



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

Aan de raden 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 2015

Datum  
11.03.2014  
Kenmerk  
2014/0053722

Pagina  
1

Uw brief

Uw kenmerk

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 2015 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.

Omdat wij veel belang hechten aan maximale transparantie in het proces zijn de toetsingsaspecten en aandachtspunten - zoals geformuleerd door de gezamenlijke toezichthouders - op een aantal essentiële onderdelen nader geduid. Dit vindt u onderstaand terug. Het gaat hierbij om:

- de decentralisaties in het sociale domein;
- de rente;
- de gemeenteraadsverkiezingen.

Daarnaast wordt in deze brief het 'escalatiemoment' voor uw college nog een keer nader belicht en staan we stil bij het toezichtsthema grondexploitatie.

*Decentralisaties*

De decentralisaties hebben gevolgen voor de begroting en daarmee voor de beoordeling van de begroting door de toezichthouder. De toezichthouder dient namelijk ook te beoordelen in hoeverre een begroting realistisch is. Aandachtspunten daarbij zijn:

- Reële raming van de lasten ("middelen volgen beleid").  
Wij vragen van uw gemeente duidelijkheid te verschaffen over de vraag in hoeverre u uw eigen beleid kunt uitvoeren met de beschikbare middelen en in hoeverre is rekening gehouden met aanloopkosten.
- Regionale samenwerking vraagt keuzes op het gebied van de risico- en kostenverevening tussen gemeenten. Gemeenten blijven verantwoordelijk. U zult de lasten van de samenwerkingsverbanden dus op moeten nemen in uw begroting.
- Risico's.  
We vragen expliciete aandacht voor hoe u omgaat met de risicobeheersing en de bepaling van de weerstandscapaciteit.

*Rente*

De wijze waarop met rente in de begroting en jaarstukken van gemeenten kan worden omgegaan is vastgelegd in de notitie rente van de commissie BBV (2013). Uw raad stelt de kaders vast in de financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet. Deze kaders scheppen inzicht of rente aan de eigen (interne) financieringsmiddelen (eigen vermogen) wordt toegerekend. Tevens wordt beschreven welke methode hiervoor wordt

Bijlagen

1

Datum verzending

gebruikt en of deze rente over de eigen (interne) financieringsmiddelen wordt toegevoegd aan de reserves, of als baat wordt verantwoord. Daarnaast wordt duidelijk of een omslagrente aan de producten in rekening wordt gebracht en welk rentepercentage (inclusief de wijze van (her)berekening) daarvoor wordt gehanteerd. Elke methode heeft zijn eigen voor- en nadelen. Naast de kaders in de financiële verordening licht de gemeente in de paragraaf financiering in de begroting en jaarrekening tevens toe welke methode zij heeft gekozen en geeft zij inzicht in het renteresultaat.

De toezichthouder gaat er van uit dat voor de rentetoerekening reële rentepercentages worden gehanteerd. Indien de werkelijke toegerekende rente substantieel hoger ligt, is dat een keuze van uw raad. Echter, de toezichthouder kan een correctie aanbrengen in het perspectief ingeval de algemene dienst wordt bevoordeeld ten nadele van bijvoorbeeld de grondexploitatie. Essentieel is dat u als raad in de genoemde verordening een helder kader vaststelt.

#### *Gemeenteraadsverkiezingen*

Gezien de grote opgaven waar de gemeenten voor staan verwachten wij dat de nieuwe colleges en gemeenteraden direct aan de slag moeten om het begrotingsevenwicht in de begroting 2015 of de meerjarenraming te behouden. Wij raden u aan om – zo het nog niet is gebeurd – tijdig het proces in gang te zetten om mogelijke bezuinigingsmaatregelen te inventariseren en daarmee niet te wachten op de afronding van de coalitievorming. De criteria om in 2015 tot een structureel en reëel in evenwicht zijnde begroting te kunnen komen, zijn in het beleidskader alsmede deze begrotingsbrief expliciet verwoord. Wij hebben de VNG Overijssel aangeboden dat we bereid zijn een toelichting te geven op het financieel toezicht in de introductieprogramma's van de nieuwe raden. Het platform financieel domein van de VNG Overijssel is gevraagd om het initiatief hiertoe te nemen.

Datum

11.03.2014

Kenmerk

2014/0053722

Pagina

2

Uw brief

#### *Proces Financieel Toezicht - escalatiemoment*

Uw kenmerk

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 het college van Burgemeester en Wethouders bij het vaststellen van de concept-begroting frictie ziet of vermoedt met het beleidskader Financieel Toezicht. Idealiter gaat het hierbij alleen over nieuwe onderwerpen die in de aanloop naar het collegebesluit niet al ambtelijk zijn uitgesproken.

In de periode in aanloop naar de vaststelling van de concept-begroting door het college van Burgemeester en Wethouders zijn er ambtelijke contacten tussen de provincie en uw gemeente, waarbij er van beide zijden open wordt gesproken over de gemeentelijke voornemens en de provinciale opvattingen vanuit het financieel toezicht daarover. Wanneer in die periode de toezichthouder en zijn ambtelijke contactpersoon bij de gemeente het niet eens worden over inhoudelijke onderwerpen, dan is er uiteraard tevens ruimte voor ambtelijke opschaling.

#### *Toezichtsthema*

Afgelopen jaar is het landelijk thema grondexploitatie met de rapportage van Deloitte Estate afgerond. Gelet op de actualiteit van dit onderwerp hebben wij als provincie Overijssel behoefte dit thema lokaal voort te zetten.

Het nieuwe landelijke thema richt zich op onderhoud kapitaalgoederen. De druk van de bezuinigingen op de budgetten hiervoor wordt de komende jaren mogelijk versterkt door de toegenomen aandacht voor het sociaal domein. Om deze reden is landelijk gekozen voor dit onderwerp.

#### *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 toezichtbrief van afgelopen december te verzoeken om daarin benoemde onderwerpen in uw raad te agenderen.

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

Gedeputeerde staten van Overijssel,

voorzitter,



secretaris,



**Datum**

11.03.2014

**Kenmerk**

2014/0053722

**Pagina**

3

**Uw brief**

**Uw kenmerk**

---

*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 2015**  
**en de criteria voor de toetsing.**

**Proces Financieel Toezicht in aanloop naar de begrotingen 2015**

Stappen (op hoofdlijn) vanaf januari tot en met december in 2014 met de bestuurlijke momenten zien er als volgt uit:

| Activiteit                                                                                                                                                        | Wanneer                                                               | Bestuurlijke momenten | Wie                          |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------|------------------------------|
| <b>Informeel traject</b>                                                                                                                                          |                                                                       |                       |                              |
| Bepaling en vaststelling toezichtsbeelden/kleuring IBT                                                                                                            | Januari/februari                                                      | Ja                    | GS/CdK                       |
| Proces en criteria schriftelijk communiceren met gemeenten (begrotingsbrief)                                                                                      | 1 <sup>e</sup> helft maart                                            | Ja                    | GS                           |
| Organisatie bijeenkomsten t.b.v. beleidsmedewerkers, hoofden financiën etc. gemeenten                                                                             | 25, 27 maart<br>1 april                                               |                       | Provincie                    |
| Betrekken nieuwe gemeenteraden bij proces Financieel Toezicht (initiatief van VNG Overijssel?)                                                                    | 2 <sup>e</sup> kwartaal                                               |                       | VNG/Provincie                |
| Terugkoppeling landelijk toezichtthema grondexploitatie 2013 (rapport Deloitte) terugkoppelen naar GS/gemeenten                                                   | 2 <sup>e</sup> kwartaal                                               |                       | Provincie                    |
| Toezichtthema grondexploitatie                                                                                                                                    | 2 <sup>e</sup> kwartaal met<br>doorloop in 3 <sup>e</sup><br>kwartaal |                       | GS                           |
| Uitwerking toezichtsthema onderhoud kapitaalgoederen.<br>Uitwerking wie, wat en wanneer inventariseert.                                                           | 2 <sup>e</sup> kwartaal                                               |                       | Toezichthouders<br>landelijk |
| Belastingsspecial uitbrengen                                                                                                                                      | Mei                                                                   |                       | GS                           |
| 1 <sup>e</sup> ambtelijke gespreksronde gemeenten                                                                                                                 | April/mei/juni                                                        |                       |                              |
| Beoordeling voorjaarsnota's / kadernota's                                                                                                                         | mei/juni/juli                                                         |                       |                              |
| Uiterste inzendtermijn begrotingen en jaarrekeningen gemeenschappelijke regelingen                                                                                | 15 juli 2014                                                          |                       |                              |
| Beoordeling jaarrekeningen 2012 met bijhorende accountantsrapporten                                                                                               | 2 <sup>e</sup> kwartaal<br>met doorloop<br>in 3 <sup>e</sup> kwartaal |                       |                              |
| <b>1<sup>e</sup> bestuurlijk moment:</b><br>Stand van zaken (weerslag 1 <sup>e</sup> gespreksronde, kadernota's o.d., jaarrekeningen)                             | Sept./okt.                                                            | <b>Ja</b>             | GS                           |
| Finale besluitvorming toezichtsvorm gemeenschappelijke regelingen                                                                                                 | Eind sept.                                                            | <b>Ja</b>             | GS                           |
| Ambtelijke ontvangst en beoordeling van door de colleges vast te stellen cq. vastgestelde concept-programmabegrotingen 2014 en meerjarenramingen 2015-2017        | Okt                                                                   |                       |                              |
| 2 <sup>e</sup> ambtelijk contactmoment gemeenten (conform indicatie convenant Interbestuurlijk Toezicht dan wel actuele inzichten in aanloop naar begroting 2014) | Sept/okt                                                              |                       |                              |
| <b>Topambtelijk overleg</b><br>signalering o.b.v. door de colleges vast te stellen concept begrotingen. Initiatief ligt bij gemeenten.                            | Eind okt. (doch<br>voor<br>verzending<br>concept aan de<br>raad)      |                       | Secretaris                   |
|                                                                                                                                                                   |                                                                       |                       |                              |

| Activiteit                                                                                                                     | Wanneer                   | Bestuurlijke momenten | Wie          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|-----------------------|--------------|
| <b>Wettelijk traject</b>                                                                                                       |                           |                       |              |
| Ontvangst van de door de raden vastgestelde Programmabegroting (verplicht op grond van GW)                                     | 15 november               |                       |              |
| Definitieve beoordeling van de door de raden vastgestelde programmabegrotingen                                                 | 2 <sup>e</sup> helft nov. |                       |              |
| <b>2e bestuurlijk moment</b>                                                                                                   |                           |                       |              |
| 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           |
| Persverklaringen                                                                                                               | 3 <sup>e</sup> week dec   | Ja                    | Gedeputeerde |
| Finale brieven aan gemeenten, BZK en VNG Overijssel                                                                            | 3e week dec.              | Afhandeling           |              |
| Publicatie Staatscourant                                                                                                       | 1 <sup>e</sup> week jan.  | Afhandeling           |              |

### **Criteria voor de toetsing van de begrotingen 2015 (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 gemeentelijke (meerjaren)begroting 2015-2018.

#### **Criteria repressief toezicht in 2015**

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<sup>1</sup> en deze begrotingscirculaire. De uitgangspunten om voor het begrotingsjaar 2015 voor het repressieve toezicht in aanmerking te komen zijn:

1. de begroting 2015 dient naar ons oordeel in evenwicht te zijn of als dat niet het geval is, dient de meerjarenraming aannemelijk te maken dat dit evenwicht in 2018 uiterlijk tot stand zal worden gebracht;
2. de jaarrekening 2013 behoort in evenwicht te zijn; indien de jaarrekening niet in evenwicht is zal het structureel tekort worden betrokken bij ons onderzoek van de begroting 2015;
3. de vastgestelde jaarrekening 2013 en de begroting 2015 dienen tijdig, respectievelijk vóór 15 juli en 15 november 2014, aan ons te zijn toegezonden.

Met het hiervoor genoemde evenwicht wordt 'structureel en reëel evenwicht' bedoeld. Sinds 1995 is het toezichtscriterium "sluitende begroting" geweest. Tot 2014 betekende dat, dat de toezichthouder toetste of de begroting (materieel) in evenwicht was. Vanwege het belang van de horizontale verantwoording en het

<sup>1</sup> De laatste versie van het Gemeenschappelijk financieel toezichtskader dateert van juli 2008.

verticale toezicht is de Gemeentewet gewijzigd. Het bestaande begrip “evenwicht” is nader gepreciseerd in die zin dat het een “structureel en reëel evenwicht” dient te zijn. Met het begrip “structureel evenwicht” wordt nadrukkelijker 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 dienen de begrotingen/meerjarenramingen uiteraard volledig te zijn.

#### *Geen opschuivend sluitend meerjarenperspectief*

Indien wij hebben geconstateerd dat de begroting voor 2015 structureel en reëel niet in evenwicht is, maar aannemelijk is gemaakt dat dit evenwicht in de meerjarenraming (2018) tot stand wordt gebracht, zal afhankelijk van de financiële positie, het begrotingsproces naar de begroting 2016 worden gevolgd. Bij het begrotingsproces naar de begroting 2016 toe, zal worden gekeken of er geen sprake zal zijn van opschuivend sluitend meerjarenperspectief. Hiermee wordt bedoeld dat indien de begroting van 2016 structureel en reëel niet in evenwicht is, tenminste de jaarschijven 2018 en 2019 van de meerjarenraming 2017-2019 structureel en reëel in evenwicht dienen te zijn om opnieuw voor repressief begrotingstoezicht in aanmerking te komen.

### **Toetsingsaspecten**

#### *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 (2014) met de daarin opgenomen uitkeringsfactoren en de effecten van de herijking van het gemeentefonds.

Bij de bepaling van de accressen voor de jaren 2016 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 2018 van de algemene uitkering uit het gemeentefonds op basis van deze circulaire (inclusief gehanteerde eenheden en bedragen per eenheid), voor zover niet in de (bijlagen van de) begroting opgenomen, ons ter informatie toe te zenden.

#### *Ramingen loon- en prijscompensatie 2015 en volgende jaren*

Hierboven is aangegeven, dat voor wat betreft de algemene uitkering uit het gemeentefonds, tenminste moet worden uitgegaan van de mei/junicirculaire (2014) 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*

Ten behoeve van de bepaling van de financiële positie worden alle in de begroting opgenomen bezuinigingsmaatregelen op hardheid en haalbaarheid beoordeeld. Hiermee wordt de realiteit van de ramingen bepaald en daarmee ook de realiteit van de gepresenteerde begrotingssaldi.

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 een herstel van het evenwicht moeten leiden, met besluitvorming door de gemeenteraad zijn onderbouwd.

Bij een negatief oordeel zullen deze posten op de gepresenteerde begrotingssaldi in mindering worden gebracht. Deze correctie kan tot gevolg hebben dat er een structureel begrotingstekort ontstaat en tot preventief toezicht leidt.



### *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. Er moet aannemelijk worden gemaakt dat de verbonden partij de opgelegde bezuinigingsmaatregel concreet zal invullen.

### *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. Nu in deze economische tijden bijna alle gemeenten staan voor grote bezuinigingsoperaties, takendiscussies en financiële onzekerheden zoals de decentralisaties van rijks taken en deze processen meerdere jaren bestrijken, adviseren wij u een paragraaf "Taakstellingen en reserveringen" op te nemen. Dit ter verbetering van het inzicht in uw financiële positie. In deze paragraaf ziet u als kaderstellend en controlerend orgaan in één oogopslag het integraal beeld van de opgenomen bezuinigingen/taakstellingen in de programma's 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.

### *Onderuitputting kapitaallasten*

Het verschil tussen de volledige kapitaallasten en de geraamde kapitaallasten wordt aangemerkt als onderuitputting kapitaallasten. 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.

### *Omvang en inzet dekkingsreserves*

Op grond van artikel 62, eerste lid, van het BBV, worden vaste activa tegen het bedrag van de investering geactiveerd. De aanwezigheid van zogenaamde dekkingsreserves moet in samenhang met deze bepaling worden gezien. Dekkingsreserves zijn bestemmingsreserves voor de dekking van kapitaallasten van bepaalde gerealiseerde investeringen. De omvang van de reserve moet voldoende zijn om (een deel van) de kapitaallast gedurende de gehele afschrijvingstermijn te dekken. Dit betekent dat het mogelijk is, dat de dekkingsreserve op het moment waarop de investering wordt gedaan, lager is dan de investering en dus onvoldoende is om de investeringslasten volledig te kunnen dekken. Wij wijzen erop dat ook in dat geval het noodzakelijk is dat de dekkingsreserve gedurende de gehele afschrijvingstermijn beschikbaar is en slechts kan dienen voor het dekken van een evenredig deel van de kapitaallasten. Hiermee wordt voorkomen dat het dekken van lasten naar de toekomst wordt verschoven. De resterende lasten moeten overigens structureel in de exploitatie zijn gedekt.

- **Inzicht in dekkingsreserves**

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

Wij hebben geconstateerd dat niet alle gemeenten transparant maken of en in hoeverre de dekkingsreserves over de gehele afschrijvingstermijn toereikend zijn. Hoewel verschillende methodieken tot hetzelfde vereiste resultaat kunnen leiden is het van belang inzicht te geven of de omvang van deze dekkingsreserve voldoende is om (een vooraf bepaald deel van) de kapitaallast van de investering voor de gehele afschrijvingstermijn te dekken.

### *Grond(exploitatie)berekeningen*

De afgelopen jaren stonden 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 grondzaken kan de gemeente deze

duidelijkheid creëren. De meeste gemeenten hebben deze parameters de laatste jaren bijgesteld. De actualiteit van de parameters (naar het inzicht van heden) 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*

In juni 2013 is het BBV ten aanzien van het overzicht incidentele baten en lasten, onderdeel van de financiële begroting, artikel 19 gewijzigd. Dit overzicht is een belangrijk document voor het verkrijgen van een juist beeld van de structurele sluitendheid van de (meerjaren)begroting en inzicht in de financiële positie van de gemeente. In het overzicht van incidentele baten en lasten dient een aantal extra gegevens te worden opgenomen. De incidentele baten en lasten moeten per programma en meerjarig worden weergegeven.

Verder wordt er een overzicht gevraagd van de geraamde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves. Deze gegevens moeten meerjarig worden opgenomen in het overzicht. Wij verzoeken u het overzicht in de begroting 2015 te laten voldoen aan de gewijzigde voorschriften.

#### *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.

- 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.

#### *EMU-saldo*

Europese afspraken over de begrotingsdiscipline zijn vanaf 1 januari 2014 opgenomen in de wet. Ook de belangrijkste uitgangspunten en randvoorwaarden van het Nederlandse budgettaire beleid zijn dan wettelijk



verankerd. Indien decentrale overheden de afgesproken norm structureel overschrijden en het niet mogelijk blijkt met elkaar passende maatregelen af te spreken om terug te keren naar het verbeterpad, kan het kabinet maatregelen nemen. De EMU-schuld bestaat uit de staatsschuld plus de schulden van decentrale overheden en sociale fondsen. De onderlinge schulden van deze partijen tellen niet mee. De EMU-schuld wordt weergegeven in een percentage: de EMU-schuldquote. Deze geeft de verhouding weer tussen de EMU-schuld en het bruto binnenlands product (bbp).

De Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet HOF) maakt dat het sturen op het EMU-saldo essentieel wordt ook voor gemeenten (een nieuw kader). Het sturen op het EMU-saldo stelt hoge eisen aan een (goede) liquiditeitsplanning. Jaarlijks wordt een (verplichte) EMU-enquête onder de gemeenten gehouden. Het CBS rapporteert tweemaal per jaar over de uitkomsten.

De berekening van het EMU-saldo moet, conform het BBV, in de begroting worden opgenomen.

#### *Post onvoorzien*

U bent verplicht in uw begroting een reële post onvoorzien op te nemen. Het bedrag voor onvoorzien dient in zijn geheel of per programma te worden geraamd. Wij hebben geconstateerd dat in sommige gevallen hier niet voldoende inzicht in wordt gegeven. Zowel in het programmaplan als in de financiële begroting moet informatie gegeven worden over het voor onvoorzien opgenomen bedrag. Wij verzoeken u om na te gaan hoe dit in uw begroting is verwerkt en dit desgewenst aan te passen.

### **Ontwikkelingen**

#### *Wijziging toezichtsinstrumentarium*

Er zijn diverse redenen voor preventief toezicht, zoals termijnoverschrijding, een structureel niet-reëel sluitende begroting, waarvan tevens niet aannemelijk is dat het evenwicht in het laatste jaar van de meerjarenraming wordt hersteld.

Tot 2014 was het niet in evenwicht zijn van de jaarrekening ook een mogelijkheid om een gemeente onder preventief toezicht te plaatsen. Door de wijziging van de Gemeentewet is dit laatste niet meer mogelijk. Reden hiervoor is dat de toezichthouder in de praktijk de resultaten van de jaarrekening betreft bij de beoordeling van de begroting en zonodig vragen stelt over de realiteit van de ramingen en de verwerking van de structurele tekorten van de jaarrekening in de begroting. Door de Gemeentewet op dit punt te wijzigen, vermindert de toezichtslast (verder).

Nieuw in de Gemeentewet is de mogelijkheid om het preventieve toezicht, dat in beginsel voor het gehele begrotingsjaar van kracht is, in de loop van het jaar te beëindigen. Dit kan als de toezichthouder van mening is, dat het structureel en reëel evenwicht inmiddels is hersteld, bijvoorbeeld doordat er een concreet bezuinigingsplan is opgesteld om dit evenwicht te bereiken met de voorwaarde dat de financiële positie verder goed is.

#### *Gemeenschappelijk Financieel toezichtskader*

Bij wet is geregeld dat Gedeputeerde Staten (GS) in elke provincie toezicht houden op de ontwikkeling van de financiële positie van gemeenten. Voor het financieel toezicht op de provincies is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) verantwoordelijk. Deze dertien toezichthouders maken gezamenlijk afspraken over de wijze waarop zij het toezicht invullen. Het huidige gezamenlijke toezichtskader dateert van begin 2008. Sinds die tijd hebben zich op allerlei terreinen veranderingen en ontwikkelingen voorgedaan, die aanleiding zijn geweest om het toezichtskader uit 2008 te actualiseren.

Naast wijzigingen in de Gemeente- en Provinciewet hebben er de afgelopen jaren toezichtspilots plaatsgevonden in Noord-Brabant en Limburg om te bezien of het financieel toezicht op een andere leest geschoeid kan worden. Dit heeft onder meer geleid tot een besluit van de minister van BZK om het wetsontwerp "duurzaam financieel evenwicht" aan te passen. Inmiddels geldt een nieuw criterium, namelijk "structureel en reëel evenwicht".

Ook is de toezichtsrol in zijn algemeenheid onderwerp van discussie. Minder regels en een scherpere afbakening van verantwoordelijkheden moeten leiden tot een andere invulling van het interbestuurlijke toezicht (IBT). Hoewel het financiële toezicht nadrukkelijk als een specifiek arrangement is aangemerkt, zijn de uitgangspunten van de vernieuwingen binnen het IBT ook van invloed op de uitvoering en vormgeving van het financieel toezicht. De praktijk van het financieel toezicht zal meer en meer gekenmerkt worden door een risicogerichte aanpak.

Het nieuwe kader 'Kwestie van evenwicht' is voornamelijk algemeen van karakter en geeft de richting van de invulling het financieel toezicht aan. Zodra het kader door ons is vastgesteld, zal dit aan u worden toegezonden.

#### *Decentralisaties*

Als gevolg van de drie decentralisaties binnen het sociale domein komen er grote verantwoordelijkheden en budgetten naar de gemeenten over. Deze middelen zullen via een speciaal sociaal deelfonds aan de gemeenten worden uitgekeerd. Gemeenten zijn verplicht deze gelden binnen het sociale domein te besteden. Bij onderbesteding kan een onderzoek naar de prestaties worden ingesteld en in het uiterste geval kan het leiden tot een opschorting van de uitkering uit het sociaal deelfonds. Deze wet geldt in principe voor drie jaar. Daarna worden de middelen overgeheveld naar het gemeentefonds.

Het eerste jaar ontvangen de gemeenten hun historisch aandeel; de daaropvolgende jaren zal worden gewerkt met een objectief verdeelmodel. Naar verwachting zal in de meicirculaire de budgetverdeling bekend worden gemaakt.

U zult de taken uit moeten voeren met minder geld dan waarvoor het Rijk ze op dit moment uitvoert. Met de decentralisaties is ook een verandering van aanspraken op voorzieningen beoogd. Het is daarom van belang dat u het beleid daarvoor gaat ontwikkelen. Wij adviseren u dringend in de komende begroting aandacht te schenken aan de financiële gevolgen van deze ontwikkelingen.

De decentralisaties worden veelal opgepakt in gezamenlijk verband, bijvoorbeeld in de vorm van gemeenschappelijke regelingen. Bij gemeenschappelijke regelingen is het lastiger om grip te houden op de uitvoering van de taken en verandert de invulling van uw budgetrecht. De gemeente blijft echter wél verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid en 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 dan ook om al vóór de start van deze nieuwe organisaties goede afspraken te maken over de werkwijze, informatievoorziening, verantwoordingswijze en de manier waarop kan worden bijgestuurd door uw gemeente.

#### *Schatkistbankieren*

De Eerste Kamer heeft in december 2013 ingestemd met de wet verplicht schatkistbankieren voor decentrale overheden. Deze wet (ingangsdatum 31 december 2013) bepaalt dat decentrale overheden hun overtollige liquide middelen aanhouden bij het ministerie van Financiën.

De wet vermindert het financieel risico van decentrale overheden. De Nederlandse staat hoeft bovendien voor zijn financieringsbehoefte minder te lenen op de kapitaalmarkt, wat zich vertaalt in een verlaging van de staatsschuld. Er komt geen leenfaciliteit bij het Rijk voor gemeenten. Decentrale overheden mogen (tegen een marktconform) tarief tevens hun overtollige liquide middelen uitzetten bij andere decentrale overheden.

Decentrale overheden mogen uitsluitend leningen aantrekken, middelen uitzetten en garanties verlenen ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak. Tevens is er sprake van een overgangsregeling en een "doelmatigheidsdrempel" (waarbinnen het schatkistbankieren niet van toepassing is).

De impact per decentrale overheid zal, afhankelijk van de financiële positie, sterk verschillen. Decentrale overheden moeten voor de meerjarenbegroting bepalen welke financiële gevolgen het schatkistbankieren heeft. In maart 2013 heeft het ministerie van Financiën bekendgemaakt welke rentes worden geschat tot en met 2017, zodat de decentrale overheden hiermee rekening kunnen houden.

Het verstrekken van leningen uit hoofde van de publieke taak blijft mogelijk (ook na de introductie van het schatkistbankieren) indien de verstrekking aan een organisatie binnen de EMU-sector is. Gemeenten bepalen zelf wat onder een publieke taak wordt verstaan.

De wetswijziging zal verankerd moeten worden in het Treasurystatuut van de gemeenten.

### *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 doen zich vooral op de langere termijn gelden in de vorm van achterstallig onderhoud en/of kapitaalvernietiging. De gezamenlijke financieel toezichthouders hebben daarom besloten dit jaar extra aandacht te schenken aan de kwaliteit van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen. Daarbij zal men ondermeer bezien of deze paragraaf voldoende ingaat op de volgende aspecten:

- de actualiteit van de diverse onderhoudsplannen;
- de looptijd van de onderhoudsplannen;
- het al dan niet hebben van achterstanden in het beheer en onderhoud van de kapitaalgoederen (en zo ja of daarvoor voorzieningen zijn getroffen);
- het reserveren van middelen voor de uitvoering van regulier klein en groot onderhoud;
- vervangingsinvesteringen in wegen, waterwegen en bruggen.

### *Schuldpositie gemeenten*

De aandacht voor de schuldpositie van de gemeenten is de laatste jaren toegenomen. Een hoge schuldpositie brengt risico's mee. De flexibiliteit van de begroting wordt beperkt en een rentestijging kan de budgettaire positie van gemeenten beïnvloeden. Wij gaan er vanuit dat deze risico's in beeld worden gebracht

### *Gevolgen wijziging financieringsrente*

De rente voor het aantrekken van financieringsmiddelen is in historisch perspectief gezien laag. Toename van de rentepercentages kan grote gevolgen hebben voor de budgettaire ruimte. Dit geldt uiteraard in het bijzonder voor gemeenten die een relatief groot beroep moeten doen op externe financieringsmiddelen. Voor het in beeld brengen van de relevante financiële risico's is het van belang dat ook inzicht bestaat in de omvang van het renterisico. Om voldoende grip te hebben op de financieringsrisico's adviseren wij in beeld te brengen wat de financiële gevolgen van een eventuele wijziging van het renteniveau voor de begroting kunnen zijn. Hierbij verwijzen wij naar de eerder genoemde notitie rente van de commissie BBV (2013).

### *Precariobelasting*

Naar aanleiding van de motie Van der Burg (Kamerstukken II, 32 500-VII, nr. 9) is er een nieuw wetsvoorstel gemaakt inzake vrijstelling van de precariobelasting voor netwerken van nutsbedrijven. Hierdoor zullen de netwerken van nutsbedrijven worden vrijgesteld van precariobelasting. Het voorstel introduceert een wettelijke vrijstelling, die ertoe strekt dat geen precariobelasting kan worden geheven ter zake van netwerken die zich bevinden onder, op of boven voor de openbare dienst bestemde grond van de gemeente, de provincie of het waterschap. Het wetsvoorstel wordt echter vooralsnog niet ingediend bij de Tweede Kamer. In plaats daarvan komt er een onderzoek naar een gedoogconstructie, net zoals de Telecomwet nu bevat.

Wanneer het wetsvoorstel uiteindelijk wel zal worden aangenomen, zal waarschijnlijk een overgangsregeling van 10 jaar starten op het moment dat het wetsvoorstel wordt aangenomen.

Wij verzoeken u deze ontwikkelingen goed te volgen, aangezien het aannemen van het wetsvoorstel van invloed kan zijn op het eigen belastinggebied en hiervoor mogelijk vanaf de datum van in werking treding geen of aflopende inkomsten (meer) kunnen worden gegenereerd.

### *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](http://www.vanmeernaarbeter.nl) is meer informatie te vinden over krimp.