BEGROTINGSCIRCULAIRE 2023

Inhoud

1. Inleiding 2
2. Gedeputeerde Staten bepalen jaarlijks welke toezichtsvorm wordt toegepast 2
Gedeputeerde Staten houden repressief of preventief toezicht 2
Wanneer houden Gedeputeerde Staten repressief toezicht? 3
Wanneer houden Gedeputeerde Staten preventief toezicht? 3
Uitganspunten voor het bepalen van de toezichtsvorm 4
3. Actuele onderwerpen 4
Verkiezingen/nieuwe raad 4
Verruiming gemeentelijk belastinggebied en andere financieel bestuurlijke verhoudingen 4
Herijking gemeentefonds/verdelingssystematiek 5
Opschalingskorting 5
4. Ontwikkelingen Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) 6
Kadernota rechtmatigheid 2022 6
Notitie Paragraaf bedrijfsvoering 6
Notitie Lokale heffingen 7
Actualisering Notities 7
5. Specifieke onderwerpen 7
Inzicht in de structurele begrotingspositie 7
Incidentele baten en lasten 7
Weerstandsvermogen en risicobeheersing 8
Onderhoud kapitaalgoederen 9
Grondexploitatie 10
BTW compensatiefonds 10
Omgevingswet 10
Wet digitale overheid en Wet open overheid 11
Toezichtkader Gemeenschappelijke regelingen 12
6. Agenda toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht 12
7. Tot slot 13

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 heeft de verantwoordelijkheid om een begroting vast te stellen die structureel en reëel in evenwicht is. Ieder jaar besluiten wij, op grond van artikel 203 van de Gemeentewet, voor 1 januari of uw gemeente voor het komende begrotingsjaar onder repressief of preventief toezicht valt. De financieel toezichthouder helpt gemeenten bij het bevorderen van een gezonde financiële huishouding, waarbij respect voor de eigen verantwoordelijkheid van besturen het uitgangspunt is. Financieel toezicht is dan ook een wezenlijk onderdeel van de "checks en balances" binnen het openbaar bestuur en draagt hiermee bij aan het voorkomen dat een gemeente niet meer in staat is financiële tekorten zelf op te lossen.

Financieel toezicht draagt bij aan een bestendig en veilig Overijssel met een sterk openbaar bestuur als uitgangspunt. Een bestuur waar de inwoners op kunnen vertrouwen. In ons Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2020 Gemeenten (GTK) hebben we de uitgangspunten van ons toezicht opgenomen. In dit GTK komen onder andere de volgende onderwerpen aan bod:

- 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 geven wij u actuele onderwerpen mee die voor uw begroting 2023 (en de jaarrekening 2023) van belang zijn. Deels zijn deze onderwerpen financieel technisch van aard en daarmee wellicht meer voor het college bestemd. Een afschrift van deze circulaire hebben wij daarom aan uw college gestuurd.

Heeft u vragen over deze circulaire of de vertaling hiervan in uw begroting? Neem dan gerust contact op met de ambtelijke contactpersoon voor uw gemeente.

2. Gedeputeerde Staten bepalen jaarlijks welke toezichtsvorm wordt toegepast

<u>Gedeputeerde Staten houden repressief of preventief toezicht</u>

De gemeenteraad ziet er op toe dat de (meerjaren)begroting structureel en reëel in evenwicht is. Dit doet u op grond van artikel 189 van de Gemeentewet. Daarnaast houden Gedeputeerde Staten toezicht. Dit doen wij risicogericht en proportioneel op basis van vertrouwen en zelfstandigheid van de gemeenten. Regulier houden wij repressief toezicht. Repressief toezicht betekent dat de gemeente de begroting direct kan uitvoeren. Nadere goedkeuring van de provincie is niet nodig. Wanneer uw begroting niet aan de wettelijke criteria voldoet, zal er sprake zijn van preventief 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 houden Gedeputeerde Staten repressief toezicht?

1. Als uw begroting structureel en reëel in evenwicht is.

   Wat betekent structureel evenwicht?
   De structurele lasten kunnen worden gedekt door de structurele baten.

   Wat betekent reëel evenwicht?
   De geraamde bedragen zijn geloofwaardig, oftewel: volledig, realistisch en haalbaar.

   Dit evenwicht geldt voor uw begroting inclusief nieuw beleid. Wij nemen dit mee in onze beoordeling. Is uw begroting niet structureel en reëel in evenwicht? Dan dient u in de meerjarenraming aan te tonen dat de begroting uiterlijk in 2026 in evenwicht is.

   Er kan geen sprake zijn van opschuivend sluitend meerjarenperspectief.

   Bij de beoordeling van het structureel en reëel evenwicht, beoordelen wij of er sprake is van een opschuivend perspectief. Daarmee wordt bedoeld dat het niet is toegestaan om ieder jaar opnieuw een (meerjaren)begroting aan te bieden waarbij uitsluitend de laatste jaarschijf in evenwicht is.

   Is er in uw (meerjaren)begroting alleen evenwicht in de laatste jaarschijf (2026) van de meerjarenraming 2023-2026? Dan beoordelen wij of er sprake is van opschuivend sluitend meerjarenperspectief. Dit is het geval als ook bij de begroting 2022 alleen de laatste jaarschijf (2025) structureel en reëel in evenwicht was. Als dat zo is, dan moeten bij de begroting 2023 minimaal de laatste 2 jaarschijven structureel en reëel in evenwicht zijn (2025 en 2026).

2. Als u ons de jaarrekening en begroting op tijd stuurt.

   Dit betekent:
   - u stuurt ons de jaarrekening vóór 15 juli 2022.
   - u stuurt ons de begroting vóór 15 november 2022.

Wanneer houden Gedeputeerde Staten preventief toezicht?

Preventief toezicht is aan de orde wanneer:

1. uw begroting niet structureel en reëel in evenwicht is. Daarnaast is het niet aannemelijk dat u dit evenwicht uiterlijk in de laatste jaarschijf (2026) van de meerjarenraming herstelt en/of

2. de begroting en/of jaarrekening te laat zijn ingezonden door uw college. Overschrijding van de inzendtermijnen leidt in beginsel tot preventief toezicht (ook voor een financieel gezonde gemeente). De reden hiervoor is dat de toezichthouder tijdig over informatie moet beschikken om zich een oordeel te kunnen vormen over de financiële positie. Dit oordeel is belangrijk voor ons besluit over de (in te stellen) toezichtvorm. Mocht u voorzien dat de wettelijke inzenddatum niet gehaald kan worden, dan dient u ons daarvan tijdig in kennis te stellen en om uitstel te vragen.

Uitganspunten voor het bepalen van de toezichtsvorm

Wij bepalen de vorm van toezicht onder andere op basis van:

- de Gemeentewet, zie http://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2017-01-01;
- de Algemene wet bestuursrecht, zie http://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2017-01-01;
- het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), zie http://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2016-04-14;
- de notities van de commissie BBV, zie https://www.commissiebbv.nl/cms/view/57979431/onderwerpen;
- ons Gemeenschappelijk financieel toezichtkader (2020), zie www.overijssel.nl/GTK;
- deze begrotingscirculaire, zie www.overijssel.nl/begrotingscirculaire.

3. 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 goed 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 toezichtsbrief die wij u aan het eind van ieder jaar na beoordeling van uw begroting toezenden. Hierin staan specifieke aandachtspunten voor uw eigen begroting.

Verruiming gemeentelijk belastinggebied en andere financieel bestuurlijke verhoudingen

Besluitvorming over de verruiming van het gemeentelijke belastinggebied is één van de onderdelen van de financieel-bestuurlijke verhoudingen die door het vorige kabinet zijn 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 onroerendezaakbelasting 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 hier niet mee te wachten tot de volgende kabinetsperiode en medio 2022 tot een meerjarig budgettair kader voor medeoverheden te komen.

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 aan 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 het aangepaste verdeelvoorstel 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 kabinet zal een definitief besluit moeten gaan nemen over de herijking. Het Rijk heeft aangegeven de gemeenten uiterlijk via de meicirculaire 2022 te informeren Dit om ervoor te zorgen dat de voorgestelde invoeringsdatum van 1 januari 2023 wordt gehaald. Zodra er meer duidelijkheid is zullen wij u (ambtelijk) informeren.

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 zgn. Commissie van Wijzen. De

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

stelposten bedragen maximaal75% 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 wat betreft de hoogte) van de afspraken van de Commissie van Wijzen, waardoor de compensatie op langere termijn lager is. Dat betekent concreet dat gemeenten die de stelpost van maximaal 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 moeten het Rijk, de VNG en het IPO nadere afspraken maken over 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.

4. 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. Op het moment dat de Kadernota rechtmatigheid ingaat wordt 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.

Ook voor de jaarrekening 2021 is er aanleiding 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 of in rekening brengt bij 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 zal worden vermeld in de betreffende notitie.

5. 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 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). Wij adviseren u het structureel begrotingssaldo op deze wijze in het raadsvoorstel en de aanbiedingsbrief of in de inleiding van de begroting op te nemen.

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.

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.

Net zoals bij de begrotingsronde 2022 zullen we bij de begrotingsronde 2023 terughoudend omgaan met het doorvoeren van correcties op het structureel begrotingssaldo op grond van de (ambtelijke) handreiking 'Verduidelijking structurele en incidentele baten en lasten'.

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. Met deze begrippen wordt het volgende bedoeld:

- 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 komt voort uit een beleidsinhoudelijk overweging en heeft daardoor een politieke lading. Een voorbeeld hiervan is een bezuiniging op onderhoud van 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 die nog niet zijn gerealiseerd. 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 begrotingsruimte) 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 om onverwachte, niet-begrote kosten te dekken. De gekwantificeerde risico's afgezet tegen de weerstandscapaciteit bepalen immers het weerstandsvermogen van uw gemeente.

Om te voorkomen dat het onverwachts aanwenden van de weerstandscapaciteit nadelige financiële consequenties heeft voor de begroting of meerjarenraming, is het belangrijk om de middelen van de beschikbare weerstandscapaciteit ook volledig vrij aanwendbaar te houden. Daarom adviseren wij om middelen waarvan in de begroting of in de meerjarenraming is besloten deze in te zetten (dit speelt met name bij algemene reserves), niet mee te nemen bij de beschikbare weerstandscapaciteit. Hierdoor wordt een gat in de begroting en/of meerjarenraming voorkomen.

Beoordeling kengetallen

Het financieel gezond houden van een gemeente gaat verder dan een sluitende begroting. Een aantal jaren geleden zijn 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 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, groenvoorzieningen 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 plaatsvindt. 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.

Grondexploitatie

De woningbouwopgave in Nederland is enorm. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft in samenwerking met provincies en gemeenten de huidige woningbouwplannen tot 2030 in kaart gebracht. Er liggen plannen voor circa 1 miljoen woningen door heel Nederland. Voor Overijssel betekent dit 44.000 woningen (bron Rijksoverheid, Nationale woningbouwkaart).

De voormalige Minister van BZK heeft aangekondigd de regie op woningbouw te versterken. Hiervoor wil BZK de samenwerking met medeoverheden, corporaties en marktpartijen verstevigen en vastleggen. Bijvoorbeeld door wederkerige afspraken te maken over het aantal te bouwen woningen, het aandeel betaalbare woningen, en de bereikbaarheid, de herstructurering en de duurzaamheid ervan. Hierbij wordt ook gekeken naar de randvoorwaarden die nodig zijn zoals financiële bijdragen, grondbeleid, kennis en capaciteit en het versnellen van planologische procedures.

De woningbouwopgave is onlosmakelijk verbonden met duurzaamheid, de energietransitie en de stikstofproblematiek. Dit betekent nu al veel voor gemeenten en er komt nog heel veel meer op de gemeenten af.

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 ten behoeve van 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 bepaalde 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. Het is interessant om uw gemeente op te zoeken op de Aansluitmonitor DSO. Op deze site 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 er voor 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 veel 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 er toe 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 om te regelen dat Nederlandse burgers en bedrijven veilig kunnen inloggen bij de (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 voor een instantie gelden als deze 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 Gemeenschappelijk Toezichtskader (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 op 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 bij alle provincies vast te kunnen stellen. Het streven is dat dit nieuwe GTK voor gemeenschappelijke regelingen bij de begroting 2024 toegepast kan gaan worden.

De wijzigingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) zijn inmiddels definitief en de wet treedt per 1 juli 2022 in werking. 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 nadat deze wijziging in werking is getreden, moeten worden aangepast.

6. Agenda toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht

Met de Agenda Toekomst (interbestuurlijk) Toezicht (ATT) geven gemeenten, provincies, waterschappen 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.

7. Tot slot

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

Daarnaast kunt u bij de contactambtenaar van 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.