



Pythagoraslaan 101
Postbus 80300
3508 TH Utrecht

Aan:

Aan de raad van de gemeente Woerden
Postbus 45
3440 AA WOERDEN

005624

30 MAART 2012

Beh. Aantal	
Streetsdatum	
Afschr.: Beu/c2/os	
B.V.O.:	

Tel. 030-2589111
Fax 030-2583140
www.provincie-utrecht.nl

Gemeente Woerden 12.005624



Registratiedatum: 30/03/2012
Behandelend afdeling
Afgehandeld door/op:

Datum 29 maart 2012
Nummer 80AB8BAF
Uw brief van --
Uw nummer --
Bijlage Begrotingsrichtlijnen en
toetsingsaspecten (meerjaren)
begroting 2013-2016

Team Financieel toezicht lokale overheden
Referentie M.W.M. v.d. Plaat
Doorkiesnummer 030-2582399
Faxnummer 030-2583030
E-mailadres rien.van.der.plaat@provincie-Utrecht.nl

Onderwerp Beoordeling (meerjaren)begroting
2013-2016

Geachte raad,

Wij willen u met het oog op de begrotingscyclus 2013 informeren over een aantal onderwerpen in relatie tot het financieel toezicht op uw gemeente.

Achtereenvolgens komen aan de orde:

- de van belang zijnde wet- en regelgeving
- de invulling van het financieel toezicht

Ook is aan deze brief een overzicht toegevoegd van:

- beoordelingsaspecten die worden gehanteerd bij het vaststellen van de toezichtbeslissing 2013 en
- onderwerpen en ontwikkelingen die van belang zijn voor het samenstellen van uw (meerjaren)begroting 2013-2016.

Wij verzoeken u -voor zover relevant- te bevorderen dat hieraan bijzondere aandacht wordt besteed.

Wet- en regelgeving

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 Beleidskader Financieel Toezicht 2004 en deze begrotingscirculaire.

De uitgangspunten om voor het begrotingsjaar 2013 voor het repressieve toezicht in aanmerking te komen zijn:

1. de begroting 2013 dient naar ons oordeel in evenwicht te zijn of als dat niet het geval is, dient de meerjarenraming aannemelijk te maken dat dit evenwicht uiterlijk in 2016 dan wel in een eerder jaar tot stand zal worden gebracht;



2. de jaarrekening 2011 dient reëel in evenwicht te zijn. Indien de jaarrekening niet in evenwicht is kan dat, afhankelijk van de aard van het tekort, van invloed zijn bij de bepaling van het toezichtregime;
3. de vastgestelde jaarrekening 2011 en de begroting 2013 dienen tijdig, respectievelijk vóór 15 juli en 15 november 2012, aan ons te zijn ingezonden.

Met het hiervoor genoemde evenwicht wordt “materieel evenwicht” bedoeld. Hiervan is sprake indien, op basis van het bestaande beleid en het aanvaarde nieuwe beleid, de structurele lasten tenminste worden gedekt door structurele baten en de incidentele lasten worden gedekt door incidentele baten. Daarbij dienen de begrotingen/meerjarenramingen uiteraard volledig en reëel te zijn. De beoordeling of aan deze criteria wordt voldaan vindt plaats aan de hand van het Beleidskader Financieel Toezicht 2004.

Evenals voorgaande jaren worden de begroting 2013 en de meerjarenraming 2014-2016 aanvullend beoordeeld met toepassing van het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader “Zichtbaar Toezicht” (GTK) van februari 2008. Dit betekent dat de begroting en de meerjarenraming ook worden getoetst aan het begrip duurzaam financieel evenwicht. Aan de uitkomst van deze toets zijn in tegenstelling tot de toets aan het Beleidskader Financieel Toezicht 2004, geen sancties verbonden.

In dit verband nog het volgende.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft voorstellen in procedure gebracht gericht op de modernisering van het financieel toezicht op de lokale overheden. Het oorspronkelijke wetsontwerp “duurzaam financieel evenwicht” van 2005 is aangepast. Het begrip “duurzaam financieel evenwicht” is vervangen door “structureel en reëel evenwicht”. De Gemeente- en Provinciewet en het Gemeenschappelijk Financieel toezichtkader (GTK) “Zichtbaar toezicht” zullen hierop worden aangepast. Deze beoogde wetswijziging heeft nog geen gevolgen voor de beoordeling van de de programma-begroting 2013 en de meerjarenraming 2014-2016. Deze zullen nog worden beoordeeld op basis van ons Beleidskader Financieel Toezicht 2004, omdat de wetswijziging pas per 1 januari 2013 van kracht wordt.

Gevolgen ontbreken materieel evenwicht

In artikel 203, lid 1 van de Gemeentewet is bepaald dat:

“de begroting van het eerstvolgende begrotingsjaar evenals de daarop betrekking hebbende begrotingswijzigingen de goedkeuring behoeven van Gedeputeerde Staten, indien naar hun oordeel de begroting niet in evenwicht is en blijkens de meerjarenraming niet aannemelijk is dat in de eerstvolgende jaren een evenwicht tot stand zal worden gebracht”.

Dit betekent dat indien sprake is van begrotingstekorten in de jaren 2013 tot en met 2015, maar de begroting in het jaar 2016 wel materieel in evenwicht is, dit toch terughoudend (repressief) toezicht tot gevolg kan hebben. (= strikte toepassing van artikel 203, lid 1) Hierbij wordt verondersteld dat het ontstane incidentele tekort in de jaren 2013 tot en met 2015 kan worden gedekt door te beschikken over de algemene reserve van de gemeente. Is echter ook in het jaar 2016 sprake van een materieel niet in evenwicht zijnde begroting, dan is dit aanleiding voor het instellen van preventief toezicht voor het begrotingsjaar 2013. Het gevolg hiervan is dat de begroting en de begrotingswijzigingen die betrekking hebben op 2013 onze goedkeuring behoeven voordat tot uitvoering daarvan kan worden overgegaan.



Invulling van het financieel toezicht.

Analoog aan de huidige werkwijze betekent dit dat voor de toezichtbeslissing 2013 sprake is van één van de volgende scenario's:

Resultaat beoordeling	Toezichtbeslissing 2013:	Bijzonderheden
2013 -2016 reëel sluitend	Repressief toezicht	Ramingen in verband met richtinggevende bezuinigingstaakstellingen en/of ombuigingen zijn toegestaan. Taakstellingen geraamd in 2013 moeten wel in 2013 invulling krijgen.
2013 reëel sluitend, 2014-2016 niet reëel sluitend	Repressief toezicht	Strikte toepassing van art 203, lid 1 Gemeentewet (= begrotingsjaar sluitend) Ramingen in verband met richtinggevende bezuinigingstaakstellingen en/of ombuigingen zijn toegestaan. Taakstellingen geraamd in 2013 moeten wel in 2013 invulling krijgen.
2013 niet reëel sluitend en/of 2014 en 2015 niet reëel sluitend. 2016 (laatste jaar) wel reëel sluitend	Repressief toezicht	Strikte toepassing van art 203, lid 1 Gemeentewet (= laatste begrotingsjaar sluitend) Ramingen in verband met richtinggevende bezuinigingstaakstellingen en/of ombuigingen zijn toegestaan. Taakstellingen geraamd in 2013 moeten wel in 2013 invulling krijgen.
2013 niet reëel sluitend, 2014-2016 ook niet reëel sluitend	Preventief toezicht	Ramingen in verband met richtinggevende bezuinigingstaakstellingen en/of ombuigingen zijn niet toegestaan.

Ter aanvulling nog het volgende.

Wij hebben het afgelopen jaar geconstateerd dat de meerjarenraming 2013-2015 van een groot aantal gemeenten toenemende begrotingstekorten laat zien. In deze gemeenten is veelal besloten tot heroverweging van beleid en/of verdere bezuinigingen al dan niet door middel van een te houden kerntakendiscussie. Wij gaan er vanuit dat deze maatregelen concreet worden ingevuld in uw begroting/meerjarenraming 2013-2016.

Een afschrift van deze brief hebben wij ter kennisneming toegestuurd aan uw college van burgemeester en wethouders.

Wij vertrouwen u hiermede vooralsnog voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
Gedeputeerde Staten van Utrecht,
namens hen,

J.W.R. van Lunteren,
gedeputeerde Mobiliteit, Economie en Financiën.



Inhoudsopgave Begrotingsrichtlijnen en toetsingsaspecten (meerjaren)begroting 2013-2016

Toetsingsaspecten.	2
Algemene uitkering uit het gemeentefonds	2
Ramingen loon- en prijscompensatie 2013 en volgende jaren.	2
Bezuinigingsmaatregelen/taakstellingen	3
Bezuinigingstaakstellingen verbonden partijen	3
Gemeentelijk aandeel in exploitatietekort SW-bedrijven.....	3
Dividend NV Bank Nederlandse Gemeenten (BNG)	4
Onderuitputting kapitaallasten.....	4
Omvang en inzet dekkingsreserves	4
Notitie grondexploitatie (bijgesteld).....	5
Rentelasten in verband met geraamd financieringstekort en/of rentebaten in verband met investeringen in de grondexploitatie.....	5
Verliesgevende grondexploitaties.....	5
Negatieve reserves/negatief eigen vermogen	5
Overzicht van incidentele baten en lasten	6
Paragraaf onderhoud kapitaalgoederen.....	7
EMU-saldo.....	7
Ontwikkelingen	8
Ontwikkelingen grondexploitatie/onderzoeksthema grondexploitatie 2013	8
Gevolgen decentralisatie van rijkstaken	8
Gevolgen wijziging financieringsrente.....	9
Precariobelasting.....	9
Wet Houdbare Overheids Financiën (Wet HOF)	9
Schuldpositie gemeenten	10
Opstellen krimpparagraaf	10
Overige mededelingen.	10
Inhoud meerjarenbegroting.....	10
Financieel toezicht op de gemeenschappelijke regelingen.....	11
Toe te zenden begrotingsstukken.....	11
Toe te zenden jaarstukken	11
Digitale aanlevering van begroting en jaarrekening c.a.	11
Vragenlijst beoordeling (meerjaren)begroting 2013-2016.	11

Overzicht toetsingsaspecten, ontwikkelingen en overige mededelingen in verband met voorbereiding van de gemeentelijke (meerjaren)begroting 2013-2016.

Toetsingsaspecten.

Algemene uitkering uit het gemeentefonds

Bij de beoordeling of sprake is van een materieel sluitende (meerjaren)begroting wordt, voor wat betreft de algemene uitkering uit het gemeentefonds, tenminste uitgegaan van de mei/junicirculaire(2012) en de daarin opgenomen uitkeringsfactoren.

Bij de bepaling van de accressen voor de jaren na het begrotingsjaar houden de beheerders van het gemeentefonds rekening met een mutatie van de prijsontwikkeling van het Bruto Binnenlands Product (BBP). Begroot u de algemene uitkering voor de jaren 2014 tot en met 2016 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 2013 tot en met 2016 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.

Zoals het er nu naar uitziet wordt met ingang van 2013 de definitie van het begrip woonruimte, zoals dat wordt gebruikt bij het verdelen van het gemeentefonds, gewijzigd. Het gevolg hiervan is dat het totaal aantal woonruimten in Nederland afneemt. Volgens de systematiek van het gemeentefonds neemt dan het bedrag per woonruimte toe. Op landelijk niveau wordt nog gediscussieerd over de relatie met de voorgenomen herverdeling van het gemeentefonds en eventueel uitstel van de wijziging van de definitie van het aantal woonruimten. Wij adviseren u de ontwikkelingen te volgen en de eventuele gevolgen voor uw gemeente zichtbaar te maken.

De invoering van de herverdeling van het gemeentefonds zal niet eerder plaatsvinden dan 2014. Dit heeft minister Spies van BZK geschreven in de Kamerbrief over 'Herijking gemeentefonds en Rfv-rapport' op 7 februari 2012.

Voorts geven wij u nadrukkelijk in overweging rekening te houden met de effecten van verdere bezuinigingen en/of beleidswijzigingen van de rijksoverheid, dit gegeven de omvang van het gemeentelijk aandeel in de ombuigingen van de rijksbegroting 2014 en volgende jaren.

Ramingen loon- en prijscompensatie 2013 en volgende jaren.

Hiervoor deelden wij u mede dat, voor wat betreft de algemene uitkering uit het gemeentefonds, tenminste uitgegaan moet van de mei/junicirculaire(2012) 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.

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 uitgesproken loonstijgingen, hetzij verwerkt 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.

Voor zover een afwijkend percentage wordt toegepast t.a.v. prijsstijgingen/indexering van prijsgevoelige subsidies omdat de stijging van budgetten door de gemeente te beïnvloeden is, verwachten wij dat een en ander in de programmabegroting wordt beargumenteerd.



Bezuinigingsmaatregelen/taakstellingen

Veel gemeenten hebben de begroting en meerjarenraming sluitend gemaakt met bezuinigingsmaatregelen c.q. taakstellingen. De wijze waarop gemeenten met bezuinigingsmaatregelen omgaan, loopt sterk uiteen. Dit varieert van vrijwel concreet ingevulde posten met het bijbehorend proces tot het aangeven van niet meer dan een stelpost met het bedrag dat nog moet worden bezuinigd.

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 het structureel budgettaire saldo van de begrotingen. 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, zoals vorenstaand vermeld, deze posten op de budgettaire ruimte in mindering worden gebracht. Deze correctie kan tot gevolg hebben dat er een structureel begrotingstekort ontstaat en een reden kan zijn voor preventief toezicht.

Vertoont de begroting 2013 een structureel tekort dan kan een gemeente toch voor repressief toezicht in aanmerking komen, indien aannemelijk wordt gemaakt dat materieel evenwicht uiterlijk in het laatste jaar van de meerjarenraming tot stand zal worden gebracht. Ook bij deze toets worden stelposten / bezuinigingsmaatregelen, waaraan geen of onvoldoende invulling is gegeven, gekort op de budgettaire ruimte.

Bezuinigingstaakstellingen verbonden partijen

Bij de beoordeling van de begroting 2012 is geconstateerd dat er gemeenten zijn die taakstellingen hebben opgenomen die aan de verbonden partijen, waaronder gemeenschappelijke regelingen, worden opgelegd. Wij wijzen erop dat deze taakstellingen niet als reëel worden beschouwd, tenzij de desbetreffende verbonden partij of gemeenschappelijke regeling op bestuurlijk niveau heeft besloten deze taakstelling ook daadwerkelijk aan haar eigen organisatie op te leggen. Aannemelijk moet worden gemaakt dat de verbonden partij ook daadwerkelijk overgaat tot het doorvoeren van de opgelegde bezuinigingsmaatregel.

Gemeentelijk aandeel in exploitatietekort SW-bedrijven.

Door middel van onze brief van 23 december 2011 betreffende het toezicht op gemeenschappelijke regelingen

SW bedrijven 2012 hebben wij u op de hoogte gesteld van onze zorg over de ontwikkeling van de financiële positie van de Utrechtse sociale werkvoorzieningschappen.

De effecten van rijks- en gemeentebeleid, zoals de vermindering van de jaarlijkse bijdrage in de loonkosten van WSW-werknemers en besluiten tot (eventuele) vermindering van de jaarlijkse bijdrage in het exploitatietekort van de gemeenschappelijke regeling zijn hier de oorzaak van. Daarnaast zal de mogelijke invoering per 1 januari 2013 van de wet "werken naar vermogen" (WWNV) kunnen leiden tot aanvullende nadelige financiële gevolgen voor de SW bedrijven.

Wij hebben u verzocht in 2012 zodanige besluiten te nemen dat de Utrechtse SW-bedrijven een naar ons oordeel materieel sluitende begroting 2013 en meerjarenraming 2014-2016 kunnen presenteren.

Dividend NV Bank Nederlandse Gemeenten (BNG)

De directie van de BNG heeft de aandeelhouders het voorstel gedaan om het uit te keren dividend over 2011 vast te stellen op 25% van de behaalde nettowinst. In 2011 is nog 50% van de behaalde winst over 2010 uitgekeerd.

Als reden voor halvering van de dividenduitkering is aangegeven dat als gevolg van de financiële crisis de kapitaalvereisten voor banken aanzienlijk worden verscherpt. De bank heeft geconcludeerd dat de noodzakelijke groei van het eigen vermogen onder meer opgebracht zal moeten worden door een groter deel van de winst in te houden.

Bij het beoordelen van de (meerjaren)begroting 2013-2016 zullen wij een raming tot 100% van het in 2012 ontvangen en verantwoorde dividend, zijnde het normale dividend van het (voor-)vorig jaar (2011), als structureel dekkingsmiddel accepteren.

Het eventuele meerdere geraamde dividend zullen wij als incidenteel dekkingsmiddel aanmerken.

In geval de vooruitzichten van de BNG erop duiden dat de resultaten zullen verminderen, verzoeken wij u hierbij het voorzichtigheidsprincipe toe te passen en van een lagere raming uit te gaan.

Onderuitputting kapitaallasten

Een teruglopend investeringsniveau leidt tot lagere onderuitputting. Het belang om de realiteit van de doorberekening van apparaatskosten en de omvang van een eventuele post voor onderuitputting kapitaallasten in meerjarig perspectief te bezien, is toegenomen. Het spreekt voor zich dat ramingen in verband met onderuitputting van kapitaallasten, aan te merken als een incidentele lastenbesparing, zijn voorzien van een toelichtende berekening. Ook hier vragen wij uw aandacht voor.

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 worden ingezet om de kapitaallasten van bepaalde investeringen te dekken en daarmee het jaarlijks budget ontlasten. De wijze waarop moet worden omgegaan met de dekkingsreserves is nader uitgewerkt in het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader "Zichtbaar Toezicht".

Hierin is onder meer bepaald dat de omvang van de reserve voldoende moet zijn om (een deel van) de kapitaallast gedurende de gehele afschrijvingstermijn te dekken.

Wat betekent dit?

Het is mogelijk 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 worden verschoven.

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.

In dit verband kunnen wij u mededelen dat, dit op basis van de in de programmabegroting 2012 geraamde bedragen ten aanzien van te onttrekken bedragen aan dekkingsreserves, in de 1^e helft van 2012 uw begroting 2012 nader zal worden beoordeeld ten aanzien van dit toetsingsaspect.



Voor zover aan het vorenstaande niet geheel juist invulling wordt gegeven zal uw gemeente hierover worden geïnformeerd met het verzoek om met ingang van 2013 op juiste wijze invulling te geven aan het gebruik van dekkingsreserves

Notitie grondexploitatie (bijgesteld)

De commissie BBV heeft recent de “notitie grondexploitatie (bijgesteld)” vastgesteld.

Deze notitie bevat aan aantal stellige uitspraken en aanbevelingen ten aanzien van de wijze waarop met toepassing van BBV ramingen, resultaten en prognoses met betrekking tot de grondexploitatie worden verantwoord in de gemeentelijke begroting en jaarrekening.

De commissie BBV beveelt de gemeenten aan om de notitie al zoveel als mogelijk toe te passen.

Vanaf de jaarrekening 2012 is de notitie onverkort van toepassing.

De stellige uitspraken en aanbevelingen zullen wij betrekken bij onze beoordeling van uw programmabegroting 2013.

Rentelasten in verband met geraamd financieringstekort en/of rentebaten in verband met investeringen in de grondexploitatie.

Het is ons gebleken dat een aantal gemeenten bij het vaststellen van de rentevergoedingen berekend over de geïnvesteerde bedragen in het kader van de grondexploitatie een rentepercentage (hoger in geval van “positieve “boekwaarden en/of “lager “in geval van negatieve boekwaarden) hanteert dat in belangrijke mate afwijkt van de actuele rente die wordt gevraagd op de kapitaalmarkt.

Deze handelwijze merken wij aan als “subsidiering” van de jaarlijkse exploitatiebegroting en wordt, voor wat betreft het verschil tussen rekenrente en rente “lang geld” aangemerkt als een incidenteel dekkingsmiddel, tenzij dit verschil in hetzelfde jaar wordt toegevoegd aan de algemene- c.q. een bestemmingsreserve. Een rentevergoeding van maximaal 4% vinden wij, de huidige rente op de kapitaalmarkt in ogenschouw nemend, nog acceptabel.

Wij merken in dit verband nog op dat rentebijbeschrijving op nog niet in exploitatie genomen complexen mogelijk is tot maximaal de marktwaarde in de huidige bestemming van de betreffende gronden. Wij verwijzen u in dit verband naar de hiervoor genoemde notitie “grondexploitatie (bijgesteld)”.

Verliesgevende grondexploitaties.

Tekorten op de grondexploitatie (bv. veroorzaakt door een waardedaling) die niet gedekt kunnen worden door een positieve reserve grondexploitaties, komen ten laste van de exploitatie door bij voorkeur het vormen van een voorziening of indien onvermijdelijk als directe last. Dit kan leiden tot een negatieve algemene reserve.

Negatieve reserves/negatief eigen vermogen

In artikel 43 van het BBV staat dat reserves worden onderscheiden naar:

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

Een bestemmingsreserve is een reserve waaraan de raad een bepaalde bestemming heeft gegeven. Dit impliceert dat een bestemmingsreserve nooit negatief kan zijn.

De praktijk leert dat desondanks op de balans van een aantal gemeenten negatieve reserves voorkomen. Indien de betreffende gemeenten daartoe de financiële mogelijkheden hebben, zijn zij verplicht het negatieve saldo zo snel mogelijk weg te werken. Zijn er nog voldoende andere reserves beschikbaar, dan kunnen deze bijvoorbeeld worden ingezet om het negatieve saldo van een reserve op te heffen.

Een negatieve reserve grondbedrijf/grondexploitatie mag ook niet worden geactiveerd maar moet worden aangevuld vanuit de algemene reserve. Wel is het mogelijk om in de algemene reserve een onderverdeling te maken door (binnenlijns) te werken met specificaties (bijvoorbeeld een bufferreserve

en een algemene grondreserve). Wanneer het totaal van de onderverdeling (waaronder de bufferreserve) negatief is, is de algemene reserve dus als geheel negatief. Dit moet dus duidelijk zichtbaar zijn.

Een negatieve algemene reserve c.q. algemene reserves moet/moeten in principe in het laatste jaar van de meerjarenraming weer positief zijn. Indien het vorenstaande voor uw gemeente van toepassing is dienen de hieruit voortvloeiende lasten deel uit te maken van de begrotings- en meerjarenramingen.

Aangezien begrotingsevenwicht nodig is voor het verkrijgen van repressief toezicht dient dekking van deze lasten geregeld moeten worden.

Overzicht van incidentele baten en lasten

Het toezichtcriterium materieel evenwicht gaat uit van een begrotingssaldo dat het resultaat is van uitsluitend structurele baten en lasten. Voor een juist beeld van de budgettaire positie worden de incidentele componenten uit het saldo geëlimineerd. Het overzicht van geraamde incidentele baten en lasten in de financiële begroting is hiervoor de basis.

Bij een aantal gemeenten ontbreekt dit verplichte onderdeel nog steeds of voldoet niet in de financiële begroting. Het is, zowel voor de raad als voor de toezichthouder, een onmisbaar document voor het verkrijgen van een juist beeld van de materiële sluitendheid van de (meerjaren) begroting en daarmee van de financiële positie van een gemeente.

De commissie BBV heeft in januari 2012 de notitie "incidentele en structurele baten en lasten" uitgebracht.

Het doel van deze notitie is om het onderscheid tussen incidentele- en structurele baten en lasten te verduidelijken. Deze notitie bevat geen richtlijnen of aanbevelingen, maar beperkt zich tot verduidelijking van de regelgeving.

De commissie hanteert hierbij het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader (februari 2008) en de voorstellen van het kabinet in het kader van de modernisering van het Financieel Toezicht.

In de notitie worden de volgende vier verduidelijkingen nader uitgewerkt:

1. indien bestaand structureel beleid, niet zijnde een tijdelijke geldstroom, binnen de termijn van drie jaar een wijziging ondergaat dan worden de daarmee samenhangende lasten of baten in het begrotingsjaar niet als incidenteel aangemerkt. Bijvoorbeeld in het kader van de bezuinigingen besluit de gemeente in jaar t+3 geen subsidies meer te verstrekken; de daarmee samenhangende lasten worden in t+2, t+1 en t nog als structureel beschouwd;
2. na afloop van een begrotingsjaar zullen bij het opmaken van de jaarrekening altijd wel enige (relevante) verschillen tussen de werkelijkheid en de begroting blijken. Het is van belang dat bij de analyse ex BBV artikel 28, lid a wordt bezien in hoeverre er alsnog sprake is geweest van niet begrote incidentele baten en lasten. Budgetverschillen op activiteiten betreffende structureel bestaand beleid blijven naar hun aard "structureel";
3. toevoegingen aan en onttrekkingen uit de reserves worden als incidenteel beschouwd, tenzij het gaat om reguliere onttrekkingen aan financieringsreserves c.q. dekkingsreserves (kapitaallasten) of om onttrekkingen uit een daartoe toereikende (bestemmings)reserve gedurende een periode van minimaal 3 jaar met als doel het dekken van structurele lasten;
4. meerjarige tijdelijke geldstromen, waarvan de eindigheid vastligt vanwege een raadsbesluit en/of een toekenningbesluit, worden aangemerkt als incidentele baten en lasten, ook als de geldstroom (nog) langer is dan 3 jaar.

In het overzicht van incidentele baten en lasten dient een aantal extra gegevens te worden opgenomen. De incidentele baten en lasten moeten **per programma** worden weergegeven.

In de notitie is een aantal voorbeelden en verduidelijkingen aangegeven over de incidentele baten en lasten. Het BBV zal per 1 januari 2013 op dit onderwerp worden aangepast.



Ook wordt er een overzicht gevraagd van de **geraamde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves**.

Tot slot moeten deze gegevens ook **meerjarig** worden opgenomen in het overzicht.

Ondanks dat de wijziging van het BBV per 1 januari 2013 in werking treedt, vragen wij u het overzicht in de begroting 2013 volgens de nieuwe regelgeving op te stellen.

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 (m.b.t. beheerplannen: wanneer vastgesteld of geactualiseerd n.a.v. doorgevoerde bezuinigingen);
- het van toepassing zijnde kwaliteitsniveau en
- de vertaling van de financiële consequenties van het door de raad vastgesteld kwaliteitsniveau in de begroting.

Uit de beoordeling van de programmabegroting van de afgelopen jaren blijkt dat er gemeenten zijn die bezuinigen op het jaarlijks en groot onderhoud. Dit is alleen en uitsluitend mogelijk 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 het door de raad vastgestelde verlaging van het kwaliteitsniveau noodzakelijk zijn.

Wij verzoeken u, voor zover van toepassing, bij het opstellen van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen de voorschriften van het BBV in acht te nemen. Wanneer sprake is van achterstallig onderhoud, dient dit vermeld te worden in deze paragraaf en de maatregelen op welke wijze deze achterstanden zullen worden ingehaald.

EMU-saldo

In het bestuurlijk overleg tussen VNG en het Kabinet is afgesproken dat de gemeenten ramingen van het EMU-saldo dienen te verstrekken over het voorafgaande jaar, het actuele jaar en het volgende jaar.

De plicht om het EMU-saldo in de begrotingsstukken op te nemen is vastgelegd in het BBV.

De tabel voor de berekening van het EMU-saldo dient deel uit te maken van de toelichting op het overzicht van de baten en lasten.

Verzocht wordt, voor zover de berekening van het EMU-saldo nog geen onderdeel uitmaakt van de jaarlijkse begroting, deze toe te voegen aan uw programmabegroting 2013.

Ontwikkelingen

Ontwikkelingen grondexploitatie/onderzoeksthema grondexploitatie 2013

De gezamenlijke toezichhouders hebben in 2011 een specifiek onderzoek ingesteld naar de situatie van de gemeentelijke grondexploitatie, dit op basis van de gemeentelijke jaarrekening 2010. De uitkomsten van dat onderzoek bevestigden het bestaande beeld dat de grondexploitatie voor veel gemeenten in Nederland een substantieel risico betekent, maar dat in samenspraak met de accountant wel verantwoordelijkheid wordt genomen m.b.t. oplopende tekorten c.q. verliezen door afwaardering van boekwaarden of vorming van voorzieningen.

Omdat niet wordt verwacht dat de komende jaren dit beeld zal wijzigen en er wellicht gemeenten in financiële problemen komen, is besloten dit onderzoek in 2012 voort te zetten op basis van de jaarrekening 2011 en de begroting 2013.

Doel is aanvullend inzicht te krijgen in:

- de reactie van gemeenten op de gewijzigde omstandigheden en de ontwikkeling van de verwachte resultaten;
- de omvang en de ontwikkeling van binnen de grondexploitatie beschikbare financiële middelen om eventuele verliezen af te boeken (reserves en voorzieningen);
- voor welke gemeenten (zware) financiële problemen dreigen als gevolg van de situatie van de grondexploitatie.

Tijdens het in 2011 gehouden onderzoek is onder andere gebleken dat de risico's van PPS-constructies, zowel bij de gemeenten zelf als bij de toezichhouder, niet altijd helder in beeld zijn. Vaak is niet duidelijk welke risico's de gemeente binnen de PPS-constructie loopt. Is dat wel het geval, dan is niet altijd duidelijk wat de eventuele financiële gevolgen van deze risico's voor de gemeente kunnen zijn.

Wij adviseren u, althans voor zover u zich hierin herkent, aan deze aspecten het komende jaar bijzondere aandacht te besteden.

In dit verband vragen wij opnieuw aandacht voor het tijdig aanpassen van de exploitatieberekeningen en vooral om daarin realistische parameters te hanteren en uit te gaan van reële planningen van de uit te geven vierkante meters voor de diverse bestemmingen. Uiteraard is het hierbij ook van belang dat de beleidsbepaling en de uitvoering van de eigen gemeentelijke grondexploitatie wordt afgestemd op de bouwcapaciteit in plannen van omliggende gemeenten en externe partijen (inclusief PPS-constructies) en de realisatie daarvan.

De resultaten van het in 2011 uitgevoerd onderzoek naar de jaarrekening 2010 van de Utrechtse gemeenten worden gepubliceerd in de nota "Begrotingspositie 2012 van de Utrechtse gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen". Deze nota wordt in juni 2012 ter kennisneming toegezonden aan de besturen van de lokale overheden.

Over de uitkomsten van het landelijk onderzoeksthema 2012 met betrekking tot het te houden onderzoek naar de jaarrekening 2011 en de begroting 2013 zullen wij u te zijner tijd informeren.

Gevolgen decentralisatie van rijkstaken

De fondsbeheerders hebben besloten om, conform de verzoeken van de Rfv en VNG, prioriteit te (blijven) geven aan de inbedding van de decentralisaties Begeleiding AWBZ, Jeugdzorg en de uitvoeringslasten Wet werken naar vermogen in het gemeentefonds.

Bij het begrotingsonderzoek 2012 hebben wij tot ons genoegen geconstateerd dat diverse gemeenten hebben geanticipeerd op de eventuele financiële gevolgen van de decentralisatie van taken. Toch heeft



een groot aantal gemeenten nog geen inschatting van de financiële gevolgen gemaakt en of daarvoor financiële ruimte gecreëerd.

Wellicht ten overvloede verzoeken wij u zo goed mogelijk inzicht te geven in de financiële gevolgen die de decentralisaties van rijkstaken voor u als gemeente zullen betekenen.

Gevolgen wijziging financieringsrente

De rente voor het aantrekken van financieringsmiddelen is in historisch perspectief gezien laag. Dit geldt zowel voor de rente voor vlottende als de rente voor vaste financieringsmiddelen. 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. Uiteraard biedt de Wet financiering decentrale overheden via de kasgeldlimiet en de renterisiconorm een relevant kader voor het beperken van de financieringsrisico's. 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.

Daarvoor is het uiteraard vooral van belang inzicht te hebben in de financieringsbehoefte op de korte en de lange termijn. Om voldoende grip te hebben op de financieringsrisico's adviseren wij daarnaast in beeld te brengen wat de financiële gevolgen van een eventuele wijziging van het renteniveau voor de begroting kunnen zijn. Hiermee wordt het inzicht in de financieringsrisico's verbeterd en kan de omvang van het risico worden opgenomen in de risicoparagraaf.

Precariobelasting

De Tweede Kamer heeft in december 2010 een motie aangenomen waarin de regering wordt opgeroepen haast te maken met het wetsvoorstel tot vrijstelling van precariobelasting op netwerken van nutsbedrijven. Inmiddels zijn de koepelorganisaties geconsulteerd in verband met een voorstel tot aanpassing van de Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet. 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 streven is gericht op het invoeren van het wetsvoorstel per 1 januari 2013.

Voor gemeenten die nu precariobelasting heffen geldt een overgangsregeling¹ van 10 jaar. Deze regeling houdt in dat gemeenten die per datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel al precariobelasting heffen op leidingen en kabels van nutsbedrijven, in de gelegenheid worden gesteld om gedurende 10 jaar dit deel van de precariobelasting af te bouwen en te beëindigen. Gelijk aan de overgangstermijn in het wetsvoorstel zal de macronorm ozb ieder jaar worden verhoogd met 1/10 deel van de totale ruimte die benodigd is om de gedeelde inkomsten als gevolg van dit wetsvoorstel te compenseren voor gemeenten. Wij verzoeken u deze ontwikkelingen goed te volgen, aangezien, indien dit wetsvoorstel wordt aangenomen, dit van invloed kan zijn op het eigen belastinggebied en hiervoor mogelijk vanaf de datum van in werkingtreding geen inkomsten meer kunnen worden gegenereerd.

Wet Houdbare Overheids Financiën (Wet HOF)

Nederland gaat de recente Europese afspraken ten aanzien van begrotingsdiscipline opnemen in de Wet houdbare overheidsfinanciën (HOF). Omdat ook gemeenten, provincies en waterschappen bijdragen aan het begrotingstekort van de collectieve sector, bepaalt het wetsvoorstel dat niet alleen het Rijk maar ook de decentrale overheden zich moeten houden aan de doelstellingen uit het aangescherpte Stabiliteits- en Groeipact. Over de bijdrage van de decentrale overheden aan de Europese doelstellingen wordt bestuurlijk overleg gevoerd. In het wetsontwerp is onder meer geregeld dat:

- Het aandeel van de provincies, gemeenten (incl. gemeenschappelijke regelingen) en waterschappen jaarlijks wordt vastgesteld door de minister van BZK;
- Bij het vaststellen van de toezichtvorm wordt beoordeeld of de gemeente zich heeft gehouden aan het aandeel van het EMU-saldo in het begrotingsjaar;

¹ Bron: brief ministerie van BZK aan de Tweede Kamer d.d. 30 juni 2011 32.500 VII nr.109

- Indien sprake is van overschrijding van het toegestaan aandeel in het EMU-saldo door de decentrale overheden zal er een korting in het daarop volgend jaar plaatsvinden op het provincie- dan wel gemeentefonds. De korting heeft gedurende maximaal drie jaar het karakter van een renteloos depot. Het depot wordt in het vierde jaar vrijgegeven als er gedurende twee van de drie jaren geen sprake is van een overschrijding. Is dit wel het geval dan vervalt het depot aan 's Rijks schatkist.

De Wet HOF is ter consultatie voorgelegd aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW). Vervolgens zal het wetsvoorstel voor advies worden aangeboden aan de Raad van State. Het kabinet verwacht het wetsvoorstel nog voor de zomer van 2012 aan de Tweede Kamer te sturen. De beoogde ingangsdatum van de Wet HOF is 1 januari 2013.

Schuldpositie gemeenten

De aandacht voor de schuldpositie van de gemeenten is de laatste jaren toegenomen. Hoewel gemeenten in Nederland als gevolg van het artikel 12-vangnet niet failliet kunnen gaan en daarom een hoge kredietwaardigheid hebben, brengt een hoge schuldpositie risico's mee. Op de eerste plaats beperkt een hoge leningschuld de flexibiliteit van de begroting. De rente- en aflossingsverplichtingen van de vaste schuld liggen voor een langere periode vast. Het inzetten van eigen vermogen als financieringsmiddel biedt een gemeente meer speelruimte. Op de tweede plaats kan een rentestijging van de vaste financieringsmiddelen een probleem vormen voor de budgettaire positie van gemeenten. De relevantie hiervan is toegenomen met het oog op de lage marktrente van de afgelopen periode. In dit verband speelt rente risico norm (RRN) een rol. De RRN heeft als doel het renterisico te beperken tot een deel van de vaste schuld. De maximaal toegestane aflossingsverplichting op de vaste schuld is bepaald op 20% van het jaarlijkse begrotingstotaal van de gemeente. Een gemeente die aan de RRN voldoet kan toch een aanzienlijk renterisico lopen. Ook het herfinancieren van een bedrag ter grootte van 20% van het begrotingstotaal kan een aanzienlijke extra structurele last meebrengen.

Opstellen krimpparagraaf

Wij adviseren gemeenten die mogelijk te maken hebben of te maken krijgen met een afname van de bevolking om nu al 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. De handreiking en alle tot nu toe opgestelde paragrafen zijn te vinden op de site www.vanmeernaarbeter.nl.

Overige mededelingen.

Inhoud meerjarenbegroting.

Ook nu wordt geconstateerd dat nog niet alle gemeenten adequaat invulling geven aan de meerjarenbegroting. Met verwijzing naar het BBV dient in het meerjarenperspectief inzicht te worden gegeven in de relevante budgettaire ontwikkelingen zoals:

- een meerjareninvesteringsprogramma, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen vervangings- en uitbreidingsinvesteringen (en ook onderscheid tussen investeringen met maatschappelijk nut en investeringen met economisch nut);
- het budgettaire effect voor de jaarlijkse exploitatiebegroting veroorzaakt door het beschikken over algemene en/of bestemmingsreserves en voorzieningen;
- de effecten van nieuw beleid opgedragen door middel van nieuwe wet- en regelgeving (medebewindstaken) en eigen gemeentelijk nieuw beleid (autonoom beleid).



Financieel toezicht op de gemeenschappelijke regelingen

Het aanvankelijk voornemen om het afzonderlijk toezicht op de gemeenschappelijke regelingen af te schaffen en de verantwoordelijkheid van het toezicht volledig naar te leggen bij de deelnemende partijen in deze gemeenschappelijke regelingen is teruggenomen. De oorspronkelijke gedachte achter de afschaffing was namelijk dat het gaat om verlengd lokaal bestuur. De deelnemende partijen bekostigen de regeling, hebben taken en bevoegdheden overgedragen en hebben er dan ook belang bij dat de gemeenschappelijke regeling naar behoren functioneert, ook in financieel opzicht.

Het voorlopig standpunt van de minister is dat het afschaffen van het afzonderlijk toezicht op bestaande gemeenschappelijke regelingen aan de orde is, indien gelijktijdig, de paragraaf verbonden partijen (sterkere signaalfunctie op het niveau van de afzonderlijke regelingen) en de informatieplicht van de deelnemers richting desbetreffende regelingen worden versterkt.

Toe te zenden begrotingsstukken

In het BBV is bepaald dat de gemeenten verplicht zijn de volgende informatie te verstrekken aan de toezichthouder:

- de door de gemeenteraad vastgestelde begroting als bedoeld in artikel 7 BBV met meerjarenraming samen met de vastgestelde begrotingswijzigingen en aanvaarde amendementen;
- het vaststellingsbesluit ondertekend door voorzitter en griffier van de gemeenteraad.

Voor zover er een (meerjaren)productenbegroting en eventuele bijlagen behorend bij de programma- of Productenraming zijn opgesteld, wordt verzocht deze ook toe te zenden.

Toe te zenden jaarstukken

Jaarlijks vóór 15 juli worden de volgende stukken voor beoordeling tegemoet gezien:

- de vastgestelde jaarrekening als bedoeld in artikel 24 BBV met accountantsverklaring en een verslag van bevindingen over de vraag of de inrichting van het financiële beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maakt (accountantsrapport);
- het vaststellingsbesluit ondertekend door voorzitter en griffier van de gemeenteraad.

Verzocht wordt, voor zover er een (meerjaren)productenrekening en eventuele bijlagen behorend bij de programma- of productenrekening zijn opgesteld, deze ook toe te zenden.

Digitale aanlevering van begroting en jaarrekening c.a.

De provincie is overgegaan op het volledig digitaliseren van de ingekomen post. Om de verwerking van de stukken goed te laten verlopen, wordt u verzocht de begrotings- en jaarstukken met bijbehorende stukken niet alleen op papier, maar ook digitaal aan te leveren.

Vragenlijst beoordeling (meerjaren)begroting 2013-2016.

De jaarlijks (in oktober/november) door de gemeenten in te vullen vragenlijst wordt gebruikt als hulpmiddel om tijdig een oordeel te kunnen vormen over de financiële positie van de gemeente. Verzocht wordt de vragenlijst zo volledig mogelijk in te vullen.

Voor zover gebruik wordt gemaakt van onderliggende specificaties en verwijzingen naar eerdere besluiten wordt verzocht deze met de ingevulde vragenlijst mee te zenden.

De contactperso(n)en van uw gemeente zal een exemplaar van deze vragenlijst worden toegestuurd.

Provincie Utrecht, FIN/FTO

Maart 2012