

VERZONDEN 24 FEB. 2017



PROVINCIE :: UTRECHT

Aan

De raad van de gemeente Woerden
Postbus 45
3440 AA WOERDEN

Raad 27 FEB. 2017

17.004090



Registratiedatum: 27/02/2017
Behandelend afdeling
Afgehandeld door/op:

| |
|-------------------------|
| Beh. Ambt.: |
| Streefdat.: |
| Afschr.: <i>BBW/Fin</i> |
| B.V.O.: |

| | | | |
|--------------|--|----------------|---|
| DATUM | 28 februari 2017 | TEAM | BIN (onderdeel financieel toezicht) |
| NUMMER | 81A7C10e | REFERENTIE | J.H. de Reuver |
| UW BRIEF VAN | | DOORKIESNUMMER | 030-2582836 |
| UW NUMMER | | E-MAILADRES | Jan.de.Reuver@provincie-utrecht.nl |
| BIJLAGE | begrotingsrichtlijnen en toetsingsaspecten | ONDERWERP | Richtlijnen en toetsingsaspecten voor begroting 2018 - 2021 |

Geachte raad,

Voor het eerst sinds de crisis zagen wij in de begrotingen voor 2017 van de Utrechtse gemeenten minder druk op de financiën van de gemeenten. In het bijzonder lieten de ramingen voor de komende jaren (tot en met 2020) een positief beeld zien. Dit neemt niet weg dat er nog een zekere reden tot zorg blijft. De risico's binnen het Sociaal Domein zijn nog niet bij iedere gemeente duidelijk. Daarnaast komen er op de gemeenten nog bezuinigingen op de budgetten van het Rijk af. De ontwikkeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds laat nu weliswaar een positief beeld zien, maar de uiteindelijke hoogte van de uitkering de komende jaren blijft een onzekere factor voor de gemeenten.

In de Gemeentewet is geregeld dat Gedeputeerde Staten (GS) toezicht houden op de (Utrechtse) gemeenten. Voor de uitvoering van deze interbestuurlijke toezichttaak volgen wij de financiële positie van uw gemeente en de ontwikkelingen die daarbij een rol spelen. Met deze brief en in het bijzonder de bijgevoegde begrotingsrichtlijnen en toetsingsaspecten informeren wij u over ontwikkelingen, die voor u van belang zijn voor het opstellen van de komende gemeentelijke (meerjaren)begroting 2018 – 2021. Ook informeren wij u over de wijze waarop wij als toezichthouder daarmee omgaan.

Vorm van toezicht

Ieder jaar besluiten wij vóór aanvang van het begrotingsjaar of voor uw gemeente repressief (terughoudend) of preventief (indringend) begrotingstoezicht van toepassing is. Uitgangspunten hierbij zijn de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht, het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), ons Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2014 en deze brief met bijlage (begrotingsrichtlijnen en toetsingsaspecten)

Repressief toezicht

Repressief toezicht is regel. Dit houdt in dat u uw begroting direct kunt uitvoeren, zonder dat hier vooraf onze goedkeuring vereist is. Een gemeente komt in aanmerking voor repressief toezicht wanneer de begroting, inclusief nieuw beleid, naar ons oordeel structureel en reëel in evenwicht is. Mocht dit niet het geval zijn, dan dient de meerjarenraming aannemelijk te maken dat dit evenwicht uiterlijk in de laatste jaarschijf (2021) wordt bereikt. Daarnaast dienen de jaarrekening 2016 en de begroting 2018 tijdig, respectievelijk vóór 15 juli en 15 november 2017, aan ons te zijn ingezonden.

Preventief toezicht

Preventief toezicht is de uitzondering. Dit betekent dat wij de begroting en de begrotingswijzigingen eerst moeten goedkeuren voordat u tot uitvoering kunt overgaan. Dit is aan de orde indien de begroting naar ons oordeel niet structureel en reëel in evenwicht is en het onvoldoende aannemelijk is, dat dit evenwicht uiterlijk in de laatste jaarschijf van de meerjarenraming wordt bereikt.

Structureel en reëel evenwicht

Wij beoordelen jaarlijks of het begrotingsjaar of uiterlijk de laatste jaarschijf van de meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht is. Deze toezichtcriteria zijn vastgelegd in artikel 203 van de Gemeentewet en zijn nader uitgewerkt in ons Gemeenschappelijk financieel toezichtkader.

Structureel evenwicht

Als structurele lasten gedekt zijn door structurele baten is er sprake van structureel evenwicht. Dit geldt per jaarschijf. Hiervoor is het noodzakelijk dat uit de begroting duidelijk blijkt welke geraamde baten en lasten structureel van aard zijn en welke incidenteel. De overzichten van de geraamde incidentele baten en lasten en van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves zijn hierbij belangrijke documenten. Het is noodzakelijk dat u deze wettelijk vereiste overzichten ook daadwerkelijk gebruikt voor het bepalen en presenteren van het structureel begrotingssaldo.

Voor het onderscheid tussen incidentele en structurele baten en lasten, verwijzen wij naar de notitie Incidentele en structurele baten en lasten van de commissie BBV.

Reëel evenwicht

Het reëel evenwicht houdt in dat de ramingen volledig, realistisch en haalbaar zijn. Wanneer wij van oordeel zijn dat ramingen onvoldoende reëel zijn, kunnen wij een (negatieve) bijstelling doorvoeren op het structureel begrotingssaldo. Dit kan mogelijk betekenen dat wij hierdoor van oordeel zijn dat uw begroting niet structureel en reëel in evenwicht is en dat uw gemeente in aanmerking komt voor preventief toezicht.

Bepalen van het structureel en reëel evenwicht

Bij onze toets of uw begroting structureel en reëel in evenwicht is, spelen diverse onderwerpen een rol.

Vaststellingsbesluit begroting

Het vaststellingsbesluit van de begroting moet een volledig beeld geven van de besluitvorming door uw raad. Indien van toepassing dient dit besluit ook de volgende zaken te bevatten:

- welke wijzigingen aangebracht zijn op de conceptbegroting (dit kan uiteraard ook via een afzonderlijke begrotingswijziging);
- investeringskredieten die bij vaststelling van de begroting beschikbaar gesteld worden;
- als het begrotingsjaar 2018 een tekort heeft, maar de meerjarenraming (2019 – 2021) in evenwicht is, de wijze waarop het begrotingsjaar sluitend is gemaakt (bijvoorbeeld door een onttrekking aan de algemene reserve).

Bezuinigingsmaatregelen/taakstellingen

Bezuinigingsmaatregelen die in de begroting 2018 en/of meerjarenraming 2019 – 2021 zijn opgenomen beoordelen wij op hardheid en haalbaarheid. Het is noodzakelijk dat u de raming van bezuinigingsmaatregelen/taakstellingen reëel onderbouwt. Deze moeten concreet op programmaniveau zijn ingevuld en ook het proces dat bij het invullen gevolgd gaat worden moet vastliggen. Als wij de ramingen onvoldoende reëel onderbouwd vinden, zullen wij de gepresenteerde begrotingssaldi negatief bijstellen. Deze negatieve bijstelling kan tot gevolg hebben dat de (meerjaren)begroting naar ons oordeel niet structureel en reëel in evenwicht is, waardoor u niet in aanmerking komt voor repressief toezicht.

Aandachtspunten en aanvullende notities commissie BBV (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten)

Financiële verordening

De wijziging van het BBV maakt het noodzakelijk de financiële verordening op een aantal punten aan te passen zoals de regels over de afschrijving. Dit als gevolg van de nieuwe plicht om investeringen met maatschappelijk nut altijd te activeren en af te schrijven al naar gelang de gebruiksduur.

Wanneer u de financiële verordening actualiseert, dient u deze ter kennisname aan ons in te zenden.

Financiële kengetallen

De verplicht op te nemen basisset van vijf financiële kengetallen is bedoeld om de gemeentelijke financiële positie inzichtelijker te maken en de vergelijkbaarheid tussen gemeenten te vergroten. Bij de invoering van de kengetallen is er bewust voor gekozen om geen normen op te leggen. Voor ons hebben de kengetallen een signaleringswaarde bij het krijgen van een completer inzicht in de financiële situatie van uw gemeente. Wij vragen uitdrukkelijk uw aandacht voor het vormen van beleid over de samenhang en de duiding van de kengetallen.

Tot slot

Wanneer u een nadere toelichting wenst op onze brief of de begrotingsrichtlijnen en toetsingsaspecten kunt u contact opnemen met de toezichthouder van uw gemeente, J.H. de Reuver. Hij is bereikbaar op telefoonnummer 030-2582836.

Wij sturen een kopie van deze brief ter kennisneming aan het college van burgemeester en wethouders.

Hoogachtend,



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



PROVINCIE  UTRECHT

Begrotingsrichtlijnen en toetsingsaspecten

Aandachtspunten voor:

het opstellen van de begroting 2018

en de meerjarenraming 2019 – 2021

Februari 2017



PROVINCIE  UTRECHT



Inhoud

Inleiding

1. Vorm van toezicht

| | |
|---------------------------|---|
| Repressief toezicht | 4 |
| Preventief toezicht | 5 |

2. Structureel en reëel evenwicht

| | |
|----------------------------|---|
| Structureel evenwicht..... | 5 |
| Reëel evenwicht | 5 |

3. Bepalen van het structureel en reëel evenwicht

| | |
|--|---|
| Vaststellingsbesluit begroting..... | 5 |
| Basisgegevens | 6 |
| Algemene uitkering uit het gemeentefonds | 6 |
| Bezuinigingsmaatregelen/taakstellingen | 6 |
| Onderhoud kapitaalgoederen..... | 7 |

4. Ontwikkelingen Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

| | |
|---|---|
| Financiële verordening 2016..... | 8 |
| Aandachtspunten en aanvullende notities commissie BBV | 9 |

5. Specifieke onderwerpen

| | |
|--------------------------|----|
| Sociaal Domein..... | 11 |
| Precariobelasting | 12 |
| Omgevingswet..... | 12 |
| Verbonden partijen | 13 |

Tot slot



Inleiding

Jaarlijks informeren wij u vanuit onze wettelijke taak als financieel toezichthouder over een aantal aandachtspunten voor zowel het opstellen van uw (meerjaren)begroting als voor het vaststellen van de begroting.

In deze begrotingscirculaire geven wij een nadere uitwerking van:

- de vormen van toezicht en de wettelijke vereisten;
- wat we onder structureel en reëel evenwicht verstaan;
- waar we naar kijken voor het bepalen van structureel en reëel evenwicht;
- ontwikkelingen van het Besluit Begroting en verantwoording gemeenten (BBV);
- specifieke onderwerpen, zoals de precariobelasting en omgevingswet.

Vooraf willen wij u attenderen op het inzenden van uw begroting. Begrotingen, begrotingswijzigingen, jaarrekeningen en andere wettelijk in te zenden documenten kunt u zowel per post als digitaal aan Gedeputeerde Staten zenden. Als u kiest voor de digitale wijze is het van belang dat u stukken toestuurt die te archiveren zijn, zodat ook in de toekomst duidelijk is wat u hebt besloten. Een raadbesluit met alleen een hyperlink volstaat niet.

1. Vorm van toezicht

Uitgangspunten bij het bepalen van de vorm van toezicht zijn de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht, het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), ons Gemeenschappelijk financieel toezichtkader (2014) en deze begrotingscirculaire.

1.1 Repressief toezicht

Repressief toezicht is regel. Dit houdt in dat u uw begroting direct kunt uitvoeren, zonder dat vooraf onze goedkeuring vereist is. Een gemeente komt in aanmerking voor repressief toezicht wanneer de begroting 2018, inclusief nieuw beleid, naar ons oordeel structureel en reëel in evenwicht is. Mocht dit niet het geval zijn, dan dient uit de meerjarenraming te blijken dat dit evenwicht uiterlijk in de laatste jaarschijf is hersteld. Dit toont u aan met een structureel en reëel sluitende jaarschijf 2021. Daarnaast dienen de jaarrekening en de begroting tijdig, respectievelijk vóór 15 juli en 15 november 2017, aan ons te zijn ingezonden.

Opschuivend sluitend meerjarenperspectief

Om voor repressief toezicht in aanmerking te komen, mag er geen sprake zijn van opschuivend perspectief. Als er in de begroting 2018 alleen evenwicht is in de jaarschijf 2021 van de meerjarenraming 2019 - 2021, beoordelen wij of er sprake is van opschuivend sluitend meerjarenperspectief. Hiervan is sprake als ook in de vastgestelde begroting 2017 alleen de laatste jaarschijf (2020) in evenwicht was. Als bij de begroting 2017 alleen de laatste jaarschijf in evenwicht was, dienen bij de begroting 2018 minimaal de laatste twee jaarschijven in evenwicht te zijn.



1.2 Preventief toezicht

Preventief toezicht is de uitzondering. Dit betekent dat wij de begroting en de daarop volgende begrotingswijzigingen eerst moeten goedkeuren voordat u tot uitvoering kunt overgaan. Dit is aan de orde indien de begroting naar ons oordeel niet structureel en reëel in evenwicht is en het niet aannemelijk is dat dit evenwicht uiterlijk in de laatste jaarschijf van de meerjarenraming wordt hersteld.

2. Structureel en reëel evenwicht

De toezichtcriteria zijn vastgelegd in artikel 203 van de Gemeentewet en zijn nader uitgewerkt in ons Gemeenschappelijk financieel toezichtkader.

2.1 Structureel evenwicht

Als structurele lasten gedekt zijn door structurele baten is er sprake van structureel evenwicht. Dit geldt per jaarschijf. Hiervoor is het van belang dat uit de begroting duidelijk blijkt welke geraamde baten en lasten structureel van aard zijn en welke incidenteel. De overzichten van de geraamde incidentele baten en lasten en van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves zijn hierbij belangrijke documenten. Het is van belang dat u deze overzichten opneemt in de begroting. Voor het onderscheid tussen incidentele en structurele baten en lasten, verwijzen wij naar de notitie Incidentele en structurele baten en lasten van de commissie BBV.

2.2 Reëel evenwicht

Het reëel evenwicht houdt in dat de ramingen volledig, realistisch en haalbaar zijn. Wanneer wij van oordeel zijn dat ramingen onvoldoende reëel zijn, kunnen wij een (negatieve) bijstelling doorvoeren op het structureel begrotingssaldo. Dit kan ertoe leiden dat wij hierdoor van oordeel zijn, moeten concluderen dat uw begroting niet structureel en reëel in evenwicht is en dat uw gemeente niet in aanmerking komt voor repressief toezicht.

3. Bepalen van het structureel en reëel evenwicht

Bij onze toets of uw begroting structureel en reëel in evenwicht is, spelen diverse onderwerpen een rol.

3.1 Vaststellingsbesluit begroting

Het vaststellingsbesluit van de begroting moet een volledig beeld geven van de besluitvorming door de raad. Indien van toepassing dient dit besluit ook de volgende zaken te bevatten:

- welke wijzigingen aangebracht zijn op de conceptbegroting (dit kan uiteraard ook via een afzonderlijke begrotingswijziging);
- investeringskredieten die bij vaststelling van de begroting beschikbaar gesteld worden;



- als het begrotingsjaar 2018 een tekort heeft, maar de meerjarenraming 2019 - 2021 in evenwicht is, de wijze waarop het begrotingsjaar sluitend is gemaakt (bijvoorbeeld door een onttrekking aan de algemene reserve).

3.2 Basisgegevens

Onderstaand verwijzen wij meermaals naar de meicirculaire. Als u een andere basis gebruikt dan de meicirculaire (bijvoorbeeld de septembercirculaire) dan dient u deze keuze toe te lichten. Daarbij vinden wij consistent beleid (expliciete keuzes voor een periode van meerdere jaren) van belang; u kunt dus niet jaarlijks een andere basis gebruiken. Onze specifieke aandacht zal ernaar uitgaan dat u, los van bovenstaande keuze, **alle** gegevens op één en dezelfde circulaire baseert.

3.3 Algemene uitkering uit het gemeentefonds

Wij adviseren u voor de raming van de algemene uitkering uit het gemeentefonds gebruik te maken van de meicirculaire 2017, met de daarin opgenomen uitkeringsfactoren en de effecten van de herijking van het gemeentefonds. Wij vragen u de (meerjarige) berekeningen (2018 tot en met 2021) van de algemene uitkering, zoals u die hanteert in uw (meerjaren)begroting, eventueel na begrotingswijziging, mee te zenden met de vastgestelde begroting (inclusief de gehanteerde eenheden en bedragen per eenheid).

Looncompensatie

In het kader van reëel ramen verwachten wij dat u rekening houdt met de budgettaire effecten van de loonstijgingen zoals opgenomen in de circulaire die u heeft gehanteerd voor het ramen van de algemene uitkering. Dit kan door verwerking in de ramingen van de personele lasten/organisatiekosten of door het ramen van een stelpost voor zover de eigen eerder vastgestelde uitgangspunten afwijken van die in de gehanteerde circulaire.

Prijscompensatie

In het kader van reëel ramen verwachten wij dat u (als u de algemene uitkering op basis van lopende prijzen raamt) aan de lastenkant van de meerjarenraming rekening houdt met een mutatie van de prijsontwikkeling van ten minste het in de gehanteerde circulaire genoemde Bruto Binnenlands Product. Voor zover een afwijkend percentage wordt toegepast voor prijsstijgingen/indexering van prijsgevoelige subsidies verwachten wij dat dit in de programmabegroting wordt beargumenteerd.

3.4 Bezuinigingsmaatregelen/taakstellingen

Bezuinigingsmaatregelen die in de begroting en/of meerjarenraming zijn opgenomen beoordelen wij op hardheid en haalbaarheid. Het is noodzakelijk dat u de raming van bezuinigingsmaatregelen/taakstellingen reëel onderbouwt. Deze moeten concreet op programmaniveau zijn ingevuld en ook het proces dat bij het concretiseren, invullen gevolgd gaat worden moet vastliggen. Als wij de ramingen onvoldoende reëel onderbouwd vinden, zullen wij de gepresenteerde begrotingssaldi negatief bijstellen. Deze bijstelling kan tot gevolg hebben dat de (meerjaren)begroting naar ons oordeel niet structureel en reëel in evenwicht is, waardoor u niet in aanmerking komt voor repressief toezicht.

Wij adviseren u een integraal beeld van de opgenomen bezuinigingsmaatregelen, taakstellingen, stelposten en reserveringen te presenteren in een paragraaf Taakstellingen en stelposten. 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. Daarnaast kunt u hier de voortgang van eerder door u vastgestelde bezuinigingsmaatregelen toelichten. Hetzelfde geldt voor eventuele stelposten (inschattingen of al vrij gemaakte begrotingsruimte) voor toekomstige financiële onzekerheden. Dit versterkt het inzicht in de financiële positie.

Bezuiniging verbonden partijen

Taakstellingen die u oplegt aan verbonden partijen, zoals gemeenschappelijke regelingen, beoordelen wij alleen als reëel, wanneer de verbonden partij op algemeen bestuurlijk niveau heeft besloten of en hoe deze opgelegde taakstelling daadwerkelijk wordt ingevuld. Aannemelijk moet worden gemaakt dat de taakstelling concreet zal worden ingevuld. Taakstellingen die niet aan deze criteria voldoen zullen wij aanmerken als niet-reëel en corrigeren op uw structurele resultaat.

Bezuiniging onderhoud kapitaalgoederen

Wij kunnen de bezuinigingen op het jaarlijks en groot onderhoud van kapitaalgoederen alleen als reëel beschouwen als voldoende aannemelijk is gemaakt dat de verlaging van het kwaliteitsniveau van het onderhoud van de kapitaalgoederen niet zal leiden tot achterstallig onderhoud en/of onveilige situaties. Daarnaast zal actualisatie van het beheerplan op basis van de door de raad vastgestelde verlaging van het kwaliteitsniveau noodzakelijk zijn.

3.5 Onderhoud kapitaalgoederen

De paragraaf "onderhoud kapitaalgoederen" bevat de belangrijkste informatie over de kapitaalgoederen, ten minste van wegen, riolering, water, groen en gebouwen. Vanuit de zorg voor een structureel goed, veilig en efficiënt leef-, werk- en woonmilieu voor de burger geven de gemeenten jaarlijks aanzienlijke bedragen uit aan het verkrijgen/vervaardigen en onderhouden van kapitaalgoederen. Het is belangrijk dat uit de paragraaf blijkt in hoeverre de budgetten voldoende van omvang zijn om het door de raad vastgestelde beleid te kunnen uitvoeren.

De paragraaf geeft inzicht in:

- het actuele beheerplan;
- het van toepassing zijnde kwaliteitsniveau;
- de financiële vertaling van de consequenties van het door de raad vastgesteld kwaliteitsniveau onderhoud in de begroting;
- achterstallig onderhoud.

Actueel beheerplan

Een beheerplan is actueel wanneer het plan niet ouder is dan vier jaar. Dit in navolging op de aanbeveling van de commissie BBV. Voor de begroting 2018 dienen de beheerplannen dus in 2014 of later te zijn vastgesteld.

Kwaliteitsniveau

De raad bepaalt het kwaliteitsniveau en stelt het budget beschikbaar om dit kwaliteitsniveau te handhaven. Dit kwaliteitsniveau mag echter niet onvoldoende zijn. Kapitaalvernietiging en/of onveilige situaties moeten worden voorkomen. Het minimale niveau waarop er nog geen sprake is van kapitaalvernietiging en/of



onveilige situaties is voor wegenonderhoud bijvoorbeeld niveau C (in het geval de CROW normen of vergelijkbaar worden toegepast).

Financiële vertaling

Het is van groot belang dat de opgenomen raming in de begroting in overeenstemming is met het door de raad vastgestelde kwaliteitsniveau. Wanneer deze overeenstemming ontbreekt, kunnen wij het geraamde budget aanmerken als een niet reële raming.

De lasten van regulier, klein onderhoud dienen in het jaar van uitvoering ten laste van de exploitatie te worden gebracht. Hierbij moet worden gedacht aan maatregelen die noodzakelijk zijn om het object blijvend naar behoren te laten functioneren of haar representativiteit te laten behouden.

De lasten van groot onderhoud kapitaalgoederen kunnen op twee manieren verwerkt worden in de begroting/jaarrekening:

- De lasten worden in het jaar van uitvoering direct ten laste van de exploitatie gebracht.
- 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.

In de praktijk zien wij dat gemeenten als tijdelijke oplossing een bestemmingsreserve groot onderhoud kapitaalgoederen instellen om de onderhoudslasten te egaliseren. Het BBV kent deze mogelijkheid niet.

Achterstallig onderhoud

Uit de paragraaf dient te blijken of er sprake is van achterstallig onderhoud en wat de omvang daarvan is. Wij verwachten dat u ook zichtbaar maakt welke maatregelen u treft om deze achterstanden in te halen. De lasten van het wegwerken van achterstallig onderhoud worden ineens ten laste van de exploitatie gebracht. Het betreffen incidentele lasten.

4. Ontwikkelingen Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

4.1 Financiële verordening 2016

De wijziging van het BBV maakt het noodzakelijk de financiële verordening aan te passen op een aantal punten. Hieronder beschrijven wij deze punten.

De nieuwe voorgeschreven taakvelden en beleidsindicatoren hebben gevolgen voor:

- de bepalingen in de verordening over de inrichting van de begroting en jaarstukken en
- voor de bepalingen over de autorisatie van de baten en lasten door de raad.

Daarnaast moet de verordening nu ook regels bevatten voor:

- de toerekening van de overheadkosten en
- de rente aan de kostprijzen van rechten en heffingen en



- aan de kostprijzen van goederen, werken en diensten die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden.

Verder is het noodzakelijk de regels aan te passen over de afschrijving. Dit als gevolg van de nieuwe plicht om investeringen met maatschappelijk nut altijd te activeren en af te schrijven al naar gelang de gebruiksduur. In de verordening moet ook duidelijkheid worden gegeven hoe de gemeente omgaat met de rente aan de eigen financieringsmiddelen. Tenslotte kunnen de financiële kengetallen, waarmee de raad over de financiële conditie van de gemeente wordt geïnformeerd, leiden tot wijziging van de verordening.

Wanneer u de financiële verordening actualiseert, dient u deze ter kennisname aan ons in te zenden. (conform artikel 214 van de Gemeentewet, binnen twee weken na vaststelling door de raad)

4.2 Aandachtspunten en aanvullende notities commissie BBV

De volgende elementen betreffen wij bij de beoordeling van uw begroting.

Activeren van investeringen met maatschappelijk nut

Veelal werden investeringen in maatschappelijk nut gedekt uit incidentele middelen (reserves). Door te activeren zijn structurele middelen nodig in plaats van incidentele middelen.

Eenzijds leidt het activeren tot structurele kapitaallasten, die ook structureel gedekt dienen te worden. Daarnaast heeft het activeren ook een kostenverhogend effect, namelijk de rentecomponent. Dit is een extra kostenpost. Wij vragen u hiermee rekening te houden bij het opstellen van de (meerjaren)begroting en de beheerplannen.

Anderzijds kan in de startjaren incidentele ruimte binnen de begroting ontstaan door een gefaseerde invoering (alleen nieuwe investeringen worden geactiveerd) en hoeven er geen incidentele middelen (zoals reserves) meer aangewend te worden voor de dekking.

Financiële kengetallen

Met ingang van de begroting 2016 en de jaarrekeningstukken 2015 bent u verplicht een basisset van vijf financiële kengetallen op te nemen. Deze kengetallen zijn bedoeld om de gemeentelijke financiële positie inzichtelijker te maken en de vergelijkbaarheid tussen gemeenten te vergroten. Bij de invoering van de kengetallen is er bewust voor gekozen om geen norm op te leggen.

Een kengetal of de ontwikkeling van een kengetal is een weerspiegeling van het gevoerde beleid.

Een afzonderlijk kengetal zegt weinig over uw financiële positie, de kengetallen zullen altijd in samenhang moeten worden gezien, omdat ze alleen gezamenlijk en in hun onderlinge verhouding een beeld geven van de financiële positie van uw gemeente. Het is dan ook van belang dat het college de kengetallen voorziet van een adequate toelichting. Vanuit de controlerende en kaderstellende rol is het aan de raad om eventueel bijstellingen te verlangen. Wij hebben geconstateerd dat nog niet alle gemeenten intern beleid hebben gevormd over de kengetallen en deze van samenhang en duiding hebben voorzien. Wij vragen uitdrukkelijk uw aandacht hiervoor.

Voor de toezichthouder hebben de kengetallen een signaleringswaarde bij het krijgen van een completer inzicht in de financiële situatie van uw gemeente. Ze worden door de toezichthouder niet (direct) betrokken bij het bepalen van het toezichtregime. Wel kan de toezichthouder aan de hand van de kengetallen vanuit



zijn signalerende rol bijzondere of verontrustende ontwikkelingen bij uw gemeente onder de aandacht brengen.

Notitie Grondexploitatie

- **Rente**

Bij de wijziging van het BBV en de invoering van de Vennootschapsbelasting (VPB) voor de lagere overheden is de toerekening van rente een belangrijk aandachtspunt.

De toegestane toe te rekenen rente aan Bouwgronden in exploitatie (BIE) moet worden gebaseerd op de daadwerkelijk te betalen rente over het vreemd vermogen. Dit percentage moet als volgt worden bepaald:

- het rentepercentage van de direct aan de grondexploitatie gerelateerde financiering in het geval van projectfinanciering;
- het gewogen gemiddelde rentepercentage van de bestaande leningenportefeuille van de gemeente, naar verhouding vreemd vermogen/totaal vermogen, indien geen sprake is van projectfinanciering;

Het is niet toegestaan om rente toe te rekenen aan BIE over het eigen vermogen en als de gemeente geen externe financiering heeft.

De disconteringsvoet die moet worden gehanteerd in de berekening van de contante waarde voor het treffen van een verliesvoorziening voor negatieve grondexploitaties is voor alle gemeenten gelijk gesteld en gekoppeld aan het streefpercentage van de ECB voor de inflatie, zijnde 2%.

- **Looptijd grondexploitatiecomplex**

Om de risico's van zeer lang lopende projecten te beperken is de richttermijn van een grondexploitatiecomplex maximaal 10 jaar. Deze 10 jaar moet voortschrijdend worden gezien en er kan alleen gemotiveerd van worden afgeweken. Een gemotiveerde afwijking houdt in dat deze motivatie is geautoriseerd door de raad en verantwoord is in de begroting en de jaarstukken. De motivatie moet zijn voorzien van passende risico-beperkende beheersmaatregelen op basis van de specifieke omstandigheden. Hierbij kan gedacht worden aan:

- het hebben van daadwerkelijke afzetcontracten voor de periode verder dan 10 jaar;
- het hebben van herleidbare afspraken (intenties van projectontwikkelaars/corporaties) voor de periode verder dan 10 jaar;
- het hebben van harde opbrengsten in eerdere jaren die alle kosten van de exploitatie over de gehele looptijd op voorhand dekken;
- niet te rekenen met een indexering op de opbrengsten die verder dan 10 jaar liggen voor de berekening van het eindsaldo (en het bepalen van de mogelijke verliesvoorziening);
- andere maatregelen die de omvang van het geïnvesteerd vermogen beperken en daarmee de risico's verkleinen op onvoldoende dekking vanuit (nog te realiseren) grondexploitatiebaten.

Notitie Rente

In de notitie Rente 2017 wordt ingegaan op de verwerking van de rentelasten en –baten in de begroting en jaarstukken. De bepalingen en richtlijnen van deze notitie treden in werking met ingang van het begrotingsjaar 2018. Eerdere toepassing bij de begroting 2017 was niet verplicht maar werd wel aanbevolen. Deze notitie heeft als doelstelling:



- het bevorderen van een eenduidige handelwijze met betrekking tot rente door gemeenten (harmonisering);
- stimuleren dat gemeenten de (verwachte) werkelijke rentelasten opnemen in de begroting en de jaarstukken;
- het eenduidig inzichtelijk maken van de wijze waarop de gemeenten met rente zijn omgegaan (transparantie).

Voor het inzicht in de rentelasten van externe financiering, de berekening van het renteresultaat en de wijze van rentetoerekening adviseren wij het renteschema uit de notitie Rente op te nemen in de paragraaf financiering.

Notitie Kapitaalgoederen

Wij attenderen u erop dat de commissie BBV verwacht in de loop van 2017 een notitie te publiceren over het onderhoud kapitaalgoederen.

5. Specifieke onderwerpen

5.1 Sociaal Domein

De taken binnen het sociaal domein worden al twee jaar onder uw verantwoordelijkheid uitgevoerd. Het financiële beeld ten aanzien van het gevoerde beleid wordt steeds meer duidelijk. Gemeenten hebben doorgaans besloten om de taken binnen het sociaal domein budgettair neutraal uit te voeren. Bij te verwachten rijkskortingen op de overgehevelde budgetten heeft dit tot gevolg dat gestuurd dient te worden op het beperken van de lasten. Een deel zal mogelijk worden opgelost door efficiency-effecten, het andere deel zal aanpassingen (versoering, transformatie) van het beleid tot gevolg moeten hebben. Wij zien graag concreet in de begroting terug op welke wijze u het beperken van de lasten verwacht te realiseren.

De decentralisatietaken worden veelal gezamenlijk (in gemeenschappelijke regelingen) uitgevoerd. De verantwoordelijkheid blijft echter bij de deelnemende gemeenten liggen. Budgetoverschrijdingen worden doorberekend aan de deelnemende gemeenten. Door de omvang van de budgetten die horen bij deze taken, kan dit leiden tot omvangrijke risico's. Vooral nu, met name bij de jeugdzorg, het solidariteitsbeginsel verder onder druk komt te staan. Dit kan leiden tot onverwachte lasten omdat de zorgvraag niet altijd (tijdig) bekend is. Daarnaast spelen bij dit domein nog onzekerheden door onder andere de "uitgestelde zorg" en "vroegsignalering". Ook bij de andere domeinen zijn de financiële consequenties van de uitvoering niet helemaal uitgekristalliseerd. Wij adviseren u om concrete afspraken te maken over de werkwijze, periodieke informatievoorziening, verantwoordingswijze en de manier waarop kan worden bijgestuurd door uw gemeente.

Niet alle gemeenten zijn erin geslaagd om de jaarrekening 2015 tijdig in te zenden (voorzien van een accountantsverslag en -verklaring). Wij gaan er vooralsnog vanuit dat het proces in aanloop naar de vaststelling van de jaarrekening 2016 beter zal verlopen en u in staat bent tijdig, vóór 15 juli 2017, een vastgestelde jaarrekening 2016 met bijbehorende stukken aan ons in te zenden.

Deze jaarrekening zal meer inzicht geven of het vastgestelde beleid kan worden uitgevoerd met de beschikbaar gestelde budgetten. De uitkomsten uit de jaarrekening en het verslag van bevindingen van de accountant worden meegenomen bij de beoordeling van de realiteit van de ramingen.



5.2 Precariobelasting

In december 2016 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een nota van wijziging gestuurd over het nieuwe wetsvoorstel inzake vrijstelling van de precariobelasting voor netwerken van nutsbedrijven. Het wetsvoorstel 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 bevat een overgangperiode van 10 jaar, zodat de decentrale overheden mogelijke inkomstenderving geleidelijk kunnen opvangen. In eerste instantie moest, om voor de overgangstermijn in aanmerking te komen, aan de voorwaarde worden voldaan dat in 2015 al sprake was van precarioheffing op kabels, draden of leidingen. De minister heeft met de nota van wijziging van december 2016 de voorwaarde voor de overgangsmaatregel aangepast. In deze nota is de overgangsregeling verruimd door in de voorwaarde voor toegang tot de overgangsregeling te stellen dat er op 10 februari 2016 een belastingverordening moet zijn voor het heffen van precariobelasting op nutsnetwerken. Gemeenten die aan deze voorwaarde voldoen mogen nog tot 2027 precariobelasting op openbare werken van algemeen nu blijven heffen, naar maximaal het tarief dat op de dag van 10 februari 2016 in de verordening stond.

Wanneer het wetsvoorstel wordt aangenomen betekent dit dat na 10 jaar de inkomsten uit deze belasting vervallen voor de gemeenten die hiermee te maken hebben. Wij adviseren een plan van aanpak op te stellen en de komende 10 jaar deze inkomsten zodanig in de begroting te verwerken dat er een geleidelijk overgang is naar een structureel sluitende begroting na 10 jaar.

5.3 Omgevingswet

In het voorjaar van 2019 zal naar verwachting de Omgevingswet in werking treden. Deze wet bundelt de wetgeving en de regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Er komt hiermee één integrale wet, die ontwikkeling in de fysieke leefomgeving stimuleert en kwaliteit borgt. De gebruikers staan hierbij centraal. Dit is vertaald naar de volgende verbeterdoelen:

- de fysieke leefomgeving samenhangend benaderen;
- de bestuurlijke afwegingsruimte voor de fysieke leefomgeving vergroten;
- de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht vergroten;
- de besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving versnellen en verbeteren.

Met de nieuwe wet zijn het Rijk, de provincies en gemeenten voortaan verplicht een omgevingsvisie te maken. Dit is een strategische visie voor de lange termijn voor de hele fysieke leefomgeving. Gemeenten kunnen in een bepaalde regio één omgevingsvisie opstellen. De omgevingsvisie wordt door gemeenten uitgewerkt in een omgevingsplan en programma's. Het omgevingsplan bevat gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving. Per gemeente geldt één omgevingsplan. In een programma staan maatregelen waarmee een bevoegd gezag een omgevingswaarde of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving wil bereiken.

De gevolgen van deze wet zullen groot zijn voor alle gemeenten. Denk naast bovenstaande visie- en planvorming bijvoorbeeld aan het behandelen van vergunningaanvragen volgens het beginsel: één loket, één procedure en één vergunning. Dit heeft gevolgen voor interne procedures en mogelijk ook voor de organisatie. Het is dan ook van groot belang om een goede inschatting te maken van wat er op uw gemeente afkomt, zodat u zich adequaat op deze wet kunt voorbereiden. Daarbij past ook de vraag wat de financiële gevolgen voor uw gemeente zullen zijn. Denk bijvoorbeeld aan personele inzet en begeleiding van het implementatieproces, opleiding van de medewerkers, ICT, ontwikkelen van de



omgevingsdocumenten, etc. Wij gaan ervan uit dat u tijdig met de voorbereidingen begint en rekening houdt met de hieruit voortvloeiende financiële consequenties met ingang van 2018.

Voor meer informatie over de invoering van de Omgevingswet verwijzen wij naar het Programma Aan de slag met de Omgevingswet: <http://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/>. Dit programma ondersteunt onder andere overheden om te kunnen werken met de wet. Het programma is een samenwerkingsverband van gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk.

5.4 Verbonden partijen

Verbonden partijen, zoals gemeenschappelijke regelingen, kunnen van majeure betekenis zijn voor zowel de realisatie van het beleid van de deelnemende partijen als voor de financiële gevolgen daarvan. In de notitie Verbonden partijen (oktober 2016) van de commissie BBV wordt daarom ingegaan op een bewustwording van gemeenten van de governance aspecten en het optimaal benutten van de instrumenten voor bestuur en toezicht.

Een goed meerjarenbeleidsplan en een daarop gebaseerde (meerjaren)begroting is essentieel voor zowel de gemeenschappelijke regeling als voor de deelnemende gemeenten. U kunt dan in uw (meerjaren) begroting rekening houden met de ontwikkelingen bij de gemeenschappelijke regelingen en, zo nodig, daarop sturen.

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 in uw paragrafen Verbonden partijen en Weerstandsvermogen en risicobeheersing beleid op te nemen met betrekking tot de sturing op financiële risico's op gemeenschappelijke regelingen en overige verbonden partijen.

Ook verzoeken wij u in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing de risico's van die verbonden partijen op te nemen die onvoldoende weerstandscapaciteit hebben en de risico's geheel of gedeeltelijk afwenden op de deelnemers.

Tot slot

In deze circulaire zijn actuele aandachtspunten opgenomen. Naast deze aandachtspunten is het "Gemeenschappelijk Toetsings Kader (GTK)" een belangrijk document dat wij gebruiken bij de beoordeling van de begroting 2018. Dit document kunt u vinden op de site van onze provincie (onderwerpen/interbestuurlijk toezicht)¹ Hebt u vragen over deze circulaire dan kunt u contact opnemen met de contactambtenaar voor uw gemeente.

https://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwi9kovX3YLSAhWFIsAKHfEgBp0QFggeMA&url=https%3A%2F%2Fwww.provincie-utrecht.nl%2Fpublish%2Fpages%2F233990%2Fgemeenschappelijk_financieel_toezichtkader.pdf&usg=AFQjCNGPIRy80KQNWvpS4vnwa-UrKLe9Gg