



Raad 03 MAART 2016

Aan de raad

van de gemeente Woerden
Postbus 45
3440 AA WOERDEN

16.004465



Registratiedatum: 03/03/2016
Behandelend afdeling
Afgehandeld door/op:

Beh. Ambt.:

Streefdat.:

Afschr.: B&W / Fin

B.V.O.:

VERZONDEN - 1 MAART 2016

DATUM	25 februari 2016	TEAM	BIN (onderdeel financieel toezicht)
NUMMER	817E0437	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 2017 - 2020

Geachte raad,

Algemeen

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)jaren-begroting. 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 onderwerpen, 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 2017 - 2020 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 realiteitswaarde 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 u 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.

Incidentele baten en lasten

De Gemeentewet geeft uw 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 per programma inzicht bestaat in welk deel van de geraamde baten en lasten eenmalig of incidenteel is en welk deel structureel. Hoewel bij nagenoeg alle gemeenten een overzicht van incidentele baten en lasten in de begroting is opgenomen, is het echter nog geen vanzelfsprekendheid dat dit overzicht voldoet aan de wettelijke eisen en door gemeenten ook daadwerkelijk gebruikt wordt voor het bepalen van het structureel begrotingssaldo.

Wij verzoeken u dan ook met klem de incidentele baten en lasten, waaronder de incidentele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves, per programma en meerjarig inzichtelijk te maken. Naast helder inzicht in de incidentele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves is ook het meerjarig in beeld brengen van de structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves per programma een vereiste.

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 2017 rekening te houden met het voorgaande.

Tot slot

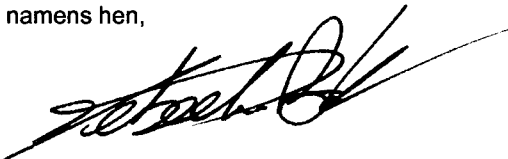
In de bijlage bij deze brief is een aantal toetsings- en beoordelingsaspecten opgenomen, dat wordt gehanteerd om te beoordelen of uw (meerjaren)begroting reëel en structureel in evenwicht is. Wij vragen u dringend om bij de samenstelling van de (meerjaren)begroting 2017 - 2020 met deze aspecten rekening te houden. Daarnaast vragen wij u wellicht ten overvloede 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,



Mr. J. Verbeek-Nijhof,
Gedeputeerde Mobiliteit, Financiën, Water en Integraal Gebiedsprogramma.



**Inhoud Begrotingsrichtlijnen en toetsingsaspecten
Begroting 2017 en meerjarenraming 2018 - 2020**

Bijlage bij brief: 817E0436 en 817E0437

Begrotingsrichtlijnen en toetsingsaspecten

Begroting 2017 en meerjarenraming 2018 - 2020

<u>A Inleiding</u>	<u>3</u>
<u>B Toetsingsaspecten (wettelijk)</u>	<u>3</u>
<i>Criteria repressief toezicht in 2017</i>	<i>3</i>
<i>(Geen) opschuivend sluitend meerjarenperspectief</i>	<i>3</i>
<i>Algemene uitkering uit het gemeentefonds</i>	<i>4</i>
<i>Vaststellingsbesluit begroting</i>	<i>4</i>
<i>Ramingen loon- en prijscompensatie 2017 en volgende jaren</i>	<i>4</i>
<i>Bezuinigingsmaatregelen/taakstellingen</i>	<i>5</i>
<i>Herziening Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)</i>	<i>5</i>
<i>Grondexploitaties</i>	<i>8</i>
<i>Rentetoerekening grondexploitaties</i>	<i>8</i>
<i>Negatieve algemene reserve als gevolg van verliesgevende grondexploitaties</i>	<i>9</i>
<i>Overzicht incidentele baten en lasten</i>	<i>9</i>
<i>Onderhoud kapitaalgoederen</i>	<i>9</i>
<i>Onderzoek onderhoud kapitaalgoederen</i>	<i>10</i>
<u>C Specifieke onderwerpen</u>	<u>10</u>
<i>Vluchtelingen en statushouders</i>	<i>10</i>
<i>Precariobelasting</i>	<i>10</i>
<i>Meerjarenbeleidsplan gemeenschappelijke regelingen</i>	<i>11</i>
<i>Decentralisaties Sociaal Domein</i>	<i>11</i>
<i>Macronorm onroerende zaakbelastingen</i>	<i>11</i>
<i>Financiële verordening</i>	<i>12</i>
<i>Tot slot</i>	<i>12</i>



A Inleiding

Ten behoeve van uw kaderstellende en controlerende taak willen wij u tijdig informeren over een aantal aandachtspunten dat van belang is voor de opstelling van de begroting 2017 en de meerjarenraming 2018 - 2020. Conform artikel 189 van de Gemeentewet dient u erop toe te zien dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is. Hiervan kan worden afgeweken indien aannemelijk is dat het structureel en reëel evenwicht in de eerstvolgende jaren tot stand wordt gebracht.

Met betrekking tot het financieel toezicht bepalen wij vóór de aanvang van het begrotingsjaar, conform artikel 203 van de Gemeentewet, of u naar ons oordeel in aanmerking komt voor het repressief toezicht. Repressief toezicht betekent dat u zonder onze voorafgaande goedkeuring de begroting en begrotingswijzigingen kunt uitvoeren. Is de begroting en meerjarenraming niet structureel en reëel in evenwicht dan volgt preventief toezicht. Dit houdt in dat de begroting en begrotingswijzigingen onze goedkeuring vooraf onze goedkeuring behoeven.

In deze begrotingscirculaire 2017 zijn de wettelijke criteria opgenomen en informeren wij u over een aantal onderwerpen, dat de bijzondere aandacht verdient. Tevens wordt verder informatie gegeven over diverse ontwikkelingen, die van belang kunnen zijn voor het opstellen van de (meerjaren)begroting 2017 - 2020.

B Toetsingsaspecten (wettelijk)

Criteria repressief toezicht in 2017

Er is een aantal kaders en criteria waar de begroting aan moet voldoen om voor repressief toezicht in aanmerking te komen. Deze zijn opgenomen in de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht, het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), ons Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader "een kwestie van evenwicht" (GFT) (2014) en deze begrotingscirculaire 2017.

1. De begroting 2017 dient (naar ons oordeel) structureel en reëel in evenwicht te zijn. Als dat niet het geval is, dient de meerjarenraming aannemelijk te maken dat dit evenwicht uiterlijk in 2020 tot stand zal komen;
2. De jaarrekening 2015 behoort structureel en reëel in evenwicht te zijn. Indien de jaarrekening niet in evenwicht is, zal het structureel tekort worden betrokken bij ons onderzoek van de begroting 2017. Dit betekent dat in de jaarrekening inzicht moet worden gegeven in het structurele en incidentele aandeel van het tekort;

De vastgestelde jaarrekening 2015 en de begroting 2017 dient u tijdig, respectievelijk vóór 15 juli en 15 november 2016, aan ons toe te zenden.

Het begrip structureel evenwicht houdt in dat in de begroting jaarlijks de structurele lasten gedekt worden door de structurele baten. Het reëel evenwicht houdt in dat onderzoek wordt gedaan naar de realiteit (geloofwaardigheid) van de ramingen en of de begroting/meerjarenraming volledig is.

(Geen) opschuivend sluitend meerjarenperspectief

Indien de begroting voor 2017 structureel en reëel niet in evenwicht is, maar aannemelijk is gemaakt dat dit evenwicht pas in de meerjarenraming (2020) tot stand wordt gebracht, heeft dit extra aandacht van de toezichthouder tot gevolg tijdens het begrotingsproces 2018. Daarbij zal worden gekeken of er sprake is van een opschuivend sluitend meerjarenperspectief.

Hiermee wordt bedoeld dat, indien uw begroting van 2018 niet structureel en reëel in evenwicht is, tenminste de jaarschijven 2020 en 2021 van de meerjarenraming 2018 - 2021 structureel en reëel in evenwicht dienen te zijn om opnieuw voor repressief begrotingstoezicht in aanmerking te komen. Het kan dus niet zo zijn dat alleen de jaarschijf 2021 in evenwicht is, dan is er

namelijk sprake van een opschuivend perspectief. Ditzelfde kan van toepassing zijn wanneer in eerdere jaren al sprake is geweest van een sluitend meerjarenperspectief, dat telkens opschuift.

Algemene uitkering uit het gemeentefonds

Bij de beoordeling of er sprake is van een reëel en structureel sluitende (meerjaren)begroting wordt, voor wat betreft de algemene uitkering uit het gemeentefonds, tenminste uitgegaan van de mei/junicirculaire (2016) met de daarin opgenomen uitkeringsfactoren en de effecten van de herijking van het gemeentefonds.

Bij de bepaling van de accressen voor de jaren 2018 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 dat minimaal gelijk is aan dat waarop de mutatie van het BBP is gebaseerd.

Wij verzoeken u de meerjarige berekeningen 2018 tot en met 2020 van de algemene uitkering uit het gemeentefonds op basis van deze circulaire (inclusief gehanteerde eenheden en bedragen per eenheid) aan ons ter informatie toe te zenden bij de vastgestelde begroting, voor zover deze niet in de (bijlagen van de) begroting zijn opgenomen.

Vaststellingsbesluit begroting

Er is geconstateerd dat de vaststellingsbesluiten niet altijd een volledig beeld geven van de besluitvorming door de raad. Het vaststellingsbesluit dient een compleet beeld te geven van de besluitvorming en de volgende zaken te bevatten:

- welke wijzigingen aangebracht zijn op de conceptbegroting (dit kan uiteraard ook via een afzonderlijk aan te leveren begrotingswijziging);
- investeringskredieten, die bij vaststelling van de begroting beschikbaar gesteld worden;
- als de meerjarenraming in evenwicht is en het begrotingsjaar een tekort heeft, de wijze waarop het begrotingsjaar sluitend is gemaakt (bijvoorbeeld door een onttrekking aan de algemene reserve).

Ramingen loon- en prijscompensatie 2017 en volgende jaren

Hiervoor is al aangegeven, dat voor wat betreft de algemene uitkering uit het gemeentefonds, moet worden uitgegaan van de mei/junicirculaire (2016) 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 u integraal rekening houdt met de budgettaire effecten van de in de mei/junicirculaire genoemde loonstijgingen. Dit kan door verwerking in de ramingen van de personele lasten/organisatiekosten of door middel van het ramen van een stelpost (voor zover de eigen eerder vastgestelde uitgangspunten afwijken van die opgenomen in de mei/junicirculaire).

Bij een negatief oordeel over de verwerking van de financiële effecten van de in de circulaire genoemde loonstijgingen zullen deze posten op de gepresenteerde begrotingssaldi worden gecorrigeerd. Met een mogelijk gevolg dat er sprake blijkt van een structureel begrotingstekort (met preventief toezicht als gevolg).

- **Prijscompensatie**

Voor zover u een afwijkend percentage toepast voor prijsstijgingen/indexering van prijsgevoelige subsidies verwachten wij, dat u dit in de programmabegroting beargumenteert.



Bezuinigingsmaatregelen/taakstellingen

Ten behoeve van de bepaling van de financiële positie worden de in uw begroting opgenomen bezuinigingsmaatregelen c.q. taakstellingen op hard- en haalbaarheid beoordeeld. Hiermee wordt de realiteit van de ramingen bepaald:

- Concrete invulling bezuinigingsmaatregelen

Voor ons positieve oordeel is het noodzakelijk dat u, 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 u bij het concretiseren volgt 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 uw besluitvorming zijn onderbouwd.

Bij een negatief oordeel zullen wij deze posten op de gepresenteerde begrotingssaldi corrigeren. Met een mogelijk gevolg dat er sprake blijkt van een structureel begrotingstekort (met preventief toezicht als gevolg).

- Bezuinigingstaakstellingen verbonden partijen

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

Wij adviseren u een integraal beeld van de opgenomen bezuinigingsmaatregelen, taakstellingen, stelposten en reserveringen te presenteren in een paragraaf Taakstellingen en reserveringen. In deze paragraaf kunt u in één oogopslag de opgenomen bezuinigingen c.q. taakstellingen zien die verspreid in de begroting op programmaniveau zijn opgenomen en/of de nog openstaande taakstellingen in de meerjarenraming. Hetzelfde geldt voor eventuele reserveringen (inschattingen of al vrij gemaakte begrotingsruimte) voor toekomstige financiële onzekerheden. Dit versterkt het inzicht in de financiële positie.

Herziening Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

De adviescommissie vernieuwing BBV (commissie Depla) heeft (in juli 2015) een advies uitgebracht om de regels aan te passen om te komen tot een versterking van de horizontale sturing door de raad. Deze wijzigingen richten zich op (onder meer):

- a) Uniforme indeling in taakvelden;
- b) Uniforme basis set van beleidsindicatoren;
- c) Een uniforme basis set van financiële kengetallen;
- d) Verbeterde informatie over verbonden partijen;
- e) Vernieuwing van de accountantscontrole;
- f) Inzicht in overhead en kosten
- g) Aanpassingen van het stelsel van baten en lasten (waaronder investeringen met maatschappelijk nut, EMU saldo)
- h) Vennootschapsbelastingplicht (Vpb plicht)

Hierna een beknopte toelichting per genoemd deelveld.

a. Uniforme indeling in taakvelden

Met ingang van de begroting 2017 wordt voorgeschreven dat de ramingen (en realisatiecijfers) in het kader van de begrotingsuitvoering opgesteld worden aan de hand van de bij ministeriële regeling vast te stellen taakvelden.

b. Uniforme basis set van beleidsindicatoren

Om de resultaten van de beleidsmatige inspanning meer inzichtelijk te maken en een grotere rol in de begrotings- (en verantwoordingscyclus) te laten spelen wordt, naast de op de eigen situatie toegesneden indicatoren, een bij ministeriële regeling vast te stellen basis set van beleidsindicatoren met ingang van begroting 2017 voorgeschreven. Naast opname in de begroting en jaarrekening worden de indicatoren digitaal beschikbaar gesteld op de website www.waarstaatjegemeente.nl.

c. Uniforme basis set financiële kengetallen

Vanaf de begroting 2016 en de jaarrekening 2015 zijn de financiële kengetallen verplicht gesteld in het BBV in de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing. In de ministeriële regeling (26 oktober 2015, nr. 2015-0000611752) is weergegeven hoe de kengetallen berekend en vermeld moeten worden. Tevens is in de wetgeving opgenomen dat er een beoordeling gegeven moet worden van de onderlinge verhouding van de kengetallen in relatie tot financiële positie. Dit is van belang om de afzonderlijke kengetallen met elkaar in verband te brengen en te laten zien wat dit betekent voor de financiële situatie van uw gemeente.

Tevens kunt u hier aangeven of de kengetallen zich in een bepaalde richting zouden moeten gaan ontwikkelen, bijvoorbeeld het verlagen van de netto schuldquote of het verbeteren van de solvabiliteit. De kengetallen bieden ook de mogelijkheid om gemeenten onderling te vergelijken. Daarmee dragen deze kengetallen bij aan de controlerende en kaderstellende taak van uw gemeenteraad.

De financiële kengetallen worden door de toezichthouder niet betrokken bij het uiteindelijke oordeel over de toezichtvorm (repressief dan wel preventief). Hiervoor blijft het reëel en structureel sluitend zijn van de (meerjaren)begroting (artikel 203 Gemeentewet) het bepalende criterium. De toezichthouder kan de kengetallen wel gebruiken om een completer beeld te verkrijgen van de financiële situatie van uw gemeente. Wanneer de kengetallen een verontrustend beeld geven, kan de toezichthouder dit vanuit zijn signalerende rol bij uw gemeente onder de aandacht brengen.

d. Verbeterde informatie over verbonden partijen

Om het inzicht in de beleidsprestaties van verbonden partijen te bevorderen wordt geadviseerd met ingang van de begroting 2017 per programma informatie te verstrekken over de wijze waarop de verbonden partijen bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen van die programma's. De notitie Verbonden partijen van de commissie BBV zal op dit punt worden geactualiseerd.

e. Vernieuwing van de accountantscontrole

Het doel van de vernieuwing is om met ingang van 2017 tot een betere controle te komen. Beter betekent dat raadsleden en inwoners een goed beeld moeten hebben of de cijfers in de jaarrekening van de gemeente kloppen. Dit is van belang, omdat de discussie in de gemeente en met de raad niet moet gaan over de vraag of de cijfers kloppen, maar over de keuzes die het college van burgemeester en wethouders maakt/gemaakt heeft.

De diverse adviezen hebben onder meer betrekking op:

- De kwaliteit van het opdrachtgeverschap door de raad
- De specifieke benodigde kennis van de accountant
- De specifieke benodigde kennis van de toezichthouders op de accountant
- De controle door de accountant deels specifiek wordt toegesneden op de kenmerken van de gemeente of gemeenschappelijke regeling



f. Inzicht in overhead en kosten

Doel is op eenvoudige wijze meer inzicht te geven in de totale kosten van de overhead voor de gehele organisatie en uw raad ook meer zeggenschap over die kosten te geven. Hiertoe moet met ingang van begroting 2017 in het programmaplan een apart overzicht worden opgenomen met de baten en lasten die betrekking hebben op het primaire proces. Om dit te kunnen vaststellen wordt een definitie van het begrip overhead geïntroduceerd, waarbij gebruik wordt gemaakt van de gangbare definitie uit "vensters voor bedrijfsvoering".

De verplichting tot het opnemen van een aparte paragraaf bedrijfsvoering komt te vervallen.

g. Overige aanpassingen in stelsel van baten en lasten

- Activeren van investeringen met maatschappelijk nut: de vrijheid om investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut al dan niet te activeren komt te vervallen. De verplichting om alle investeringen te activeren volgens de nieuwe methode wordt alleen van toepassing op nieuwe investeringen die na 2017 worden gedaan. Daarnaast wordt de netto/methode verplicht gesteld voor investeringen met een economisch nut of in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut waarbij sprake is van bijdragen van derden.
- Meer inzicht in het EMU-saldo: met het oog op een betere raming en beheersing van het EMU saldo wordt voorgeschreven dat in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing meerjarig een geprognosticeerde balans wordt opgenomen, evenals de vergelijking met de individuele referentiewaarde. Het meerjarig opnemen van de geprognosticeerde balans geeft de raad meer inzicht in de ontwikkeling van de investeringen, het aanwenden van reserves en voorzieningen en de financieringsbehoefte.

h. Vennootschapsbelastingplicht

Op 18 december 2014 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 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.

Door deze wetwijziging worden directe overheidsactiviteiten bestaande uit grondbedrijfsactiviteiten belastbaar alsook indirecte overheidsactiviteiten door middel van PPS-en (Publiek Private Samenwerking).

De wijzigingen, die verband houden met de inwerkingtreding van de Wet modernisering Vpb-plicht (vennootschapsbelasting) overheidsondernemingen en de gevolgen daarvan voor de verantwoording van de grondexploitatie, zijn op dit moment nog onder consultatie. Deze wijzigingen hebben met terugwerkende kracht een beoogde ingangsdatum van 1 januari 2016.

Het risico is groot dat door de aantrekkende economie, de gemeenten die de afgelopen jaren verlies hebben genomen, vanaf 2016 over dezelfde verliesgevende grondexploitatie en grondposities winstbelasting moeten gaan betalen juist nu de markt weer aantrekt.

Wij verzoeken u deze ontwikkelingen goed te volgen, omdat het wetsvoorstel opnieuw kan leiden tot negatieve financiële gevolgen op grondexploitatie. De omvang van de Vpb-heffing is afhankelijk van het al of niet daadwerkelijk optreden van fiscale winst. Dit resultaat zal in de praktijk afwijken van het bedrijfseconomisch resultaat, zoals opgenomen in de begroting en jaarrekening opgesteld op basis van de BBV voorschriften. Dit komt de overzichtelijkheid niet ten goede. Er wordt een bepaling opgenomen, dat de uit de extra comptabel berekende fiscale

winst voortvloeiende Vpb-heffing in de begroting en jaarstukken wordt begroot en verantwoord. Het is de bedoeling dit als één bedrag in het programmaplan respectievelijk de programmaverantwoording wordt opgenomen.

Voor een uitgebreide toelichting op alle wijzigingen verwijzen wij u naar de Nota van Toelichting behorende bij het wijzigingsbesluit BBV en de notitie van de commissie BBV over het voornemen tot herziening van de verslaggevingsregels rondom grondexploitaties.

Grondexploitaties

De commissie BBV wil de BBV verslaggevingsregels rondom grondexploitaties herzien. In het kort hieronder de voorgestane veranderingen.

Gezien het belang van een juiste waardering en inzicht in de ontwikkeling van de waarde van bouwgrond in exploitatie worden de regels aangescherpt. De waardering wordt in het bijzonder bepaald door de prognoses van het eindresultaat van een grondexploitatie:

- De maximale duur van grondexploitatie wordt 10 jaar. Hier kan alleen goed gemotiveerd (geautoriseerd door uw raad) van worden afgeweken. Voor langer durende grondexploitaties worden aanvullende beheersmaatregelen genomen. Bovendien mag geen indexering worden toegepast voor te realiseren opbrengsten later dan 10 jaar.
- De kostentoerekening binnen het BBV moet verplicht aansluiten op de kostenverhaal-mogelijkheden zoals benoemd in de Wet ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening.
- De rente die wordt toegerekend aan grondexploitaties moet worden gebaseerd op de werkelijke rente over het vreemd vermogen. De disconteringsvoet moet gelijk worden gesteld aan de toegerekende rentevoet.
- Een clustering van de informatie over grondexploitaties, zoals het opnemen van uitgangspunten bij de waardering, wordt een verplicht onderdeel van de jaarrekening samen met de overige uitvoeringsinformatie grondexploitaties. Te denken valt aan de fasering van verkopen, toegerekende rente, kostenindex en opbrengstenindex.

Inzake de niet in exploitatie genomen gronden:

- Afschaffing van de categorie NIEGG en kwalificering van deze gronden als strategische gronden onder de materiële vaste activa.
- Kosten die verband houden met het voornemen deze gronden te gaan bebouwen, zoals rente of andere indirecte kosten, kunnen niet meer aan deze gronden worden toegerekend.
- Ook betekent de classificering onder materiële vaste activa, dat de gronden moeten worden gewaardeerd conform de waarderingsgrondslagen voor gronden en terreinen onder de materiële vaste activa (verkrijgingsprijs of duurzaam lagere marktwaarde).
- Boekwaarde per m² hoeft niet meer te worden toegelicht.

Wij vragen u de begroting 2017 en de meerjarenraming 2018 - 2020 in overeenstemming met deze voorschriften op te stellen. Wij attenderen u op de aanpassing van de BBV-notities grondexploitatie en rente, die op dit moment in voorbereiding zijn. Naar verwachting zullen deze in het voorjaar van 2016 gereed zijn.

Rentetoerekening grondexploitaties

De reële (langlopende) rente is al een aantal jaar zeer laag. Een reël door te berekenen rente aan de grondexploitaties is een keuze van de raad. De wijze van rente toerekening aan grondexploitaties zal veranderen. Wij vragen u ook hier om de komende BBV-notities op het gebied van rente en grondexploitaties in acht te nemen.



Negatieve algemene reserve als gevolg van verliesgevende grondexploitaties

Volgens het BBV (mede gebaseerd op algemene economische beginselen) dienen verliezen grondexploitaties 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 grondexploitaties, 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 de reserve op te heffen.

Overzicht incidentele baten en lasten

Uit de beoordeling van begrotingen en jaarrekeningen blijkt dat niet altijd juist en volledig inzicht wordt gegeven in de incidentele baten en lasten. Zeker in een periode waarin de financiële belangen en risico's van gemeenten fors zijn, is het essentieel om inzicht te hebben in het structurele en reële begroting- en jaarrekeningsaldo.

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 financiële vertaling van de consequenties van het door de raad vastgesteld kwaliteitsniveau onderhoud in de begroting.

- kwaliteitsniveau onderhoud

Bezuinigingen op het jaarlijkse 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 onveilige situaties. Daarnaast zal een actualisatie van het beheerplan op basis van de door de raad vastgestelde verlaging van het kwaliteitsniveau noodzakelijk zijn. Er is sprake van een ondergrens voor wat betreft het vast te stellen onderhoudsniveau van kapitaalgoederen. Dit is het minimale niveau, waarop nog geen kapitaalvernietiging plaatsvindt en/of er geen sprake is van onveilige situaties. Voor wegenonderhoud betreft dat niveau C in het geval dat de CROW-normen worden toegepast.

- achterstallig onderhoud

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

- voorzieningen

Wij hebben afgelopen jaar geconstateerd dat in een aantal gevallen sprake is van een substantiële vermindering van de omvang van de onderhoudsvoorzieningen voor kapitaalgoederen. Voor zover dit een gevolg is van bijgestelde beheerplannen is dit verklaarbaar en acceptabel. Is er echter geen sprake van nieuw of aanvullend beleid en strookt

de omvang van de budgetten of de toevoeging aan de voorziening niet met de op basis van het beheerplan benodigde budget, dan merken wij dit aan als een onvolledige of niet realistische raming.

Het komt steeds vaker voor, dat gemeenten de voorzieningen voor groot onderhoud kapitaalgoederen in opdracht van de accountant vrij laten vallen. Meestal omdat niet meer wordt voldaan aan de voorwaarde van het hebben van een actueel beheerplan. In de praktijk zien wij dat gemeenten als (tijdelijke) oplossing een bestemmingsreserve groot onderhoud kapitaalgoederen instellen om de onderhoudslasten te egaliseren.

Wij attenderen u erop dat lasten van groot onderhoud kapitaalgoederen op twee manieren verwerkt kunnen worden in de begroting/jaarrekening:

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

Het BBV kent dus niet de mogelijkheid om onderhoudslasten via een bestemmingsreserve te egaliseren.

- **riolering**

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

Onderzoek onderhoud kapitaalgoederen

In voorgaande (begrotingsjaren) is het onderhoud van kapitaalgoederen al onderwerp van onderzoek geweest door de gezamenlijke toezichhouders. Ook bij de begroting 2017 zal dit onderzoek worden gecontinueerd, om inzicht te kunnen krijgen in de ontwikkelingen in het onderhoud van de kapitaalgoederen bij gemeenten. Daarbij komen de volgende vragen aan de orde (betreffende wegen, gebouwen en kunstwerken zoals bruggen, viaducten, dijken):

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

C Specifieke onderwerpen

Vluchtelingen en statushouders

De toestroom van vluchtelingen naar Nederland is de afgelopen periode sterk toegenomen. Voor de huisvesting van de statushouders – vluchtelingen die een verblijfsstatus hebben gekregen – is de gemeente verantwoordelijk. Naast het zorgen voor voldoende woningen, is het tevens van belang om in de begroting 2017 - 2020 rekening te houden met extra lasten (en ook baten) die voortvloeien uit de opname van statushouders in uw gemeente. Hierbij kan gedacht worden aan huisvestingskosten, maar ook aan hogere lasten voor sociale voorzieningen.

Precariobelasting

Er ligt nog steeds een wetsvoorstel klaar betreffende de vrijstelling van de precariobelasting voor netwerken van nutsbedrijven naar aanleiding van de motie Van der Burg (Kamerstukken II, 32 500-VII, nr. 9).

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.



Bij de laatste stand van zaken, naar aanleiding van kamervragen van 18 november 2015, heeft Minister Plasterk aangegeven dat de vrijstelling de gemeenten circa 110 miljoen euro gaat kosten en het probleem naar voren komt hoe dat te compenseren. Het kabinet had het voornemen dit mee te nemen in de verruiming van het gemeentelijk belastinggebied, maar deze heeft (nog) niet de steun van een meerderheid van beide Kamers. Daarop vooruitlopend heeft de minister de Kamer toegezegd nog dit voorjaar een wetsvoorstel te sturen waarin geregeld is dat met ingang van 2017 de tarieven door precario op nutswerken niet verder oplopen en dat het aantal gemeenten dat deze vorm van precario heft niet verder stijgt.

Wij verzoeken u deze ontwikkelingen te volgen en adviseren u het risico hiervan in te calculeren en mee te nemen in uw risico-inventarisatie.

Meerjarenbeleidsplan gemeenschappelijke regelingen

Wij constateren dat de gemeenschappelijke regelingen nog te veel de aandacht leggen bij de jaarbegroting. De meerjarenraming geeft nog te weinig inzicht in de te verwachten ontwikkelingen en wat de deelnemende gemeenten meerjarig kunnen verwachten aan gemeentelijke bijdragen. U bent primair verantwoordelijk als deelnemende gemeente voor de financiële positie van de gemeenschappelijke regeling. Het is van belang dat u als deelnemende gemeente voldoende sturing en regie ontwikkelt richting de gemeenschappelijke regeling door bijvoorbeeld een afdoende meerjarenbeleidsplan. De financiële consequenties, die hieruit voortvloeien, kunnen worden verwerkt in de meerjarenraming. Dit geldt ook voor de loon- en prijsstijgingen, die kunnen worden verwerkt in de meerjarenraming. Wij adviseren u toe te zien op een reële en volledige meerjarenraming bij uw gemeenschappelijke regelingen.

Decentralisaties Sociaal Domein

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 is sprake van een andere 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. Door de hoogte van de budgetten, die met de decentralisaties gepaard gaan, kunnen de bijbehorende financiële risico's ook omvangrijk zijn. Wij adviseren u goede afspraken te maken over de werkwijze, periodieke informatievoorziening, verantwoordingswijze en de manier waarop kan worden bijgestuurd door uw gemeente.

In 2016 zal op basis van de werkelijke resultaten in 2015 blijken in hoeverre de decentralisatie in het sociaal domein financieel in control is. Ook zal er meer inzicht zijn in de mate van realisatie van de taakstellingen, die per programma zijn verwerkt. Wij zullen de budgettaire ontwikkelingen met betrekking tot de decentralisaties van uw gemeente met bijzondere belangstelling volgen en betrekken bij de beoordeling van de begroting 2017.

Macronorm onroerende zaakbelastingen

Uit het "rapport evaluatie systematiek macronorm onroerende zaakbelasting" (2015) kwam naar voren dat de macronorm onroerende zaakbelasting (OZB) geen effectief beheersingsinstrument bleek. Om deze 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 worden genoemd, zijn nog onvoldoende uitgewerkt om nu al te besluiten tot aanpassing of afschaffing van de huidige norm. Daarom wordt de macronorm OZB in 2016 nog gehandhaafd als instrument.

Tegelijkertijd is vastgesteld dat de overschrijding van de macronorm 2015 (€ 43,5 miljoen) in mindering wordt gebracht op de macroruimte in 2016. Dit houdt in dat de maximale macro-opbrengststijging in 2016 € 60,9 miljoen mag bedragen, ofwel een macronorm van 1,57% voor 2016.

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 woonlastennorm verder worden uitgewerkt.

Financiële verordening

De financiële verordening is op grond van artikel 212 Gemeentewet verplicht. Wanneer u de financiële verordening actualiseert, vragen wij u deze binnen twee weken na vaststelling door de gemeenteraad ter kennisname aan ons in te zenden, conform artikel 214 van de Gemeentewet. De nota's, die voortvloeien uit de financiële verordening zoals een nota reserves en voorzieningen, zien wij tevens graag ter kennisneming tegemoet.

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 (meerjaren)begroting 2017 - 2020.

Februari 2016