvangen en dat dus de gemeente externe financieringsmiddelen heeft moeten aantrekken om dit tekort te kunnen financieren. Een positief EMU-saldo betekent dat een gemeente meer inkomsten heeft ontvangen dan aan uitgaven zijn gedaan en dat als gevolg hiervan de gemeente haar schuldpositie heeft kunnen verminderen.

Hoofdstuk 3: vereisten aan de begroting en jaarstukken

Zoals al eerder aangegeven leiden de begrotingsfuncties, zoals beschreven in hoofdstuk 1, tot enkele criteria waaraan begrotingen en jaarstukken moeten voldoen; de vereisten. Deze vereisten kunnen in twee categorieën worden onderverdeeld. Beide categorieën vereisten worden hieronder besproken.

Vereisten documenten	Vereisten financiële gegevens
Voorafgaande toestemming	transparantie
Periodiciteit	getrouw beeld
Openbaarheid	voorzichtigheid
Volledigheid	rechtmatigheid
	toerekenen

Vereisten aan de documenten

De vereisten die aan documenten worden gesteld zijn inherent aan de functie die met name de begroting inneemt voor de raad:

- voorafgaande toestemming
- periodiciteit
- openbaarheid
- volledigheid

Voorafgaande toestemming is het gevolg van de autorisatiefunctie die bepaalt dat de begroting voorafgaand aan het begrotingsjaar moet worden vastgesteld en ingezonden aan gedeputeerde staten. Voor gemeenten is deze datum op 15 november bepaald in de Gemeentewet (artikel 191). Voor gemeenschappelijke regelingen geldt een afwijkende datum van 1 augustus. Aanvullend hieraan is bepaald dat begrotingswijzigingen voor het einde van het begrotingsjaar moeten worden geautoriseerd (artikel 192, eerste lid). Ook de toezichthouder vervult in zijn functie een vorm van toestemming: om zijn taak goed te kunnen uitoefenen moet hij voorafgaand aan het begrotingsjaar kunnen bepalen of preventief toezicht nodig is of niet (artikel 203). De eis van tijdigheid telt voor de toezichthouder zo zwaar dat er ook preventief toezicht kan worden ingesteld als de begroting niet tijdig is ingezonden.

In het verlengde hiervan is het belangrijk dat de begroting op geregelde en niet te ver uiteen liggende tijdstippen wordt vastgesteld. Dit wordt het vereiste van periodiciteit genoemd. In de Gemeentewet (artikel 189, het vijfde lid) is bepaald dat het begrotingsjaar het kalenderjaar is. Dezelfde eis geldt voor de jaarrekening. Wil de raad zijn controlerende functie goed kunnen uitoefenen dan moet de jaarrekening ook tijdig en regelmatig worden voorgelegd aan de raad. Artikel 200 van de Gemeentewet schrijft dan ook voor dat de jaarrekening voor 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar moet zijn vastgesteld en ingezonden moet zijn aan gedeputeerde staten.

Openbaarheid is ook een belangrijke vereiste. Zowel de begroting als de jaarstukken dienen voor de behandeling door de raad voor alle burgers, instellingen, bedrijven, media of wie dan ook te zijn in te zien. De Gemeentewet bepaalt dan ook dat de ontwerpbegroting openbaar is en ter inzage ligt zodra de begroting aan de raad is aangeboden (artikel 190, tweede lid). Daarnaast dient de

begroting ten minste twee weken voor de begrotingsbehandeling door de raad openbaar te zijn (artikel 190, derde lid). Dezelfde vereisten gelden voor de begrotingswijzigingen (artikel 192, tweede lid) en de jaarstukken (artikel 197, derde lid).

Voor de allocatiefunctie is het essentieel dat de begroting volledig is. Voor de afweging tussen de diverse beleidsvelden is het noodzakelijk dat alle baten en lasten integraal in een samenvattend document zijn opgenomen. Ook dit vereiste is opgenomen in de Gemeentewet (artikel 189, eerste lid). Deze eis is uiteraard ook van belang voor de toezichthouder. Het structureel en reëel sluitend zijn van de begroting is alleen vast te stellen als een totaalbeeld wordt geschetst. Volledigheid is uiteraard ook van belang bij de jaarrekening. Verantwoording en controle zijn anders immers niet mogelijk.

Vereisten aan de financiële gegevens

Naast de vereisten aan de documenten zijn er ook vereisten die voortvloeien uit de begrotingsfuncties die aan de financiële gegevens zelf gesteld worden. Het gaat hierbij om de volgende vier vereisten:

- transparantie
- getrouw beeld
- voorzichtigheid
- rechtmatigheid
- toerekenen

Transparantie wordt op veel manieren geconcretiseerd. Binnen het kader van het BBV worden de termen begrijpelijkheid, bestendige gedragslijn, grondslagen vereiste en relevantie onder dit begrip geschaard.

Het getrouwe beeld richt zich op de jaarrekening. Het vereiste betekent dat een getrouwe weergave wordt gegeven van de financiële positie en resultaten van een gemeente. De termen materialiteit en betrouwbaarheid vormen samen met de juiste toepassing van de begrippen zoals omschreven in hoofdstuk 4 de invulling van de term getrouw beeld.

Het voorzichtigheidsbeginsel houdt onder meer in dat voorziene verliezen en risico's die hun oorsprong vinden voor het einde van het begrotingsjaar in acht moeten worden genomen als zij vóór het opmaken van de jaarrekening bekend zijn. Positieve resultaten, ook wel winsten genoemd, daarentegen worden pas in de jaarrekening verwerkt als zij vaststaan en zijn gerealiseerd. Het is dus niet toegestaan om vooruit te lopen op toekomstige positieve resultaten. In dit verband wordt ook wel gesproken over het realisatiebeginsel. Het realisatiebeginsel is dus een onderdeel van het voorzichtigheidsbeginsel.

Het rechtmatigheidsbeginsel richt zich erop dat de baten en lasten in de jaarrekening alsmede de balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Het gaat daarbij niet alleen om de financiële verordening en de controleverordening van de gemeente, maar ook om de bepalingen in de Gemeentewet en het BBV, alsmede andere externe regelgeving en gemeentelijke verordeningen en raadsbesluiten met financiële gevolgen. Ten slotte, en zeker niet in de laatste plaats, dienen de financiële handelingen te passen binnen de door de raad geautoriseerde begroting. In de begroting zijn de maxima voor de lasten per programma vermeld die door de raad zijn vastgesteld. Dit betekent

dat het van belang is dat de maxima niet worden overschreden, zonder aparte autorisatie van de raad en dat de bedragen op het juiste programma worden geboekt.

Het vereiste van toerekenen houdt in dat de gevolgen van transacties en andere gebeurtenissen in de administratie worden geboekt en in de jaarrekening worden verwerkt in de periode dat deze zich voordoen of waarop deze betrekking hebben. Op een vergelijkbare wijze wordt in de begroting met de ramingen omgegaan.

Hoofdstuk 4: Onderdelen van het Besluit Begroting en Verantwoording

Bij het stelsel van baten en lasten wordt een onderscheid gemaakt in stroomgrootheden (de exploitatie) en voorraadgrootheden (het vermogen). Dit komt tot uitdrukking in de jaarrekening, die bestaat uit het overzicht van baten en lasten en de balans. Het feit dat voor gemeenten gebruik gemaakt wordt van het gemodificeerd stelsel van baten en lasten heeft voor de exploitatie en het vermogen twee belangrijke gevolgen:

1. Gemeenten hebben niet alleen een jaarrekening, maar ook een **begroting**. Hierdoor zijn er niet twee, maar vier onderdelen van belang (zie tabel 4.1). Naast het overzicht van baten en lasten bij de begroting en de jaarrekening wordt de tegenhanger van de balans bij de begroting 'uiteenzetting van de financiële positie' genoemd. De 'uiteenzetting van de financiële positie' is dus een onderdeel van de financiële begroting. Dit onderdeel dient onderscheiden te worden van het begrip financiële positie zelf, zoals hieronder zal worden uitgelegd en zoals in tabel 4.1 aangegeven. Zowel de begroting als de jaarstukken bevatten behalve financiële delen, ook beleidsmatige delen, welke hier verder buiten beschouwing worden gelaten. Zie bijlage A voor een overzicht van de opbouw van de begroting en de jaarstukken, zoals voorgeschreven in het BBV.

tabel 4.1

	financiële begroting (artikel 7 BBV)	jaarrekening (artikel 24 BBV)	
<i>Exploitatie</i>	overzicht van baten en lasten	Overzicht van baten en lasten	} Financiële Positie (met inachtneming van de risico's)
<i>Vermogen</i>	'uiteenzetting van de financiële positie'	Balans	

2. Voor gemeenten speelt de **financiële positie** een belangrijke rol. De financiële positie is het vermogen van gemeenten in relatie tot de exploitatie, met in achtneming van de risico's. De financiële positie is een breder begrip dan het vermogen, dat kan worden afgeleid van de balans. Dit betekent dat voor een grondig inzicht in de financiële positie alle onderdelen van de begroting respectievelijk jaarstukken van belang zijn.

In de rest van dit hoofdstuk worden de diverse onderdelen van het raamwerk BBV uitgewerkt.

Onderdelen van de exploitatie

In het raamwerk BBV zijn vier begrippen van belang voor de exploitatie, namelijk de baten, de lasten, het resultaat en de mutaties in de reserves (de resultaatbestemming). Deze vier begrippen zijn van belang, omdat gemeenten bij de begroting uiteraard hun baten en lasten dienen te ramen, maar daarnaast ook kunnen bepalen aan welke reserves middelen worden toegevoegd en aan welke reserves middelen worden onttrokken.

Lasten

Lasten zijn uitgaven die aan een periode zijn toegerekend. De lasten in een begrotingsjaar zijn de uitgaven die in dat jaar of in een ander jaar hebben plaatsgevonden of zullen plaatsvinden, maar die op het begrotingsjaar drukken, omdat hetzij de uitvoering van een taak die leidde tot kosten in het begrotingsjaar plaatsvond hetzij omdat het verlies in het begrotingsjaar plaatsvond. De definitie omvat zowel kosten als verliezen.

Kosten

Bij kosten gaat het om de uitvoering van de activiteiten van de gemeenten. Het gaat bijvoorbeeld om het verstrekken van subsidies, de kosten voor het aanleggen van groenvoorzieningen, de lonen en de afschrijvingen. Kosten leiden gewoonlijk tot de aanwending van een actief bijvoorbeeld geldmiddelen, voorraden, vaste activa.

Verliezen

Onder verliezen worden andere posten verstaan die aan de definitie van lasten voldoen. Ook zij ontstaan bij de uitvoering van de activiteiten van de gemeente. Verliezen vloeien bijvoorbeeld voort uit rampen, zoals brand en overstroming, maar ook uit het afstoten van bijvoorbeeld vaste activa. Verliezen worden veelal verantwoord na aftrek van de daarmee verband houdende baten. Verliezen hebben wat betreft de boekhoudkundige verwerking geen fundamenteel ander karakter dan kosten. Voor verwachte verliezen dienen voorzieningen te worden getroffen. Verliezen worden in de toelichting apart aangegeven als incidentele lasten. De herkomst van een post is relevant bij de beoordeling of een gemeente in de toekomst in staat is een structureel en reëel sluitende begroting/rekening te realiseren.

Verwerking lasten

Lasten worden in de begroting en jaarrekening verwerkt indien is voldaan aan de criteria genoemd in hoofdstuk 3, zoals toerekenen en voorzichtigheid. Dit betekent onder andere dat verliezen direct dienen te worden genomen en dat voor verwachte verliezen voorzieningen worden gevormd.

Baten

Baten zijn inkomsten die aan een periode zijn toegerekend. De baten in een begrotingsjaar zijn inkomsten die in dat jaar of in een ander jaar hebben plaatsgevonden of zullen plaatsvinden, maar die op het begrotingsjaar betrekking hebben, omdat hetzij de uitvoering van een taak die tot opbrengsten leidde in het begrotingsjaar plaatsvond, hetzij omdat het voordeel in het begrotingsjaar plaatsvond. De definitie van baten omvat zowel opbrengsten als andere voordelen.

Opbrengsten

Bij opbrengsten gaat het om belastingen, rechten, leges, prijzen, uitkeringen uit het gemeentefonds, specifieke uitkeringen, grond verkopen, verhuur etc.

Andere voordelen

Onder andere voordelen worden posten bedoeld die aan de definitie van baten voldoen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan inkomsten uit het afstoten van vaste activa, waarbij de inkomsten de boekwaarde overtreffen. Andere voordelen worden veelal verantwoord na aftrek van de daarmee verband houdende kosten. Voordelen hebben wat betreft de boekhoudkundige

verwerking geen fundamenteel ander karakter dan opbrengsten. Wel worden ze in de toelichting apart aangegeven als incidentele baten. De herkomst van een post is relevant bij de beoordeling of een gemeente in de toekomst in staat is een structureel en reëel sluitende begroting/rekening te realiseren.

Als gevolg van baten kunnen verschillende soorten activa worden ontvangen of in omvang toenemen. Voorbeelden zijn kas, vorderingen, alsmede goederen en diensten die zijn ontvangen in ruil voor geleverde goederen en diensten. Ook uit de afwikkeling van verplichtingen kunnen baten voortvloeien.

Verwerking baten

Baten worden in de begroting en jaarrekening verwerkt indien is voldaan aan de criteria genoemd in hoofdstuk 3, zoals toerekenen en voorzichtigheid. Dit betekent onder andere dat (incidentele) voordelen niet worden verwerkt voordat ze zijn gerealiseerd.

Uitzonderlijke baten en lasten

Bespaarde rente

Over de eigen (interne) financieringsmiddelen kan rente worden berekend. Dit is de bespaarde rente. Reden om bespaarde rente over de eigen (interne) financieringsmiddelen te berekenen, is dat de eigen (interne) financieringsmiddelen dienen als financieringsbron. Het eigen vermogen houdt overigens niet in dat de gemeente dit geld ook daadwerkelijk ter beschikking heeft. Bij de bespaarde rente is er dan ook sprake van een fictieve rente. Fictief omdat er door de gemeenten geen rente wordt ontvangen en ook geen rente wordt betaald. In het bedrijfsleven komt deze bate niet voor.

Resultaatbepaling en resultaatbestemming

Gemeenten stellen voor het begrotingsjaar een begroting vast, waarbij tevens wordt bepaald of er gespaard (toevoeging aan reserves) of ontspaard (onttrekking aan reserves) gaat worden, waarbij het uitgangspunt is een structureel en reëel sluitende begroting. Men geeft van alle verwachte baten aan wat men ermee wil, reden hiervoor is dat gemeenten inkomens bestedende huishoudingen zijn; de diensten en voorzieningen voor burgers staan voorop. Op het moment dat de raad bij de begroting bepaalt dat er een toevoeging, onttrekking, respectievelijk het instellen van een reserve moet plaatsvinden, dan moet dat op analoge wijze in de jaarrekening worden verantwoord. Het overzicht van baten en lasten is daardoor inclusief alle toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves.

De mutaties in reserves zijn geen baten of lasten. Het is inzichtelijk het resultaat voor de mutaties in de reserves te kennen. Daarnaast is het voor het budgetrecht van de raad essentieel dat de toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves reeds bij de begroting kunnen plaatsvinden. Transparantie is daarbij een randvoorwaarde. In het BBV is daarom voorgeschreven dat zowel bij de begroting als bij de rekening eerst een overzicht wordt gegeven van de baten en de lasten, waarna het geraamde / gerealiseerde totaal saldo van baten en lasten wordt bepaald, daarna wordt het resultaat bestemd, dat wil zeggen wordt aan reserves toegevoegd of onttrokken, tot slot wordt het geraamde / gerealiseerde resultaat bepaald.

Zowel bij de begroting als bij de jaarrekening kan er sprake zijn van een negatief geraamd of gerealiseerd resultaat. Dit negatieve resultaat wordt afzonderlijk inzichtelijk gemaakt. Bij de vaststelling van de begroting en de jaarrekening wordt door de raad besloten hoe dit negatieve resultaat gedekt wordt. Dit blijkt uit het vaststellingsbesluit.

Onderdelen van de balans

Een balans⁴ bestaat enerzijds uit bezittingen oftewel activa en anderzijds uit het vermogen oftewel passiva. Anders gezegd de balans geeft aan waarin is geïnvesteerd en hoe deze investeringen zijn gefinancierd⁵. Zowel de activa als het vermogen kunnen verder worden onderverdeeld. In bijlage B is aangegeven in welke verplichte onderdelen de balans is verdeeld. Hier worden alleen de hoofdonderdelen besproken; de activa en het vreemd en eigen vermogen, waarbij aandacht zal worden besteed aan de voorzieningen en reserves.

Activa

Definitie

Een actief is een uit gebeurtenissen in het verleden voortgekomen middel, waarover de gemeente de beschikkingsmacht heeft en dat de potentie heeft tot een bijdrage tot het genereren van middelen. Tot de activa worden ook gerekend die investeringen in de openbare ruimte die een meerjarig maatschappelijk nut opleveren. Alle activa dienen gewoonlijk om goederen te produceren of diensten te verrichten ten behoeve van de burgers cq de publieke taak.

Veel activa, bijvoorbeeld materiële activa, hebben een fysieke gedaante. Voor het bestaan van een actief is een fysieke gedaante echter niet essentieel. Vandaar dat bijvoorbeeld gekochte rechten activa kunnen zijn indien wordt voldaan aan de definitie van een actief.

Gebeurtenissen uit het verleden

De activa van een gemeente komen voort uit vroegere transacties of andere gebeurtenissen in het verleden. Gewoonlijk verwerven gemeenten activa door ze te kopen of te produceren, maar ook uit andere transacties of gebeurtenissen kunnen activa voortkomen. Een voorbeeld is onroerend goed dat door de gemeente om niet (van bijvoorbeeld de rijksoverheid) is verworven. Transacties of gebeurtenissen die naar verwachting in de toekomst zullen plaatsvinden, geven op zichzelf geen aanleiding tot het onderkennen van activa; vandaar dat bijvoorbeeld een voornemen tot de aanschaf van een brandweerwagen op zichzelf niet aan de definitie van een actief voldoet.

Beschikkingsbevoegdheid

Aan veel activa, bijvoorbeeld vorderingen en onroerende goederen, zijn juridische rechten verbonden, met inbegrip van het eigendomsrecht. Bij het vaststellen van het bestaan van een actief is het eigendomsrecht niet essentieel, zo is onroerend goed waarover krachtens een leaseovereenkomst wordt beschikt een actief, indien de gemeente de voordelen beheerst die uit het onroerend goed naar verwachting zullen voortkomen. Het gaat om het economisch eigendom.

⁴ Voor de uitwerking aan de hand van de balans in plaats van de uiteenzetting van de financiële positie is gekozen, omdat de balans uitgebreider is. Reden hiervoor is met name dat de 'uiteenzetting van de financiële positie' bij de begroting ramingen bevat, waarbij het bij de balans gaat om realisaties.

⁵ De termen financiering en dekking worden vaak verward. Financiering heeft betrekking op de wijze waarop op de geld- en kapitaalmarkt of via onderhandse leningen in de behoefte aan geld en kapitaal wordt voorzien. Dekking heeft betrekking op de middelen die worden gevonden om de lasten in de begroting op te vangen. Het gaat dan bijvoorbeeld om nieuwe inkomsten genereren, lasten aan derden door berekenen, lasten verlagen of bestaande baten verhogen.

Investerings met economisch nut en Bijdragen aan het genereren van middelen

Investerings met een economisch nut zijn alle investeringen die bijdragen aan de mogelijkheid middelen te verwerven, bijvoorbeeld door het vragen van rechten, heffingen, leges of prijzen en/of doordat deze verhandelbaar zijn. Het gaat hierbij nadrukkelijk om de mogelijkheid middelen te verwerven. Dat een gemeente ervoor kan kiezen ergens geen of geen kostendekkend tarief voor te heffen is niet relevant voor de vraag of een actief economisch nut heeft. Een vergelijkbare redenering geldt voor de verhandelbaarheid. Het gaat om de mogelijkheid de activa te verkopen, niet om de vraag of de gemeente het actief ook daadwerkelijk wil verkopen. Dit betekent onder andere dat alle gebouwen een economisch nut hebben; er is immers een markt voor gebouwen.

Investerings in de openbare ruimte met maatschappelijk nut.

Overheden kennen investeringen die geen middelen genereren, maar wel duidelijk een publieke taak vervullen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om investeringen in water, wegen en pleinen. Gezien het publieke belang van deze investeringen en het feit dat de investeringen een meerjarig nut hebben worden ze onder de activa gerekend.

Activeren investeringen

Met ingang van 1 januari 2017 moeten alle investeringen geactiveerd worden (artikel 59 lid 1 BBV). Dit wil zeggen dat de volledige boekwaarde bij oplevering op de balans wordt verantwoord.

Vreemd vermogen

Vreemd vermogen betreft bestaande verplichtingen van de gemeente die voortkomen uit gebeurtenissen in het verleden, waarvan de afwikkeling naar verwachting resulteert in een uitstroom van middelen uit de gemeente. Het vreemd vermogen van gemeenten kan worden onderverdeeld in vaste en vlottende schulden, voorzieningen en overlopende passiva (zie ook bijlage B).

Verplichting

Een essentieel kenmerk van vreemd vermogen is, dat er voor de gemeente een verplichting bestaat. Een verplichting is een plicht of verantwoordelijkheid om op bepaalde manier te handelen of te presteren jegens een derde. Verplichtingen kunnen rechtens afdwingbaar zijn als gevolg van een bindende overeenkomst of wettelijk vereiste. Dit is bijvoorbeeld gewoonlijk het geval met bedragen die betaald moeten worden voor ontvangen goederen en diensten. Verplichtingen ontstaan echter ook uit de normale activiteiten, uit gewoonte en uit de wens om goede verhoudingen te handhaven of op een billijke wijze te handelen.

Onderscheid moet worden gemaakt tussen verplichtingen bij de begroting en bij de jaarrekening. In de balans worden alleen huidige verplichtingen opgenomen. Zo geeft een beslissing van de gemeenteraad om te investeren in bijvoorbeeld de aankoop van een gebouw geen aanleiding tot het ontstaan van een verplichting die op de balans dient te worden opgenomen. Wel dient een dergelijke verplichting in de begroting en/of meerjarenraming te worden verwerkt, op het moment van prestatie.

Een verplichting ter zake van de verwerving van een actief bij de balans ontstaat gewoonlijk alleen wanneer het actief is geleverd of de gemeente een onherroepelijke overeenkomst sluit om het actief te verwerven. In het laatste geval betekent het onherroepelijke karakter van de

overeenkomst, dat de economische gevolgen van het in gebreke blijven om aan de verplichting te voldoen, bijvoorbeeld door het bestaan van een belangrijke boeteclausule, de gemeente weinig of geen ruimte laat om de uitstroom van middelen naar een derde te voorkomen.

Voorzieningen

Voorzieningen maken deel uit van het vreemd vermogen. 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 van investeringen met een economisch nut, waarvoor ter bestrijding van de kosten een heffing kan worden geheven.

Van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden

Tot de voorzieningen worden ook gerekend van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden. Het vormen van dit soort voorzieningen is specifiek voor gemeenten. De reden hiervoor is dat gemeenten relatief veel heffingen van burgers kunnen vragen en bijdragen van andere overheden krijgen voor specifieke doelen. Het nog niet bestede deel van deze middelen aanmerken als reserves zou de suggestie wekken dat de raad vrij is in het veranderen van de aanwendingsrichting van de middelen, binnen het budgettaire kader. Dit is echter niet het geval. De middelen dienen of voor een specifiek doel te worden aangewend of te worden teruggegeven en worden daarom onder de voorzieningen opgenomen.

Jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van een vergelijkbaar volume

Voorzieningen worden niet gevormd voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume. Dergelijke verplichtingen worden bij gemeenten in de begroting en de meerjarenraming opgenomen. Dit geeft voldoende garantie, omdat de lasten ieder jaar globaal vergelijkbaar zijn. Voorzieningen worden wel gevormd voor verplichtingen waarvan de bedragen meer fluctueren.

Eigen vermogen

Het eigen vermogen is het verschil tussen de activa en het vreemd vermogen. Het eigen vermogen van gemeente op de balans bestaat uit gerealiseerde resultaat van het overzicht van baten en lasten, de algemene reserve en de bestemmingsreserves (zie ook bijlage B).

Het bedrag waarvoor het eigen vermogen in de balans wordt getoond is afhankelijk van de waardering van de activa en het vreemd vermogen.

Benadrukt moet worden dat een reserve geen financiële verplichting is, ook niet als het gaat om een bestemmingsreserve die is gevormd voor een bepaald actief. Voor een verplichting is het noodzakelijk dat de plicht of verantwoordelijkheid bestaat tot het op een bepaalde manier handelen of presteren jegens een derde (zie ook voorzieningen). Bij een bestemmingsreserve is

weliswaar sprake van een vastgelegde toekomstige aanwending, maar er bestaat op dat moment geen (wettelijke of feitelijke) verplichting jegens een derde. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld een voorziening.

Wel verdient het aanbeveling reserves waarvan de bestemming gekoppeld is aan een reeds in bezit zijnde actief expliciet zo aan te merken. Immers als dergelijke bestemmingsreserves voor een ander doel gebruikt gaan worden dan zullen andere middelen voor het dekken van de kapitaallasten aangewezen moeten worden. Voor een wijziging van de bestemming is een raadsbesluit noodzakelijk. De consequentie van het veranderen van een bestemming van reserves oorspronkelijk bedoeld voor toekomstige investeringen is van een andere aard; in dat geval kan bijvoorbeeld nog worden besloten van de investering af te zien.

Financiële positie, weerstandsvermogen, weerstandscapaciteit en risico's

Financiële positie

De term financiële positie is in het begin van dit hoofdstuk gedefinieerd als het vermogen van gemeenten in relatie tot de exploitatie, met in achtname van de risico's. Belangrijk daarbij is dat het bij de financiële positie nadrukkelijk gaat om het beeld van de financiën van de gemeente over het begrotingsjaar en de daaropvolgende jaren. De term financiële positie is een breder begrip dan het vermogen, maar is ook een breder begrip dan het weerstandsvermogen. Het weerstandsvermogen richt zich op de mogelijkheden tot het opvangen van onverwachte tegenvallers, terwijl de financiële positie ook betrekking heeft op de meer reguliere exploitatie.

Ontwikkeling begrip financiële positie

De term financiële positie heeft zich in de loop van de tijd ontwikkeld. De term werd aanvankelijk gebruikt om aan te geven dat het vermogen van gemeenten niet zondermeer en niet alleen uit de balans is af te leiden. Vervolgens heeft het begrip zich verder ontwikkeld. Het toegenomen belang van zowel de financiële positie als de balans hangt samen met de groeiende behoefte aan inzicht in de gemeentelijke financiën dat breder is dan alleen het structureel en reëel sluitend zijn van de begroting in een jaar. Doordat gemeenten meer taken hebben gekregen en meer risico's zijn gaan dragen, door decentralisatie en door een complexer wordende samenleving, is de behoefte aan een meerjarig inzicht in de financiën toegenomen.

Financiële positie in relatie tot de voorschriften voor begroting en verantwoording

Bij het BBV is er voor gekozen de relaties explicieter te leggen en de diverse begrippen duidelijker af te bakenen. Zo is de opbouw en de wijze van vorming van reserves expliciet aangegeven en moeten met ingang van 2017 alle investeringen geactiveerd worden boven het in de financiële verordening⁶ opgenomen bedrag. Voor een grondig inzicht in de financiële positie zijn alle onderdelen van de begroting respectievelijk jaarstukken van belang. Daarnaast zijn echter ook de risico's en de weerstandscapaciteit en de relatie ertussen, het weerstandsvermogen, van belang.

Geprognostiseerde balans en EMU saldo

De afgelopen jaren is ook de aandacht voor de ontwikkeling van met name schulden, solvabiliteit en het EMU-saldo verder toegenomen. Hiervoor zijn kengetallen ontwikkeld die in de begroting

⁶ Het opstellen van een financiële verordening is verplicht gesteld volgens de Gemeentewet.

(meerjarig) en jaarstukken moeten worden opgenomen. Bij de begroting moet ook een prognose van de balansposities van (meerjarige) begrotingsjaren per 31 december worden opgenomen. Uit deze informatie kan de verwachte ontwikkeling van het eigen vermogen, schulden, de solvabiliteit, investeringen en omvang van de voorraad bouwgronden worden gezien. Deze informatie is ook de basis om het verwachte EMU-saldo te berekenen.

De geprognoseerde balans (jaar t+1) moet tenminste de posten bevatten die nodig zijn om het EMU-saldo er eenduidig uit af te leiden. De geprognoseerde balans moet aansluiten op de balans in de jaarrekening, maar hoeft niet dezelfde mate van detail te kennen.

Het EMU-saldo kan worden berekend als saldo van de mutaties in vorderingen (financiële activa) en de mutaties in schulden (financiële passiva), waarbij veranderingen in de voorzieningen en het eigen vermogen buiten beschouwing blijven. De begin- en eindbalans bieden zo'n overzicht van de mutaties in vorderingen (financiële activa) en de mutaties in schulden (financiële passiva). In formule vorm: $EMU\text{-saldo} = \text{som van de mutaties van de vaste en vlottende financiële activa} - \text{som van de mutaties van de vaste en vlottende schuld}$. Daarbij moet eventueel nog worden gecorrigeerd voor alle balansmutaties die niet het gevolg zijn van economische transacties, zoals de boekwinst op aandelen.

Weerstandvermogen

Het weerstandsvermogen geeft de mate van robuustheid van de begroting aan. Dit is van belang wanneer er zich een financiële tegenvaller voordoet. Door aandacht voor het weerstandsvermogen kan worden voorkomen dat elke financiële tegenvaller dwingt tot bezuinigen. Het weerstandsvermogen kan betrekking hebben op het begrotingsjaar zelf (statisch weerstandsvermogen genoemd), het kan ook betrekking hebben op de consequenties voor meerdere begrotingsjaren (dynamisch weerstandsvermogen genoemd). Voor het beoordelen van de robuustheid van de begroting is inzicht nodig in de omvang en in de achtergronden van de risico's en de aanwezige weerstandscapaciteit. Het weerstandsvermogen wordt gedefinieerd als de weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's.

Weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om niet begrote kosten die onverwachts en substantieel zijn te dekken. Het gaat om die elementen waarmee tegenvallers eventueel bekostigd kunnen worden zoals bijvoorbeeld de algemene reserve, maar ook de onbenutte belastingcapaciteit en de stille reserves. Stille reserves zijn de meerwaarde van activa waarvan de verkoopwaarde hoger is dan de boekwaarde. Onderscheid kan worden gemaakt in incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Met het eerste wordt bedoeld het vermogen om calamiteiten en andere eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van taken op het geldende niveau. Met de structurele weerstandscapaciteit worden de middelen bedoeld die permanent ingezet kunnen worden om tegenvallers in de lopende exploitatie op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van de bestaande taken.

Risico's

De risico's relevant voor het weerstandsvermogen zijn die risico's die niet anderszins zijn te ondervangen. Reguliere risico's - risico's die zich regelmatig voordoen en die veelal vrij goed

meetbaar zijn - kunnen worden opgevangen door het afsluiten van verzekeringen of door het vormen van voorzieningen. Voorbeelden van risico's die opgevangen worden door het weerstandsvermogen zijn ondernemersrisico's (of bedrijfsrisico's) en hangen vooral samen met grondexploitatie, gebiedsuitbreiding, publiek - private samenwerking (PPS), sociale structuur (bij neergaande conjunctuur) en open-einde regelingen.

Norm

Wat in gemeenten tot de weerstandscapaciteit wordt gerekend en welke risico's relevant zijn kan niet in zijn algemeenheid worden aangegeven. Gemeenten dienen de capaciteit en de risico's zelf na te lopen en in kaart te brengen. Doordat de risico's die gemeenten lopen verschillen, is het niet mogelijk een algemene norm te stellen voor een goede relatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's. Het is aan de gemeenten zelf een beleidslijn te formuleren over de in de organisatie noodzakelijk geachte weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's.

Paragrafen

Het BBV schrijft een zevental paragrafen verplicht voor. Eén van deze paragrafen is de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. In deze paragraaf gaan gemeenten in op hun weerstandscapaciteit, de risico's en de relatie tussen beide. Naast deze paragraaf worden ook de paragrafen verbonden partijen, onderhoud kapitaalgoederen, lokale heffingen, bedrijfsvoering, financiering en grondbeleid voorgeschreven. Overeenkomst tussen deze paragrafen is enerzijds dat ze dwarsdoorsneden van de begroting of jaarrekening geven, anderzijds dat het onderwerpen betreft waaraan politieke of financiële risico's verbonden zijn. Voor een goed inzicht in de financiële positie zijn de paragrafen van belang, waarbij een hoofdrol is weggelegd voor de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. Zie bijlage A voor een indicatie van de relatie tussen de paragrafen en de andere onderdelen van de begroting en de jaarstukken.

Bijlage A opbouw van de begroting en jaarstukken

Zowel de begroting als de jaarstukken zijn in het BBV in vier onderdelen verdeeld. In de onderstaande tabel zijn deze onderdelen aangegeven.

Tabel A.2 indeling van begroting en jaarstukken

begroting		jaarstukken	
beleidsbegroting	1. programmaplan	jaarverslag	1. programmaverantwoording
	2. paragrafen		2. paragrafen
financiële begroting	3. overzicht van baten en lasten en de toelichting	jaarrekening	3. overzicht van baten en lasten en de toelichting
	4. 'uiteenzetting van de financiële positie' en de toelichting		4. balans en de toelichting
	5. de bijlage met het overzicht van de geraamde baten en lasten per taakveld.		5. een bijlage met het overzicht van de gerealiseerde baten en lasten per taakveld.
			6. de bijlage met de verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen

Voor deze indeling is gekozen, om de opzet van de begroting zo identiek mogelijk te maken aan die van de jaarstukken. Aansluiting tussen begroting en jaarstukken van gemeenten is belangrijk voor het inzicht. De jaarstukken bestaan uit een jaarrekening en een jaarverslag. In de hierboven gegeven opzet van de begroting is de beleidsbegroting de tegenhanger van het jaarverslag en de financiële begroting van de jaarrekening. Hieronder worden de onderdelen van de begroting kort beschreven, vervolgens wordt ingegaan op de jaarstukken.

ad 1) het programmaplan

In het programmaplan wordt per programma expliciet ingegaan op de maatschappelijke effecten en de wijze waarop er naar gestreefd zal worden die effecten te verwezenlijken. Dit wordt gedaan aan de hand van de volgende drie vragen: wat willen we? wat gaan we ervoor doen? wat gaat het kosten? Een programma is een geheel van activiteiten om de beoogde maatschappelijke effecten te bereiken. Naast de programma's bevat het programmaplan: een overzicht van algemene dekkingsmiddelen, een overzicht van de kosten van overhead, het bedrag voor de heffing van de vennootschapsbelasting en het bedrag voor onvoorzien.

ad 2) de paragrafen

In de paragrafen worden onderwerpen behandeld, die van belang zijn voor het inzicht in de financiële positie. De paragrafen bevatten de beleidsuitgangspunten van beheersmatige activiteiten en lokale heffingen en vallen daarom onder de beleidsbegroting. De voorgeschreven paragrafen betreffen: onderhoud kapitaalgoederen, verbonden partijen, grondbeleid, financiering, bedrijfsvoering, weerstandsvermogen en risicobeheersing en lokale heffingen.

ad 3) het overzicht van baten en lasten

Via vaststelling van de begroting autoriseert de raad het college tot het doen van uitgaven. Gezien het belang van een goed inzicht in de baten en lasten is het inzichtelijker de baten en lasten per programma, eventueel met een onderverdeling voor prioriteiten en voor overig, weer te geven in een apart overzicht. Dit overzicht vervult een functie bij de autorisatie van de baten en lasten en dient daarom integraal te zijn, dat wil zeggen dient alle baten en lasten zoals opgenomen in het programmaplan te bevatten.

ad 4) de 'uiteenzetting van de financiële positie'

Inzicht in de financiële positie is van belang, mede met het oog op de bestendigheid van de gemeente. Daarom dient de gemeente voldoende aandacht te besteden aan de financiële positie. Speciale aandacht dient gegeven te worden aan de investeringen, financiering, reserves en voorzieningen. Samen met het overzicht van baten en lasten is de 'uiteenzetting van de financiële positie' het deel van de begroting dat de basis vormt voor de controle van de rechtmatigheid en het oordeel over het getrouwe beeld van de jaarrekening door de accountant.

ad 5) de bijlage met het overzicht van de geraamde baten en lasten per taakveld

De verplichte uitvoeringsinformatie bestaat uit een totaaloverzicht van de geraamde baten en lasten per taakveld, ten tijde van de begroting en hetzelfde totaaloverzicht van de gerealiseerde baten en lasten per taakveld, ten tijde van de jaarstukken. Ook het verdelingsprincipe waarmee de taakvelden over de programma's zijn verdeeld is onderdeel van de uitvoeringsinformatie. Het overzicht met geraamde en gerealiseerde baten en lasten moet in een bijlage bij respectievelijk de financiële begroting en jaarrekening worden opgenomen.

ad 6) de bijlage met de verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen.

Dit betreft de verplichte SiSa-bijlage.

De jaarstukken

De vijf onderdelen van de jaarstukken corresponderen met de vijf onderdelen bij de begroting. Zoals gezegd is de onderverdeling van de begroting leidend geweest. De analogie tussen begroting en jaarstukken is essentieel. In de programmaverantwoording dienen de drie vragen, gesteld in het programmaplan, te worden beantwoord maar dan op basis van de realisaties. In de paragrafen dient te worden gerapporteerd aan de hand van de uitgangspunten gesteld bij de begroting. Het overzicht baten en lasten in de jaarrekening is de tegenhanger van het overzicht van baten en lasten in de begroting en de balans van de 'uiteenzetting van de financiële positie', met dien verstande dat de balans uitgebreider is.

Bijlage B verplichte indeling van de balans

Per onderdeel is telkens tussen haakjes het relevante artikel uit het BBV opgenomen.

Activa

Vaste activa (33)		
	Immaterieel (34)	
		Kosten verbonden aan het sluiten van geldleningen en het saldo van agio en disagio
		Kosten van onderzoek en ontwikkeling van een bepaald actief
		Bijdragen aan activa in eigendom van derden
	materieel* (35)	
		Investerings met economisch nut
		investeringen met een economisch nut, waarvoor ter bestrijding van de kosten een heffing kan worden geheven
		investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut
		In erfpacht
	Financieel (36)	
		<u>Kapitaalverstrekkingen</u>
		Aan deelnemingen
		Aan gemeenschappelijke regelingen
		Aan overige verbonden partijen
		<u>Leningen aan:</u>
		openbare lichamen
		woningbouwcorporaties
		deelnemingen
		overige verbonden partijen
		Overige langlopende geldleningen
		Uitzettingen in 's Rijks schatkist met een rente typische looptijd van één jaar of langer
		Uitzettingen in de vorm van Nederlands schuldpapier met een rente typische looptijd van één jaar of langer
		Overige uitzettingen met een rente typische looptijd van één jaar of langer
Vlottende activa (37)		
	Voorraden (38)	
		Grond- en hulpstoffen
		Onderhanden werk, waaronder bouwgronden in exploitatie

		Gereed product en handelsgoederen
		Vooruitbetalingen
	<i>Uitzettingen met een rentetypische looptijd korter dan één jaar (39)</i>	
		Vorderingen op openbare lichamen
		Verstreckte kasgeldleningen aan openbare lichamen
		Overige verstreckte kasgeldleningen
		Uitzettingen in 's Rijks schatkist met een rentetypische looptijd korter dan één jaar
		Rekening-courantverhouding met het Rijk
		Rekening-courantverhoudingen met niet-financiële instellingen
		Uitzettingen in de vorm van Nederlands schuldpapier met een rentetypische looptijd korter dan één jaar
		Overige vorderingen
		Overige uitzettingen
	<i>Liquide middelen (40)</i>	
		Kas- banksaldi
	<i>Overlopende activa (40a)</i>	
		De van Europese en Nederlandse overheidslichamen nog te ontvangen voorschotbedragen die ontstaan door voorfinanciering op uitkeringen met een specifiek bestedingsdoel.
		Overige nog te ontvangen bedragen en ooruitbetaalde bedragen die ten laste van volgende begrotingsjaren komen.
		De voorschotten worden uitgesplitst naar de ontvangen bedragen van <ul style="list-style-type: none"> 1. Europese overheidslichamen 2. Het Rijk 3. Overige Nederlandse overheidslichamen.

Aan de actiefzijde van de balans wordt buiten de balanstelling het bedrag opgenomen waarvan het recht bestaat op verliescompensatie krachtens de Wet op de Vennootschapsbelasting 1969 (artikel 40b)

* In de toelichting op de balans worden onder de materiële vaste activa afzonderlijk opgenomen (52):

- a. gronden en terreinen
- b. woonruimten

- c. bedrijfsgebouwen
- d. grond-, weg- en waterbouwkundige werken
- e. vervoermiddelen
- f. machines, apparaten en installaties
- g. overige materiële vaste activa

Passiva

Vaste passiva (41)		
	<i>Eigen vermogen (42/43)</i>	
		Algemene reserve
		Bestemmingsreserves
		Gerealiseerd resultaat
	<i>Vorzieningen (44/45)</i>	
	<i>Vaste schulden met een rentetypische looptijd van één jaar of langer (46)</i>	
		Obligatieleningen
		<u>Onderhandse leningen van :</u>
		binnenlandse pensioenfondsen en verzekeringsinstellingen
		binnenlandse banken en overige financiële instellingen
		binnenlandse bedrijven
		openbare lichamen
		overige binnenlandse sectoren
		buitenlandse instellingen, fondsen, banken, bedrijven en overige sectoren
		Door derden belegde gelden
		Waarborgsommen
Vlottende passiva (47)		
	<i>Netto-vlottende schulden met een rentetypische looptijd korter dan één jaar (48)</i>	
		Kasgeldleningen aangegaan bij openbare lichamen
		Overige kasgeldleningen
		Banksaldi
		Overige schulden

	Overlopende passiva (49)	
		Verplichtingen die in het begrotingsjaar zijn opgebouwd en die in een volgend begrotingsjaar tot betaling komen, met uitzondering van jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume.
		De van Europese en Nederlandse overheidslichamen ontvangen voorschotbedragen voor uitkeringen met een specifiek bestedingsdoel die dienen ter dekking van lasten van volgende begrotingsjaren.
		Overige vooruit ontvangen bedragen die ten bate komen van volgende begrotingsjaren.
		De voorschotten worden uitgesplitst naar de ontvangen bedragen van <ol style="list-style-type: none"> 1. Europese overheidslichamen 2. Het Rijk 3. Overige Nederlandse overheidslichamen

Buiten de balanstelling wordt het bedrag aan borgstellingen of garantstellingen aan natuurlijke en rechtspersonen opgenomen (50).

Bijlage C Toelichting kosten, uitgaven, opbrengsten, ontvangsten

In hoofdstuk 4 zijn de onderdelen van het Besluit Begroting en Verantwoording behandeld. Ter ondersteuning van dit hoofdstuk is in deze bijlage een toelichting opgenomen op de verschillen tussen de termen uitgaven, kosten, opbrengsten/baten en ontvangsten. Uitgaven en ontvangsten zijn uit- en ingaande geldstromen. Deze worden geboekt op het moment dat de daadwerkelijk de gemeente verlaten of inkomen. Kosten en opbrengsten hebben betrekking op het resultaat in een bepaalde periode.

Geen uitgave, wel kosten

Stel dat de gemeente iets koopt en daarvoor een factuur ontvangt, maar die factuur niet direct betaalt. Op basis van het stelsel van baten en lasten moet men de aankoop al wel boeken in de resultatenrekening, omdat het een kostenpost is. Aangezien er nog niet betaald is, is er nog geen uitgave gedaan maar is er wel een schuld (balans) ontstaan.

Geen kosten, wel uitgave

Vervolgens wordt de factuur betaald. Deze betaling is een uitgave. Door de betaling is er geen schuld (balans) meer. Het afboeken van de schuld gebeurt op de balans en niet in de resultatenrekening, zodat het geen kosten zijn.

Geen ontvangst, wel opbrengst

Evenzo kan het voorkomen dat de gemeente goederen verkoopt of diensten verleent en een factuur verstuurt aan de klant, maar het geld nog niet direct ontvangt. Op basis van het stelsel van baten en lasten moeten de verkopen al wel in de resultatenrekening worden geboekt, omdat het opbrengsten zijn. Aangezien er nog geen geld van de klant is binnen gekomen, is er nog geen sprake van een ontvangst en is er een vordering (balans) ontstaan.

Geen opbrengst, wel ontvangst

Vervolgens ontvangt de gemeente het geld van de klant. Hierdoor is alles van de klant ontvangen en is er geen vordering (balans) meer. Het afboeken van de vordering gebeurt op de balans en niet in de resultatenrekening, zodat het geen opbrengst is.

Geen kosten, wel uitgave

Stel dat de gemeente een auto koopt voor € 10.000. Dit is een investering (= bezit) die op de balans wordt geboekt. De € 10.000 is echter al wel betaald, dus het is een uitgave. Aangezien er niets in de resultatenrekening wordt geboekt, is er geen sprake van kosten. Een investering is dus wel een uitgave, maar (nog) geen kosten.

Geen uitgave, wel kosten

Vervolgens wordt de auto ouder, begint te slijten en wordt minder waard. Als men schat dat de auto 10 jaren mee zal gaan, moet men dus elk jaar 1/10 afschrijven. Afschrijvingen zijn geen uitstroom van

geld en dus geen uitgave. De afschrijvingen worden wel in de resultatenrekening als kosten geboekt. Afschrijvingen zijn dus geen uitgaven, maar wel kosten.

Geen opbrengst, wel ontvangst

Stel dat de gemeente € 10.000 leent van een verzekeraar. De gemeente ontvangt dus € 10.000 op de bankrekening (balans) en er is een schuld (balans) van € 10.000 aan dat verzekeraar ontstaan. Deze transactie wordt dus niet in de resultatenrekening verwerkt, zodat je geen opbrengst hebt. Wel is het geld ontvangen op de bankrekening, zodat het wel een ontvangst is. Een schuld aangaan is dus geen opbrengst, maar wel een ontvangst.

Geen kosten, wel uitgave

Vervolgens wil de verzekeraar het geld in 10 jaren terug hebben. De gemeente moet dus elk jaar 1/10 terug betalen. Doordat men jaarlijks geld moet terug betalen, neemt zowel het banksaldo als de schuld af. Beide staan op de balans, zodat er geen sprake is van kosten. Aangezien er wel geld uit bankrekening van de gemeente stroomt, is er wel sprake van een uitgave.