

Luttenbergstraat 2
Postbus 10078
8000 GB Zwolle
Telefoon 038 499 88 99
Fax 038 425 48 88
overijssel.nl
postbus@overijssel.nl

De gemeenteraden van de Overijsselse gemeenten

KvK 51048329
IBAN NL45RABO0397341121

Inlichtingen bij

H ten Heggeler
telefoon 038 499 94 07
H.t.Heggeler@overijssel.nl

Onderwerp: Begrotingsbrief 2016

Datum
10.02.2015
Kenmerk
2015/0025107
Pagina
1

Ter ondersteuning van uw verantwoordelijkheid voor het begrotingsevenwicht ontvangt u jaarlijks de begrotingsbrief. Hierin is het proces Financieel Toezicht in aanloop naar de door u vast te stellen begroting 2016 opgenomen. Ook bevat deze brief, ter nadere uitwerking van het landelijk beleidskader, toetsingsaspecten en aandachtspunten. Deze zijn door de gezamenlijke financiële toezichthouders, Rijk en provincies, vastgesteld. U vindt dit terug in de bijlage bij deze brief.

Uw brief
Uw kenmerk

Wij maken ons zorgen over de ontwikkeling van de financiële positie van gemeenten. Dit is voor ons aanleiding om de toetsingsaspecten en aandachtspunten - zoals geformuleerd door de gezamenlijke toezichthouders - op een aantal essentiële onderdelen nader te duiden. Het gaat hierbij om:

- Het toegenomen belang van gemeenschappelijke regelingen;
- De onzekerheden binnen het Sociaal Domein en
- De toenemende druk op het onderhoud van kapitaalgoederen.

Daarnaast vragen wij nog specifieke aandacht voor de kengetallen uit het rapport van de commissie Depla.

Gemeenschappelijke regelingen

Bij de beoordeling van de reële en structurele sluitendheid van de begroting zal in het bijzonder worden getoetst of de inzet van incidentele middelen het structureel saldo van de begroting verstoort. Als het gaat om taakstellingen zal worden getoetst of aan de eisen van onderbouwing wordt voldaan. Daarmee wordt voorkomen dat financiële problematiek wordt neergelegd bij GR en de gemeentelijke begroting ogenschijnlijk voldoet aan het beleidskader.

Sociaal Domein

Vanwege het toegenomen belang (ook in financieel opzicht) in de gemeentelijke begroting verdient het aanbeveling om integraal inzichtelijk te maken welke middelen hiermee zijn gemoeid en op welke wijze de nieuwe taken zijn belegd. Een paragraaf sociaal domein zou hiertoe een middel kunnen zijn.

Kapitaalgoederen

Ook in 2016 zal landelijk aandacht worden gegeven aan dit onderwerp door dit als toezichtsthema te agenderen. Waarneming is dat met afnemende middelenkaders de bekostiging van de kapitaalgoederen in de openbare ruimte onder druk komt te staan. Hiervoor wordt expliciet aandacht gevraagd waarbij het kwaliteitsniveau moet sporen met de daar toe gealloceerde middelen.

Kengetallen (rapport commissie Depla)

De kengetallen (netto schuldquote, netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, solvabiliteitsratio, structurele exploitatieruimte, belastingcapaciteit en

Bijlagen
1
Datum verzending
23 FEB. 2015

grondexploitatie) moeten in de begroting 2016 in de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicomanagement worden vermeld. In de bijlage wordt gesteld dat deze kengetallen zicht geven op de financiële positie van uw gemeente en de mogelijkheid bieden om gemeenten onderling te vergelijken. Ter ondersteuning van uw verantwoordelijkheid voor de financiële positie van de gemeente is een adequate normering bij deze kengetallen van wezenlijk belang.

Tot slot

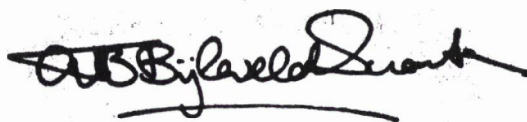
De begrotings- en toezichtsbrieven bevatten informatie die uw rol als horizontaal toezichthouder versterkt. Daarbij is het van belang dat u er voor zorg draagt dat deze informatie op een adequate wijze wordt meegenomen in uw begrotingsproces. Dat was dan ook de reden u bij de toezichtsbrief van afgelopen december te verzoeken om daarin benoemde onderwerpen in uw raad te agenderen en ons te informeren over uw reactie op de eventueel gemaakte aandachtspunten bij uw begrotingspositie.

Een afschrift van dit schrijven hebben wij gezonden aan het college van Burgemeester en Wethouders en aan de VNG Overijssel, platform Financieel Domein.

Datum
10.02.2015
Kenmerk
2015/0025107
Pagina
2
Uw brief
Uw kenmerk

Gedeputeerde staten van Overijssel,

voorzitter,



secretaris,



Wilt u in uw correspondentie met de provincie Overijssel:

- één onderwerp per brief hanteren;
- het in deze brief opgenomen kenmerk vermelden.

BIJLAGE
Toelichting op het proces Financieel Toezicht in aanloop naar de begrotingen 2016
en de criteria voor de toetsing.

Proces Financieel Toezicht in aanloop naar de begrotingen 2016

Stappen (op hoofdlijn) vanaf januari tot en met december in 2015 met de bestuurlijke momenten zien er als volgt uit:

Activiteit	Wanneer	Bestuurlijk moment	Wie
Informeel traject			
Bepaling en vaststelling toezichtsbeelden/kleuring IBT	Januari/februari	Ja	GS/CdK
Proces en criteria schriftelijk communiceren met gemeenten en gemeenschappelijke regelingen (begrotingsbrief)	1 ^e helft maart	Ja	GS
Organisatie bijeenkomsten t.b.v. beleidsmedewerkers, hoofden financiën etc. gemeenten	Eind maart/ begin april		Provincie
Afwikkeling traject preventieve gemeenten	1 ^e halfjaar		Provincie
Uitvoeren begrotingsscans	1 ^e kwartaal		Provincie
Informeren PS/GS/gemeenten over gesignaleerde ontwikkelingen	Uiterlijk mei		Provincie/GS
Terugkoppeling landelijk toezichtthema grondexploitatie 2014 naar GS/gemeenten	2 ^e kwartaal		Provincie
Verzamelen gegevens uit jaarrekening 2014 ten behoeve van toezichtsthema grondexploitatie	2 ^e kwartaal met doorloop in 3 ^e kwartaal		GS
Uitwerking gegevens toezichtsthema onderhoud kapitaalgoederen begroting 2015. Verzameling/interpretatie door landelijke toezichthouders.	2 ^e kwartaal		Toezichthouders landelijk
Terugkoppeling toezichtsthema onderhoud kapitaalgoederen begroting 2015 naar GS/gemeenten	2 ^e kwartaal		Provincie
1 ^e ambtelijke gespreksronde gemeenten	April/mei/juni		Provincie
Beoordeling voorjaarsnota's / kadernota's	mei/juni/juli		Provincie
Uiterste inzendtermijn begrotingen en jaarrekeningen gemeenschappelijke regelingen	15 juli 2014/1 augustus		GR
Beoordeling jaarrekeningen 2013 met bijhorende accountantsrapporten	2e kwartaal met doorloop in 3 ^e kwartaal		Provincie
1^e bestuurlijk moment: Stand van zaken (weerslag 1 ^e gespreksronde, kadernota's o.d., jaarrekeningen)	Sept./okt.	Ja	GS
Finale besluitvorming toezichtsvorm gemeenschappelijke regelingen	Eind sept.	Ja	GS
Ambtelijke ontvangst en beoordeling van door de colleges vast te stellen cq. vastgestelde concept-programmabegrotingen 2016 en meerjarenramingen 2017-2019	Okt		Provincie
2e ambtelijk contactmoment gemeenten (conform indicatie convenant Interbestuurlijk Toezicht dan wel actuele inzichten in aanloop naar begroting 2016)	Sept/okt		Provincie

Activiteit	Wanneer	Bestuurlijk moment	Wie
Topambtelijk overleg signalering o.b.v. door de colleges vast te stellen concept begrotingen. Initiatief ligt bij gemeenten.	Eind okt. (doch voor verzending concept aan de raad)		Secretaris
Wettelijk traject gemeenten			
Ontvangst van de door de raden vastgestelde Programmabegroting (verplicht op grond van GW)	15 november		GS
Definitieve beoordeling van de door de raden vastgestelde programmabegrotingen	2 ^e helft nov.		Provincie
2e bestuurlijk moment GS verzamelnota met voorstel toezichtregimes + brieven	1e week dec	Ja	GS
Hoorzitting met (een delegatie of vertegenwoordiging van) de raden van gemeenten op voornemen GS instellen preventief toezicht	Direct na GS besluit	Ja	Gedeputeerde
Voorleggen aan GS van uitkomsten gesprekken gemeenten en Finale besluitvorming GS	3e week dec	Ja	GS
Mondelinge toelichting aan delegatie Platform Financieel Domein VNG Overijssel	3 ^e week dec	Ja	Gedeputeerde
Persverklaringen	3 ^e week dec	Ja	Gedeputeerde
Finale brieven aan gemeenten, BZK en VNG Overijssel	3e week dec.	Afhandeling	Provincie
Publicatie Staatscourant	1 ^e week jan.	Afhandeling	Provincie
Wettelijk traject Gemeenschappelijke regelingen			
Ontvangst van de door de algemeen besturen vastgestelde begroting (verplicht op grond van WGR, GR)	1 augustus		GS
Definitieve beoordeling van de door AB vastgestelde begrotingen	augustus		Provincie
GS verzamelnota met voorstel toezichtregimes + brieven	1e week sep	Ja	GS
Hoorzitting met (een delegatie of vertegenwoordiging van) het AB of DB van gemeenschappelijke regeling op voornemen GS instellen preventief toezicht	Direct na GS besluit	Ja	Gedeputeerde
Voorleggen aan GS van uitkomsten gesprekken gemeenten en Finale besluitvorming GS	4e week sept	Ja	GS
Finale brieven aan gemeenten, BZK en VNG Overijssel	3e week dec.	Afhandeling	Provincie
Publicatie Staatscourant	1e week jan.	Afhandeling	Provincie

Escalatiemoment (topambtelijk overleg)

In het proces Financieel Toezicht is, evenals voorgaande jaren, een moment voor topambtelijk overleg opgenomen (het zgn. escalatiemoment). Dit moment is bedoeld voor die gevallen waarin de gemeente bij het vaststellen van de concept-begroting frictie ziet met het beleidskader Financieel Toezicht. In lijn met eerder gemaakte afspraken terzake wordt verwacht dat gemeenten eerder via hun gemeentesecretaris opschalen; dus op een moment waarop een dergelijke escalatie nog werkelijk zin heeft. Idealiter is dat een moment in de aanloop naar de vaststelling van een concept-begroting door het college, zodat eventuele bijstelling nog geëffectueerd kan worden zonder dat dit de openbaarheid raakt.

Dit staat los van de mogelijkheid tot ambtelijke opschaling ingeval een ambtelijke contactpersoon bij de gemeente het niet eens wordt over inhoudelijke onderwerpen met de toezichthouder van die gemeente. Een dergelijke opschaling is altijd mogelijk.

Criteria voor de toetsing van de begrotingen 2016 (incl. toetsingsaspecten en aandachtspunten).

Inleiding

Elk jaar besluiten wij vóór aanvang van het begrotingsjaar of voor uw gemeente repressief of preventief begrotingstoezicht van toepassing is. Dit is gebaseerd op artikel 203 van de Gemeentewet.

Repressief toezicht is regel. Dit houdt in, dat u uw begroting direct kunt uitvoeren. Wij hoeven uw begroting en de begrotingswijzigingen niet vooraf goed te keuren.

Preventief toezicht is uitzondering. Dit betekent dat de begroting en begrotingswijzigingen eerst nog door ons moeten worden goedgekeurd voordat u tot uitvoering kunt overgaan.

In deze begrotingscirculaire zijn de wettelijke criteria opgenomen en informeren wij u over een aantal onderwerpen die bijzondere aandacht verdienen met betrekking tot het financieel toezicht op de eerstvolgende gemeentebegroting. Tevens wordt verdere informatie gegeven over ontwikkelingen die zich gaan voordoen op het terrein van het financiële toezicht op de gemeenten en de gemeenschappelijke regelingen die van belang zijn voor het opstellen van de (meerjaren)begroting 2016-2019.

Toetsingsaspecten

Criteria repressief toezicht in 2016

Uitgangspunt bij onze besluitvorming over de begroting zijn de kaders en criteria genoemd in de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht, het Besluit Begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV), ons Gemeenschappelijk financieel toezichtskader (2014) en deze begrotingscirculaire. De uitgangspunten om voor het begrotingsjaar 2016 voor het repressieve toezicht in aanmerking te komen zijn:

1. de begroting 2016 dient naar ons oordeel structureel en reëel in evenwicht te zijn of als dat niet het geval is, dan dient de meerjarenraming aannemelijk te maken dat dit evenwicht in 2019 uiterlijk tot stand zal worden gebracht;
2. de jaarrekening 2014 behoort structureel en reëel in evenwicht te zijn; indien de jaarrekening niet in evenwicht is, zal het structureel tekort worden betrokken bij ons onderzoek van de begroting 2016. Dit betekent dat in de jaarrekening inzicht moet worden gegeven in het structurele en incidentele aandeel van het tekort;
3. de vastgestelde jaarrekening 2014 en de begroting 2016 dienen tijdig, respectievelijk vóór 15 juli en 15 november 2015, aan ons te zijn toegezonden.

Met het begrip structureel evenwicht wordt bedoeld dat in de begroting structurele lasten gedekt dienen te worden door structurele baten. Het reëel evenwicht houdt in dat onderzoek wordt gedaan naar de realiteit van de ramingen. Daarbij dient de begroting/meerjarenraming uiteraard volledig te zijn.

Geen opschuivend sluitend meerjarenperspectief

Indien wij hebben geconstateerd dat de begroting voor 2016 structureel en reëel niet in evenwicht is, maar aannemelijk is gemaakt dat dit evenwicht in de meerjarenraming (2019) tot stand wordt gebracht, zal afhankelijk van de financiële positie, het begrotingsproces naar de begroting 2017 worden gevolgd. Daarbij zal worden gekeken of er geen sprake is van een opschuivend sluitend meerjarenperspectief. Hiermee wordt bedoeld dat indien de begroting van 2017 niet structureel en reëel in evenwicht is, tenminste de jaarschijven 2019 en 2020 van de meerjarenraming 2017-2020 structureel en reëel in evenwicht dienen te zijn om opnieuw voor repressief begrotingstoezicht in aanmerking te komen. Het kan dus niet zo zijn dat alleen de jaarschijf 2020 in evenwicht is, dan is er namelijk sprake van een opschuivend perspectief. Ditzelfde kan uiteraard van toepassing zijn wanneer in eerdere jaren reeds sprake is geweest van een sluitend meerjarenperspectief, dat telkens opschuift.

Algemene uitkering uit het gemeentefonds

Bij de beoordeling of er sprake is van een reëel en structureel sluitende (meerjaren)begroting wordt, voor wat betreft de algemene uitkering uit het gemeentefonds, tenminste uitgegaan van de mei/junicirculaire (2015) met de daarin opgenomen uitkeringsfactoren en de effecten van de herijking van het gemeentefonds.

Bij de bepaling van de accressen voor de jaren 2017 en later houden de beheerders van het gemeentefonds rekening met een mutatie van de prijsontwikkeling van het Bruto Binnenlands Product (BBP). Begroot u de algemene uitkering op basis van lopende prijzen, dan gaan wij ervan uit dat aan de lastenkant van de meerjarenraming rekening wordt gehouden met een percentage minimaal gelijk aan dat waarop de mutatie van het BBP is gebaseerd. Wij verzoeken u de meerjarige berekeningen 2016 tot en met 2019 van de algemene uitkering uit het gemeentefonds op basis van deze circulaire (inclusief gehanteerde eenheden en bedragen per eenheid) ons ter informatie toe te zenden bij de vastgestelde begroting, voor zover niet in de (bijlagen van de) begroting opgenomen.

Ramingen loon- en prijscompensatie 2017 en volgende jaren

Hierboven is aangegeven, dat voor wat betreft de algemene uitkering uit het gemeentefonds, tenminste moet worden uitgegaan van de mei/junicirculaire (2015) en de daarin opgenomen uitkeringsfactoren. Bij de vaststelling van het accres wordt rekening gehouden met de te verwachten loon- en prijsstijgingen in het begrotingsjaar/ meerjarenperspectief.

- **Looncompensatie**

In het kader van het realistisch ramen verwachten wij dat de gemeenten integraal rekening houden met de budgettaire effecten van de in de mei/junicirculaire genoemde loonstijgingen. Dit kan door verwerking in de ramingen van de personele lasten/organisatiekosten dan wel door middel van het ramen van een stelpost voor zover de eigen eerder vastgestelde uitgangspunten afwijken van die opgenomen in de mei/junicirculaire.

- **Prijscompensatie**

Voor zover een afwijkend percentage wordt toegepast voor prijsstijgingen/indexering van prijsgevoelige subsidies verwachten wij, dat dit in de programmabegroting wordt beargumenteerd.

Bezuinigingsmaatregelen/taakstellingen

Veel gemeenten hebben de begroting en meerjarenraming sluitend gemaakt met bezuinigingsmaatregelen c.q. taakstellingen. Ten behoeve van de bepaling van de financiële positie worden alle in de begroting opgenomen bezuinigingsmaatregelen c.q. taakstellingen op hard- en haalbaarheid beoordeeld. Hiermee wordt de realiteit van de ramingen bepaald en daarmee ook de realiteit van de gepresenteerde begrotingssaldi.

- **Concrete invulling bezuinigingsmaatregelen**

Voor een positief oordeel is het noodzakelijk dat de raad, als hoogste bestuursorgaan van de gemeente, een uitspraak doet over de invulling. Daarbij dienen de te treffen bezuinigingsmaatregelen concreet op programmaniveau te zijn ingevuld. Verder dient het proces dat bij het concretiseren wordt gevolgd vast te liggen. Ervaringen opgedaan met eerdere bezuinigingsoperaties kunnen in ons oordeel meewegen. Met andere woorden: er dient sprake te zijn van een reëel perspectief, waarbij de financiële gevolgen van maatregelen die tot herstel van het evenwicht moeten leiden met besluitvorming door de gemeenteraad zijn onderbouwd.

Bij een negatief oordeel zullen deze posten op de gepresenteerde begrotingssaldi gecorrigeerd worden. Deze correctie kan tot gevolg hebben dat er sprake blijkt van een structureel begrotingstekort met preventief toezicht als gevolg.

- **Bezuinigingstaakstellingen verbonden partijen**

Taakstellingen die aan de verbonden partijen, waaronder gemeenschappelijke regelingen, worden opgelegd, worden als niet reëel beschouwd, tenzij de desbetreffende verbonden partij of gemeenschappelijke regeling op bestuurlijk niveau heeft besloten of en hoe deze opgelegde taakstelling daadwerkelijk wordt ingevuld. Aannemelijk moet worden gemaakt dat de verbonden partij de opgelegde bezuinigingsmaatregel concreet zal invullen.

Dekkingsreserve kapitaallasten

Dekkingsreserves kapitaallasten zijn bestemmingsreserves voor de dekking van kapitaallasten van gerealiseerde of nog te realiseren investeringen.

De omvang van de dekkingsreserve moet bij besluitvorming voldoende zijn om (een deel van) de kapitaallasten gedurende de gehele afschrijvingstermijn te dekken. Dit betekent dat het mogelijk is, dat de dekkingsreserve op het moment van besluitvorming lager is dan de investering en dus onvoldoende is om de kapitaallasten volledig te kunnen dekken. In dat laatste geval kunnen middelen alleen naar evenredigheid tussen de investering en de dekkingsreserve aan deze reserve worden onttrokken ter dekking van de kapitaallasten. Wij wijzen erop dat ook in dat geval het noodzakelijk is, dat de dekkingsreserve gedurende de gehele afschrijvingstermijn beschikbaar en voldoende van omvang is ter dekking van het evenredig deel van de kapitaallasten. Hiermee wordt voorkomen dat het dekken van lasten naar de toekomst wordt doorgeschoven. De resterende lasten, die niet gedekt worden uit de dekkingsreserve kapitaallasten, moeten structureel in de begroting/exploitatie zijn gedekt.

Het BBV noemt deze categorie bestemmingsreserves niet afzonderlijk. Toch is het van belang om inzicht te geven in de omvang van de dekkingsreserves en in hoeverre de dekkingsreserves over de gehele afschrijvingstermijn toereikend zijn.

Onderuitputting kapitaallasten

Bij activering van een investering zal voor de toezichthouder in redelijkheid moeten vaststaan dat de gemeente in staat is om de volle jaarlasten binnen een structureel sluitende begroting op te vangen. In het kader van het reëel ramen behoeft in het eerste jaar niet de volle jaarlast van de nieuwe investering te worden opgenomen. Volstaan kan worden met het ramen van de exploitatielasten die naar verwachting in het jaar van de investering op de exploitatie zullen drukken.

Neemt een gemeente de volle jaarlast van de investering op, maar stelt daar een post onderuitputting kapitaallasten tegenover, dan wordt gekeken naar het realiteitsgehalte (zoals: is het consistent beleid en wat zijn de ervaringscijfers van de gemeente). Bij de verantwoording van onderuitputting kapitaallasten verdient de bruto methode een sterke voorkeur vanwege de inzichtelijkheid. De volledige kapitaallasten worden structureel geraamd, maar hier tegenover staat aan de inkomstenkant naast de voor het eerste jaar geraamde kapitaallast een post onderuitputting kapitaallasten. Deze onderuitputting levert slechts een eenmalig voordeel op voor de jaarbegroting en wordt dus vermeld op het overzicht van incidentele baten en lasten.

Rente

Rente kan zowel een kostenpost als een inkomstenpost in de begroting zijn. Het is van belang dat de gemeente inzicht geeft in het rentebeleid en de wijze waarop rentelasten en rentebaten in de begroting zijn opgenomen. In het BBV zijn geen specifieke nadere bepalingen opgenomen over het rentebeleid of rentetoerekening. Wel heeft de commissie BBV, in het kader van een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV, een notitie rente (2013) opgesteld. Eén van de aanbevelingen is om de wijze van rentetoerekening en allocatie op te nemen in de financiële verordening op basis van artikel 212 van de Gemeentewet.

Grondexploitaties (toegerekende rente)

De reële (langlopende) rente is al een aantal jaar zeer laag. Een reëel door te berekenen rente aan de grondexploitaties stellen wij dan ook op maximaal 4%. Indien de werkelijke toegerekende rente hoger is, dan is dat een keuze van de raad. Echter, de realiteit van de meerjarenbegroting komt dan in het geding. De toezichthouder kan een correctie aanbrengen voor het verschil tussen de reële (langlopende) rente en de werkelijk toegerekende rente. Immers als de toegerekende rente hoger ligt wordt de algemene dienst bevoordeeld ten nadele van de grondexploitatie. Dit geeft geen reëel beeld van de meerjarenbegroting.

Grond(exploitatie)berekeningen

De afgelopen jaren staan de grondexploitaties sterk in de belangstelling. De mate van het treffen van voorzieningen en het berekenen van de "waarde" van de grondexploitaties (NCW = netto contante waarde) wordt voor een groot deel bepaald door het gebruik van parameters. Hiermee wordt de fasering van verkopen, toegerekende rente, kostenindex en opbrengstenindex bedoeld. Een wijziging van elk van deze parameters kan de berekende "waarde" substantieel beïnvloeden. Het is daarom van groot belang dat de gemeenten transparant zijn in welke parameters met welke waarden worden gebruikt. Deze zouden dan vervolgens ook vergeleken kunnen worden met andere gemeenten. In de paragraaf grondbeleid kan de gemeente deze duidelijkheid creëren. De meeste gemeenten hebben deze parameters de laatste jaren bijgesteld. De actualiteit

van de parameters moet jaarlijks door de raad in de begroting en jaarrekening worden geëvalueerd en eventueel worden herzien.

Verliesgevende grondexploitaties en negatieve algemene reserve

Volgens het BBV (mede gebaseerd op algemene economische beginselen) dienen verliezen grondexploitatie onmiddellijk en voor het gehele bedrag genomen te worden op het moment dat deze bekend zijn. Het activeren van tekorten is niet toegestaan, dus kan dit leiden tot een negatieve algemene reserve. Wanneer de algemene reserve negatief wordt, moet de gemeente deze negatieve stand van de algemene reserve binnen de termijn van de meerjarenraming wegwerken. Lukt dit niet, dan komt de gemeente onder preventief toezicht.

Wanneer de negatieve stand van de algemene reserve is ontstaan door het (moeten) nemen van verliezen grondexploitatie, dan kan de toezichthouder onder voorwaarden de gemeente toestemming geven dit tekort in een langere periode dan 4 jaar te saneren. Ook dan komt de gemeente onder preventief toezicht. Hoe lang de periode van saneren is, is moeilijk te standaardiseren en is vooral afhankelijk van de oorzaak en de omvang van het tekort. Sanering in een periode langer dan 10 jaar is echter niet toegestaan. Over de sanering van een negatieve algemene reserve maakt de gemeente afspraken met de toezichthouder. Zijn er nog voldoende andere reserves beschikbaar, dan kunnen deze bijvoorbeeld worden ingezet om het negatieve saldo van een reserve op te heffen.

Overzicht incidentele baten en lasten

Bij nagenoeg alle gemeenten is het overzicht van incidentele baten en lasten opgenomen in de begroting. Daarmee is het echter nog geen vanzelfsprekendheid dat dit overzicht door gemeenten ook daadwerkelijk gebruikt wordt voor het bepalen van het structureel begrotingssaldo. Om vast te kunnen stellen dat sprake is van een structureel evenwicht is het van belang dat inzicht bestaat in welk deel van de in de begroting geraamde baten en lasten incidenteel zijn en welke structureel. Het op grond van artikel 19 BBV verplicht voorgeschreven limitatief overzicht incidentele baten en lasten is hierbij een belangrijk document. De incidentele baten en lasten moeten per programma en meerjarig inzichtelijk worden gemaakt. Wij verzoeken u het overzicht van incidentele baten en lasten te betrekken bij het vaststellen van een structureel en reëel sluitende begroting 2016. Met limitatief wordt een volledig overzicht bedoeld van alle incidentele baten en lasten die in de begroting geraamd zijn. Incidentele baten en lasten van geringe omvang kunnen eventueel verzameld worden tot één bedrag per programma.

Verder wordt er een overzicht gevraagd van de geraamde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves. Ook deze gegevens moeten meerjarig worden opgenomen. Wij dringen er op aan de begroting 2016 in overeenstemming met de voorschriften op te stellen.

Het verschil tussen incidentele baten en lasten is niet altijd even scherp te trekken. Om de eenduidige toepassing van het BBV te bevorderen heeft de commissie BBV een notitie (2012) uitgebracht om het onderscheid tussen incidentele baten en lasten te verduidelijken. De notitie bevat geen richtlijnen of aanbevelingen, maar beperkt zich tot verduidelijking van de regelgeving. Er wordt ook aandacht besteed aan de rol van de toezichthouder. Uit de context van de notitie is af te leiden dat de toezichthouder beargumenteerd af kan kijken van algemene kaders die gesteld zijn door de commissie BBV.

Paragraaf onderhoud kapitaalgoederen

Volgens het BBV art. 12, lid 2 moet in de begroting ten aanzien van het onderhoud van tenminste wegen, riolering, water, groen en gebouwen worden aangegeven:

- het actueel beleidskader;
- het van toepassing zijnde kwaliteitsniveau en
- de vertaling van de financiële consequenties van het door de raad vastgesteld kwaliteitsniveau in de begroting.

• kwaliteitsniveau onderhoud

Bezuinigingen op het jaarlijks en groot onderhoud worden alleen positief beoordeeld, indien aannemelijk wordt gemaakt dat het verlagen van het kwaliteitsniveau van het onderhoud van de kapitaalgoederen niet zal leiden tot achterstallig onderhoud en/of juridische claims. Daarnaast zal actualisatie van het beheerplan op basis van de door de raad vastgestelde verlaging van het kwaliteitsniveau noodzakelijk zijn. Er is sprake van een ondergrens voor wat betreft het vast te stellen onderhoudsniveau van kapitaalgoederen. Dit is het minimale

niveau waarop nog geen kapitaalvernietiging plaatsvindt. Voor wegenonderhoud betreft dat niveau C wanneer de CROW-normen worden toegepast.

- achterstallig onderhoud

Wij verzoeken u bij het opstellen van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen de voorschriften van het BBV in acht te nemen. Als sprake is van achterstallig onderhoud, dient dit vermeld te worden in deze paragraaf. Ook dienen de maatregelen, die getroffen worden om de achterstanden in te halen, benoemd te worden.

- voorzieningen

Wij hebben afgelopen jaar geconstateerd dat in een aantal gevallen sprake is van een substantiële vermindering van de omvang van de onderhoudsvoorzieningen voor kapitaalgoederen. Voor zover dit een gevolg is van bijgestelde beheerplannen is dit verklaarbaar en acceptabel. Is er echter geen sprake van nieuw of aanvullend beleid en strookt de omvang van de budgetten of de toevoeging aan de voorziening niet met de op basis van het beheerplan benodigde budget dan merken wij dit aan als een onvolledige of niet realistische raming.

Het komt steeds vaker voor, dat gemeenten de voorzieningen voor groot onderhoud kapitaalgoederen in opdracht van de accountant vrij laten vallen. Meestal omdat niet meer wordt voldaan aan de voorwaarde van het hebben van een actueel beheerplan. In de praktijk zien wij dat gemeenten als (tijdelijke) oplossing een bestemmingsreserve groot onderhoud kapitaalgoederen instellen om de onderhoudslasten te egaliseren. Wij attenderen u erop dat lasten van groot onderhoud kapitaalgoederen op twee manieren verwerkt kunnen worden in de begroting/jaarrekening:

1. De lasten worden in het jaar van uitvoering direct ten laste van de exploitatie gebracht.
2. De lasten komen ten laste van een vooraf gevormde voorziening (artikel 44 lid 1c BBV) in het geval de lasten gelijkmatig verdeeld worden over verschillende begrotingsjaren.

Het BBV kent dus niet de mogelijkheid om onderhoudslasten via een bestemmingsreserve te egaliseren. Wij accepteren echter een redelijke termijn om de oplossing te 'repareren'. In de regel stellen wij de hersteltermijn op uiterlijk twee begrotingen nadat de onderhoudsvoorziening is vrijgevallen. Vrijval in kalenderjaar 2014 (bij de jaarrekening 2013) betekent in dat geval: hersteld bij de begroting 2016. In overleg kunnen eventueel andere termijnen afgesproken worden. In het geval u het groot onderhoud kapitaalgoederen blijft egaliseren via een bestemmingsreserve groot onderhoud kapitaalgoederen, kunnen we de onttrekking aan deze bestemmingsreserve aanmerken als incidentele dekking.

- riolering

Tot slot is in november 2014 door de commissie BBV een Notitie Riolering opgesteld. Met ingang van begrotingsjaar 2014 is artikel 44, lid d van het BBV aangepast. Er is een gescheiden voorzieningencategorie geïntroduceerd voor vervangingsinvesteringen, waarvoor een heffing wordt geheven. Samen met ontwikkelingen in de rechtspraak heeft dit tot veel vragen geleid, waardoor de notitie Riolering door de commissie BBV is herijkt. Graag verwijzen wij voor nadere informatie naar de inhoud van deze notitie.

Onderzoek onderhoud kapitaalgoederen

In tijden van financiële krapte neemt de kans toe dat aan het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen minder prioriteit wordt gegeven. De gevolgen laten zich vooral op de langere termijn gelden in de vorm van achterstallig onderhoud en/of kapitaalvernietiging. De gezamenlijke financiële toezichthouders hebben daarom besloten om net als bij de begroting 2015 ook bij de begroting 2016 extra aandacht te schenken aan de kwaliteit van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen. Daarbij zal ondermeer worden gezien of deze paragraaf voldoende ingaat op de volgende aspecten:

- wat is het onderhoudsniveau?
- zijn de beschikbare budgetten voldoende?
- is er sprake van achterstallig onderhoud?

Daarbij gaat het specifiek om de kapitaalgoederen wegen, gebouwen en kunstwerken (bruggen, viaducten, dijken etc.).

Specifieke onderwerpen

Handreiking paragraaf demografische ontwikkeling

Wij adviseren gemeenten die mogelijk te maken hebben of te maken krijgen met een afname van de bevolking om een paragraaf demografische ontwikkeling toe te voegen aan de begroting en de jaarrekening. Paragrafen dwingen tot het formuleren van een samenhangend beleid dat de afzonderlijke beleidsterreinen overstijgt en ingrijpende gevolgen kan hebben. Krimp is daar een typisch voorbeeld van. Vertegenwoordigers van gemeenten, provincies, de VNG en het ministerie van BZK hebben een handreiking paragraaf demografische ontwikkeling opgesteld. Deze is te vinden op <http://www.vanmeernaarbeter.nl/bibliotheek/handreiking-paragraaf-demografische-ontwikkeling>. Op de website www.vanmeernaarbeter.nl is meer informatie te vinden over krimp.

Facultatieve paragraaf "Taakstellingen en reserveringen"

In de paragrafen in de begroting worden onderwerpen behandeld die van belang zijn voor het inzicht in de financiële positie. Omdat in deze economische tijden nog steeds veel gemeenten bezig zijn met grote bezuinigingsoperaties en kerntakendiscussies en er nog financiële onzekerheden zijn zoals de decentralisaties die vanaf 1 januari zijn overgeheveld vanuit het Rijk naar de gemeenten, doen wij nogmaals in navolging van vorig jaar de suggestie om een paragraaf "Taakstellingen en reserveringen" op te nemen. Dit komt het inzicht in uw financiële positie ten goede. In deze paragraaf kan de gemeenteraad als kaderstellend en controlerend orgaan in één oogopslag het integraal beeld van de opgenomen bezuinigingen/taakstellingen in de programma's zien en/of de nog openstaande taakstellingen in de meerjarenraming. Ook kunnen in deze paragraaf eventuele reserveringen (inschattingen of al vrij gemaakte begrotingsruimte) voor toekomstige financiële onzekerheden opgenomen worden.

Aanpassing Wet gemeenschappelijke Regelingen (WGR)

De WGR is aangepast met (onder meer) als doel om tegemoet te komen aan een in de praktijk gebleken behoefte aan een nieuwe samenwerkingsvorm voor uitvoerende en op bedrijfsvoering gerichte taken. De nieuwe wet treedt in werking per 1 januari 2015 en voorziet in een zelfstandige regeling voor het niet gedualiseerde verlengd lokaal bestuur, de mogelijke invoering van een bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO), de versterking van de democratische controle op samenwerkingsverbanden en aanvullende interne controles en waarborgen.

De aanleiding voor het mogelijk maken van de nieuwe samenwerkingsvorm BVO is niet gelegen in de decentralisatie. De aanleiding is de in de praktijk ontstane behoefte aan een lichtere vorm van samenwerking met rechtspersoonlijkheid, waar bedrijfsmatige en uitvoerende taken belegd worden, zoals het gezamenlijk ophalen van vuilnis of het organiseren van groenonderhoud. Voor een BVO gelden echter dezelfde inlichtingen- en verantwoordingsverplichtingen tegenover gemeenteraden op grond van de WGR als voor een gemeenschappelijk publiek orgaan. De BVO is niet belast met een "zware" bestuursstructuur (met een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter). Het besluit tot een BVO wordt genomen door de raden van de gemeenten en de BVO heeft uitsluitend uitvoerende bevoegdheden en geen verordende bevoegdheid. De financiële documenten (begroting, jaarrekening) gaan rechtstreeks naar de gemeenteraden. Een andere wijziging van de WGR is dat de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekening voortaan al vóór 15 april aan de raden van de deelnemende gemeenten worden aangeboden. Dat sluit meer aan op de gemeentelijke planning en control cyclus. Daarnaast wordt de termijn verlengd van zes naar acht weken waarbinnen de gemeenteraden hun zienswijze op de begroting bij de GR kunnen indienen. De datum voor het aanleveren van de begroting van de GR bij de provincies is gewijzigd van 15 juli naar 1 augustus. De uiterlijke inzendtermijn voor het indienen van de jaarrekening aan GS blijft 15 juli. Het gereed zijn van de begroting en jaarrekening van de gemeenschappelijke regelingen is vooral van belang voor de deelnemende gemeenten die deze informatie tijdig moeten verwerken in hun begroting. Zie verder onder kopje 'verbonden partijen'.

Verbonden partijen

Goed inzicht in de risico's van uw verbonden partijen is van belang voor het totale inzicht in de risico's die uw gemeente loopt. Wij verzoeken u dan ook om hier in de paragraaf Verbonden Partijen per partij expliciet aandacht aan te besteden alsmede als onderdeel van de risico's in de paragraaf weerstandsvermogen en risicomanagement.

Daarnaast vragen wij uw aandacht voor de wijziging van het BBV, artikel 15, tweede lid, van 16 juli 2014. In de paragraaf verbonden partijen moet voortaan, naast de reeds bestaande vereisten, worden vermeld:

- wat het belang is dat de gemeente in de verbonden partij heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar;
- wat de verwachte omvang is van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar.

De commissie BBV heeft in november 2014 een notitie verbonden partijen opgesteld. De notitie geeft een overzicht van de relevante aspecten van verbonden partijen met betrekking tot begroting, verantwoording en governance vraagstukken voor gemeenten, provincies en waterschappen. Voor nadere informatie verwijzen wij naar de inhoud van deze notitie die te vinden is op de website van de commissie BBV.

Decentralisaties

De decentralisaties zijn veelal opgepakt in gezamenlijk verband, bijvoorbeeld in de vorm van gemeenschappelijke regelingen. Bij gemeenschappelijke regelingen is het lastiger om grip en sturing te houden op de uitvoering van taken en verandert de invulling van uw budgetrecht. De gemeente blijft echter wel verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid. Budgetoverschrijdingen van de gemeenschappelijke regeling kunnen worden doorberekend aan de deelnemende gemeenten. De hoogte van de budgetten die met de decentralisaties gepaard gaat, zorgt ervoor dat de bijbehorende risico's ook groot kunnen zijn. Wij adviseren u goede afspraken te maken over de werkwijze, periodieke informatievoorziening, verantwoordingswijze en de manier waarop kan worden bijgestuurd door uw gemeente. In de loop van 2015 zullen wij de budgettaire ontwikkelingen met betrekking tot de decentralisaties van uw gemeente volgen en betrekken bij de beoordeling van de begroting 2016.

Programma 'Gemeenten van de Toekomst'

Wij attenderen u erop dat het ministerie van BZK in samenwerking met de transitiebureaus onder andere het webplatform [Gemeenten van de toekomst](http://gemeentenvandetoekomst.nl/) (<http://gemeentenvandetoekomst.nl/>) heeft geopend. Met het programma 'Gemeenten van de Toekomst' ondersteunt het ministerie van BZK gemeenten bij deze verandering. De ambitie is om alle initiatieven en ontwikkelingen rond de decentralisaties onder één paraplu bij elkaar te brengen, zodat zij elkaar maximaal kunnen versterken en zodat gemeenten hun werkzaamheden binnen het sociaal domein in samenhang kunnen organiseren. Gemeenten kunnen hier alles vinden over de drie decentralisaties, zoals goede voorbeelden, expertteams, regionale en landelijke bijeenkomsten, handreikingen en andere relevante documenten. Het programma stelt de gemeenten centraal en richt zich op colleges van B&W, gemeenteraden en ambtelijke organisaties.

Kengetallen (rapport commissie Depla)

Op korte termijn (waarschijnlijk op 1 juli 2015) zal een wijziging van het BBV plaatsvinden naar aanleiding van het rapport van de Commissie Depla over vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten. Deze wijziging heeft betrekking op het opnemen van een set financiële kengetallen in de gemeentebegrotingen. Het zal gaan om de kengetallen voor netto schuldquote, netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, solvabiliteitsratio, structurele exploitatieruimte, belastingcapaciteit en grondexploitatie. De kengetallen moeten hoogstwaarschijnlijk in de begroting 2016 in de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicomanagement worden vermeld. De kengetallen geven zicht op de financiële positie van uw gemeente en bieden de mogelijkheid om gemeenten onderling te vergelijken. Daarmee dragen deze kengetallen bij aan de controlerende en kaderstellende taak van uw gemeenteraad.

Wetsvoorstel modernisering vennootschapsbelastingplicht voor overheidsondernemingen

Op 18 december heeft de Tweede Kamer de Wet modernisering vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen aangenomen. De vennootschapsbelasting wordt zodanig aangepast dat overheidsondernemingen die economische activiteiten verrichten op een markt waarop ook private ondernemingen actief zijn, op dezelfde wijze aan de heffing van vennootschapsbelasting (Vpb) worden onderworpen als die van private ondernemingen. De aanpassingen hebben tot doel een gelijk speelveld te creëren tussen partijen. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de bezwaren die de Europese Commissie, vanuit een oogpunt van staatssteun heeft geuit, tegen de op dit moment geldende ruime Vpb-vrijstelling voor overheidsondernemingen.

Het is de bedoeling dat de nieuwe wetgeving, indien de Eerste Kamer de wet ook goedkeurt (vermoedelijk in het eerste kwartaal van 2015), in werking treedt op 1 januari 2016 en van toepassing wordt op boekjaren die aanvangen op of na 1 januari 2016.

Door deze wetswijziging worden directe overheidsactiviteiten zoals grondbedrijfsactiviteiten belastbaar alsook indirecte overheidsactiviteiten door middel van PPS'en. Het risico is groot dat door de aantrekkende economie de Nederlandse gemeenten die de afgelopen jaren verlies hebben genomen vanaf 2016 over dezelfde verliesgevende grondexploitaties en grondposities winstbelasting moeten gaan betalen als de markt iets aantrekt.

Wij verzoeken u deze ontwikkelingen goed te volgen, aangezien het wetsvoorstel opnieuw kan leiden tot negatieve financiële gevolgen op de grondexploitatie. Ook raden wij aan de komende periode te benutten om de verschillende (ondernemings)activiteiten in kaart te brengen en te inventariseren welke activiteiten op basis van het wetsvoorstel in de heffing betrokken zullen worden en welke activiteiten mogelijk vrijgesteld zijn. Hierna kan de financiële impact worden ingeschat.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) geeft in de ledenbrief 14/071 van 8 oktober 2014 over de vennootschapsplicht overheidsondernemingen een aantal tips om te komen tot een effectieve en efficiënte werkwijze met als doel de administratieve lasten zoveel mogelijk te beperken. Ook zal door de VNG een handreiking opgesteld worden voor casusposities waarvan de fiscale gevolgen onduidelijk zijn.

Macronorm onroerende zaakbelastingen

Uit het "rapport evaluatie systematiek macronorm onroerende zaakbelasting" is naar voren gekomen dat de macronorm onroerende zaakbelasting (OZB) geen effectief beheersingsinstrument is gebleken. Om die reden is geadviseerd deze norm af te schaffen. De minister kan zich hier in schikken, maar is niet overtuigd van de werking van de alternatieven. De alternatieven die in het rapport genoemd worden zijn nog onvoldoende uitgewerkt om reeds nu te besluiten tot aanpassing of afschaffing van de huidige norm. Derhalve wordt de macronorm OZB in 2015 nog gehandhaafd als instrument. Conform de afgesproken berekeningssystematiek bedraagt de norm voor 2015 3,0% over € 3,711 miljard. Vooral met het oog op de omvangrijke decentralisaties per 2015 heeft het kabinet besloten om dat jaar met een schone lei te beginnen. Dat betekent dat de overschrijding van de macronorm OZB in 2014 met €11 miljoen niet in mindering wordt gebracht op de macronorm voor 2015.

Nu de macronorm in 2015 wordt gehandhaafd zullen in lijn met het rapport nadere afspraken worden uitgewerkt over het spelregelkader. Daarbij gaat het om de factoren die worden betrokken bij de bestuurlijke weging van een eventuele overschrijding van de norm, een communicatielijns over de cijfers inzake de lokale lasten en OZB-ontwikkeling alsmede het moment van communiceren.

Het kabinet is voor 2016 en verder voornemens om samen met de VNG te komen tot een woonlastennorm. Daartoe zal door de werkgroep die het evaluatierapport over de macronorm OZB heeft opgesteld de variant van woonlastennorm verder worden uitgewerkt.

Financiële verordening

Door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is de model financiële verordening op grond van artikel 212 Gemeentewet geactualiseerd. Deze verordening is verplicht. Zoals u heeft kunnen lezen in de toegezonden ledenbrief van de VNG van april 2014 zijn de gevolgen van wijzigingen in wet- en regelgeving in de model financiële verordening opgenomen. Te noemen zijn de nieuwe Wet Hof, het nieuwe hoofdstuk Overheid en overheidsbedrijven in de Mededingingswet en aanpassing van de Wet fido in verband met schatkistbankieren. Ook is het model aangepast aan beleidsmatige ontwikkeling op het gebied van gemeentefinanciën. Zo is de horizontale verantwoording naar de raad in de verordening versterkt door een autorisatie van budgetten in de begroting op het niveau van productgroepen onder de programma's en wordt er meer aandacht voor de schuldpositie van gemeenten voorgeschreven door een uitgebreidere verantwoording in de begroting en gemeenterekening.

Wij adviseren u de financiële verordening te actualiseren voor zover u dit nog niet heeft gedaan. De geactualiseerde financiële verordening dient binnen twee weken na vaststelling door de gemeenteraad ter kennisname aan ons ingezonden te worden, conform artikel 214 van de Gemeentewet. De nota's die voortvloeien uit de financiële verordening, zoals een nota reserves en voorzieningen, zien wij tevens graag ter kennisneming tegemoet.

Pensioenaanspraken politieke ambtsdragers

Recentelijk is gebleken dat (onder andere) gemeenten de pensioenaanspraken van politieke ambtsdragers niet voldoende hebben gedekt door voorzieningen. Daardoor moet een deel van de aanspraken vanuit de begroting worden gedekt. Deze verplichtingen kunnen hoog oplopen en vormen daarmee een risico. Wij raden u aan om voor de aanspraken voldoende voorzieningen te vormen, zolang er geen landelijk pensioenfonds is voor de bekostiging van deze aanspraken.

Wijzigingsbesluit BBV inzake gebruik derivaten

Er wordt per 1 januari 2015 een wijzigingsbesluit van het BBV en een aanpassing van de Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden (RUDDO) verwacht. Het betreft een aanscherping van de verslaglegging over het gebruik van derivaten en het prudent gebruik hiervan. Door de wijziging wordt voortaan het gebruik van derivaten via de jaarrekening verantwoord, waarmee het onderdeel is van de rechtmatigheidstoets van de accountant.

Tot slot

In deze circulaire zijn actuele en relevante onderwerpen opgenomen. De onderwerpen en met name de financieel technische onderwerpen die zijn opgenomen in de circulaires van voorgaande jaren blijven van toepassing ook op de beoordeling van de begroting 2016. Wanneer u bij de opstelling van de begroting vragen heeft met betrekking tot de begrotingsrichtlijnen van de provincie adviseren wij u contact op te nemen met de behandelend ambtenaar van uw gemeente.