PROVINCIE UTRECHT

Begrotingsrichtlijnen

en

toetsingsaspecten

Aandachtspunten voor:

Het opstellen van de begroting 2023

en de meerjarenraming 2024 - 2026

Bijlage bij brief d.d. 6 april 2022
gericht aan de Utrechtse gemeenteraden
en
Bijlage bij brief d.d. 6 april 2022
gericht aan de colleges van burgemeester en wethouders
van de Utrechtse gemeenten

April 2022

Inhoud

Inhoud 2
1. Inleiding 3
2. Actuele onderwerpen 4
Verkiezingen/nieuwe raad 4
Verruiming gemeentelijk belastinggebied 4
Herijking gemeentefonds/verdelingssystematiek 5
Opschalingskorting 5
3. Ontwikkelingen Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) 6
Kadernota rechtmatigheid 2022 6
Notitie Paragraaf bedrijfsvoering 6
Notitie Lokale heffingen 6
Actualisering Notities 7
4. Specifieke onderwerpen 7
Inzicht in de structurele begrotingspositie 7
Incidentele baten en lasten 7
Weerstandsvermogen en risicobeheersing 8
Beoordeling kengetallen 9
Onderhoud kapitaalgoederen 9
Bezuinigingen op het onderhoud 9
BTW compensatiefonds 10
Omgevingswet 10
Wet digitale overheid en Wet open overheid 11
Toezichtkader Gemeenschappelijke regelingen 11
5. Agenda toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht 12
6. Tot slot 12

1. Inleiding

Ieder jaar ontvangt u relevante en actuele informatie over de wijze waarop wij uw begroting en meerjarenraming beoordelen vanuit onze wettelijke taak, het financieel toezicht. Het is belangrijk om deze informatie te betrekken bij:

- de kaderstelling voor de begroting en
- het vaststellen van uw begroting 2023.

Uw gemeente is verantwoordelijk voor de vaststelling van een begroting die structureel en reëel in evenwicht is. Ieder jaar besluiten wij voor 1 januari over de toezichtsvorm voor uw gemeente voor het komende begrotingsjaar. Dit doen wij op grond van artikel 203 van de Gemeentewet. Regulier is de toezichtsvorm repressief. Wanneer uw begroting niet aan de wettelijke criteria voldoet, is er sprake van preventief toezicht. Regulier is de toezichtsvorm repressief. Wanneer uw begroting niet aan de wettelijke criteria voldoet, is er sprake van preventief toezicht. Preventief toezicht betekent dat wij de begroting en de daaropvolgende wijzigingen eerst moeten goedkeuren voordat u deze kunt uitvoeren. Deze vorm van toezicht is een uitzondering. Wanneer wij overwegen om uw gemeente onder het verscherpte preventieve toezicht te plaatsen, gaan wij eerst met u in overleg. Vervolgens berichten wij u dan vóór 1 januari 2023 over de toezichtsvorm.

Vanuit het financieel toezicht helpen wij gemeenten bij het bevorderen van een gezonde financiële huishouding. Het uitgangspunt is respect voor uw eigen verantwoordelijkheid van besturen. Financieel toezicht is een wezenlijk onderdeel van de “checks en balances” binnen het openbaar bestuur. Daarmee dragen we bij aan het voorkomen van structurele tekorten in uw begroting die niet makkelijk door u zelf op te lossen zijn.

Financieel toezicht draagt bij aan een bestendig en veilig Utrecht met een sterk openbaar bestuur als uitgangspunt. Een bestuur waar de inwoners op kunnen vertrouwen.

In ons Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2020 Gemeenten (GTK) staan de uitgangspunten van ons toezicht. U kunt het GTK vinden op www.provincie-utrecht.nl/GTK. Dit GTK geeft een toelichting op verschillende onderwerpen, zoals:

- Welke vormen van toezicht zijn er? Welke wet- en regelgeving worden gehanteerd bij het toezicht?
- Wat betekent structureel en reëel evenwicht?
- Waar kijken we naar als we beoordelen of uw begroting en meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht is?

In deze begrotingscirculaire leest u over actuele onderwerpen die voor uw begroting 2023 (en jaarrekening) van belang zijn. Deze onderwerpen zijn vooral financieel technisch van aard. Uw college dient hier rekening mee te houden bij het opstellen van de komende begroting. Uw college ontvangt daarom een afschrift van deze circulaire.

Tip! Neem bij vragen contact op met de ambtelijk contactpersoon van uw gemeente!
De provincie beantwoordt graag uw vragen over deze circulaire of de vertaling hiervan in uw begroting.

2. Actuele onderwerpen

Verkiezingen/nieuwe raad

In maart zijn de gemeenteraadsverkiezingen geweest. De financiële situatie van de gemeente zal een belangrijke plaats op de agenda krijgen van de nieuwe gemeenteraden en colleges van burgemeester en wethouders. De kaderstellende en controlerende taak van de raad zal de nodige aandacht vragen. De financiële vooruitzichten zijn op dit moment nog steeds onzeker. Denk aan de financiële consequenties van de herijking van het gemeentefonds, de tegemoetkoming in de zorgkosten voor jeugd, de enorme opgave om Nederland duurzaam te maken en de opgave ruimte.

Uw kaderstellende en controlerende taak brengt de verantwoordelijkheid met zich mee om de begroting 2023 en de meerjarenraming 2024 tot en met 2026 structureel en reëel in evenwicht te houden of te brengen. Een beter inzicht in uw financiële positie zorgt ervoor dat u besluiten met financiële consequenties beter en weloverwogen kunt nemen. Daarnaast kunt u eventuele kaders en wensen aan uw college meegeven met betrekking tot het opstellen van de begroting.

Wij adviseren u deze begrotingscirculaire te gebruiken bij het inwerkprogramma van de nieuwe gemeenteraad (en colleges). Voor nieuwe raadsleden kunnen overheidsfinanciën soms een ingewikkelde puzzel blijken. Mocht er behoefte zijn aan nadere uitleg, dan zijn wij hier graag toe bereid.

Wij attenderen u erop ook kennis te nemen van onze toezichtbrief die wij u aan het eind van ieder jaar toezenden. Hierin staan specifieke aandachtspunten voor uw eigen begroting.

Tip! Op de interbestuurlijk toezichtkaart vindt u de toezichtbrieven over de afgelopen jaren!
De kaart is te vinden op de website van de provincie Utrecht: IBT pagina

Verruiming gemeentelijk belastinggebied

Besluitvorming over de verruiming van het gemeentelijke belastinggebied is één van de onderdelen van de financieel-bestuurlijke verhoudingen die door het vorige kabinet is doorgeschoven naar het kabinet Rutte IV. Andere elementen van de financieel bestuurlijke verhoudingen zijn de herziening van het verdeelmodel van het gemeentefonds, de indexering (de normeringssystematiek) en een uitkeringsstelsel dat is toegesneden op gezamenlijke opgaven.

In het op 15 december 2021 verschenen coalitieakkoord ‘Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst’ zijn de belangrijkste plannen voor de kabinetsperiode opgenomen. Tot 2025 lijkt er volgens het coalitieakkoord aan het eigen belastinggebied van de lokale overheden niets te veranderen. Wel is aangegeven dat er de komende jaren zal worden gewerkt aan een nieuwe financieringssystematiek voor de periode na 2025, waarbij ook alternatieven voor onder andere de onroerende zaakbelastingen worden betrokken. Voorafgaand aan het debat over de regeringsverklaring heeft de Raad van State op 13 januari 2022[1] in een brief aan de Minister van Financiën het kabinet geadviseerd voor een nieuwe stabielere financieringssystematiek voor medeoverheden niet te wachten tot de volgende kabinetsperiode en medio 2022 tot een meerjarig budgettair kader voor medeoverheden te komen.

[1] Afdeling advisering geeft aanbevelingen bij begrotingsbeleid van het nieuwe kabinet - Raad van State

Herijking gemeentefonds/verdelingssystematiek

De beheerders van het gemeentefonds (de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Financiën) hebben een aangepast verdeelvoorstel voor de herijking van het gemeentefonds naar de Tweede Kamer gestuurd. Daarna is er in december 2021 nog een update verschenen. Het aangepaste verdeelvoorstel gaat in op de reacties en vragen die gemeenten en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) stelden over het in februari 2021 gepubliceerde verdeelmodel. Gelijktijdig hebben de fondsbeheerders de VNG en het ROB om advies gevraagd over dit aangepaste voorstel. In oktober 2021 schrijft de ROB dat de nieuwe verdeling van het gemeentefonds beter is dan het oude, maar nog steeds problemen kent. De financiële gevolgen voor een groot aantal gemeenten roept vragen op.

In de maartbrief 2022 gaat het Rijk uit van een ingroeipad. In het begrotingsjaar 2023 wordt het ingroeipad van de herverdeling beperkt tot € 7,50 per inwoner en voor de jaren 2024 en 2025 € 15 per inwoner. Het totale herverdeeleffect komt daarmee op maximaal € 37,50 per inwoner voor- of nadelig.

Opschalingskorting

Sinds 2015 worden gemeenten geconfronteerd met een korting op het gemeentefonds. De opschalingskorting is opgelegd, omdat gemeenten door gedwongen opschaling kosten zouden besparen. In het regeerakkoord van kabinet Rutte II stond de ambitie om te komen tot gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Hierdoor zouden veel gemeenten moeten fuseren. Dit zou moeten leiden tot besparingen op apparaatskosten, vereenvoudiging van regelgeving en minder dubbeling van taken. Er bleek geen draagvlak. De verplichte opschaling is afgeschaft maar de bijbehorende opschalingskorting werd niet afgeschaft. Deze opschalingskorting zou van 2015 tot en met 2025 steeds verder oplopen, tot een structureel bedrag van bijna 1 miljard euro in 2025.

Het niet afschaffen van de opschalingskorting leidde tot veel kritiek bij gemeenten. De afgelopen jaren werd de opschalingskorting bevroren, ofwel incidenteel geschrapt. Voor 2020 kwam dit neer op € 70 miljoen en voor 2021 op € 160 miljoen die gemeenten niet hoefden af te dragen aan het Rijk.

Nu blijkt uit het coalitieakkoord van het kabinet dat de oploop van de opschalingskorting deze kabinetsperiode wordt geschrapt. Hierdoor blijft de opschalingskorting op het gemeentefonds op hetzelfde niveau als de afgelopen 3 jaar. Wat er met de opschalingskorting na de kabinetsperiode gedaan gaat worden, is nog onzeker. Uit de startnota van het kabinet blijkt dat het Rijk vanaf 2026 rekening houdt met een structurele korting op het gemeentefonds van € 675 miljoen.

Sociaal Domein

Het merendeel van de gemeenten heeft bij de begroting 2022 gebruik gemaakt van de mogelijkheid om stelposten op te nemen in de meerjarenraming 2023 tot en met 2025 voor de middelen jeugdzorg. De bedragen komen voort uit de arbitrage uitspraak van de Commissie van Wijzen. Hiervoor geldt een maximum van 75% van het deel dat gemeenten op basis van de verdeling zouden krijgen.

De stelpost is geen budgettaire garantie. Besluitvorming over een structurele oplossing in termen van benodigd budget en aanpassingen in het stelsel voor uitvoering van de Jeugdwet vanaf 2022 heeft nog geen volledige opvolging gekregen in het coalitieakkoord. In het coalitieakkoord wordt er op een aantal punten afgeweken (onder andere de hoogte) van de afspraken van de Commissie van Wijzen, waardoor de compensatie op langere termijn lager is. Dat betekent concreet dat gemeenten die onze richtlijn hebben gevolgd en de maximale stelpost van 75% hebben opgenomen nog aanvullende dekking zullen moeten zoeken.

Onderdeel van de toezegging van de gelden uit de Commissie van Wijzen is de hervormingsagenda. De agenda, waar ook jeugdhulpaanbieders, professionals en cliëntorganisaties aan meewerken, moet concrete maatregelen opleveren die leiden tot een kwalitatief en financieel houdbaar jeugdstelsel. Op dit moment wordt de hervormingsagenda uitgewerkt.

Voor de begroting 2023 is het op dit moment niet duidelijk hoe er met de stelpost “uitkomst onderzoek Jeugdzorg” moet worden omgegaan. Evenals de VNG zijn wij in afwachting of er tijdig een structurele oplossing wordt geboden. Wanneer deze niet tijdig wordt gegeven dan moeten het Rijk, de VNG en

het IPO nadere afspraken maken hoe er in de begroting 2023 – 2026 moet worden gehandeld om te voorkomen dat de gemeenten opnieuw in de problemen komen. Ook hierover zullen wij u (ambtelijk) informeren zodra er meer duidelijk is.

3. Ontwikkelingen Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

De commissie BBV geeft in notities aan op welke wijze een bepaald onderwerp in de begroting verwerkt kan of moet worden. ‘Kan’, omdat de regelgeving meerdere verwerkingsopties toestaat en ‘moet’ als de regelgeving verplicht tot een bepaalde verwerkingswijze. De BBV-notities bevatten dan ook aanbevelingen (‘kan’) en stellige uitspraken (‘moet’) voor de juiste toepassing en uitvoering van het BBV.

Kadernota rechtmatigheid 2022

De commissie BBV geeft via de Kadernota rechtmatigheid haar visie over de invulling van het begrip rechtmatigheid in de rechtmatigheidsverantwoording van de decentrale overheden conform artikel 75, lid 2 BBV. De nota wordt door de commissie BBV geactualiseerd als de ontwikkelingen daar aanleiding toe geven. Voor de jaarrekening 2022 is hier aanleiding toe indien de voorgenomen wetswijziging, waarin het afgeven van een verklaring over de rechtmatigheid bij decentrale overheden wordt geregeld, tijdig wordt afgerond. Met ingang van het verslagjaar 2022 wordt dan de verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders voor de rechtmatigheid benadrukt doordat het college een verantwoording over rechtmatigheid af moet gaan geven in plaats van de accountant.

De gepubliceerde Kadernota rechtmatigheid 2022 gaat dan ook gelden met ingang van het begrotingsjaar 2022 indien bovengenoemde wetswijziging tijdig wordt afgerond.

Ook voor de jaarrekening 2021 is er aanleiding toe de Kadernota rechtmatigheid te actualiseren. Omdat een aantal onderdelen uit de Kadernota rechtmatigheid 2022 los staan van de voorgenomen wetswijziging per 2022, heeft de commissie BBV deze onderdelen als addendum op de Kadernota rechtmatigheid 2018 gepubliceerd.

Notitie Paragraaf bedrijfsvoering

De paragraaf bedrijfsvoering is sinds de introductie van het BBV een verplichte paragraaf in de begroting en het jaarverslag. In deze paragraaf moet ‘ten minste inzicht in de stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering’ worden gegeven. Deze formulering geeft veel ruimte om gemeente-specifiek invulling te geven aan deze paragraaf. Naar aanleiding van een consultatie inzake de Kadernota rechtmatigheid 2022 bleek dat er een brede behoefte was aan een nadere duiding van de inhoud en reikwijdte van de paragraaf bedrijfsvoering. Daarom heeft de commissie BBV besloten om naast de actualisatie van de Kadernota rechtmatigheid een Notitie paragraaf bedrijfsvoering op te stellen.

De Notitie paragraaf bedrijfsvoering gaat in per 2022, waarbij de commissie wel aantekent dat de stellige uitspraken en aanbevelingen die geen directe relatie hebben met het invoeren van de rechtmatigheidsverantwoording ook eerder toegepast mogen worden.

Notitie Lokale heffingen

De begrippen lokale heffingen, gemeentelijke belastingen, leges en retributies hebben allemaal betrekking op bedragen die een gemeente oplegt aan bewoners, bedrijven en forensen/toeristen. De begrippen worden door elkaar gebruikt in de wetgeving hetgeen soms tot onduidelijkheid kan leiden. Aanpassingen in de wetgeving in de afgelopen jaren in combinatie met jurisprudentie leiden in de praktijk nog steeds tot veel vragen rondom de tariefstelling voor lokale heffingen en bijbehorende voorziening(en). In de notitie geeft de commissie BBV dan ook een overzicht van alle relevante aspecten van lokale heffingen en bijbehorende voorzieningen en reserves met betrekking tot vraagstukken van begroting en verantwoording. Het doel van de notitie is inzicht te bieden aan raadsleden en meer specifiek duiding te geven aan vakspecialisten op het gebied van lokale heffingen.

Actualisering Notities

In de planning staat verder in de loop van 2022 actualisering van onder andere de notitie rente en de notitie risicomanagement.

Of deze notities al voor de begroting 2023 geldig zullen zijn is afhankelijk van het moment van verschijnen. De ingangsdatum kunt u terugvinden in de betreffende notitie.

4. Specifieke onderwerpen

Inzicht in de structurele begrotingspositie

Het inzicht in de structurele begrotingspositie van uw gemeente blijft een belangrijk aandachtspunt. Als u de begroting vaststelt waarbij de baten en lasten met elkaar in evenwicht zijn, betekent dit nog niet dat u heeft voldaan aan de Gemeentewet. U heeft de verantwoordelijkheid de begroting structureel in evenwicht vast te stellen. Dit betekent een evenwicht waarbij incidentele/tijdelijke effecten niet mee worden gerekend. Nogmaals dringen wij erop aan het structurele begrotingssaldo, zowel voor het betreffende begrotingsjaar als voor de meerjarenraming, inzichtelijk te presenteren. Hiervoor kunt u gebruik maken van de voorbeelden uit het GTK en uit de notitie Structurele en incidentele baten en lasten van de commissie BBV (hierna: de notitie).

TIP! Neem een helder overzicht op met het structurele begrotingssaldo!
Dit overzicht kunt u opnemen in het raadsvoorstel en de aanbiedingsbrief of in de inleiding van de begroting. In het GTK en de notitie Structurele en incidentele baten en lasten van de commissie BBV kunt u voorbeelden terugvinden die u kunt gebruiken. Is het verschil tussen incidenteel en structureel niet duidelijk? Kijk dan in de genoemde notitie, daarin wordt het verschil uitgelegd.

Incidentele baten en lasten

Een van de verplicht op te nemen overzichten in zowel de begroting als de jaarrekening is het overzicht van incidentele baten en lasten. Dit overzicht stelt u in staat de incidentele (tijdelijke) effecten inzichtelijk te maken en het structurele saldo van uw begroting te bepalen.

De leesbaarheid van dit overzicht wordt vergroot als baten en lasten en incidentele reservemutaties duidelijk gescheiden zijn weergegeven. Daarnaast is het vanuit het BBV verplicht de opgenomen posten te voorzien van een toelichting. Belangrijk daarbij is dat duidelijk wordt waarom de baten of lasten door u als incidenteel zijn bestempeld. Anders gezegd, waarom er géén sprake is van structurele baten of lasten. Structurele baten en lasten zijn immers regel en de incidentele baten en lasten vormen de uitzondering.

Daarnaast is het belangrijk dat u aangeeft welke conclusies getrokken kunnen worden uit de cijfers, zoals antwoord op de vraag: “Wat is het karakter van het begrotingssaldo of resultaat? En “Liggen er incidentele factoren aan ten grondslag of zijn de oorzaken structureel”?

Reservemutaties neemt u altijd in het overzicht op, ongeacht de omvang, omdat in principe alle stortingen in en onttrekkingen aan reserves incidenteel van aard zijn. De uitzonderingen, de structurele reservemutaties, maakt u inzichtelijk op het ook verplichte overzicht van beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves. Alle reservemutaties zijn of opgenomen in dit overzicht of in het overzicht van incidentele baten en lasten. Om het beeld ten aanzien van de reserves compleet te maken neemt u ook het verloop van de reserves op. Dit kan door in een bijlage het overzicht reserves en voorzieningen aan te vullen met de afzonderlijke toevoegingen en onttrekkingen per reserve en per afzonderlijk begrotingsjaar.

TIP! Raadpleeg de handreiking Verduidelijking structurele incidentele baten en lasten.
Deze ambtelijke handreiking is bedoeld als een verduidelijking een geeft aan de hand van voorbeelden een toelichting.

Taakstellingen

Gemeenten waarbij de structurele baten onvoldoende zijn om de structurele lasten te dekken kunnen naast inkomstenverhogende maatregelen kiezen voor het (meerjarig) sluitend maken van de begroting door bezuinigingen, taakstellingen en ombuigingen. Wat wordt bedoeld met deze begrippen:

- Een bezuiniging wordt rechtstreeks op de baten en lasten van de begroting verwerkt. Bij de kadernota wordt vaak aangekondigd op welke posten wordt bezuinigd. In de begroting die u vaststelt zijn deze bezuinigingen verwerkt.
- Een taakstelling is een opgave die de organisatie voor de langere termijn wordt opgelegd. Hieronder valt bijvoorbeeld het voornemen om het personeelsbestand terug te brengen met een opgelegd bedrag of percentage. Om dit te kunnen realiseren moet een plan worden opgesteld en moet er nog rekening gehouden worden met frictiekosten en dergelijke. Pas op langere termijn ontstaan de positieve financiële effecten.
- Een ombuiging heeft een beleidsinhoudelijk overweging en daardoor een politieke lading. Een voorbeeld hiervan is een bezuiniging op onderhoud kapitaalgoederen.

Bij de beoordeling van uw begroting worden de bezuinigingen, taakstellingen en ombuigingen getoetst op hardheid, haalbaarheid en realiteitswaarde. Hiervoor is het volgende van belang.

1. Een bezuiniging is op het programma verwerkt en reëel. Het budget is concreet en de raming is daadwerkelijk verlaagd.
2. Bij een taakstelling is de onderliggende toelichting en het proces dat bij het concretiseren gevolgd gaat worden van belang. Deze toelichting is noodzakelijke informatie voor uw en ons inzicht in uw financiële positie.
3. Een ombuiging vergt een beleidsinhoudelijke afweging, uw besluitvorming is voor onze beoordeling van belang.

Wij constateren dat er bij een aantal gemeenten taakstellingen zijn uit eerdere jaren waaraan nog inhoud moet worden gegeven. Dit vinden wij een zorgelijke ontwikkeling. Alleen wanneer de voorgenomen maatregelen volledig worden gerealiseerd, blijft de financiële stabiliteit van de gemeente gewaarborgd.

TIP! Neem een paragraaf taakstellingen op in uw begroting.
In deze paragraaf kunt u in één oogopslag de opgenomen bezuinigingen, taakstellingen en ombuigingen zien, die verspreid in de begroting zijn geraamd. Ook kunnen in deze paragraaf stelposten (inschattingen of al vrijgemaakte begrotings-ruimte) en nog openstaande taakstellingen in de meerjarenramingen vermeld worden. Daarnaast kunt u hier de voortgang van eerder vastgestelde bezuinigingsmaatregelen toelichten en volgen. Hetzelfde geldt voor eventuele stelposten voor toekomstige financiële onzekerheden. Dit versterkt uw en ons inzicht in de financiële positie van uw gemeente

Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Een belangrijk onderdeel voor de beoordeling van de financiële stabiliteit van een gemeente is de omvang van het weerstandsvermogen. Bij onze begrotingsonderzoeken zien we veel grote financiële

onzekerheden en signaleren we bij veel gemeenten jaarlijks een toename van de risico's. Die ontwikkeling toont aan dat gemeenten in het algemeen continu alert dienen te zijn op het volledig en adequaat in beeld houden van de financiële risico's. Voorkomen dient te worden dat daarbij (substantiële) risico's over het hoofd worden gezien. Ook vraagt deze risico-ontwikkeling wat van de daartegenover gestelde middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om onverwachte, niet begrote kosten te dekken. De gekwantificeerde risico's afgezet tegen de weerstandscapaciteit bepalen immers het weerstandsvermogen van uw gemeente.

Om nadelige financiële consequenties voor de uitkomsten van de begroting of meerjarenraming te voorkomen bij het onverwachts aanwenden van de weerstandscapaciteit is het belangrijk om de middelen van de beschikbare weerstandscapaciteit ook volledig vrij aanwendbaar te houden. Dat houdt in dat wij adviseren om al in de begroting besloten of in de meerjarenraming geraamde inzet van (eventueel een deel van) deze middelen (speelt met name bij algemene reserves) uit te zonderen bij de beschikbare weerstandscapaciteit of eventueel als opgenomen claims nader toe te lichten. Hierdoor wordt een gat in de begroting en/of meerjarenraming voorkomen en een consistente berekening van de weerstandsratio bevorderd.

Beoordeling kengetallen

Het financieel gezond houden van een gemeente gaat verder dan een sluitende begroting. Een aantal jaren geleden zijn financiële kengetallen voorgeschreven in de begroting en het jaarverslag inclusief een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie. Dit is primair gedaan om het inzicht in de financiële positie van de gemeente bij de gemeenteraad te vergroten. De wijze waarop de kengetallen meewegen in de uiteindelijke beoordeling van de financiële positie is voorbehouden aan het horizontale controle- en verantwoordingsproces.

Net als u hebben wij een belang bij inzicht in de financiële positie van uw gemeente. Daarom adviseren wij u de voorgeschreven beoordeling van de kengetallen op te nemen in uw paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing, als deze nog ontbreekt.

<u>Onderhoud kapitaalgoederen</u>

Een gemeente is verantwoordelijk voor een veilige en duurzame leefomgeving voor haar inwoners en geeft daarom ieder jaar grote bedragen uit aan het verkrijgen, vervaardigen en onderhouden van kapitaalgoederen. Denk onder andere aan wegen, riolering, water, groen en gebouwen. De onderhoudskosten kapitaalgoederen zijn uitgaven bedoeld om de kwaliteit van de gemeentelijke eigendommen op een van tevoren vastgesteld onderhoudsniveau te houden of weer te brengen. Dit met als doel het naar behoren te laten functioneren en kapitaalvernietiging te voorkomen. Hierbij worden groot en klein onderhoud onderscheiden. De lasten voor klein onderhoud worden altijd in de exploitatie geraamd in het jaar dat uitvoering plaats vindt. De lasten voor groot onderhoud kunnen op twee manieren worden geraamd: óf via de exploitatie in het jaar van uitvoering of, onder voorwaarden, via een onderhoudsvoorziening. Uit de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen moet blijken:

- Welk onderhouds- en kwaliteitsniveau de gemeente heeft vastgesteld.
- Dat de beheerplannen recent zijn. Een beheerplan mag maximaal vijf jaar oud zijn. Voor het begrotingsjaar 2023 mag het beheerplan dus niet ouder zijn dan 2018. Van deze vijf jaar kan door de raad alleen gemotiveerd afgeweken worden.
- Dat de budgetten in de begroting groot genoeg zijn om het beleid van de gemeente te kunnen uitvoeren.
- Of er al dan niet sprake is van achterstallig onderhoud

Bezuinigingen op het onderhoud

Bezuinigingen op het jaarlijks en groot onderhoud worden door ons alleen onder de volgende voorwaarden als reëel beoordeeld:

- Het lagere kwaliteitsniveau van het onderhoud van de kapitaalgoederen leidt niet tot achterstallig onderhoud of onveilige situaties. Dit dient aannemelijk te worden gemaakt.

- De raad stelt een actueel beheerplan vast op basis van het lagere kwaliteitsniveau.

BTW compensatiefonds

Het BTW compensatiefonds (BCF) is een fonds waaruit de gemeenten worden gecompenseerd voor een belangrijk deel van de door uw gemeente betaalde omzetbelasting (BTW). Als gemeenten diensten of goederen extern inkopen, betalen zij daarover BTW. In tegenstelling tot bedrijven kan uw gemeente die BTW niet terugvorderen van de Belastingdienst. Extern ingekochte diensten zijn daarom al snel duurder dan intern uitgevoerde activiteiten. Bij het BTW compensatiefonds kunnen de gemeenten (grotendeels) de BTW terugvragen die ze hebben betaald over uitbesteed werk. Het fonds is dan ook opgericht om BTW weg te nemen als factor in de afweging van gemeenten tussen uitbesteden en inbesteden (uitvoering door de eigen organisatie).

Er is een directe financiële koppeling tussen het BCF en het Gemeentefonds. Het BTW compensatiefonds kent een plafond. Als het plafond overschreden wordt, komt het verschil ten laste van het gemeentefonds. Bij een realisatie lager dan het plafond komt het verschil ten gunste van het gemeentefonds.

Het is aan de gemeenten zelf om een reële raming voor het BCF op te nemen. Voor de wijze van verwerking van de ruimte in uw begroting en meerjarenraming geldt de volgende richtlijn. De realisatie 2021, zoals deze is opgenomen in de circulaire 2022 is uitgangspunt voor uw raming. Daarnaast maakt u een beargumenteerde inschatting van de toekomstige ruimte met inachtneming van het voorzichtigheidsbeginsel.

Omgevingswet

De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft laten weten voor een zorgvuldige en verantwoorde inwerkingtreding van de Omgevingswet de invoeringsdatum uit te stellen naar 1 januari 2023.

In onze voorgaande begrotingscirculaires hebben wij dit onderwerp al uitgebreid toegelicht en daarbij geattendeerd op de financiële gevolgen voor uw gemeente. Voor nieuwe raadsleden nemen wij de belangrijkste aspecten opnieuw in deze circulaire op.

Met de Omgevingswet wil de overheid de regels voor ruimtelijke ontwikkeling vereenvoudigen en samenvoegen. Hierbij gaat het onder meer om wet- en regelgeving over bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur. Met behulp van 1 digitaal loket wordt het makkelijker om ruimtelijke projecten te starten. Het uitgangspunt blijft dat er een goed evenwicht is tussen het benutten en beschermen van de leefomgeving.

Met de nieuwe wet zijn het Rijk, de provincies en de gemeenten voortaan verplicht een omgevingsvisie te maken. Dit is een strategische visie voor de lange termijn voor de hele fysieke leefomgeving. De belangrijkste uitgangspunten daarbij zijn:

- per gemeente geldt één omgevingsplan;
- het omgevingsplan bevat gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving;
- in een programma staan maatregelen waarmee een bevoegd gezag een omgevingswaarde of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving wil bereiken.

Over het algemeen geven gemeenten aan dat ze inmiddels zijn voorbereid op de invoering van de Omgevingswet. Het is nog niet voor elke gemeente duidelijk wat de gevolgen zijn voor de opbrengsten van leges, zowel wat betreft aantallen als wat betreft de leges per vergunning.

Uitgangspunt is dat de Omgevingswet budgetneutraal kan worden ingevoerd in een periode van 10 jaar. In interbestuurlijk verband is afgesproken dat naar oplossingen zal worden gezocht voor financiële knelpunten.

Een latere inwerkingtreding van de Omgevingswet brengt extra kosten met zich mee. In 2022 zullen deze tijdens een financiële evaluatie in beeld worden gebracht.

Het programma Aan de slag met de Omgevingswet ondersteunt de implementatie van de wet in de praktijk. Het is interessant om uw gemeente op te zoeken op de Aansluitmonitor DSO, waarop staat hoeveel overheidsorganisaties inmiddels zijn aangesloten op de oefenomgeving van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).

Wet digitale overheid en Wet open overheid

Niet alleen bij de woningbouw, energietransitie en klimaatadaptatie staan gemeenten voor grote maatschappelijke opgaven, ook in de digitalisering van de samenleving liggen uitdagingen. In het kader van deze begrotingscirculaire is het vanzelfsprekend belangrijk om te melden dat de financiële gevolgen voor de uitvoering van nieuwe wetgeving en taakmutaties reëel worden opgenomen in de komende begroting en meerjarenraming. Zo hebben ook deze beide wetten gevolgen voor de bedrijfsvoering van gemeenten. Behalve implementatiekosten komen er structureel ook extra taken bij. Gedurende de Covid-19 crisis is het belang van digitale toegankelijkheid alleen nog maar evidenter geworden.

Op 1 mei 2022 treedt de Wet open overheid (Woo) in werking. Deze wet heeft als doel (semi)overheden transparanter en toegankelijker te maken. De wet moet ervoor zorgen dat overheidsinformatie beter vindbaar, uitwisselbaar, eenvoudig te ontsluiten en goed te archiveren is. De Woo komt in de plaats van de huidige Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Een verschil van slechts één letter, maar de nieuwe Woo gaat ook heel wat betekenen voor gemeenten. Zo worden gemeenten verplicht verschillende soorten documenten actief en snel openbaar te maken. Ook verplicht de Woo om gemeenten hun informatiehuishouding op orde te brengen, een bepaling uit de Archiefwet wordt daarbij herhaald in de Woo. Hiermee is een aanzienlijke doorlooptijd gemoeid, de Memorie van Toelichting bij de wet noemt een mogelijke termijn van acht jaar. De financiële gevolgen van de implementatie en uitvoering van de Woo zijn door het Rijk bij de meicirculaire 2021 gecompenseerd met zowel incidentele als structurele middelen.

De invoering van de Wet digitale overheid (Wdo) heeft in 2021 vertraging opgelopen. Vragen van de Eerste Kamer bij het wetsvoorstel hebben ertoe geleid dat de Staatssecretaris van BZK heeft besloten tot een wetswijziging. Het wijzigingsvoorstel is in juni 2021 bij de Tweede Kamer ingediend. De inwerkingtreding is afhankelijk van wanneer de Kamer het wetsvoorstel met wijzigingen bespreekt. De Wdo heeft als doel het regelen van het veilig en betrouwbaar kunnen inloggen voor Nederlandse burgers en bedrijven bij (semi)overheid. Deze wet moet het mogelijk maken om straks via publieke én private inlogmiddelen digitaal zaken te doen met bijvoorbeeld gemeenten en zorginstanties. De Wdo gaat pas gelden als een instantie technisch en organisatorisch klaar is om aan te sluiten. De VNG heeft het Rijk gevraagd om compensatie van de meerkosten voor de gemeenten. Dat is nog niet geregeld.

Toezichtkader Gemeenschappelijke regelingen

Vorig jaar informeerden wij u over de stand van zaken omtrent het GTK voor de gemeenschappelijke regelingen. Reden voor een afzonderlijk toezichtkader voor de gemeenschappelijke regelingen, is dat GTK voor gemeenten niet één op één van toepassing is voor de gemeenschappelijke regelingen. Vanwege de diversiteit aan gemeenschappelijke regelingen (grootte, deelnemers, beleidsvelden), moet dit toezichtkader een handvat zijn voor gemeenschappelijke regelingen bij het opstellen van de begroting.

Wij verwachten in de eerste helft van 2022 het GTK vast te kunnen stellen. Daarmee wordt ingezet dat dit nieuwe GTK voor gemeenschappelijke regelingen bij de begroting 2024 toegepast kan gaan worden.

De wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is inmiddels definitief en treedt in werking per 1 juli 2022. Belangrijke wijzigingen die met ingang van het begrotingsjaar 2023 gelden zijn:

1. Aanpassing begrotingscyclus door drie wijzigingen:
   - de kadernota en voorlopige jaarrekening moeten voor 30 april naar gemeenteraden worden gestuurd in plaats van 15 april;
   - de ontwerpbegroting moet uiterlijk 12 weken voor 15 september voor een zienswijze aan gemeenteraden aangeboden worden, in plaats van 8 weken voor 1 augustus;
   - de begroting van een regeling moet uiterlijk 15 september naar gedeputeerde staten worden gestuurd in plaats van 1 augustus.
2. Artikel 9 van de Wgr is aangescherpt met een bepaling over de reikwijdte van de afspraken die moeten worden gemaakt over het regelen van de gevolgen van de uittreding. Daardoor kan niet langer volstaan worden met een vaststelling door het (algemeen) bestuur. Bestaande gemeenschappelijke regelingen zullen binnen twee jaar moeten worden aangepast nadat deze wijziging in werking is getreden.

5. Agenda toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht

Met de Agenda Toekomst (interbestuurlijk) Toezicht (ATT) geven gemeenten, provincies en Rijk gezamenlijk invulling aan de vernieuwing van het interbestuurlijk en financieel toezicht. Het doel is dat het toezicht zo effectief mogelijk is en past bij een gezamenlijke aanpak van maatschappelijke opgaven.

Het actieplan bestaat uit vijf actielijnen:

1. Versterking verbinden horizontale controle en verticaal toezicht
2. Beter voeren dialoog
3. Beter leren via toezicht
4. Uniformeren uitvoering toezicht
5. Toezichthouder richt zich op gedeelde risico's

Er zijn verschillende werkgroepen in het leven geroepen die per actielijn de gestelde doelen uitwerken. Voor meer informatie postbusATT@minbzk.nl.

In het kader van het opbouwen en/of verbeteren van de gespreksrelaties tussen toezichtontvanger en toezichthouder (actielijn 2) zal verder worden uitgewerkt hoe de dialoog met elkaar kan worden gevoerd. In vervolg op de in 2021 georganiseerde workshops ATT worden een aantal regionale pilots georganiseerd om hier in de praktijkervaring mee op te doen. *Provincies en gemeenten die hieraan zouden willen deelnemen worden opgeroepen zich hiervoor aan te melden bij het programma ATT via* postbusATT@minbzk.nl.

De recent opgerichte werkgroep 'Data gedreven toezicht' gaat onderzoeken welke bestaande data, toezichtinformatie, kennissystemen etc. voorhanden zijn en hoe die beter kunnen worden benut (actielijn 3). Dit kan uitmonden in pilots om ervaringen op te doen om deze beter te gebruiken en te komen tot verbeteringen.

6. Tot slot

In deze circulaire zijn actuele en relevante aandachtspunten opgenomen. Hebt u vragen over deze circulaire dan kunt u contact opnemen met de contactambtenaar voor uw gemeente.

Daarnaast kunt u bij de contactambtenaar voor uw gemeente informatie opvragen over websites of databanken met interessante informatie en cijfers op het gebied het financieel toezicht of over de financiën van gemeenten en gemeenschappelijke regelingen in de provincie. Het ministerie van BZK stelt ook financiële data en informatie beschikbaar op de website Findo.nl, zoals data van

gemeentelijke begrotingen en jaarrekeningen. Deze data kunnen worden gebruikt voor vergelijking en analyse. Als laatste attenderen wij u op de website van de Rijksoverheid waar informatie staat over hoe gemeenten haar financiële situatie op verschillende manieren kunnen (laten) onderzoeken. Bijvoorbeeld zelf met een eigen begrotingsanalyse of bij preventief toezicht met een begrotingsscan met behulp van de provincie en het Rijk of eventueel bij een herindeling met een herindelingsscan.

PROVINCIE UTRECHT

Aan de raad van de gemeente

ONDERWERP	Informatie voor uw begroting 2023 en meerjarenraming 2024-2026	TELEFOONNUMMER	06 – 52 76 95 16
		E-MAILADRES	ria.van.dixhoorn-hoogenboom@provincie-utrecht.nl
DATUM	6 april 2022	DOMEIN/OPGAVE	BDO
DOCUMENTNUMMER	8245DE54	TEAM	BEI/IBT/Financieel toezicht
VAN	A.J.J. van Dixhoorn-Hoogenboom		
BIJLAGE	Begrotingsrichtlijnen 2023		

Geachte raad,

Zoals ieder jaar ontvangt u ook dit jaar een begrotingscirculaire van ons. Deze circulaire is een aanvulling op het Gemeenschappelijk Toezichtkader gemeenten 2020 (GTK 2020). In het GTK 2020 zijn de basisuitgangspunten van het financieel toezicht opgenomen. Financieel-toezicht-GTK2020 In de circulaire (bijlage bij deze brief) informeren wij u over aantal actualiteiten en onderwerpen die wat het financieel toezicht betreft bijzondere aandacht verdienen bij het opstellen van uw begroting 2023 en meerjarenraming 2024 – 2026 en uw jaarrekening.

In maart zijn de gemeenteraadsverkiezingen geweest. De financiële situatie van de gemeente zal waarschijnlijk een belangrijke plaats krijgen op de agenda van de nieuwe gemeenteraden en colleges van burgemeester en wethouders. De financiële vooruitzichten zijn op dit moment nog steeds onzeker. Denk aan de consequenties van de herijking van het gemeentefonds, de tegemoetkoming in de zorgkosten voor jeugd en de enorme opgave om Nederland duurzaam te maken.

Wij zien financiële onzekerheden bij het opstellen van uw begroting en meerjarenraming
Ondanks alle inspanningen in de afgelopen jaren om een structureel en reëel sluitende begroting te presenteren zien we dat de gemeenten in financieel zwaar weer verkeren. Ook het opstellen van de begroting 2023 zal het nodige vergen. Wij realiseren ons dat uw verantwoordelijkheid om een begroting vast te stellen die structureel en reëel in evenwicht is veel inzet en veerkracht vraagt. Wij spreken hiervoor onze waardering uit en ondersteunen onze gemeenten daar waar mogelijk. Gezien alle onzekerheden voert de Vereniging van Nederlandse Gemeenten momenteel gesprekken met het kabinet Rutte IV over de financiële positie van gemeenten op langere termijn. Mochten hier afspraken uit voortkomen die relevant zijn voor het toezichtkader, zullen wij dit vanzelfsprekend met u delen.

Doel van ons financieel toezicht is te voorkomen dat uw gemeente een structureel tekort op de begroting krijgt, dat niet (makkelijk) meer door u zelf op te lossen is. Financieel toezicht is dan ook een wezenlijk onderdeel van de “checks and balances” binnen het openbaar bestuur. Daarnaast draagt financieel toezicht bij aan een bestendig en sterk openbaar bestuur. Een bestuur waar onze inwoners op kunnen bouwen.

Wij beoordelen uw structurele begrotingspositie
Uitgangspunt bij ons financieel toezicht is, dat u onder repressief toezicht blijft. Repressief toezicht betekent dat uw gemeente zonder onze voorafgaande goedkeuring de begroting kan uitvoeren. Daarbij is leidend dat de structurele lasten gedekt moeten zijn door structurele baten. Als u de begroting vaststelt waarbij de baten en

lasten met elkaar in evenwicht zijn, betekent dit nog niet dat u heeft voldaan aan de Gemeentewet. U heeft de verantwoordelijkheid de begroting structureel in evenwicht vast te stellen. Dit betekent een evenwicht waarbij incidentele/tijdelijke effecten niet mee worden gerekend. Wij dringen erop aan het structurele begrotingssaldo, zowel voor het betreffende begrotingsjaar als voor de meerjarenraming, inzichtelijk te presenteren. Hiervoor kunt u gebruik maken van de voorbeelden uit het GTK en uit de notitie Structurele en incidentele baten en lasten van de commissie Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (commissie BBV) Cie BBV onderwerpen

Wij lichten het financieel toezicht graag toe
Voor nieuwe raadsleden kunnen de overheidsfinanciën soms een ingewikkelde puzzel zijn. Wenst u bijvoorbeeld een uitgebreidere toelichting op de begrotingsrichtlijnen, of heeft u vragen over de werkwijze van financieel toezicht en of over de financiële positie van uw gemeente? Wij zijn van harte bereid om met u in gesprek te gaan en een toelichting/presentatie over het financieel toezicht te geven. Neem dan contact op met een van onze financieel toezichthouders.
Gedurende het jaar volgen wij de ontwikkelingen van de financiële positie van uw gemeente. Wanneer wij zien dat de resultaten van jaarrekening, bestuursrapportages of kadernota ongunstig uitpakken, nodigen wij u mogelijk uit voor een overleg. In dit ambtelijk of bestuurlijk overleg geven wij aan welke verbeteringen nodig zijn om te voorkomen dat uw gemeente onder preventief toezicht, indringend toezicht, moet worden geplaatst.

U kunt uw financiën vergelijken met die van andere gemeenten
Het ministerie van BZK stelt financiële data en informatie beschikbaar op de website Findo.nl, zoals data van gemeentelijke begrotingen en jaarrekeningen. Deze data kunnen worden gebruikt voor vergelijking en analyse. Ook op de website van de Rijksoverheid staat informatie over hoe gemeenten haar financiële situatie op verschillende manieren kunnen (laten) onderzoeken. Bijvoorbeeld zelf met een eigen begrotingsanalyse of bij preventief toezicht met een begrotingsscan met behulp van de provincie en het Rijk of eventueel bij een herindeling met een herindelingsscan.
Als laatste attenderen wij u op de website van Interbestuurlijk toezicht van de provincie Utrecht. Hier presenteren wij jaarlijks de toezichtbrieven van de Utrechtse gemeenten. Op de Interbestuurlijk Toezichtkaart IBT kaart ziet u hoe de provincie de gemeenten heeft beoordeeld op alle vormen van Interbestuurlijk Toezicht. Naast financiën zijn dit Omgevingsrecht, Informatiebeheer en Huisvesting vergunninghouders.

Tot slot
Wij sturen een afschrift van deze brief - ter kennisgeving – aan uw college van burgemeester en wethouders. De begrotingsrichtlijnen en de toetsingsaspecten uit het GTK 2020 zijn ook voor het college van belang.
Afgelopen jaar hebben we, als provincies, op verschillende wijzen op rijksniveau aandacht gevraagd voor de financiële situatie van de gemeenten. We blijven dit doen daar waar mogelijk. Samen met u!

Hoogachtend,
Gedeputeerde Staten van Utrecht
namens hen,

R.C.L. (Robert) Strijk
Gedeputeerde Financiën, Organisatie, Economie en Europa