PROVINCIE :: UTRECHT

De raad van de gemeente
Montfoort
Postbus 41
3417 ZG MONTFOORT

30 mrt 2021 / 001003

DATUM	31 maart 2021	TEAM	BEI / IBT Financieel toezicht
NUMMER	82223ADC	REFERENTIE	Mw. A.J.J. van Dixhoorn-Hoogenboom
UW BRIEF VAN		DOORKIESNUMMER	06-52769516
UW NUMMER		E-MAILADRES	ria.van.dixhoorn-hoogenboom@provincie-Utrecht.nl
BIJLAGE	Circulaire begrotingsrichtlijnen en toetsingsaspecten 2022	ONDERWERP	Richtlijnen voor begroting 2022

Geachte raad,

Ieder jaar ontvangt u van ons een begrotingscirculaire. 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. In de circulaire informeren wij u over aantal actuele onderwerpen en onderwerpen die wat het financieel toezicht betreft bijzondere aandacht verdienen bij het opstellen van uw begroting 2022, meerjarenraming 2023 – 2025 en jaarrekening. Deze circulaire vindt u in de bijlage.

Wij zien financiële onzekerheden bij het opstellen van uw begroting 2022.
Afgelopen jaar was een turbulent en onzeker jaar voor het opstellen van uw begroting. We zien dat de gemeenten in financieel zwaar weer verkeren, desondanks is het de meeste gemeenten gelukt om dankzij hun inspanningen een structureel en reëel sluitende begroting te presenteren. Ook het opstellen van de begroting 2022 zal het nodige van u vergen. Er is op het moment van het schrijven van deze brief nog geen duidelijkheid over een aantal onderwerpen, die de financiële positie van de gemeenten raken. We denken hierbij aan de herijking van het Gemeentefonds en een structureel hogere vergoeding voor de kosten Jeugdzorg. Ook de impact van de Coronapandemie op onze samenleving en de economie dragen bij aan deze financiële onzekerheid. 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. 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 "check 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. Het inzicht in de structurele begrotingspositie van

uw gemeente blijft een belangrijk aandachtspunt. Nogmaals dringen wij er bij u op aan om het begrotingssaldo, zowel voor het betreffende begrotingsjaar als voor de meerjarenraming, inzichtelijk te presenteren. Wij adviseren u hiervoor gebruik te maken van de voorbeelden uit het GTK 2020 en uit de notitie "Structurele en incidentele baten en lasten" van de commissie Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (commissie BBV). Ook bevelen wij u aan het structureel begrotingssaldo op deze wijze in de aanbiedingsbrief bij of in de inleiding van de begroting op te nemen.

Wij lichten het financieel toezicht graag toe.
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, verscherpt toezicht, moet worden geplaatst.

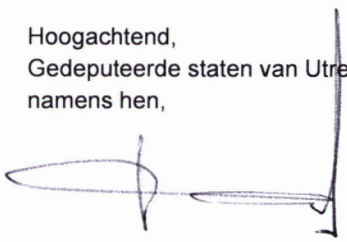
Ook op uw initiatief kan een overleg plaats vinden. Wenst u bijvoorbeeld een uitgebreidere toelichting op de begrotingsrichtlijnen, of heeft u vragen over de werkwijze van financieel toezicht en of over de financiële positie van uw gemeente? Wij zijn van harte bereid om met u in gesprek te gaan. Neem dan contact op met Ria van Dixhoorn. U kunt haar hierover mailen (ria.van.dixhoorn-hoogenboom@ provincie-Utrecht.nl) of bellen (telefoonnummer 06-52769516).

Wij presenteren jaarlijks de toezichtbrieven van de Utrechtse gemeenten op onze website. 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, Informatie- en archiefbeheer 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

PROVINCIE UTRECHT

Begrotingsrichtlijnen

en

toetsingsaspecten

Aandachtspunten voor:

Het opstellen van de begroting 2022

en de meerjarenraming 2023 - 2025

Bijlage bij brief d.d. 31 maart 2021
gericht aan de Utrechtse gemeenteraden
en
Bijlage bij brief d.d. 31 maart 2021
gericht aan de colleges van burgemeester en wethouders
van de Utrechtse gemeenten

Maart 2021

Inhoud

1. Inleiding 2
2. Actuele onderwerpen 3
Covid-19 3
Herijking gemeentefonds/verdelingssystematiek 3
Sociaal Domein 4
3. Ontwikkelingen Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) 5
Notitie Rechtmatigheidsverantwoording 5
Notitie Meerjarig financieel inzicht 5
Notitie Hoofdlijnen van het BBV 6
Actualisering Notities 6
4. Specifieke onderwerpen 6
Inzicht in de structurele begrotingspositie 6
Taakstellingen 7
Onderhoud kapitaalgoederen 7
Weerstandsvermogen en risicobeheersing 8
Omgevingswet en -visie 9
Omgevingswet 9
Omgevingsvisie 9
Financiële gevolgen voor uw gemeente 9
Duurzaamheid/energietransitie/klimaat 9
Gemeenschappelijke regelingen 10
Gemeentelijke bijdragen 10
Toezichtkader Gemeenschappelijke regelingen 10
Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen 10
5. Agenda toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht 11
6. Tot slot 12
Bijlage: Proces financieel toezicht in aanloop naar de besluitvorming toezichtsvorm 2022 13

1. Inleiding

Ieder jaar ontvangt u relevante en actuele informatie over de wijze waarop wij uw begroting en meerjarenraming beoordelen. Dit doen wij vanuit onze wettelijke taak, het financieel toezicht. U dient deze informatie te betrekken bij de vaststelling van uw begroting 2022.

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 preventieve toezicht. Preventief toezicht betekent dat wij de begroting en de daarop volgende 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 2022 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 2022 (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

Covid-19

Het is zeer ongewis wat de financiële effecten van de corona-crisis (onderzoek in opdracht van de VNG) zijn op de begroting 2022 en de meerjarenraming 2023-2025. Toch vragen wij u de financiële effecten van de corona-crisis zo goed mogelijk in beeld te brengen. De meest voorkomende situaties zijn:

1. U houdt in de begroting en meerjarenraming geen rekening met de corona-crisis c.q. u raamt de financiële gevolgen van de corona-crisis budgettair neutraal.

   De financiële effecten van de corona-crisis zijn door u niet (goed) in te schatten of u gaat ervan uit dat het Rijk de financiële gevolgen van de corona-crisis (grotendeels) compenseert. U verwerkt dan eventuele werkelijke financiële gevolgen bij tussentijdse rapportages en op jaarrekeningbasis. Wij verwachten van u dat u inschat welke financiële risico's uw gemeente loopt door de corona-crisis. Dit vermeldt u in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing.

2. U houdt in de begroting en meerjarenraming rekening met incidentele en/of structurele baten en lasten.

   U schat zo reëel als mogelijk de financiële gevolgen van de corona-crisis in, waarbij u aangeeft wat incidentele en wat structurele baten en lasten zijn.

Wij vragen u de gemaakte keuze duidelijk in de begroting aan te geven en deze toe te lichten. Alleen dan kunnen we beoordelen of de gekozen methodiek voldoende aannemelijk, geloofwaardig en daarmee aanvaardbaar is. Dit kunt u bijvoorbeeld in de inleiding vermelden. We betrekken dit bij ons oordeel over de plausibiliteit van de ramingen.

Herijking gemeentefonds/verdelingssystematiek

Op 2 februari 2021 is het voorstel voor de nieuwe integrale verdeling van het gemeentefonds (inclusief onderdeel Beschermd Wonen) openbaar gemaakt. De fondsbeheerders van het gemeentefonds (de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Financiën) hebben dit voorstel ter advisering voorgelegd aan de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). Na ontvangst van het advies van de ROB start de consultatie van gemeenten. Vervolgens zal ook actualisatie van de cijfers naar een definitieve stand plaatsvinden. De herijking is door het huidige kabinet in een breder perspectief geplaatst van zowel financiële en bestuurlijke verhoudingen en de financiële positie van gemeenten. Daarmee wordt bedoeld dat naast de verdeling en de omvang van het gemeentefonds er ook nog lopende gesprekken met gemeenten plaatsvinden. Die gesprekken gaan onder andere over de toereikendheid van de financiering van de jeugdzorg. Ook voor de verruiming en modernisering van het gemeentelijk belastinggebied en de evaluatie van de normeringssystematiek komen in deze gesprekken aan de orde. Het huidige kabinet zal geen besluit meer nemen over de herijking. De besluitvorming over de invoering van de nieuwe verdeling wordt overgelaten aan het volgende kabinet. Daardoor is de voorgestelde invoeringsdatum verschoven naar 1 januari 2023.

De voorgestelde herijking leidt zonder meer tot herverdeeleffecten. Daardoor kunnen sommige gemeenten voordeel en andere gemeenten nadeel ondervinden. Voor sommige gemeenten zijn die voorlopige effecten erg groot. Het voorstel is om de herverdeeleffecten te spreiden over een aantal jaren. Daarbij gaat het Rijk uit van een ingroeipad van € 15 per

inwoner per jaar. Het maximale herverdeeleffect geldt voor zowel voor- als nadeelgemeenten. Dat betekent dat de herijking voor een gemeente het eerste jaar een maximum nadeel of voordeel heeft van € 15 per inwoner. Dit maximum kan de volgende jaren oplopen afhankelijk van het totale herverdeeleffect. Het sociaal domein is nog in beweging, daarom wordt voor de herverdeling van dit domein een evaluatie na vier jaar ingebouwd.

Er is nog veel onzekerheid over de uiteindelijke definitieve effecten van de herijking. Gemeenten hebben vragen over hoe zij hiermee om moeten gaan. Op dit moment wachten we op de actualisatie, de verschillende adviezen daarover en het uiteindelijke besluit van het nieuwe kabinet. Op dit moment vinden we het dan ook zeer voorbarig om al rekening te houden met deze herverdelingseffecten. We raden u dringend aan om het voorzichtigheidsbeginsel te hanteren bij het opstellen van de begroting 2022 en de meerjarenraming 2023-2025.

Het Rijk informeert de gemeenten uiterlijk via de meicirculaire 2022 van het gemeentefonds. Dit om ervoor te zorgen dat de voorgestelde invoeringsdatum van 1 januari 2023 wordt gehaald. Zodra er meer duidelijkheid is zullen wij u informeren.

Sociaal Domein

Bij de begroting 2021 hebben de meeste de gemeenten verregaande maatregelen getroffen om een structureel en reëel sluitende begroting te kunnen vaststellen. Deze maatregelen hebben vooral betrekking op het sociaal domein. Veel gemeenten ramen de taken en de te nemen maatregelen reëel in. Deze gemeenten maken duidelijk dat de inkomsten vanuit het Rijk niet voldoende zijn om de kosten in het sociaal domein te compenseren. Daardoor ontstaan er tekorten bij gemeenten.

De afgelopen twee jaar hebben de fondsbeheerders (van de algemene uitkering) samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) gewerkt aan een nieuwe verdeling van het gemeentefonds. De invoering van de nieuwe verdeling verschuift naar 1 januari 2023. Er vinden namelijk nog gesprekken plaats met de VNG en ROB over de uitkomsten van het onderzoek over de herijking. Daarnaast verwachten wij dat de financiële posities van de gemeenten en de toereikendheid van de financiering van de jeugdzorg invloed zullen hebben op de herijking.

Het onderzoeksbureau AEF (Andersson Elffers Felix) heeft in 2020 een onderzoek uitgevoerd naar de financiële tekorten in de jeugdzorg (Stelsel in groei (vng.nl)). Uit dit onderzoek blijkt dat gemeenten na de decentralisatie in een paar jaar tijd veel meer zijn gaan uitgeven aan jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering. Het volgende kabinet zal een besluit nemen over structurele budgetten of aanpassingen in het stelsel voor de uitvoering van de Jeugdwet vanaf 2022. De uitkomsten van het onderzoek zijn erg belangrijk en worden daarom tijdens de komende kabinetsformatie besproken. De uitkomsten zijn o.a. belangrijk vanwege de jeugdhulpplicht van gemeenten en de noodzaak van het vaststellen van structureel en reëel sluitende begrotingen.

In de begroting 2021 zijn de uitgaven voor de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) erg toegenomen. Die toename komt door de invoering van het abonnementstarief en de vergrijzing. De stijgende vraag naar Wmo-ondersteuning zorgt ervoor dat de lasten toe kunnen nemen waardoor financiële mogelijkheden van gemeenten kleiner worden. Wij verwachten bij de begroting 2022 opnieuw tekorten.

Bij de begroting 2022 gebruiken we voor de beoordeling van de raming voor het sociaal domein voorlopig dezelfde richtlijnen als vorig jaar (begroting 2021). Deze richtlijnen zijn:

- Voor de jaren 2023 tot en met 2025 kan door de gemeente een stelpost 'Uitkomst onderzoek jeugdzorg' geraamd worden: per gemeente naar rato van de € 300 miljoen per jaar.
- Deze stelpost 'Uitkomst onderzoek jeugdzorg' kan de gemeente inzetten als structureel dekkingsmiddel.
- U benoemt deze stelpost in de risicoparagraaf en weegt dit mee in de berekening van het weerstandsvermogen. Het is immers nog onzeker of de inkomsten daadwerkelijk ontvangen worden na 2022.Voorwaarde is dat de gemeente zelf ook maatregelen neemt, zoals de transformatie rondom jeugdzorg en Wmo die is gericht op de beheersing van de kosten.

In onze rol van toezichthouder beoordelen wij of de ramingen en de taakstellingen in de begroting en meerjarenraming voor het sociaal domein reëel zijn en welke risico's gemeenten lopen. Daarbij kijken we ook naar de realisatie van de laatste jaarrekeningen, de verwachte realisatie voor het jaar 2021 en de verslagen van de accountant.

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", wanneer de regelgeving meerdere verwerkingsopties toestaat en "moet" omdat 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.

Notitie Rechtmatigheidsverantwoording

De verwachting is dat het college van burgemeester en wethouders met ingang van het boekjaar 2021 via de jaarrekening verantwoording af gaat leggen over rechtmatigheid. Dat heeft tot gevolg dat de accountant alleen nog de getrouwheid van deze rechtmatigheidsverantwoording controleert maar geen apart accountantsoordeel over de rechtmatigheid meer afgeeft. De Kadernota rechtmatigheid was met name gericht op de accountantscontrole. Vanwege de te verwachte wijziging heeft de commissie BBV besloten een notitie Rechtmatigheidsverantwoording te publiceren (naar verwachting in het 1e kwartaal 2021). Deze notitie is geschreven voor het college en de raad. De volgende onderwerpen komen daarbij onder andere aan bod.

- De rol van de raad
- De criteria waarover het college zich dient te verantwoorden
- De keuzemogelijkheden over de verantwoordingsgrens en de gevolgen van deze keuze.

Notitie Meerjarig financieel inzicht

De commissie BBV heeft in september 2020 de notitie Meerjarig financieel inzicht voor de raad gepubliceerd. Het doel van deze notitie is om de samenhang helder te maken tussen diverse onderdelen uit de begroting en de jaarrekening. Die samenhang kan het voor u eenvoudiger maken om een oordeel te vormen over de financiële positie van uw gemeente. Maar ook om de gevolgen te overzien van bepaalde beleidskeuzes voor de ontwikkeling van die financiële positie. De notitie gaat specifiek in op een aantal voorgeschreven onderdelen die als doel hebben om de raad (meer) inzicht te geven in de financiële positie van de gemeente, zowel op de korte als de langere termijn.

Notitie Hoofdlijnen van het BBV

In februari 2020 heeft de commissie BBV de volgende notitie geactualiseerd: "Besluit Begroting en Verantwoording op hoofdlijnen verklaard, externe verslaggeving voor decentrale overheden". Het doel van deze notitie is om ervoor te zorgen dat de begroting en jaarstukken van gemeenten op een eenduidige manier worden geïnterpreteerd en toegepast. In de notitie staan uitgangspunten en principes die belangrijk zijn voor het opstellen en inrichten van deze stukken en er is toegelicht waarom deze belangrijk zijn. Het document gaat alleen in op de financiële informatie. De principes die ten grondslag liggen aan het begrotingsstelsel dat voor gemeenten is voorgeschreven in het BBV staat daarbij centraal.

Actualisering Notities

De commissie is verder van plan om in de loop van 2021 onder andere de volgende notities te actualiseren:

- Rente
- Lokale heffingen

Of de notitie al voor de begroting 2022 geldig is, 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. Wij dringen er nogmaals bij u op aan om het begrotingssaldo inzichtelijk te presenteren, zowel voor het betreffende begrotingsjaar als voor de meerjarenraming.

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.

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 wordt begrijpelijker wanneer de baten en lasten en incidentele reservemutaties duidelijk gescheiden zijn weergegeven. Daarnaast is het verplicht om de opgenomen posten helder toe te lichten. Deze toelichting kunt u in het overzicht zelf opnemen, maar kunt u ook een aparte toelichting onder het overzicht opnemen. Geef daarbij duidelijk aan 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 het karakter is van het begrotingssaldo of resultaat. Liggen er incidentele factoren aan ten grondslag of zijn de oorzaken structureel.

Wij wijzen u erop dat u in de begroting en jaarrekening ook de structurele reservemutaties inzichtelijk dient te maken. Dit doet u door het verplichte overzicht van beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves op te nemen. Reservemutaties zijn dan of opgenomen op dit overzicht of op het overzicht van incidentele baten en lasten. Deze mutaties vormen tezamen met het totaal van de mutaties van de reserves.

Om het beeld ten aanzien van de reserves compleet te maken adviseren wij u ook het verloop van de reserves inzichtelijk te maken. 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.

Taakstellingen

Veel gemeenten hebben te maken met bezuinigingsoperaties en takendiscussies. Voor een goede beoordeling is het nuttig om specifiek in te gaan op deze onderdelen bij de toelichting op de financiële positie en bij de meerjarenraming. U vermeldt in de toelichting van de stelposten en taakstellingen concreet op welke wijze de voorgenomen bezuinigingen en het nieuwe beleid voor de komende jaren zijn vertaald in de begroting. Deze toelichting is noodzakelijke informatie voor uw en ons inzicht in de beoordeling van de financiële positie.

Wij beoordelen de taakstellingen veelal positief op hardheid en haalbaarheid. We zien helaas dat de omvang van de taakstellingen toeneemt, dit vinden we een zorgelijke ontwikkeling. Alleen wanneer de voorgenomen taakstellingen en bezuinigingen volledig worden gerealiseerd, blijft de financiële stabiliteit van de gemeente gewaarborgd.

TIP Neem een paragraaf Taakstellingen en stelposten op in uw begroting!
Deze paragraaf geeft een totaalbeeld van de opgenomen bezuinigingsmaatregelen, taakstellingen, stelposten 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. Daarnaast kunt u hier de voortgang van eerder door u vastgestelde bezuinigingsmaatregelen toelichten. Hetzelfde geldt voor eventuele stelposten (inschattingen of al vrijgemaakte begrotingsruimte) voor toekomstige financiële onzekerheden. Dit versterkt het inzicht in de financiële positie van uw gemeente.

Onderhoud kapitaalgoederen

Veel gemeenten hadden bij het opstellen van de begroting 2021 (en van 2020) door onder andere het sociaal domein moeite om de financiën op orde te krijgen. In tijden dat de financiële middelen beperkt zijn, neemt de kans toe dat het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen minder prioriteit krijgt. Dit kan op de langere termijn leiden tot vormen van achterstallig onderhoud en/of kapitaalvernietiging. Dit jaar schenken wij extra aandacht aan de kwaliteit van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen.

Daarbij onderzoeken wij onder meer of deze paragraaf voldoende ingaat op de volgende onderwerpen met meerjarige financiële consequenties:

- de actualiteit van de diverse onderhoudsplannen;
- de looptijd van de onderhoudsplannen;
- het al dan niet hebben van achterstanden in het beheer en onderhoud van de kapitaalgoederen;
- het reserveren van middelen voor de uitvoering van regulier klein en groot onderhoud;
- vervangingsinvesteringen in kapitaalgoederen.

Let op! Het is belangrijk om de kwaliteit van het onderhoud van de kapitaalgoederen te blijven monitoren en op tijd een inschatting te maken van eventueel toekomstig (groot) onderhoud. De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen verdient daarom extra aandacht.

Weerstandsvermogen en risicobeheersing

De informatiewaarde van de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing kan verbeterd worden. Om de informatiewaarde te verbeteren adviseren wij u het volgende:

- Geef in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing duidelijk het door u vastgestelde beleid aan. Dat geldt voor de inventarisatie en kwantificering van de risico's maar ook voor de aan te houden weerstandscapaciteit in relatie tot deze kwantificering.
- Geef daarnaast aan wat volgens u de minimale hoogte of marge van de weerstandsratio zou moeten zijn.

Dit zijn verplichte onderdelen van deze paragraaf. Daarnaast adviseren wij u om het verloop, van de beschikbare weerstandscapaciteit en de benodigde weerstandscapaciteit (en hiermee ook de weerstandsratio) in de paragraaf op te nemen. Door dit op te nemen ontstaat er aanzienlijk meer inzicht in het gemeentelijke weerstandsvermogen dan wanneer u alleen de informatie van het betreffende jaar opneemt. Hierbij kunt u ook aangeven en toelichten welke risico's groter/kleiner worden of verdwijnen.

Het is belangrijk om bij de risico's de mogelijke scenario's te schetsen met de (beleidsmatige) opties. U bent daardoor beter in staat om de niet geraamde financiële consequenties zo goed mogelijk in beeld te brengen (inventariseren) en te beheersen. Op basis van de geïnventariseerde risico's bepaalt u de gewenste omvang van de benodigde weerstandscapaciteit. Ook de niet-financiële ontwikkelingen spelen een rol bij risicomanagement, maar ook voor de bepaling van de weerstandscapaciteit en in het verlengde daarvan het weerstandsvermogen. Een duidelijk voorbeeld hiervan zijn de gevolgen van de coronapandemie. bijvoorbeeld de impact op de gezondheid leidt op termijn ook tot financiële gevolgen. Als gevolg van de coronapandemie nemen de risico's voor gemeenten en verbonden partijen toe.

Omgevingswet en -visie

In onze begrotingscirculaire van vorig jaar (begrotingscirculaire 2021) informeerden wij u al uitgebreid over beide onderwerpen. Zoals bekend is de invoeringsdatum van de Omgevingswet verschoven naar 1 januari 2022. Wat we vorig jaar schreven is nog steeds actueel.

Omgevingswet

Zoals u weet, wordt de wet- en regelgeving voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water gebundeld en is het de bedoeling om het aanvragen van vergunningen te vereenvoudigen. Dit betekent één wet waarbij ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving stimuleert en kwaliteit samenkomen. De gebruikers staan hierbij centraal.

Omgevingsvisie

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. De belangrijkste uitgangspunten daarbij zijn:

- gemeenten dienen een omgevingsvisie op te stellen;
- per gemeente geldt één omgevingsplan;
- gemeenten werken de omgevingsvisie uit in een omgevingsplan en programma's;
- 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.

Gemeenten krijgen een overgangstermijn van drie jaar om de omgevingsvisie vast te stellen. De verplichting voor gemeenten om een omgevingsvisie te hebben en het tijdstip daarvoor wordt bij Koninklijk Besluit vastgelegd.

Financiële gevolgen voor uw gemeente

Wij zien dat de betrokken partijen volop bezig zijn met de voorbereidingen. Het is erg belangrijk om goed in te schatten wat er op uw gemeente afkomt en hoe u zich voldoende op deze wet voorbereidt. Daarbij past ook de vraag wat de financiële gevolgen voor uw gemeente zullen zijn.

Denk aan:

- Welk personeel is wel en niet nodig?
- Hoe begeleidt u het implementatieproces?
- Moet u uw medewerkers opleiden?
- Wat betekent dit voor ICT?
- Wat kost het om de omgevingsdocumenten te ontwikkelen?
- Wat zijn de effecten voor de raming van de legesopbrengsten?

Duurzaamheid/energietransitie/klimaat

De komende jaren ligt er een enorme opgave om Nederland duurzaam te maken. Tegengaan van klimaatverandering, aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering en een overgang naar een circulaire economie zijn hierbij noodzakelijk. Om dat te realiseren is het Interbestuurlijk Programma (IBP) van start gegaan. In het IBP hebben het Rijk en de decentrale overheden vastgelegd dat hun samenwerking op een aantal grote

maatschappelijke thema's wordt verbeterd, waaronder duurzaamheid en klimaat. Inhoudelijke afspraken over het klimaat zijn vastgelegd in het Klimaatakkoord. Ook bedrijfsleven en maatschappelijke partijen dragen hun verantwoordelijkheid voor het klimaatakkoord.

Elke gemeente, provincie en ook waterschap werkt op dit moment binnen regio's samen met stakeholders aan een Regionale Energiestrategie (RES). De RES is een instrument om samen keuzes te maken voor de opwekking van duurzame elektriciteit, de warmtetransitie in de bebouwde omgeving en de daarvoor benodigde opslag en energie infrastructuur.

Van decentrale overheden wordt verwacht dat zij een groot deel van de toename van de algemene uitkering besteden aan het klimaatbeleid en de energietransitie. Gemeenten besteden in de huidige, economisch onzekere tijden minder budget aan het klimaat met als gevolg dat zij de afspraken over het klimaat niet (geheel) kunnen nakomen.

Gemeenschappelijke regelingen

Gemeentelijke bijdragen

Bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen maken een belangrijk deel uit van gemeentebegrotingen. De raming die u in uw begroting opneemt als bijdrage in de gemeenschappelijke regeling dient gelijk te zijn aan de gemeentelijke bijdrage in de begroting van de gemeenschappelijke regeling. Wij vragen u in de paragraaf verbonden partijen deze bijdrage inzichtelijk te maken, niet alleen voor het begrotingsjaar, maar ook voor de jaren van de meerjarenraming.

Toezichtkader Gemeenschappelijke regelingen

Bij het verschijnen van het GTK voor gemeenten hebben we u laten weten dat er een afzonderlijk gemeenschappelijk toezichtkader voor gemeenschappelijke regelingen wordt gemaakt.

De reden hiervoor is dat niet alle kaders die voor gemeenten gelden één op één op gemeenschappelijke regelingen van toepassing zijn. Bovendien kennen we binnen gemeenschappelijke regelingen veel diversiteit in grootte, aantal deelnemers en beleidsvelden, elk met een eigen dynamiek. De focus bij gemeenschappelijke regelingen ligt op de risico's voor de deelnemende gemeenten. Daarvoor was een verdere uitwerking nodig, die landelijk door de provincies is opgepakt.

Inmiddels is het concept toezichtkader voor gemeenschappelijke regelingen in concept gereed. Deze is ter consultatie voorgelegd aan enkele gemeenschappelijke regelingen. Eventuele reacties zullen we verwerken in het concept. We verwachten dat dit toezichtkader met ingang van het begrotingsjaar 2023 voor alle gemeenschappelijke regelingen in Nederland gaat gelden. De introductie van het nieuwe kader zal plaatsvinden nadat de wijzigingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) in werking zijn getreden. In de volgende paragraaf leest u meer over de wijzigingen van de Wgr. Tot die tijd geldt het gemeenschappelijk toezichtkader "Kwestie van evenwicht!" uit 2014 voor de gemeenschappelijke regelingen.

Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)

Overheden werken steeds meer en intensiever met elkaar samen. Het doel van deze samenwerking is om de maatschappelijke opgaven van lokale overheden te kunnen realiseren en de bestuurlijke slagkracht te vergroten. Dat gebeurt op verschillende niveaus en op verschillende manieren, onder andere via gemeenschappelijke regelingen. In de

praktijk ervaren gemeenteraden en individuele raadsleden een te grote afstand tot gemeenschappelijke regelingen. Om de positie van de gemeenteraden te versterken, is een wijziging van de Wgr in procedure. De instrumenten worden aangepast, die de volksvertegenwoordiging kan gebruiken om de eigen controlerende en kaderstellende rol bij gemeenschappelijke regelingen beter in te kunnen vullen. De wijziging heeft ook als doel om de democratische legitimatie van de besluitvorming binnen een gemeenschappelijke regeling te vergroten.

We noemen een aantal belangrijke wijzigingen die met ingang van het begrotingsjaar 2023 gelden:

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, en
   - 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 wordt 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. Deze wijzigingen gaan voor het eerst gelden voor de begrotingscyclus 2023. Nadere informatie: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/35513

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.

In onze vorige begrotingscirculaire informeerden wij u al over de ATT, waarin is beschreven hoe we de komende jaren het (interbestuurlijk) toezicht verder gaan door ontwikkelen. In 2020 is hiervoor een Actieplan opgesteld en is samen met toezichtontvangers en toezichthouders gekeken naar de uitwerking van de verschillende actielijnen.

De vijf actielijnen zijn:

1. Versterken verbinding 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

Per actielijn zijn acties benoemd en is het doel aangegeven zoals dat in de ATT is opgenomen. Inmiddels is er vorig jaar (2020) gestart met risicosessies voor de verschillende (interbestuurlijk) toezicht terreinen (in kader van actielijn 5). Dit jaar worden in het kader van actielijnen 2 en 3 workshops georganiseerd met toezichtontvangers en toezichthouders om ervaringen van (interbestuurlijk) toezicht te delen. De data voor sessies met het werkveld van financieel toezicht zijn op dit moment nog niet bekend.

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.

Bijlage: Proces financieel toezicht in aanloop naar de besluitvorming toezichtsvorm 2022

In de onderstaande tabel ziet u welke stappen wij (op hoofdlijnen) volgen:

Activiteit	**Wanneer**	**Wie**
Proces en criteria schriftelijk communiceren met gemeenten (begrotingscirculaire)	Maart	Gedeputeerde Staten
Traject preventieve gemeenten	Doorlopend	Provincie
Uiterste inzenddatum jaarrekeningen gemeenten (verplicht op grond van de Gemeentewet)	15 juli	Gemeenten
Beoordeling jaarrekeningen met bijbehorende accountantsrapporten van gemeenten	2e en 3e kwartaal	Provincie
Ambtelijke ontvangst en beoordeling van door de colleges vastgestelde concept-programmabegrotingen en meerjarenramingen	Oktober	Provincie
Uiterste inzenddatum van de door de raden vastgestelde programmabegroting (verplicht op grond van de Gemeentewet)	15 november	Gemeenten
Voorstel toezichtsregimes	Begin december	Gedeputeerde
Hoorzitting met (een delegatie of vertegenwoordiging van) de raden van gemeenten op het voornemen om preventief toezicht in te stellen.	Direct na besluit over voorstel toezichtregimes	Gedeputeerde
Voorstel definitieve toezichtsvorm gemeenten	Eind december	Gedeputeerde
Brieven over de toezichtsvorm verzenden aan de raden van de gemeenten (en in afschrift aan colleges van B&W)	Eind december	Gedeputeerde
Bekrachtiging definitief besluit toezichtsvorm	Eerste GS-vergadering in januari 2022	Gedeputeerde Staten