



De Raad van de gemeente Valkenburg aan de Geul
Postbus 998
6300 AZ VALKENBURG LB

Ingekomen

02 APR. 2019

Cluster FIN
Ons kenmerk 2019/22076
Uw kenmerk
Bijlage(n)

Behandeld J.G.G.M. Janssen
Telefoon +31 43 389 72 38
Maastricht 26 maart 2019
VERZONDEN 29 MAART 2019

Onderwerp

Aandachtspunten begroting 2020

Geachte raad,

Ieder jaar ontvangt u relevante en actuele informatie over de wijze waarop uw (meerjaren)begroting beoordeeld wordt vanuit onze wettelijke taak, het financieel toezicht. Het is belangrijk deze informatie te betrekken bij het vaststellen van uw begroting.

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. Het doel hiervan 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 draagt bij aan een bestendig en veilig Limburg met een sterk openbaar bestuur als uitgangspunt. Een bestuur waar de inwoners op kunnen vertrouwen. Respect voor de eigen verantwoordelijkheid van besturen is het uitgangspunt.

Uw (meerjaren)begroting is gebonden aan verschillende regels. Met deze circulaire helpen wij u op weg. U leest hierin onder andere:

- 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?
- welke ontwikkelingen zien we in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)? In het BBV staan de regels over hoe u uw begroting moet inrichten.
- met welke andere specifieke onderwerpen houdt u rekening? Zoals bijvoorbeeld de Omgevingswet.

2019/22064



Nieuw Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader

Het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'kwestie van evenwicht' uit 2014 (GTK) heeft betrekking op het financieel toezicht door GS op de gemeenten. De twaalf provinciale toezichthouders maken gezamenlijk afspraken over de wijze waarop zij het toezicht invullen. Sinds 2014 hebben zich op allerlei terreinen veranderingen en ontwikkelingen voorgedaan, die aanleiding zijn geweest om het toezichtkader uit 2014 te actualiseren.

Hierbij is van de gelegenheid gebruik gemaakt het GTK te laten aansluiten bij de agenda Toekomst van het Toezicht. In de agenda Toekomst van het Toezicht zijn door BZK, IPO en de VNG gezamenlijk afspraken gemaakt over de veranderingen in de wijze van toezicht houden. Deze agenda is eind 2018 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Er zijn in de agenda vijf actielijnen benoemd:

- versterken verbinden horizontale controle en verticaal toezicht;
- beter voeren dialoog;
- beter leren via toezicht;
- uniformeren uitvoering toezicht;
- toezichthouder richt zich op gedeelde risico's.

Het doel van (interbestuurlijk) toezicht is in de agenda als volgt geformuleerd: 'Interbestuurlijk toezicht is er omdat de overheid haar taken blijvend goed wil uitvoeren en dat inwoners en bedrijven kunnen vertrouwen dat dit beschermd en geborgd is.'

Toezicht is nadrukkelijk niet het primaire instrument om dit doel te bereiken. Voorop staat dat het de verantwoordelijkheid van de betreffende overheid is om haar eigen taken goed uit te voeren en om financieel stabiel te zijn. Daar hoort bij dat de horizontale checks en balances goed worden ingevuld.

Het verticale toezicht versterkt dit en grijpt waar nodig in. De financieel toezichthouder heeft een brede blik; doordat hij ziet wat er bij andere toezichtontvangers gebeurt, kan hij ontwikkelingen signaleren en best practices delen.

In het nieuwe GTK wordt vooral invulling gegeven aan de ontwerpprincipes en actielijnen uit de agenda:

- uniformiteit en maatwerk / transparantie;
- risicogericht toezicht;
- proportioneel toezicht;
- beter voeren van de dialoog.

Zodra wij het nieuwe GTK hebben vastgesteld zullen wij dit met u communiceren. Het ligt in de lijn der verwachting dat het nieuwe GTK zal gelden met ingang van de begroting 2020.

Twee vormen van toezicht

Op grond van artikel 189 van de Gemeentewet ziet u erop toe dat de (meerjaren)begroting structureel en reëel in evenwicht is. Daarnaast houden wij toezicht op de financiën. Dit doen wij risicogericht en proportioneel op basis van vertrouwen en met respect voor de autonomie van de gemeenten. Regulier



houden wij repressief toezicht, dit is toezicht op afstand. Repressief toezicht betekent dat u uw begroting direct kunt uitvoeren.

Wanneer uw begroting niet aan de wettelijke criteria voldoet, is er sprake 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.

Repressief toezicht

Wij houden repressief toezicht als:

- uw begroting structureel en reëel in evenwicht is. De structurele baten dekken ieder jaar ten minste de structurele lasten en de ramingen zijn realistisch. Dit evenwicht geldt voor uw begroting inclusief nieuw beleid. Wij nemen dit mee in onze beoordeling. Als uw begroting niet structureel en reëel in evenwicht is, dan dient aannemelijk te zijn dat het structureel en reëel evenwicht in de begroting in de eerstvolgende jaren (uiterlijk in 2023) tot stand zal worden gebracht;
- als de gemeente de jaarrekening en begroting op tijd inzendt. De jaarrekening 2018 vóór 15 juli 2019 en de begroting 2020 vóór 15 november 2019.

Opschuivend sluitend meerjarenperspectief

Er kan geen sprake zijn van opschuivend perspectief. 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 (2023) van de meerjarenraming? Dan beoordelen wij of er sprake is van opschuivend sluitend meerjarenperspectief. Dit is het geval als ook bij de begroting 2019 alleen de laatste jaarschijf (2022) structureel en reëel in evenwicht was. Als dat zo is, dan moeten bij de begroting 2020 minimaal de laatste 2 jaarschijven structureel en reëel in evenwicht zijn (2022 en 2023).

Preventief toezicht

Preventief toezicht is aan de orde wanneer:

- uw begroting niet structureel en reëel in evenwicht is. Daarnaast is het niet aannemelijk dat u dit evenwicht uiterlijk in de laatste jaarschijf (2023) van de meerjarenraming herstelt;
- en/of
- de jaarrekening en/of begroting te laat zijn ingezonden door uw college. Overschrijding van de inzendtermijnen leidt in beginsel tot preventief toezicht (ook voor een financieel gezonde gemeente).

Regelgeving

Wij bepalen de vorm van toezicht op basis van de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht, het BBV, de notities van de commissie BBV, ons Gemeenschappelijk financieel toezichtkader en deze begrotingscirculaire.

Structureel en reëel evenwicht

Structureel evenwicht

Dekken de structurele baten de structurele lasten? Dan is er structureel evenwicht. Dit wordt beoordeeld per jaarschijf.



Uit de begroting moet duidelijk zijn welke geraamde baten en lasten structureel zijn en welke incidenteel. Belangrijke onderdelen daarbij zijn:

- het overzicht van beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves ([artikel 19 d BBV](#));
- het overzicht van de geraamde incidentele baten en lasten ([artikel 19 c BBV](#)) en de toelichting daarop;
- het overzicht van baten en lasten ([artikel 17 BBV](#)).

Deze onderdelen bij elkaar zijn nodig om een goed beeld te hebben van het structureel evenwicht van de begroting. Kortom, is de begroting voor de korte en de langere termijn structureel in evenwicht?

Het is van belang deze onderdelen te betrekken bij het bepalen en presenteren van het structureel saldo van de begroting en meerjarenraming. Wij dringen er bij uw college op aan dit in het raadsvoorstel of in de inleiding van de begroting op te nemen. De Commissie BBV doet de aanbeveling om de onderstaande tabel te hanteren.

Presentatie van het structureel begrotings-saldo (bedragen x € 1.000)	2020	2021	2022	2023
Saldo baten en lasten	-1.460	-1.500	-1.690	-1.335
Toevoegingen en onttrekkingen aan reserves	1.660	1.630	1.500	1.250
Begrotingssaldo na bestemming	200	130	-190	-85
Waarvan incidentele baten en lasten (saldo)	-150	-100	200	50
Structureel begrotingssaldo	50	30	10	-35

Wij in Limburg hebben u sinds de begroting 2018 gevraagd om het structureel en reëel evenwicht te presenteren volgens de tabel die wij hieronder presenteren. Wij verzoeken u om deze tabel te blijven gebruiken om het structureel en reëel evenwicht te presenteren omdat wij van mening zijn dat deze tabel een beter inzicht biedt.



Recapitulatie begrotingsevenwicht	Begroting 2020			Begroting 2021			Begroting 2022			Begroting 2023		
	totaal	waarvan: incidenteel	structureel	totaal	waarvan: incidenteel	structureel	totaal	waarvan: incidenteel	structureel	totaal	waarvan: incidenteel	structureel
Lasten programma 1												
Lasten programma 2												
Lasten programma 3												
Lasten programma 4												
Lasten programma 5												
etc.												
Totaal lasten programma's	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Baten programma 1												
Baten programma 2												
Baten programma 3												
Baten programma 4												
Baten programma 5												
etc.												
Totaal baten programma's	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saldo van baten en lasten programma's	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lasten algemeen dekkingsmiddel												
Lasten overhead												
Lasten vennootschapsbelasting												
Lasten onvoorzien												
Totaal lasten diverse	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Baten algemeen dekkingsmiddel												
Baten overhead												
Baten vennootschapsbelasting												
Baten onvoorzien												
Totaal baten diverse	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saldo van diverse	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale saldo van baten en lasten van de programma's en diverse	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Stortingen in reserves												
Onttrekkingen aan reserves												
Saldo eind resultaat	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal structurele lasten			0			0			0			0
Totaal structurele baten			0			0			0			0
Structurele baten - structurele lasten	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Ook voor het nemen van besluiten gedurende het begrotingsjaar is het van belang deze te toetsen aan wat de financiële consequenties zijn en erop toe te zien dat er op langere termijn voldoende financiële dekking is. Tevens merken wij op dat u een transparante presentatie moet geven van structureel en reëel evenwicht (structurele en incidentele baten en lasten) bij de jaarstukken inclusief het structureel evenwicht.

TIP De Notitie structurele en incidentele baten en lasten

Wilt u meer weten over het verschil tussen incidentele en structurele baten en lasten? Lees dan de Notitie structurele en incidentele baten en lasten van de commissie BBV (augustus 2018).

Reëel evenwicht

Dit betekent dat de geraamde bedragen volledig, realistisch en haalbaar zijn. Wanneer wij beoordelen dat dit niet het geval is, dan kan er een negatieve bijstelling op het structureel begrotingssaldo plaatsvinden. Dit kan betekenen dat uw begroting niet structureel en reëel in evenwicht is. U kan dan in aanmerking komen voor preventief toezicht.

Uitgangspunten van het toezicht

De toezichtcriteria staan in artikel 203 van de Gemeentewet. Deze zijn verder uitgewerkt in het Gemeenschappelijk financieel toezichtkader.



Bepalen van het structureel en reëel evenwicht

Bij de beoordeling of de begroting structureel en reëel in evenwicht is, kijken wij onder andere naar de volgende actuele onderwerpen.

Het vaststellingbesluit

Het vaststellingbesluit moet een compleet beeld geven van uw besluitvorming. Hierin moet ook staan:

- wat er is veranderd ten opzichte van de conceptbegroting. Dit neemt u op in een aparte begrotingswijziging;
- welke investeringskredieten u beschikbaar stelt als u de begroting vaststelt;
- van welke investering(en) u op een later tijdstip een apart voorstel wil ontvangen;
- als de meerjarenraming in evenwicht is en het begrotingsjaar een tekort heeft, de wijze waarop het begrotingsjaar sluitend is gemaakt (bijvoorbeeld door een onttrekking aan de algemene reserve).

Haalbare bezuinigingsmaatregelen en taakstellingen

Om uw financiële positie te bepalen, wordt beoordeeld of de bezuinigingsmaatregelen of taakstellingen in uw begroting haalbaar en hard zijn. Daarmee bedoelen wij dat u aannemelijk maakt dat er voldoende zekerheid bestaat dat de maatregelen tijdig en volledig gerealiseerd zullen worden.

Hoe vult u de bezuinigingsmaatregelen in?

Wij willen graag weten hoe u de maatregelen invult en uitvoert, met een transparante en reële onderbouwing. Dat betekent dat wij verwachten dat u de maatregelen concreet op programmaniveau invult. Het proces dat bij het concretiseren gevolgd gaat worden moet ook vastliggen. Heeft u eerdere bezuinigingsmaatregelen vastgesteld? Dan kijken wij hier ook naar.

LET OP Onderbouw bezuinigingsmaatregelen reëel

Het is belangrijk dat de bezuinigingsmaatregelen voldoende reëel zijn onderbouwd. Dit kan anders leiden tot een bijstelling van deze posten in uw begroting. Wanneer dit leidt tot een structureel begrotingstekort, kan dit preventief toezicht tot gevolg hebben.

Taakstellingen verbonden partijen

Als u taakstellingen opneemt op de door u te betalen bijdragen aan verbonden partijen (waaronder gemeenschappelijke regelingen) geldt het volgende: "De verbonden partijen moeten op bestuurlijk niveau besluiten dat zij de taakstelling daadwerkelijk uitvoeren en hoe zij dat doen. Als u dit aannemelijk maakt, dan zijn deze taakstellingen reëel."

TIP Informatie in een extra paragraaf

U kunt in uw begroting een extra paragraaf opnemen: Taakstellingen en stelposten. Dan is in één oogopslag te zien wat alle bezuinigingsmaatregelen, taakstellingen en stelposten zijn en welke taakstellingen nog open staan in de meerjarenraming. Dit geldt ook voor eventuele reserveringen voor toekomstige financiële onzekerheden. Dit geeft u, maar ook ons, beter inzicht in uw financiële positie.



Inzicht in onderhoud kapitaalgoederen

U bent verantwoordelijk voor een veilige en duurzame leefomgeving voor uw inwoners. Daarom geeft u 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 of een bepaalde representativiteit te laten behouden. We onderscheiden groot en klein onderhoud. Groot onderhoud wordt opgenomen in een onderhoudsplanning. Uit de paragraaf 'onderhoud kapitaalgoederen' moet blijken:

- welk onderhouds- en kwaliteitsniveau u heeft vastgesteld;
- dat de budgetten groot genoeg zijn om het beleid van uw gemeente te kunnen uitvoeren;
- dat de beheerplannen recent zijn. Een beheerplan mag maximaal vijf jaar oud zijn. Voor het begrotingsjaar 2020 mag het beheerplan niet eerder vastgesteld zijn dan in 2015. Van deze vijf jaar kan door de raad alleen gemotiveerd afgeweken worden;
- dat de jaarlijkse storting in de onderhoudsvoorzieningen voor het begrotingsjaar 2020 en de meerjarenraming 2021 – 2023 minimaal gebaseerd is op de onderhoudslasten van de jaarschijven 2020 tot en met 2023 van het beheerplan. Wanneer het geldende beheerplan geen inzicht meer geeft in de onderhoudslasten van één of meerdere jaren van de meerjarenraming, zal er voor vaststelling van de begroting 2020 een nieuw beheerplan vastgesteld moeten worden. De jaarlijkse (gelijkblijvende) storting voor de (meerjaren)begroting 2020 – 2023 dient dan bepaald te worden op basis van het nieuwe beheerplan.

Bezuinigingen op het onderhoud

Bezuinigingen op het jaarlijks en groot onderhoud beoordelen wij alleen als reëel onder de volgende voorwaarden:

- een lager kwaliteitsniveau van het onderhoud van de kapitaalgoederen leidt niet tot achterstallig onderhoud of onveilige situaties. Dit dient u aannemelijk te maken;
- de gemeente zorgt voor een actueel beheerplan op basis van het lagere kwaliteitsniveau.

Specifieke onderwerpen

Sociaal domein

De taken binnen het sociaal domein worden nu enkele jaren uitgevoerd door gemeenten. Het algemene beeld is dat over de uitvoering van de daadwerkelijke zorg weinig klachten zijn. Het is van belang dit ook zo te houden. De zorg is een belangrijke overheidstaak.

Wel bestaan er zorgen over het financiële beeld. Tot een jaar geleden gingen veel gemeenten nog uit van budgettaire neutraliteit. Deze lijn wordt steeds meer verlaten. Veel gemeenten ramen de taken (inclusief de te nemen maatregelen) reëel. Door het reëel ramen van de taken wordt het financieel resultaat, veelal een tekort, zichtbaar. De tekorten doen zich voornamelijk voor bij het onderdeel Jeugd.

Het is onze rol als toezichthouder om te beoordelen of de ramingen in de (meerjaren)begroting voor het sociaal domein reëel zijn en welke risico's gemeenten lopen. Daarbij betrekken wij de realisatie van de laatste jaarrekeningen, de verwachte realisatie voor het jaar 2018 en de verslagen van de accountant. Voor de begroting 2020 gaan wij ervan uit dat alle gemeenten reëel ramen. De reële ramingen gelden niet alleen voor de uitgaven maar ook voor de bezuinigingsmaatregelen en taakstellingen. Deze zullen wij toetsen op hardheid en haalbaarheid.



Decentralisaties worden vaak in samenwerking opgepakt. Maar de deelnemende gemeenten blijven wel verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid. Wordt het budget overschreden? Dan kan dit aan de deelnemende gemeenten worden doorberekend. De financiële risico's kunnen dan groot zijn. Maak daarom goede afspraken met de organisatie die deze taken voor u uitvoert. Deze afspraken kunnen gaan over:

- de manier van werken;
- de periodieke informatievoorziening;
- de manier van verantwoording;
- de manier waarop u kunt bijsturen.

Omgevingswet

De minister van Infrastructuur en Milieu heeft de Tweede Kamer laten weten de Omgevingswet per 1 januari 2021 in te laten gaan. 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 die ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving stimuleert en kwaliteit borgt. 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;
- gemeenten werken de omgevingsvisie uit in een omgevingsplan en programma's;
- 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.

Houd rekening met de financiële gevolgen voor uw gemeente

Wij zien dat de nodige betrokken partijen volop bezig zijn met de voorbereidingen. Het is van groot belang om een goede inschatting te maken van wat er op uw gemeente afkomt en u adequaat op deze wet voor te bereiden. Daarbij past ook de vraag wat de financiële gevolgen voor uw gemeente zullen zijn.

TIP Kijk voor meer informatie op: aandeslagmetdeomgevingswet.nl

Het programma 'Aan de slag met de Omgevingswet' ondersteunt onder andere overheden om aan het werk te gaan met de wet. Het programma is een samenwerkingsverband van gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk.

Brief aan het college van Burgemeester en Wethouders

Vandaag sturen wij ook een brief aan het college van Burgemeester en Wethouders van uw gemeente. In deze brief zullen wij nadere, meer gedetailleerde informatie verstrekken over een groot aantal onderwerpen. Ook is aandacht besteed aan aanvullende notities van de commissie BBV. Het gaat hier onder andere over de notitie structurele en incidentele baten en lasten, notitie gebeurtenissen na balansdatum, nader uitleg tussentijdse winstneming en notitie geprognosticeerde balans en EMU-saldo.



Verder hebben wij aandacht geschonken aan het sociaal domein, omgevingswet, overgangsbepaling NIEGG's en BTW en sport.

Vooroverleg

Wij verzoeken gemeenten met financiële problemen die bijzondere maatregelen vergen, zo spoedig mogelijk met ons hierover te overleggen.

Een afschrift van deze brief hebben wij aan het college van Burgemeester en Wethouders van uw gemeente gestuurd.

Gedeputeerde Staten van Limburg

voorzitter

secretaris