



Registratiedatum: 18/02/2014
Behandelend afdeling
Afgehandeld door/op:

02268

Raad

18 FEB. 2014

De raad van de gemeente Woerden
Postbus 45
3440 AA WOERDEN

Beh. Ambt.:	
Streefdat.:	
Afschr.:	BdW/Fin
B.V.O.:	

DATUM 17 februari 2014
NUMMER 80F31376
UW BRIEF VAN
UW NUMMER
BIJLAGE begrotingscirculaire

TEAM BIN (financieel toezicht)
REFERENTIE Mw. A.J.J. van Dixhoorn-Hoogenboom
DOORKIESNUMMER 030-2582455
E-MAILADRES ria.van.dixhoorn@provincie-Utrecht.nl
ONDERWERP Toetsingsaspecten en
begrotingsrichtlijnen
(meerjaren)begroting 2015-2018

Geachte raad,

Hierbij zenden wij u de begrotingscirculaire 2015-2018 toe. Met het oog op de komende begrotingscyclus informeren wij u met deze circulaire over de begrotingsrichtlijnen en toetsingsaspecten die van belang zijn voor het opstellen van uw (meerjaren)begroting én die relevant zijn om in aanmerking te komen voor repressief, terughoudend, toezicht. Repressief toezicht betekent dat een gemeente zonder onze voorafgaande goedkeuring de begroting en begrotingswijzigingen kan uitvoeren. Daarbij is leidend dat de structurele lasten gedekt moeten zijn door structurele baten. Ook voor het komende jaar zal, conform artikel 189 van de Gemeentewet, de begroting in evenwicht moeten zijn. Indien dit niet het geval is, dient de meerjarenraming aannemelijk te maken dat dit evenwicht uiterlijk in 2018 tot stand zal worden gebracht. Vóór 1 januari van het begrotingsjaar berichten wij u, conform artikel 203 van de Gemeentewet, of er goedkeuring van de begroting nodig is.

De financiële vooruitzichten zijn nog steeds onzeker. Zo ook voor de gemeentefinanciën. Denk aan de financiële consequenties van de decentralisaties van rijkstaken. Uw kaderstellende en controlerende taak brengt de belangrijke verantwoordelijkheid met zich mee om de begroting 2015 en de meerjarenraming 2016 tot en met 2018 structureel en reëel in evenwicht te houden. Er zijn afgelopen jaren al veel bezuinigingen doorgevoerd. Ook voor dit jaar en de komende jaren zal een aantal gemeenten moeilijke keuzes moeten maken. Gelet op de financiële situatie op dit moment is het noodzakelijk vanuit uw controlerende rol scherp te zijn op de realiteit van uw begroting. Gemeenten lopen op allerlei gebieden risico's, waaronder binnen de grondexploitaties. Het is van belang dat u tijdig door het college geïnformeerd wordt over de financiële positie van de gemeente en dat u inzicht krijgt in de risico's en de te nemen beheersmaatregelen.

De ontwikkeling van de financiële positie van de gemeenten volgen wij actief gedurende het jaar. Met het oog op de komende begrotingsronde kan hiermee vroegtijdig in het jaar een eerste beeld gevormd worden onder welke toezichtvorm een gemeente in 2015 zal komen te vallen. Dit houdt in dat wij zonedig in de loop van het jaar een gemeente zullen uitnodigen voor een overleg wanneer wij zien dat de resultaten van jaarrekening, bestuursrapportage en kadernota's ongunstig uitpakken. In ambtelijk of bestuurlijk overleg wordt aangegeven welke verbeteringen nodig zijn om te voorkomen dat een gemeente onder preventief toezicht moet worden geplaatst. Wellicht ten overvloede wijzen wij erop dat de in de begroting opgenomen bezuinigingen realistisch en op programmaniveau moeten zijn ingevuld.

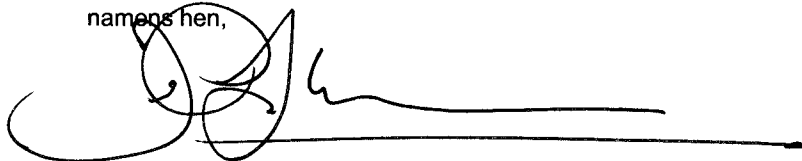
Op 19 maart 2014 vinden in alle Utrechtse gemeenten gemeenteraadsverkiezingen plaats. De financiële situatie van de gemeente zal een belangrijke plaats op de agenda krijgen van de nieuwe gemeenteraden en colleges van burgemeester en wethouders. De kaderstellende en controlerende taak van de raad zal meer dan ooit de aandacht vragen. Wij vragen u dan ook om niet te wachten tot de na de verkiezingen, maar nu alvast het proces in gang te zetten om mogelijke bezuinigingsmaatregelen te inventariseren, zodat tijdig de noodzakelijke maatregelen genomen kunnen worden.

Om ook de nieuwe raden aan deze verantwoordelijkheid te kunnen laten voldoen, verzoeken wij u te bevorderen dat deze begrotingscirculaire onder de aandacht van de nieuwe gemeenteraden (en colleges) wordt gebracht zodat ook zij met de inhoud van de begrotingscirculaire rekening kunnen houden bij de opstelling van de begroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018.

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

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
gedeputeerde staten van Utrecht,
namens hen,



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



Bijlage bij brief met als kenmerk 80F31376

Inhoudsopgave Begrotingscirculaire

Begrotingsrichtlijnen en toetsingsaspecten (meerjaren)begroting 2015-2018

Inleiding	2
Toetsingsaspecten	2
<i>Criteria voor repressief, terughoudend toezicht in 2015</i>	2
<i>Begroting 2015 structureel en reëel sluitend</i>	2
<i>Algemene uitkering uit het gemeentefonds</i>	3
<i>Ramingen loon- en prijscompensatie 2015 en volgende jaren</i>	3
<i>Bezuinigingsmaatregelen/taakstellingen</i>	3
<i>Bezuinigingstaakstellingen verbonden partijen</i>	3
<i>Facultatieve paragraaf "Taakstellingen en reserveringen"</i>	4
<i>Onderuitputting kapitaallasten</i>	4
<i>Omvang en inzet dekkingsreserves</i>	4
<i>Rentetoerekening (bijvoorbeeld aan grondexploitaties)</i>	4
<i>Grond(exploitatie)berekeningen</i>	5
<i>Tekort grondexploitatie en negatieve reserve</i>	5
<i>Overzicht incidentele baten en lasten</i>	5
<i>Paragraaf onderhoud kapitaalgoederen</i>	6
<i>EMU-saldo</i>	6
<i>Post onvoorzien</i>	7
Ontwikkelingen	8
<i>Wijziging toezichtinstrumentarium</i>	8
<i>Gemeenschappelijk Financieel toezichtkader "Kwestie van evenwicht"</i>	8
<i>Decentralisaties</i>	8
<i>Gemeenteraadsverkiezingen</i>	9
<i>Schatkistbankieren</i>	9
<i>Onderzoek onderhoud kapitaalgoederen</i>	10
<i>Schuldpositie gemeenten</i>	10
<i>Gevolgen wijziging financieringsrente</i>	10
<i>Precariobelasting</i>	10
<i>Handreiking paragraaf demografische ontwikkeling</i>	10

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 de 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 de 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 gemeentebegroting 2015. Tevens geven we verdere informatie 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.

Toetsingsaspecten

Criteria voor repressief, terughoudend toezicht in 2015

Uitgangspunt bij onze besluitvorming over de toezichtsvorm zijn de kaders en criteria genoemd in de Gemeentewet, Algemene wet bestuursrecht, het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV), het (vernieuwde) gemeenschappelijk toezichtkader "Kwestie van evenwicht"¹ en deze begrotingscirculaire.

De voorwaarden om voor het begrotingsjaar 2015 voor het repressieve toezicht in aanmerking te komen zijn:

- De begroting dient naar ons oordeel in structureel en reëel evenwicht te zijn, of als dat niet het geval is, dient de meerjarenraming aannemelijk te maken dat dit evenwicht uiterlijk in 2018 tot stand zal worden gebracht.
- Er mag daarbij geen sprake zijn van een opschuivend perspectief met betrekking tot het ontstaan van evenwicht in het laatste jaar van de meerjarenraming.
- De vastgestelde jaarrekening 2013 en de begroting 2015 dienen tijdig, respectievelijk vóór 15 juli en 15 november 2014, aan ons te zijn toegezonden.

Begroting 2015 structureel en reëel sluitend

Sinds 1995 is het toezichtcriterium "sluitende begroting". Tot 2014 betekende dat, dat de toezichthouder toetste of de begroting (materieel) in evenwicht was. Vanwege het belang van de horizontale verantwoording en het 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 benoemd dat in de begroting structurele lasten gedekt dienen te worden door structurele baten. Ook beoordeelt de toezichthouder of de begroting reëel in evenwicht is. Dit houdt in dat gekeken wordt naar de kwaliteit en plausibiliteit van de begroting en meerjarenraming, waarbij het realiteitsgehalte en de volledigheid van de geraamde baten en lasten worden getoetst.

¹ Het huidige Utrechtse beleidskader (Beleidskader 2004 voor het financieel toezicht op de Utrechtse gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen) en het Gemeenschappelijk Toezichtkader "Zichtbaar Toezicht" (landelijk) vervallen na vaststelling van het gemeenschappelijk toezichtkader "Kwestie van evenwicht". De planning is dat het vernieuwde toezichtkader medio maart, april door gedeputeerde staten zal worden vastgesteld.



Algemene uitkering uit het gemeentefonds

Bij de beoordeling of er sprake is van een structureel en reëel sluitende (meerjaren)begroting wordt, voor wat betreft de algemene uitkering uit het gemeentefonds, tenminste uitgegaan van de mei/junicirculaire (2014) en de daarin opgenomen uitkeringsfactoren.

Bij de bepaling van de accessen 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 2015 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 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 rijkstaken 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

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 (eventueel op termijn binnen de meerjarenraming) te kunnen opvangen. 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. Het verschil tussen de volledige kapitaallasten en de geraamde kapitaallasten wordt dan aangemerkt als onderuitputting kapitaallasten.

Bij de verantwoording van onderuitputting kapitaallasten verdient het bruto ramen een sterke voorkeur vanwege de inzichtelijkheid. De volledige kapitaallasten worden structureel geraamd, maar hier tegenover staat aan de inkomstenkant 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 worden verschoven.

- Inzicht in dekkingsreserves

Het BBV noemt deze categorie bestemmingsreserves niet afzonderlijk. Toch is het voor een goed inzicht in de mogelijkheden tot aanwending wel van belang om te weten welke reserves dekkingsreserves zijn. Wij hebben geconstateerd dat niet alle gemeenten transparant maken of én 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.

Rentetoerekening (bijvoorbeeld aan grondexploitaties)

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).

- Kaderstelling



De raad stelt het kader vast dat in de financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet wordt opgenomen. Het kader schept duidelijkheid of rente aan de eigen (interne) financieringsmiddelen (eigen vermogen) wordt toegerekend. Tevens wordt beschreven welke methode hiervoor wordt 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. Het college kan gefundeerd de raad hierover laten besluiten.

- Verantwoording

Naast het kader 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. Op die manier wordt duidelijk of in verhouding tot de werkelijke rentelasten niet te veel of te weinig rente wordt toegerekend (reëel rentepercentage).

De Commissie BBV geeft als extra aandachtspunt mee dat gezien de huidige marktomstandigheden de vraag is in hoeverre het nog mogelijk is dat de “niet in exploitatie genomen gronden” en “in exploitatie genomen gronden” de rentelasten nog kunnen dragen. Als dit niet het geval is, zal er direct een voorziening voor verwachte tekorten moeten worden getroffen. Als alternatief geeft de Commissie BBV mee de rente direct ten laste van de exploitatie te laten lopen en geen rente toe te rekenen aan de NIEGG en BIE (= Bouwgrond in exploitatie).

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.

Tekort grondexploitatie en negatieve reserve

De verliezen van de grondexploitatie kunnen leiden tot een negatieve algemene reserve. In het kader van het financieel toezicht moet een gemeente een negatieve algemene reserve binnen de meerjarenbegroting weer hebben weggewerkt. Lukt dit niet, dan komt een gemeente onder preventief toezicht van de provincie.

De gemeente zelf en daarna de toezichthouder onderzoekt hoe de negatieve algemene reserve weer positief kan worden gemaakt. Het ligt dus ook voor de hand dat van alle bestemmingsreserves zal worden gekeken in hoeverre die in te zetten zijn.

Overzicht incidentele baten en lasten

Wij constateren dat bij een aantal gemeenten het verplicht voorgeschreven overzicht van geraamde incidentele baten en lasten nog ontbreekt in de financiële begroting of niet voldoet. Ook wordt op verschillende wijze met de toelichting op het overzicht omgegaan. Het gaat niet alleen om het beschikbaar zijn van het overzicht, maar het is in het bijzonder van belang dat de incidentele baten en lasten realistisch en meerjarig zijn geraamd. Dit overzicht is een belangrijk document, zo niet onmisbaar voor het verkrijgen van een juist beeld van de structurele en reële sluitendheid van de (meerjaren)begroting en inzicht in de financiële positie van de gemeente.

In juni 2013 is het BBV ten aanzien van het overzicht incidentele baten en lasten, onderdeel van de financiële begroting, artikel 19 gewijzigd. 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. 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.

Om de eenduidige toepassing van het BBV te bevorderen heeft de commissie BBV een notitie uitgebracht om het onderscheid tussen incidentele en structurele baten en lasten te verduidelijken. Hoewel de notitie incidentele en structurele baten en lasten geen richtlijnen of aanbevelingen bevat, bevelen wij de informatie uit de notitie van harte bij u aan.

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 Overheidsfinancien (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.



Post onvoorzien

U bent verplicht in uw begroting een 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.

Er zijn geen voorschriften, of normen, voor de omvang van de post onvoorzien. Als ijkpunt voor een minimumomvang kan de norm voor onvoorzien dienen, zoals gehanteerd in het kader van art.12-beleid.

Ontwikkelingen

Wijziging toezichtinstrumentarium

Er zijn diverse redenen voor preventief toezicht, zoals termijnoverschrijding of een structureel niet-sluitende begroting waarvan tevens niet aannemelijk is dat het evenwicht in het laatste jaar van de meerjarenraming wordt hersteld. Tot 2014 kon aan dit rijtje worden toegevoegd: het niet in evenwicht zijn van de jaarrekening. 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 zonnodig 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 toezichtlast.

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 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 toezichtkader "Kwestie van evenwicht"

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 toezichtkader dateert van begin 2008. Sinds die tijd hebben zich op allerlei terreinen veranderingen en ontwikkelingen voorgedaan, die aanleiding zijn geweest om het toezichtkader uit 2008 te actualiseren.

Naast wijzigingen in de Gemeente- en Provinciewet hebben er de afgelopen jaren toezichtpilots 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 toezichtrol 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 proportionele en risicogerichte aanpak.

Het nieuwe kader is voornamelijk algemeen van karakter en geeft de richting van de invulling het financieel toezicht aan. Zodra het kader is vastgesteld door Gedeputeerde Staten, zal dit aan u worden toegezonden. (Planning medio maart, april).

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.

Gemeenteraadsverkiezingen

Op 19 maart 2014 vinden in vrijwel alle gemeenten gemeenteraadsverkiezingen plaats. De huidige financiële situatie van de gemeenten zal een belangrijke plaats op de agenda krijgen van de nieuwe gemeenteraden en colleges van B&W. Vaak zullen nieuwe colleges en raden direct aan de slag moeten om nieuwe bezuinigingsmaatregelen te treffen om de begroting 2015 of de meerjarenraming sluitend te krijgen.

Wij raden u dan ook aan om niet te wachten tot de verkiezingen hebben plaatsgevonden, maar om nu alvast het proces in gang te zetten om mogelijke bezuinigingsmaatregelen te inventariseren. Voorkomen moet worden dat het in maart/april aan te treden nieuwe gemeentebestuur onvoldoende in staat wordt gesteld om de noodzakelijke nieuwe dekkingsmaatregelen tijdig te nemen. Overigens zal niet kunnen worden volstaan met tijdige besluitvorming. Om in 2015 tot een structureel en reëel in evenwicht zijnde begroting te kunnen komen, zal er sprake moeten zijn van daadwerkelijk te effectueren financieel renderende maatregelen.

Tot slot willen wij u verzoeken om te zorgen dat deze begrotingscirculaire onder de aandacht wordt gebracht van de nieuwe colleges en gemeenteraden, zodat ook zij op de hoogte zijn van de toetsingscriteria van de provincie.

Schatkistbankieren

De Eerste Kamer heeft in december 2013 ingestemd met de wet verplicht schatkistbankieren voor decentrale overheden. Deze wet (ingangdatum 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. De impact per gemeente van deze wetswijziging verschilt sterk. 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 wetwijziging zal verankerd moeten worden in het Treasurystatuut van de gemeenten.

Onderzoek onderhoud kapitaalgoederen

De gezamenlijke toezichhouders hebben in de afgelopen jaren een specifiek onderzoek ingesteld naar de gemeentelijke grondexploitaties. In 2014 wordt het onderzoek gericht op het onderhoud van kapitaalgoederen. Mede op basis van de bezuinigingen die gemeenten doorvoeren, waaronder ook op het onderhoud van kapitaalgoederen, staan de onderhoudsuitgaven onder druk. Het onderzoek zal zich onder meer richten op de ontwikkeling van de onderhoudsuitgaven en de mate van achterstallig onderhoud.

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 zou 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 is meer informatie te vinden over krimp.