

RZOND:

23 FEB. 2015



PROVINCIE UTRECHT

Gemeente Woerden
Postbus 45
3440 AA WOERDEN

Raad 24 FEB. 2015

Gemeente Woerden 15.003448



Registratiedatum: 24/02/2015
Behandelend afdeling
Afgehandeld door/op:

Ben. Ambt.:
Streefdat.:
Afschr.: B&W / Fin
B.V.O.:

DATUM	23 februari 2015	TEAM	BIN (onderdeel financieel toezicht)
NUMMER	8114E522	REFERENTIE	Mw. A.J.J. van Dixhoorn-Hoogenboom
UW BRIEF VAN		DOORKIESNUMMER	030-2582455
UW NUMMER		E-MAILADRES	ria.van.dixhoorn-hoogenboom@provincie-utrecht.nl
BIJLAGE	richtlijnen en toetsingsaspecten	ONDERWERP	Begrotingsrichtlijnen en toetsingsaspecten 2016-2019

Geachte raad,

Algemeen

Ook dit jaar liggen er belangrijke uitdagingen op het gebied van gemeentefinanciën. Behalve de decentralisaties vergt de invulling van bezuinigingen en ombuigingsmaatregelen uw aandacht. Bij veel gemeenten ging een niet sluitende begroting 2015 vergezeld met een nauwelijks of niet-sluitend meerjarenperspectief. Mede op basis van dit perspectief hebben wij zorgen over de gevolgen van de verminderde financiële positie van gemeenten voor de Utrechtse samenleving. Vanuit onze toezichtsrol hebben wij samen met u een rol in het gezond houden van de lokale financiën. U bent als raad verantwoordelijk voor het vaststellen van een sluitende (meer)jarenbegroting. Als toezichthouder volgen wij de financiële positie van uw gemeente en de ontwikkelingen die daarmee verband houden.

Met deze brief vragen wij uw aandacht voor een aantal thema's, waarmee u in de komende periode (mogelijk) te maken krijgt. Zo nodig is ook aangegeven hoe wij daar mee omgaan. U kunt onze richtlijnen en toetsingsaspecten, zoals opgenomen in de bijlage gebruiken, als u de kaders voor de begroting 2016-2019 vaststelt.

Vormen van toezicht

Het toezicht kent twee (wettelijke) vormen: repressief toezicht en preventief toezicht. Repressief toezicht is de regel en de minst belastende toezichtsvorm. Preventief toezicht betekent dat voor de begroting en de wijzigingen daarvan onze voorafgaande goedkeuring nodig is voor dat u tot uitvoering kunt overgaan. De belangrijkste reden voor het instellen van preventief toezicht is het naar ons oordeel ontbreken van reëel en structureel begrotingsevenwicht. Dit is het geval als de structurele lasten in de begroting voor het komende jaar niet volledig worden gedekt door structurele baten en ook niet aannemelijk is gemaakt dat dit structurele evenwicht in de meerjarenbegroting weer tot stand wordt gebracht. Voor het oordeel over het aspect reëel evenwicht wordt gekeken naar de realiteit van de ramingen.

Gedurende het jaar volgen wij de ontwikkeling van de financiële positie van de gemeenten. Afhankelijk van het risicoprofiel meer of minder intensief. Met het oog op de komende begrotingscyclus kan hiermee vroegtijdig in

het jaar een eerste beeld gevormd worden. Als afstemming nodig is dan voldoet over het algemeen overleg op ambtelijk niveau. Soms nodigen wij een gemeente uit voor bestuurlijk overleg om de urgentie van onze zorgen te benadrukken en om te voorkomen dat een gemeente onder preventief toezicht moet worden geplaatst.

Bezuinigingsmaatregelen

Veel gemeenten voeren ingrijpende ombuigingsplannen uit. Het realiseren daarvan bepaalt of het begrotingsevenwicht en daarmee een gezonde financiële positie kan worden gehandhaafd. Bezuinigingsmaatregelen die in de begroting worden verwerkt, beoordelen wij op hardheid en haalbaarheid. Van u, als hoogste bestuursorgaan van de gemeente, verwachten wij dat de bezuinigingsmaatregelen concreet (op programmaniveau) worden benoemd. Ook moet het proces om de maatregelen te effectueren vastliggen. Ervaringen opgedaan met eerdere bezuinigingsoperaties wegen wij ook mee in ons oordeel. Met andere woorden: de financiële gevolgen van maatregelen waarmee u de begroting sluitend wilt maken, moeten realistisch en door uw besluitvorming onderbouwd zijn. Gemeenten hebben de afgelopen jaren al meerdere bezuinigingsrondes ingevuld. Cumulatie van diverse maatregelen kan het inzicht voor u als raad vertroebelen. Wij adviseren een paragraaf "Taakstellingen en reserveringen" in de begroting op te nemen met daarin een overzicht van de diverse ombuigingsmaatregelen, waartoe u nu of in een eerder stadium hebt besloten en die betrekking hebben op de (meerjaren)begroting 2016-2019.

Incidentele baten en lasten

De Gemeentewet geeft de raad de taak een structureel en reëel in evenwicht zijnde begroting vast te stellen. Dit betekent dat tegenover structurele lasten in ieder geval een gelijk bedrag aan structurele baten staat. Om vast te kunnen stellen dat hieraan voldaan is, is het van belang dat inzicht bestaat in welk deel van de in de begroting geraamde baten en lasten eenmalig of incidenteel is en welk deel structureel. Hoewel de wet dit overzicht voorschrijft, ontbreekt het toch nog of is het ontoereikend bij een aantal gemeenten. Wij realiseren ons dat het verschil tussen incidentele en structurele baten en lasten niet altijd even scherp te trekken is, niettemin vragen wij u bij het opstellen van de begroting 2016 rekening te houden met het voorgaande.

Tot slot

In de bijlage bij deze brief is een aantal toetsings- en beoordelingsaspecten opgenomen, die worden gehanteerd om te beoordelen of uw (meerjaren)begroting reëel en structureel in evenwicht is. Wij vragen u dringend om bij de samenstelling van de (meerjaren)begroting 2016-2019 met deze aspecten rekening te houden. Daarnaast vragen wij u, gelet op de omvang van de financiële problematiek, bij eventuele financiële tegenvallers tijdig bij te sturen.

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

Wij vertrouwen er op 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 kenmerk: 8114E517 /8114E522

Inhoudsopgave Begrotingsrichtlijnen en toetsingsaspecten (meerjaren)begroting 2016-2019

Inleiding	2
Toetsingsaspecten	2
<i>Criteria repressief toezicht in 2016</i>	<i>2</i>
<i>Geen opschuivend sluitend meerjarenperspectief</i>	<i>2</i>
<i>Algemene uitkering uit het gemeentefonds</i>	<i>3</i>
<i>Ramingen loon- en prijscompensatie 2017 en volgende jaren</i>	<i>3</i>
<i>Bezuinigingsmaatregelen/taakstellingen</i>	<i>3</i>
<i>Dekkingsreserve kapitaallasten</i>	<i>4</i>
<i>Rente</i>	<i>4</i>
<i>Grondexploitaties (toegerekende rente)</i>	<i>4</i>
<i>Grond(exploitatie)berekeningen</i>	<i>4</i>
<i>Verliesgevende grondexploitaties en negatieve algemene reserve</i>	<i>5</i>
<i>Overzicht incidentele baten en lasten</i>	<i>5</i>
<i>Paragraaf onderhoud kapitaalgoederen</i>	<i>5</i>
<i>Onderzoek onderhoud kapitaalgoederen</i>	<i>6</i>
Ontwikkelingen	6
<i>Handreiking paragraaf demografische ontwikkeling</i>	<i>6</i>
<i>Facultatieve paragraaf "Taakstellingen en reserveringen"</i>	<i>6</i>
<i>Aanpassing Wet gemeenschappelijke Regelingen (WGR)</i>	<i>7</i>
<i>Verbonden partijen</i>	<i>7</i>
<i>Decentralisaties</i>	<i>8</i>
<i>Programma Gemeenten van de Toekomst</i>	<i>8</i>
<i>Kengetallen (rapport commissie Depla)</i>	<i>8</i>
<i>Wetsvoorstel modernisering vennootschapsbelastingplicht voor overheidsondernemingen</i>	<i>8</i>
<i>Macronorm onroerende zaakbelastingen</i>	<i>9</i>
<i>Financiële verordening</i>	<i>9</i>
<i>Pensioenaanspraken politieke ambtsdragers</i>	<i>9</i>
<i>Wijzigingsbesluit BBV inzake gebruik derivaten</i>	<i>10</i>
Tot slot	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 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 2016-2019.

Toetsingsaspecten

Criteria repressief toezicht in 2016

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

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

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

Geen opschuivend sluitend meerjarenperspectief

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

Kortweg ieder jaar opnieuw een meerjarenraming met uitsluitend het derde jaar in evenwicht is niet acceptabel.



Algemene uitkering uit het gemeentefonds

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

Bij de bepaling van de accressen voor de jaren 2017 en later houden de beheerders van het gemeentefonds rekening met een mutatie van de prijsontwikkeling van het Bruto Binnenlands Product (BBP). Begroot u de algemene uitkering op basis van lopende prijzen, dan gaan wij ervan uit dat aan de lastenkant van de meerjarenraming rekening wordt gehouden met een percentage minimaal gelijk aan dat waarop de mutatie van het BBP is gebaseerd. Wij verzoeken u de meerjarige berekeningen 2017 tot en met 2019 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 2017 en volgende jaren

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

- Looncompensatie

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

- Prijscompensatie

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

Bezuinigingsmaatregelen/taakstellingen

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

- Concrete invulling bezuinigingsmaatregelen

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

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

- Bezuinigingstaakstellingen verbonden partijen

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

Aannemelijk moet worden gemaakt dat de verbonden partij de opgelegde bezuinigingsmaatregel concreet zal invullen.

Dekkingsreserve kapitaallasten

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

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

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

Rente

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

Grondexploitaties (toegerekende rente)

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

Grond(exploitatie)berekeningen

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

Bij nagenoeg alle gemeenten is het overzicht van incidentele baten en lasten opgenomen in de begroting. Gebleken is echter, dat het nog geen vanzelfsprekendheid is, dat dit overzicht door gemeenten ook daadwerkelijk gebruikt wordt voor het bepalen van het structureel begrotingsaldo. Om vast te kunnen stellen dat sprake is van een structureel evenwicht is het van belang dat inzicht bestaat in welk deel van de in de begroting geraamde baten en lasten incidenteel zijn en welke structureel. Het op grond van artikel 19 BBV verplicht voorgeschreven limitatief overzicht incidentele baten en lasten is hierbij een belangrijk document. Met limitatief wordt een volledig overzicht bedoeld van alle incidentele baten en lasten die in de begroting geraamd zijn. Incidentele baten en lasten van geringe omvang kunnen eventueel verzameld worden. Ook is vastgelegd dat de incidentele baten en lasten per programma en meerjarig inzichtelijk moeten worden gemaakt. Verder wordt er een overzicht gevraagd van de geraamde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves. Ook deze gegevens moeten meerjarig worden opgenomen. Wij verzoeken u de begroting 2016 in overeenstemming met voorgaande voorschriften op te stellen en de cijfers te betrekken bij het vaststellen van een structureel en reëel sluitende begroting 2016.

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

Paragraaf onderhoud kapitaalgoederen

Omdat de gezamenlijke toezichthouders besloten hebben ook bij de begroting 2016 extra aandacht te schenken aan de kwaliteit van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen hebben wij nogmaals in de circulaire opgenomen waar deze paragraaf aan moet voldoen. 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.

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

Onderzoek onderhoud kapitaalgoederen

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

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

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

Ontwikkelingen

Handreiking paragraaf demografische ontwikkeling

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

Facultatieve paragraaf "Taakstellingen en reserveringen"

In de paragrafen in de begroting worden onderwerpen behandeld die van belang zijn voor het inzicht in de financiële positie. Omdat in deze economische tijden nog steeds veel gemeenten bezig zijn met grote



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

Aanpassing Wet gemeenschappelijke Regelingen (WGR)

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

De aanleiding voor het mogelijk maken van de nieuwe samenwerkingsvorm BVO is niet gelegen in de decentralisatie. De aanleiding is echter de in de praktijk ontstane behoefte aan een lichtere vorm van samenwerking met rechtspersoonlijkheid, waar bedrijfsmatige en uitvoerende taken belegd worden, zoals het gezamenlijk ophalen van vuilnis of het organiseren van groenonderhoud. Voor een BVO gelden echter dezelfde inlichtingen- en verantwoordingsverplichtingen tegenover gemeenteraden op grond van de WGR als voor een gemeenschappelijk publiek orgaan. De BVO is niet belast met een "zware" bestuursstructuur (met een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter). Het besluit tot een BVO wordt genomen door de raden van de gemeenten en de BVO heeft uitsluitend uitvoerende bevoegdheden en geen verordende bevoegdheid. De financiële documenten (begroting, jaarrekening) gaan rechtstreeks naar de gemeenteraden.

Een andere wijziging van de WGR is dat de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekening voortaan al vóór 15 april aan de raden van de deelnemende gemeenten worden aangeboden. Dat sluit meer aan op de gemeentelijke planning en control cyclus. Daarnaast wordt de termijn verlengd van zes naar acht weken waarbinnen de gemeenteraden hun zienswijze op de begroting bij de gemeenschappelijke regeling kunnen indienen.

De datum voor het aanleveren van de begroting van de gemeenschappelijke regeling bij de provincies is gewijzigd van 15 juli naar 1 augustus. De uiterlijke inzendtermijn voor het indienen van de jaarrekening aan GS blijft 15 juli. Het gereed zijn van de begroting en jaarrekening van de gemeenschappelijke regelingen is vooral van belang voor de deelnemende gemeenten, die deze informatie tijdig moeten verweken in hun begroting.

Verbonden partijen

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

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

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

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

Decentralisaties

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

Programma Gemeenten van de Toekomst

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

Kengetallen (rapport commissie Depla)

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

Wetsvoorstel modernisering vennootschapsbelastingplicht voor overheidsondernemingen

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

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

De wetwijziging heeft financiële impact op de grondbedrijven. Grondbedrijfsactiviteiten (directe overheidsactiviteiten) worden belastbaar alsook indirecte overheidsactiviteiten door middel van PPS'en. Het risico is groot dat door de aantrekkende economie de Nederlandse gemeenten die de afgelopen jaren verlies hebben genomen vanaf 2016 over dezelfde verliesgevendende grondexploitaties en grondposities winstbelasting moeten gaan betalen als de markt iets aantrekt.

Wij verzoeken u deze ontwikkelingen goed te volgen, aangezien het wetsvoorstel opnieuw kan leiden tot negatieve financiële gevolgen op de grondexploitatie. Ook raden wij aan de komende periode te benutten om



de verschillende (ondernemings)activiteiten in kaart te brengen en te inventariseren welke activiteiten op basis van het wetsvoorstel in de heffing betrokken zullen worden en welke activiteiten mogelijk vrijgesteld zijn. Hierna kan de financiële impact worden ingeschat.

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

Macronorm onroerende zaakbelastingen

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

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

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

Financiële verordening

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

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

Pensioenaanspraken politieke ambtsdragers

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

Wijzigingsbesluit BBV inzake gebruik derivaten

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

Tot slot

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