



provincie **HOLLAND**
ZUID

z/20/041672/181314

De gemeenteraden van de in Zuid-Holland gelegen gemeenten



Gedeputeerde Staten

Contact
Bureau Bestuurlijke Zaken en Toezicht

Postadres Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl

Datum
12 maart 2020

Ons kenmerk
PZH-2020-727576226
DOS-2019-0009590
Uw kenmerk

Bijlagen
2

Onderwerp
Begrotingscirculaire gemeenten 2021-2024

Geachte raadsleden,

Bijgaand treft u aan de op 10 maart jl. vastgestelde Begrotingscirculaire 2021-2024 voor gemeenten.

Ieder jaar informeren wij u over relevante en actuele onderwerpen waarop uw (meerjaren)begroting wordt beoordeeld vanuit onze wettelijke financiële toezichtstaak. Deze begrotingscirculaire is een aanvulling op het Gemeenschappelijk financieel toezichtkader (GTK 2020) dat in 2019 is vastgesteld. Het GTK 2020 is een gezamenlijk product van de 12 provincies. Hierin is de wijze vastgelegd waarop Gedeputeerde Staten (GS) invulling geven aan het financieel toezicht.

Het is voor u van belang, als primair verantwoordelijke voor de financiële positie van uw gemeente, u goed te laten informeren. Uw kaderstellende en controlerende taak brengt met zich mee dat u erop toeziet dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is en eventuele bezuinigingen en taakstellingen realiseerbaar zijn.

Bezoekadres
Zuid-Hollandplein 1
2596 AW Den Haag

Tram 9 en de buslijnen 90, 385 en 386 stoppen dichtbij het provinciehuis. Vanaf station Den Haag CS is het tien minuten lopen. De parkeerruimte voor auto's is beperkt.

Aandachtspunten

Bij de beoordeling van de begroting 2021 ligt onze aandacht onder andere op de ontwikkelingen van het budget voor het sociaal domein, BTW-compensatiefonds en inzicht in de begrotingspositie, met name de reservemutaties.

Verder besteden wij in de circulaire aandacht aan de mogelijke verkoop van de Eneco aandelen. De jaarlijkse dividendinkomsten vallen na verkoop weg. Bij besteding van de verkoopopbrengst dient rekening gehouden te worden met het eenmalige karakter van deze gelden. Goed financieel beleid is hierbij van belang.



Toezichtsvorm

Ons uitgangspunt is dat u onder repressief (regulier) toezicht komt te staan. Gedurende het jaar volgen wij risicogericht de ontwikkelingen van uw financiële positie en nemen kennis van uw financiële besluiten. Daarbij vragen wij u de kadernota/voorjaarsnota, bestuursrapportages en de conceptbegroting aan ons ter kennisname toe te sturen. Wanneer wij negatieve ontwikkelingen zien, dan kunnen wij op ambtelijk niveau tijdig in gesprek gaan.

Wanneer na ons onderzoek blijkt dat uw begroting en meerjarenraming niet structureel en reëel in evenwicht zijn, volgt ambtelijk en bestuurlijk overleg en mogelijk preventief (verscherpt) toezicht. Als preventief toezicht wordt ingesteld, heeft u eerst onze goedkeuring nodig om uitgaven te kunnen doen.

Afschrift

In de begrotingscirculaire zijn financieel technische onderwerpen opgenomen die wellicht meer voor het college bestemd zijn. Daarom wordt deze circulaire ook in afschrift aan het college verzonden. Wij attenderen u op onze [begrotingsbrief](#) die wij u ieder jaar toezenden. Hierin staan de specifieke aandachtspunten voor uw eigen begroting. In de bijlage treft u tevens een afschrift aan van de begrotingscirculaire die wij aan de gemeenschappelijke regelingen hebben toegestuurd.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris,



drs. H.M.M. Koek

voorzitter,



drs. J. Smit

Bijlagen:

- Begrotingscirculaire 2021-2024 gemeenten
- afschrift Begrotingscirculaire 2021-2024 gemeenschappelijke regelingen

Afschrift aan:

- College van burgemeester en wethouders van de in Zuid-Holland gelegen gemeenten



provincie **HOLLAND**
ZUID

Gedeputeerde Staten

Contact
Bureau Bestuurlijke Zaken en
Toezicht

Postadres Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl

Datum
Zie verzenddatum linksonder
Ons kenmerk
PZH-2020-723727990
DOS-2019-0009590
Uw kenmerk

Bijlagen
-

Het algemeen bestuur van de in Zuid-Holland gelegen
gemeenschappelijke regelingen

Onderwerp
Begrotingscirculaire gemeenschappelijke regelingen
2021 - 2024

Geacht bestuur,

Hierbij ontvangt u de begrotingscirculaire 2021 - 2024 voor gemeenschappelijke regelingen. Ieder jaar informeren wij u over de wettelijke vereisten en inzendtermijn voor de begroting. Ook geven wij informatie die wij voor u van belang achten om rekening mee te houden bij de opstelling van de begroting.

Deze brief is een aanvulling op ons [gemeenschappelijk toezichtkader 2014](#). Vorig jaar hebben wij u geïnformeerd dat er een nieuw gemeenschappelijk toezichtkader voor gemeenschappelijke regelingen wordt opgesteld. Dit nieuwe kader zal naar verwachting in 2020 gereedkomen en van toepassing zijn vanaf de begroting 2022. Wij zullen u hierover informeren zodra het nieuw gemeenschappelijk toezichtkader wordt vastgesteld. Voor het begrotingsjaar 2021 blijft het gemeenschappelijk toezichtkader 2014 nog steeds van kracht.

Bezoekadres
Zuid-Hollandplein 1
2596 AW Den Haag

Tram 9 en de buslijnen
90, 385 en 386 stoppen
dichtbij het
provinciehuis. Vanaf
station Den Haag CS is
het tien minuten lopen.
De parkeerruimte voor
auto's is beperkt.

In deze brief hebben we opgenomen:

- Wettelijke vereisten aan de begroting 2021 – 2024
- Hoe beoordeelt de provincie het structureel en reëel evenwicht van de begroting?
- Aandachtspunten voor de begroting 2021 – 2024
- Specifieke onderwerpen

Er zijn ook financieel technische onderwerpen opgenomen die wellicht meer voor het dagelijks bestuur bestemd zijn. Het dagelijks bestuur ontvangt daarom een afschrift van deze circulaire. Heeft u vragen over de inhoud van deze circulaire of de vertaling hiervan in uw begroting? Neem dan gerust contact met ons op. In het kader van AVG regelgeving zetten wij de contactgegevens van de toezichthouder niet meer bovenaan deze brief, maar in plaats daarvan vermelden wij het algemene telefoonnummer van de provincie en wordt u doorverbonden met uw toezichthouder.



Wettelijke vereisten aan de begroting 2021 – 2024

- De begroting, inclusief nieuw beleid, is naar ons oordeel structureel en reëel in evenwicht. Hieraan wordt voldaan indien de structurele lasten worden gedekt door structurele baten en de ramingen realistisch zijn. Als uw begroting 2021 niet structureel en reëel in evenwicht is, dient aannemelijk te zijn dat dit evenwicht uiterlijk in de laatste jaarschijf (2024) van de meerjarenraming tot stand wordt gebracht.
- De begroting en jaarrekening voldoet aan het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)¹.
- De jaarrekening 2019 is vóór 15 juli 2020 en de begroting 2021 vóór 1 augustus 2020 ingediend.

Wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen

De ministerraad heeft op voorstel van minister Knops van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ingestemd met een wetswijziging om de politieke verantwoording over gemeentelijke samenwerkingen te versterken. De wijziging houdt onder andere verschillende maatregelen in die de betrokkenheid van raadsleden, statenleden en leden van het algemeen bestuur van waterschappen in het bestuur en inspraak van inwoners en maatschappelijke organisaties verbeteren. Hierbij kan gedacht worden aan het versterken van de positie van gemeenteraden bij de besluitvorming in en door gemeenschappelijke regelingen en de introductie van aanvullende controle-instrumenten. De ministerraad heeft ermee ingestemd het wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State te zenden. De tekst van het wetsvoorstel en van het advies van de Raad van State worden openbaar bij indiening bij de Tweede Kamer.

Hoe beoordeelt de provincie het structureel en reëel evenwicht van de begroting?

Structureel evenwicht

Worden de structurele lasten gedekt door de structurele baten? Dan is er structureel evenwicht. Dit wordt beoordeeld voor het begrotingsjaar en per jaarschijf van de meerjarenraming 2022-2024. Hiervoor is het van belang dat duidelijk uit de begroting blijkt welke geraamde baten en lasten structureel van aard zijn en welke incidenteel. Belangrijke onderdelen zijn:

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

Om vast te kunnen stellen dat er sprake is van structureel evenwicht, is het belangrijk dat er inzicht bestaat welke baten en lasten incidenteel zijn. Het verplichte meerjarige overzicht van incidentele baten en lasten geeft dat inzicht. Daarbij is de kwaliteit en volledigheid van het overzicht van incidentele baten en lasten van essentieel belang. In de [notitie structurele en incidentele baten en lasten](#) van de Commissie BBV (30 augustus 2018) is hiervoor een algemeen kader opgenomen en zijn diverse voorbeelden gegeven. Er wordt in de notitie vanuit gegaan dat in principe alle baten en lasten structureel van aard zijn. Incidentele baten en lasten zijn de uitzondering en dienen toegelicht te worden.

¹ Hieronder vallen ook de nieuwe en geactualiseerde notities van de Commissie BBV waarin stellige uitspraken en aanbevelingen staan opgenomen (zie hiervoor het kopje *Ontwikkelingen BBV*).

Bij het onderzoek van de begrotingen 2020 van de gemeenschappelijke regelingen is ons opgevallen dat de notitie structurele en incidentele baten en lasten nog niet altijd goed wordt toegepast in de begroting. Met name de toelichting op de opgenomen posten is voor ons vaak onvoldoende om te kunnen beoordelen of er inderdaad sprake is van een uitzondering en de posten als incidenteel aangemerkt kunnen/moeten worden.

Ook zien wij dat een aantal mutaties van reserves als structurele mutaties zijn opgenomen waarvan wij niet direct kunnen vaststellen of deze daadwerkelijk structureel van aard zijn. In de toelichting op de wijziging van het BBV in 2013 is gesteld dat in principe alle toevoegingen en onttrekkingen aan reserves incidenteel van aard zijn. Alle mutaties aan reserves maken daarom in principe onderdeel uit van het overzicht van incidentele baten en lasten. Structurele mutaties van reserves zijn in principe alleen reserves waaruit kapitaallasten van investeringen worden gedekt. Ze zijn de uitzondering en dienen te zijn opgenomen in het overzicht van beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves.

Bij het begrotingsonderzoek 2021 gaan we specifiek toetsen hoe het 'overzicht van incidentele baten en lasten', maar ook het 'overzicht beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves' zich verhouden tot de Notitie structurele en incidentele baten en lasten. Dit kan eventueel gevolgen hebben voor ons oordeel over het structurele saldo van uw begroting.

Wij dringen erop aan voldoende aandacht te besteden aan de kwaliteit en volledigheid van het overzicht van incidentele baten en lasten en het overzicht van beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves.

Ook voor het nemen van besluiten gedurende het begrotingsjaar is het van belang deze te toetsen aan wat de incidentele en/of structurele financiële consequenties zijn en erop toe te zien dat er op langere termijn voldoende financiële dekking is.

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](#) (augustus 2018) van de commissie BBV.

Reëel evenwicht

Reëel evenwicht betekent dat de geraamde bedragen volledig, realistisch en haalbaar zijn. Wanneer wij van oordeel zijn dat dit niet het geval is, kan er een negatieve bijstelling op het begrotingssaldo plaatsvinden. Bijvoorbeeld omdat wij vinden dat de bezuinigingen niet voldoende realistisch zijn ingevuld (zie kopje Bezuinigingen). Dit kan betekenen dat uw begroting niet structureel en reëel in evenwicht is. Uw gemeenschappelijke regeling kan dan in aanmerking komen voor preventief toezicht.

Bezuinigingen, ombuigingen en taakstellingen

Indien uw gemeenschappelijke regeling voor de begroting 2021 genoodzaakt is om te bezuinigen, dan vragen wij uw aandacht voor het opnemen van realistische bezuinigingen. Wij kijken met name naar een realistisch onderbouwing van de taakstellingen. Ook op programmaniveau vinden wij het noodzakelijk dat er een reëel bezuinigingsplan ligt. Daarmee bedoelen wij dat u aannemelijk maakt dat er voldoende zekerheid bestaat dat de maatregelen tijdig en volledig gerealiseerd zullen worden. Als wij de ramingen onvoldoende reëel onderbouwd vinden, zullen wij de gepresenteerde begrotingssaldi negatief bijstellen. Deze negatieve bijstelling kan tot gevolg hebben dat de (meerjaren)begroting naar ons oordeel niet structureel en reëel in evenwicht is.

Doorwerking naar de deelnemende gemeenten

Wanneer de bijstelling van de begroting ertoe leidt dat de begroting van de gemeenschappelijke regeling niet meer structureel en reëel in evenwicht is, kan dit doorwerken naar de deelnemende gemeenten. De bijstelling van de begroting kan tot gevolg hebben dat wij van oordeel zijn dat de geraamde bijdrage van de deelnemende gemeenten in haar begroting niet meer reëel is en door de toezichthouder zal worden bijgesteld met mogelijke financiële consequenties voor de betreffende deelnemende gemeente(n).

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 bezuinigingen, ombuigingen, taakstellingen en stelposten zijn en welke nog 'open staan' in de meerjarenraming. Dit kan ook gelden voor eventuele reserveringen voor toekomstige financiële onzekerheden. Dit geeft u, maar ook ons, beter inzicht in uw financiële positie.

Opschuivend sluitend meerjarenperspectief

Bij het onderzoek van de (meerjaren)begroting beoordelen wij of er sprake is van een opschuivend sluitend perspectief. Daarmee wordt bedoeld dat het niet is toegestaan om ieder jaar opnieuw een structureel en reëel niet sluitende begroting aan te bieden waarbij dit evenwicht uitsluitend in de laatste jaarschijf wordt hersteld. Is uw begroting 2021 niet structureel en reëel in evenwicht, dan beoordelen wij of er sprake is van opschuivend sluitend meerjarenperspectief. Dit is het geval als ook bij de begroting 2020 alleen de laatste jaarschijf (2023) structureel en reëel in evenwicht was. Als dat zo is, moeten bij de begroting 2021 minimaal de laatste 2 jaarschijven structureel en reëel in evenwicht zijn (2023 en 2024). Het herstel van het evenwicht komt ieder jaar dus iets dichterbij.

Specifieke onderwerpen

Sociaal domein

Bij het onderzoek van de begroting 2020 van de gemeenten is gebleken dat velen moeite hadden de financiën op orde te krijgen. De ramingen van de baten en lasten van het sociaal domein in de begroting zijn ten opzichte van voorgaande jaren steeds reëler. Hierdoor is steeds meer zichtbaar dat de inkomsten vanuit het Rijk de kosten in het sociaal domein niet meer compenseren en tekorten ontstaan bij gemeenten. De financiële positie van de gemeenten komt steeds meer

onder druk te staan. Gemeenten moesten vaak vergaande maatregelen nemen om tot een structureel een reëel sluitende begroting te komen.

Het Rijk heeft met de VNG afgesproken dat in het najaar van 2020 het onderzoek is afgerond. Naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek jeugdzorg, de ontwikkelingen van het gemeentelijke beleid en de besluitvorming van het volgende kabinet zal de situatie in 2022 en 2023 duidelijk worden.

Voor de begroting 2021 verwachten wij dat alle gemeenten en gemeenschappelijke regelingen, na enkele jaren van ervaring en voortschrijdend inzicht in het sociaal domein, reëel ramen. Blijkt uit de (verwachte) realisatie dat de lasten hoger zijn dan het beschikbaar gestelde (rijks)budget, dan beschouwen wij het uitgangspunt van budgettair neutraal ramen niet meer als reëel. U kunt dit uitgangspunt wel handhaven, als u concrete en realistische maatregelen neemt om de lasten te (kunnen) verlagen. De reële ramingen gelden niet alleen voor de uitgaven, maar ook voor de bezuinigingsmaatregelen en taakstellingen. Deze zullen wij net als andere maatregelen toetsen op hardheid en haalbaarheid. Zie hiervoor het onderwerp over *bezuinigingen, ombuigingen en taakstellingen*.

Uiteraard kan het voorkomen dat gedurende het jaar blijkt dat er onverwachte hogere lasten zijn die leiden tot extra bijdragen. Het is van belang dat u de deelnemende gemeenten in uw gemeenschappelijke regeling hierover tijdig informeert en goede afspraken maakt met de gemeenten waarvoor u deze taken uitvoert.

Wij adviseren afspraken te maken over:

- de manier van werken;
- de periodieke informatievoorziening;
- de manier van verantwoorden;
- de manier waarop bijgestuurd kan worden.

Als u verwacht dat u voor 2021 niet in staat zal zijn een structureel en reëel sluitende begroting vast te stellen, dan verzoeken wij u ons hierover in een zo vroeg mogelijk stadium te informeren. Wij zijn graag bereid met u mee te denken over oplossingen.

Ontwikkelingen Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten

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

De commissie voorziet verder in de loop van 2020 actualisering van de volgende notities:

- Raamwerk stelsel baten en lasten
- Meerjarig financieel inzicht
- Rente
- Lasten en baten
- Overhead
- Lokale heffingen

Notitie grondbeleid in begroting en jaarstukken

In juli 2019 is de nieuwe notitie Grondbeleid gepubliceerd door de commissie BBV. Deze is een samenvoeging en actualisering van de vier eerdere notities over grondexploitatie, faciliterend grondbeleid, nadere uitleg tussentijds winst nemen en voorbeeld verwerken onderhanden werk. Er is geen sprake van nieuwe beperkende regelgeving.

Notitie materiële vaste activa

Deze [notitie](#) geeft een overzicht van alle relevante aspecten van materiële vaste activa met betrekking tot vraagstukken van begroting en verantwoording voor gemeenten, provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. Deze notitie, met onder andere hierin opgenomen stellige uitspraken en aanbevelingen, is vanaf januari 2020 in werking getreden. Alleen voor onderstaande stellige uitspraak geldt een uitzondering. Deze is met ingang van de begroting 2021 van toepassing. Eerdere toepassing is wel wenselijk.

'Stellige uitspraak: Hersteltermijn achterstallig onderhoud

In geval van achterstallig onderhoud, waarbij sprake is van kapitaalvernietiging en/of onveilige situatie, wordt er op basis van artikel 44 lid 1a BBV een voorziening gevormd'.

Ten opzichte van de vorige notitie is het niet meer toegestaan om bij onvoldoende financiële middelen een termijn van vier jaar te hanteren voor het vormen van de voorziening. De reden hiervoor is het effect op de financiële kengetallen. Er kan in geen geval sprake meer zijn van een negatieve voorziening.

Agenda toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht

In onze begrotingscirculaire 2020 informeerden wij u over de [Agenda toekomst van het \(interbestuurlijk\) toezicht](#). Deze gezamenlijke agenda van gemeenten, provincies en het Rijk kent zeven ontwerpprincipes (horizontaal voorop en wordt versterkt, uniformiteit (methodiek) en maatwerk, risicogericht toezicht, toezicht is proportioneel en wordt uitgeoefend aan de hand van een interventieladder, transparantie, verbinden van inzichten, efficiënt en effectief) en vijf 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

Op dit moment wordt de uitwerking hiervan opgenomen in een Actieplan. Per actielijn zijn de te nemen acties benoemd. In de komende vijf jaar wordt gewerkt aan het toekomstig toezicht.

Inzenden van uw begroting aan GS

U kunt uw begroting, maar ook wijzigingen van de begroting, jaarrekening en andere wettelijk verplichte documenten per post of digitaal inzenden. Wij verzoeken u de begrotings- en jaarrekeningstukken digitaal in te zenden door middel van het E-formulier. Dit E-formulier is te vinden op onze website:

www.zuid-holland.nl > [onderwerpen](#) > [lokaal bestuur](#) > [financieel toezicht](#).

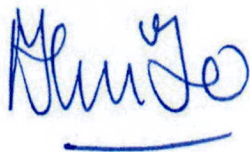
De fysieke evenals de digitale begroting en jaarrekening dienen qua vorm en inhoud aan de wettelijke eisen te voldoen.

Inzenden financiële documenten ter kennisname

Wij volgen gedurende het jaar risicogericht en proportioneel de ontwikkelingen van uw financiële positie en nemen kennis van financiële besluiten. Daarom verzoeken wij het dagelijks bestuur de algemene financiële- en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekening die volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen artikel 34b vóór 15 april aan de raden van de deelnemende gemeenten verstuurd worden, ons ter kennisname toe te zenden. Ook vragen wij u de conceptbegroting alvast ter kennisname toe te zenden die voor zienswijze (acht weken vóór besluitvorming door het algemeen bestuur) aan de raden van de deelnemende gemeenten wordt verstuurd. Wanneer wij negatieve ontwikkelingen zien, dan kunnen wij tijdig op ambtelijk niveau met uw regeling in gesprek over mogelijke oplossingen.

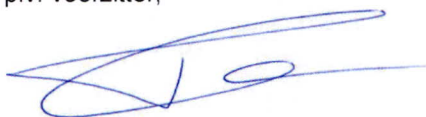
Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris,



drs. H.M.M. Koek

plv. voorzitter,



F. Vermeulen

Afschrift aan:

- Dagelijks bestuur van de in Zuid-Holland gelegen gemeenschappelijke regelingen



provincie **HOLLAND**
ZUID

Gedeputeerde Staten

Contact
Bureau Bestuurlijke Zaken en
Toezicht

Postadres Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl

Datum
Zie verzenddatum linksonder
Ons kenmerk
PZH-2020-723727990
DOS-2019-0009590
Uw kenmerk

Bijlagen
-

Het algemeen bestuur van de in Zuid-Holland gelegen
gemeenschappelijke regelingen

Onderwerp
Begrotingscirculaire gemeenschappelijke regelingen
2021 - 2024

Geacht bestuur,

Hierbij ontvangt u de begrotingscirculaire 2021 - 2024 voor gemeenschappelijke regelingen. Ieder jaar informeren wij u over de wettelijke vereisten en inzendtermijn voor de begroting. Ook geven wij informatie die wij voor u van belang achten om rekening mee te houden bij de opstelling van de begroting.

Deze brief is een aanvulling op ons [gemeenschappelijk toezichtkader 2014](#). Vorig jaar hebben wij u geïnformeerd dat er een nieuw gemeenschappelijk toezichtkader voor gemeenschappelijke regelingen wordt opgesteld. Dit nieuwe kader zal naar verwachting in 2020 gereedkomen en van toepassing zijn vanaf de begroting 2022. Wij zullen u hierover informeren zodra het nieuw gemeenschappelijk toezichtkader wordt vastgesteld. Voor het begrotingsjaar 2021 blijft het gemeenschappelijk toezichtkader 2014 nog steeds van kracht.

Bezoekadres
Zuid-Hollandplein 1
2596 AW Den Haag

Tram 9 en de buslijnen
90, 385 en 386 stoppen
dichtbij het
provinciehuis. Vanaf
station Den Haag CS is
het tien minuten lopen.
De parkeerruimte voor
auto's is beperkt.

In deze brief hebben we opgenomen:

- Wettelijke vereisten aan de begroting 2021 – 2024
- Hoe beoordeelt de provincie het structureel en reëel evenwicht van de begroting?
- Aandachtspunten voor de begroting 2021 – 2024
- Specifieke onderwerpen

Er zijn ook financieel technische onderwerpen opgenomen die wellicht meer voor het dagelijks bestuur bestemd zijn. Het dagelijks bestuur ontvangt daarom een afschrift van deze circulaire. Heeft u vragen over de inhoud van deze circulaire of de vertaling hiervan in uw begroting? Neem dan gerust contact met ons op. In het kader van AVG regelgeving zetten wij de contactgegevens van de toezichthouder niet meer bovenaan deze brief, maar in plaats daarvan vermelden wij het algemene telefoonnummer van de provincie en wordt u doorverbonden met uw toezichthouder.



Wettelijke vereisten aan de begroting 2021 – 2024

- De begroting, inclusief nieuw beleid, is naar ons oordeel structureel en reëel in evenwicht. Hieraan wordt voldaan indien de structurele lasten worden gedekt door structurele baten en de ramingen realistisch zijn. Als uw begroting 2021 niet structureel en reëel in evenwicht is, dient aannemelijk te zijn dat dit evenwicht uiterlijk in de laatste jaarschijf (2024) van de meerjarenraming tot stand wordt gebracht.
- De begroting en jaarrekening voldoet aan het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)¹.
- De jaarrekening 2019 is vóór 15 juli 2020 en de begroting 2021 vóór 1 augustus 2020 ingediend.

Wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen

De ministerraad heeft op voorstel van minister Knops van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ingestemd met een wetswijziging om de politieke verantwoording over gemeentelijke samenwerkingen te versterken. De wijziging houdt onder andere verschillende maatregelen in die de betrokkenheid van raadsleden, statenleden en leden van het algemeen bestuur van waterschappen in het bestuur en inspraak van inwoners en maatschappelijke organisaties verbeteren. Hierbij kan gedacht worden aan het versterken van de positie van gemeenteraden bij de besluitvorming in en door gemeenschappelijke regelingen en de introductie van aanvullende controle-instrumenten. De ministerraad heeft ermee ingestemd het wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State te zenden. De tekst van het wetsvoorstel en van het advies van de Raad van State worden openbaar bij indiening bij de Tweede Kamer.

Hoe beoordeelt de provincie het structureel en reëel evenwicht van de begroting?

Structureel evenwicht

Worden de structurele lasten gedekt door de structurele baten? Dan is er structureel evenwicht. Dit wordt beoordeeld voor het begrotingsjaar en per jaarschijf van de meerjarenraming 2022-2024. Hiervoor is het van belang dat duidelijk uit de begroting blijkt welke geraamde baten en lasten structureel van aard zijn en welke incidenteel. Belangrijke onderdelen zijn:

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

Om vast te kunnen stellen dat er sprake is van structureel evenwicht, is het belangrijk dat er inzicht bestaat welke baten en lasten incidenteel zijn. Het verplichte meerjarige overzicht van incidentele baten en lasten geeft dat inzicht. Daarbij is de kwaliteit en volledigheid van het overzicht van incidentele baten en lasten van essentieel belang. In de [notitie structurele en incidentele baten en lasten](#) van de Commissie BBV (30 augustus 2018) is hiervoor een algemeen kader opgenomen en zijn diverse voorbeelden gegeven. Er wordt in de notitie vanuit gegaan dat in principe alle baten en lasten structureel van aard zijn. Incidentele baten en lasten zijn de uitzondering en dienen toegelicht te worden.

¹ Hieronder vallen ook de nieuwe en geactualiseerde notities van de Commissie BBV waarin stellige uitspraken en aanbevelingen staan opgenomen (zie hiervoor het kopje *Ontwikkelingen BBV*).

Bij het onderzoek van de begrotingen 2020 van de gemeenschappelijke regelingen is ons opgevallen dat de notitie structurele en incidentele baten en lasten nog niet altijd goed wordt toegepast in de begroting. Met name de toelichting op de opgenomen posten is voor ons vaak onvoldoende om te kunnen beoordelen of er inderdaad sprake is van een uitzondering en de posten als incidenteel aangemerkt kunnen/moeten worden.

Ook zien wij dat een aantal mutaties van reserves als structurele mutaties zijn opgenomen waarvan wij niet direct kunnen vaststellen of deze daadwerkelijk structureel van aard zijn. In de toelichting op de wijziging van het BBV in 2013 is gesteld dat in principe alle toevoegingen en onttrekkingen aan reserves incidenteel van aard zijn. Alle mutaties aan reserves maken daarom in principe onderdeel uit van het overzicht van incidentele baten en lasten. Structurele mutaties van reserves zijn in principe alleen reserves waaruit kapitaallasten van investeringen worden gedekt. Ze zijn de uitzondering en dienen te zijn opgenomen in het overzicht van beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves.

Bij het begrotingsonderzoek 2021 gaan we specifiek toetsen hoe het 'overzicht van incidentele baten en lasten', maar ook het 'overzicht beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves' zich verhouden tot de Notitie structurele en incidentele baten en lasten. Dit kan eventueel gevolgen hebben voor ons oordeel over het structurele saldo van uw begroting.

Wij dringen erop aan voldoende aandacht te besteden aan de kwaliteit en volledigheid van het overzicht van incidentele baten en lasten en het overzicht van beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves.

Ook voor het nemen van besluiten gedurende het begrotingsjaar is het van belang deze te toetsen aan wat de incidentele en/of structurele financiële consequenties zijn en erop toe te zien dat er op langere termijn voldoende financiële dekking is.

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](#) (augustus 2018) van de commissie BBV.

Reëel evenwicht

Reëel evenwicht betekent dat de geraamde bedragen volledig, realistisch en haalbaar zijn. Wanneer wij van oordeel zijn dat dit niet het geval is, kan er een negatieve bijstelling op het begrotingssaldo plaatsvinden. Bijvoorbeeld omdat wij vinden dat de bezuinigingen niet voldoende realistisch zijn ingevuld (zie kopje Bezuinigingen). Dit kan betekenen dat uw begroting niet structureel en reëel in evenwicht is. Uw gemeenschappelijke regeling kan dan in aanmerking komen voor preventief toezicht.

Bezuinigingen, ombuigingen en taakstellingen

Indien uw gemeenschappelijke regeling voor de begroting 2021 genoodzaakt is om te bezuinigen, dan vragen wij uw aandacht voor het opnemen van realistische bezuinigingen. Wij kijken met name naar een realistisch onderbouwing van de taakstellingen. Ook op programmaniveau vinden wij het noodzakelijk dat er een reëel bezuinigingsplan ligt. Daarmee bedoelen wij dat u aannemelijk maakt dat er voldoende zekerheid bestaat dat de maatregelen tijdig en volledig gerealiseerd zullen worden. Als wij de ramingen onvoldoende reëel onderbouwd vinden, zullen wij de gepresenteerde begrotingssaldi negatief bijstellen. Deze negatieve bijstelling kan tot gevolg hebben dat de (meerjaren)begroting naar ons oordeel niet structureel en reëel in evenwicht is.

Doorwerking naar de deelnemende gemeenten

Wanneer de bijstelling van de begroting ertoe leidt dat de begroting van de gemeenschappelijke regeling niet meer structureel en reëel in evenwicht is, kan dit doorwerken naar de deelnemende gemeenten. De bijstelling van de begroting kan tot gevolg hebben dat wij van oordeel zijn dat de geraamde bijdrage van de deelnemende gemeenten in haar begroting niet meer reëel is en door de toezichthouder zal worden bijgesteld met mogelijke financiële consequenties voor de betreffende deelnemende gemeente(n).

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 bezuinigingen, ombuigingen, taakstellingen en stelposten zijn en welke nog 'open staan' in de meerjarenraming. Dit kan ook gelden voor eventuele reserveringen voor toekomstige financiële onzekerheden. Dit geeft u, maar ook ons, beter inzicht in uw financiële positie.

Opschuivend sluitend meerjarenperspectief

Bij het onderzoek van de (meerjaren)begroting beoordelen wij of er sprake is van een opschuivend sluitend perspectief. Daarmee wordt bedoeld dat het niet is toegestaan om ieder jaar opnieuw een structureel en reëel niet sluitende begroting aan te bieden waarbij dit evenwicht uitsluitend in de laatste jaarschijf wordt hersteld. Is uw begroting 2021 niet structureel en reëel in evenwicht, dan beoordelen wij of er sprake is van opschuivend sluitend meerjarenperspectief. Dit is het geval als ook bij de begroting 2020 alleen de laatste jaarschijf (2023) structureel en reëel in evenwicht was. Als dat zo is, moeten bij de begroting 2021 minimaal de laatste 2 jaarschijven structureel en reëel in evenwicht zijn (2023 en 2024). Het herstel van het evenwicht komt ieder jaar dus iets dichterbij.

Specifieke onderwerpen

Sociaal domein

Bij het onderzoek van de begroting 2020 van de gemeenten is gebleken dat velen moeite hadden de financiën op orde te krijgen. De ramingen van de baten en lasten van het sociaal domein in de begroting zijn ten opzichte van voorgaande jaren steeds reëler. Hierdoor is steeds meer zichtbaar dat de inkomsten vanuit het Rijk de kosten in het sociaal domein niet meer compenseren en tekorten ontstaan bij gemeenten. De financiële positie van de gemeenten komt steeds meer

onder druk te staan. Gemeenten moesten vaak vergaande maatregelen nemen om tot een structureel een reëel sluitende begroting te komen.

Het Rijk heeft met de VNG afgesproken dat in het najaar van 2020 het onderzoek is afgerond. Naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek jeugdzorg, de ontwikkelingen van het gemeentelijke beleid en de besluitvorming van het volgende kabinet zal de situatie in 2022 en 2023 duidelijk worden.

Voor de begroting 2021 verwachten wij dat alle gemeenten en gemeenschappelijke regelingen, na enkele jaren van ervaring en voortschrijdend inzicht in het sociaal domein, reëel ramen. Blijkt uit de (verwachte) realisatie dat de lasten hoger zijn dan het beschikbaar gestelde (rijks)budget, dan beschouwen wij het uitgangspunt van budgettair neutraal ramen niet meer als reëel. U kunt dit uitgangspunt wel handhaven, als u concrete en realistische maatregelen neemt om de lasten te (kunnen) verlagen. De reële ramingen gelden niet alleen voor de uitgaven, maar ook voor de bezuinigingsmaatregelen en taakstellingen. Deze zullen wij net als andere maatregelen toetsen op hardheid en haalbaarheid. Zie hiervoor het onderwerp over *bezuinigingen, ombuigingen en taakstellingen*.

Uiteraard kan het voorkomen dat gedurende het jaar blijkt dat er onverwachte hogere lasten zijn die leiden tot extra bijdragen. Het is van belang dat u de deelnemende gemeenten in uw gemeenschappelijke regeling hierover tijdig informeert en goede afspraken maakt met de gemeenten waarvoor u deze taken uitvoert.

Wij adviseren afspraken te maken over:

- de manier van werken;
- de periodieke informatievoorziening;
- de manier van verantwoorden;
- de manier waarop bijgestuurd kan worden.

Als u verwacht dat u voor 2021 niet in staat zal zijn een structureel en reëel sluitende begroting vast te stellen, dan verzoeken wij u ons hierover in een zo vroeg mogelijk stadium te informeren. Wij zijn graag bereid met u mee te denken over oplossingen.

Ontwikkelingen Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten

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

De commissie voorziet verder in de loop van 2020 actualisering van de volgende notities:

- Raamwerk stelsel baten en lasten
- Meerjarig financieel inzicht
- Rente
- Lasten en baten
- Overhead
- Lokale heffingen

Notitie grondbeleid in begroting en jaarstukken

In juli 2019 is de nieuwe notitie Grondbeleid gepubliceerd door de commissie BBV. Deze is een samenvoeging en actualisering van de vier eerdere notities over grondexploitatie, faciliterend grondbeleid, nadere uitleg tussentijds winst nemen en voorbeeld verwerken onderhanden werk. Er is geen sprake van nieuwe beperkende regelgeving.

Notitie materiële vaste activa

Deze [notitie](#) geeft een overzicht van alle relevante aspecten van materiële vaste activa met betrekking tot vraagstukken van begroting en verantwoording voor gemeenten, provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. Deze notitie, met onder andere hierin opgenomen stellige uitspraken en aanbevelingen, is vanaf januari 2020 in werking getreden. Alleen voor onderstaande stellige uitspraak geldt een uitzondering. Deze is met ingang van de begroting 2021 van toepassing. Eerdere toepassing is wel wenselijk.

'Stellige uitspraak: Hersteltermijn achterstallig onderhoud

In geval van achterstallig onderhoud, waarbij sprake is van kapitaalvernietiging en/of onveilige situatie, wordt er op basis van artikel 44 lid 1a BBV een voorziening gevormd'.

Ten opzichte van de vorige notitie is het niet meer toegestaan om bij onvoldoende financiële middelen een termijn van vier jaar te hanteren voor het vormen van de voorziening. De reden hiervoor is het effect op de financiële kengetallen. Er kan in geen geval sprake meer zijn van een negatieve voorziening.

Agenda toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht

In onze begrotingscirculaire 2020 informeerden wij u over de [Agenda toekomst van het \(interbestuurlijk\) toezicht](#). Deze gezamenlijke agenda van gemeenten, provincies en het Rijk kent zeven ontwerpprincipes (horizontaal voorop en wordt versterkt, uniformiteit (methodiek) en maatwerk, risicogericht toezicht, toezicht is proportioneel en wordt uitgeoefend aan de hand van een interventieladder, transparantie, verbinden van inzichten, efficiënt en effectief) en vijf 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

Op dit moment wordt de uitwerking hiervan opgenomen in een Actieplan. Per actielijn zijn de te nemen acties benoemd. In de komende vijf jaar wordt gewerkt aan het toekomstig toezicht.

Inzenden van uw begroting aan GS

U kunt uw begroting, maar ook wijzigingen van de begroting, jaarrekening en andere wettelijk verplichte documenten per post of digitaal inzenden. Wij verzoeken u de begrotings- en jaarrekeningstukken digitaal in te zenden door middel van het E-formulier. Dit E-formulier is te vinden op onze website:

www.zuid-holland.nl > onderwerpen > lokaal bestuur > financieel toezicht.

De fysieke evenals de digitale begroting en jaarrekening dienen qua vorm en inhoud aan de wettelijke eisen te voldoen.



Inzenden financiële documenten ter kennisname

Wij volgen gedurende het jaar risicogericht en proportioneel de ontwikkelingen van uw financiële positie en nemen kennis van financiële besluiten. Daarom verzoeken wij het dagelijks bestuur de algemene financiële- en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekening die volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen artikel 34b vóór 15 april aan de raden van de deelnemende gemeenten verstuurd worden, ons ter kennisname toe te zenden. Ook vragen wij u de conceptbegroting alvast ter kennisname toe te zenden die voor zienswijze (acht weken vóór besluitvorming door het algemeen bestuur) aan de raden van de deelnemende gemeenten wordt verstuurd. Wanneer wij negatieve ontwikkelingen zien, dan kunnen wij tijdig op ambtelijk niveau met uw regeling in gesprek over mogelijke oplossingen.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris,

drs. H.M.M. Koek

plv. voorzitter,

F. Vermeulen

Afschrift aan:

- Dagelijks bestuur van de in Zuid-Holland gelegen gemeenschappelijke regelingen

Begrotingscirculaire gemeenten 2021-2024



provincie **HOLLAND**
ZUID

Inhoud

1 Inleiding

pagina 3

2 Specifieke onderwerpen

pagina 4

Inzicht in de structurele begrotingspositie

pagina 4

Herijking gemeentefonds verdelingssystematiek

pagina 4

Sociaal domein

pagina 5

Bezuinigingen, ombuigingen en taakstellingen

pagina 5

BTW compensatiefonds

pagina 6

Verkoop aandelen Eneco

pagina 6

Omgevingswet

pagina 6

Duurzaamheid/ energietransitie/klimaat

pagina 7

Rechtmatigheids-verantwoording college

pagina 7

Staat van Zuid-Holland

pagina 8

Agenda toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht

pagina 8

Wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen

pagina 8

Ontwikkelingen Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

pagina 9

1

Inleiding

Inleiding

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 de kaderstelling voor de begroting en 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**, vóór 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 Zuid-Holland 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.

Uitgangspunt voor de beoordeling van de begroting is ons **Gemeenschappelijk financieel toezichtkader gemeenten** (GTK 2020 Gemeenten) dat u vorig jaar van ons heeft ontvangen en dat voor het eerst is toegepast voor de begroting 2020. Hierin vindt u onder andere:

- Welke vormen van toezicht er zijn.
- Welke wet- en regelgeving wordt gehanteerd.
- De wettelijke inzendtermijn van de begroting en jaarrekening.
- Waar de begroting aan moet voldoen.
- Wat structureel en reëel evenwicht betekent.
- Waar we naar kijken als we beoordelen of uw begroting en meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht is.

In deze begrotingscircularre geven wij u op basis van actualiteit informatie over onderwerpen mee die voor uw begroting 2021 van belang zijn. Deels zijn deze onderwerpen financieel technisch van aard en daarmee wellicht meer voor het college bestemd. Een afschrift van deze circularre hebben wij daarom aan uw college gestuurd.

Inzenden van uw begroting aan GS

U kunt de vastgestelde begroting, wijzigingen van de begroting, jaarrekening en andere wettelijk verplichte documenten per post of digitaal inzenden. Wij verzoeken u de begrotings- en jaarrekeningstukken digitaal in te zenden door middel van het E formulier. Dit E formulier is te vinden op onze website: www.zuid-holland.nl. De fysieke dient evenals de digitale begroting en jaarrekening qua vorm en inhoud aan de wettelijke eisen te voldoen.

Vragen over deze circularre

Heeft u vragen over de inhoud van deze circularre of de vertaling hiervan in uw begroting? Neem dan gerust via de griffier contact op met de provincie.

2

Specifieke
onderwerpen

Inzicht in de structurele
begrotingspositie

Herijking gemeentefonds
verdelingssystematiek

Inzicht in de structurele begrotingspositie

Om vast te kunnen stellen dat er sprake is van structureel evenwicht, is het belangrijk dat er inzicht bestaat welke baten en lasten incidenteel zijn. Het verplichte meerjarige overzicht van incidentele baten en lasten geeft dat inzicht. Daarbij is de kwaliteit en volledigheid van het overzicht van incidentele baten en lasten van essentieel belang. **In de notitie structurele en incidentele baten en lasten van de Commissie BBV** (30 augustus 2018) is hiervoor een algemeen kader opgenomen en zijn diverse voorbeelden gegeven. Er wordt in de notitie vanuit gegaan dat in principe alle baten en lasten structureel van aard zijn. Incidentele baten en lasten zijn de uitzondering en dienen toegelicht te worden.

Bij het onderzoek van de begroting 2020 van de gemeenten is ons opgevallen dat de notitie structurele en incidentele baten en lasten nog niet in alle gevallen goed wordt toegepast in de begroting. Met name de toelichting op de opgenomen posten is vaak onvolledig om te kunnen beoordelen of er inderdaad sprake is van een uitzondering en de posten als incidenteel aangemerkt kunnen/moeten worden.

Ook zien wij dat een aantal mutaties van reserves als structurele mutaties zijn opgenomen waarvan wij niet direct kunnen vaststellen of deze daadwerkelijk structureel van aard zijn. In de toelichting op de wijziging van het BBV is gesteld dat in principe alle toevoegingen en onttrekkingen aan reserves incidenteel van aard zijn. Alle mutaties aan reserves maken daarom in principe onderdeel uit van het overzicht van

incidentele baten en lasten. Structurele mutaties van reserves zijn in principe alleen reserves waaruit kapitaallasten van investeringen worden gedekt. Ze zijn de uitzondering en dienen te zijn opgenomen in het overzicht van beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves.

Bij het begrotingsonderzoek 2021 gaan we specifiek toetsen hoe het 'overzicht van incidentele baten en lasten', maar ook het 'overzicht beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves' zich verhouden tot de Notitie structurele en incidentele baten en lasten. Dit kan eventueel leiden tot bijstellingen op het structureel resultaat en kan gevolgen hebben voor ons oordeel over het structureel saldo van uw begroting.

Wij dringen erop aan voldoende aandacht te besteden aan de kwaliteit en volledigheid van het overzicht van incidentele baten en lasten en het overzicht van beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves.

Ook voor het nemen van besluiten gedurende het begrotingsjaar is het van belang deze te toetsen aan wat de incidentele en/of structurele financiële consequenties zijn en erop toe te zien dat er op langere termijn voldoende financiële dekking is.

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** (augustus 2018) van de commissie BBV.

Herijking gemeentefonds/verdelingssystematiek

Momenteel wordt onderzoek gedaan naar de herijking van het gemeentefonds. De jaarlijkse bijdrage aan gemeenten via dit fonds bedraagt zo'n 30 miljard en wordt naar verwachting vanaf 2021 anders verdeeld. De fondsbeheerders (de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de staatssecretaris van Financiën) onderzoeken samen met gemeenten hoe het geld het best verdeeld kan worden. Daarnaast moet door de herijking de verdeling eenvoudiger worden.

Een deel van het gemeentefonds is bestemd voor de taken van gemeenten in het sociaal domein. Dit geld moet beter verdeeld worden. Via de verdeelmodellen in het sociaal domein in het gemeentefonds is zo'n 16 miljard beschikbaar. De herijking richt zich op een herverdeling, niet op de omvang van de middelen. Hierdoor zal de herijking voor sommige gemeenten positief uitpakken, terwijl andere gemeenten minder middelen krijgen toebedeeld.

Het onderzoek bestaat uit 2 delen:

- de verdeelmodellen in het sociaal domein;
- de overige onderdelen van het gemeentefonds.

De onderdelen worden tegelijkertijd maar apart van elkaar onderzocht. Onderwerpen die beide onderdelen raken worden

in samenhang bekeken. Denk hierbij aan de indeling van het gemeentefonds naar beleidsterreinen (clusterindeling). Het onderzoek voor de herijking van het gemeentefonds heeft plaatsgevonden van maart 2019 tot en met januari 2020.

Oorspronkelijk was het de bedoeling dat in het voorjaar van 2020 het ministerie van BZK de Tweede Kamer zou informeren over de voorstellen voor de nieuwe verdeling, zodat deze met ingang van 2021 in zou kunnen gaan.

Echter, bij kamerbrief van 26 februari 2020 heeft de minister van BZK de Tweede kamer bericht, dat hij de ingangsdatum van de nieuwe verdeling van het gemeentefonds met een jaar zal uitstellen tot 1 januari 2022. De reden van het voorgenomen uitstel is dat de fondsbeheerders de komende maanden willen benutten voor aanvullend onderzoek naar de nieuwe verdeelformules. De fondsbeheerders vinden dat deze verdeelformules, met name in het klassiek domein, op dit moment nog niet goed genoeg zijn om in te voeren. De herijking van het gemeentefonds zal onherroepelijk leiden tot voor- en nadeelgemeenten. Het is dan ook van belang de ontwikkelingen goed te blijven volgen.

2

Specifieke onderwerpen

Sociaal domein

Bezuinigingen, ombuigingen en taakstellingen

Sociaal domein

Bij het onderzoek van de begroting 2020 is gebleken dat veel gemeenten moeite hadden de begroting sluitend te krijgen. De ramingen van de baten en lasten van het sociaal domein in de begroting zijn ten opzichte van voorgaande jaren steeds reëler. Hierdoor is steeds meer zichtbaar dat de inkomsten vanuit het Rijk de kosten in het sociaal domein niet meer compenseren en tekorten ontstaan bij gemeenten.

De financiële positie van de gemeenten komt steeds meer onder druk te staan. Gemeenten moesten vaak vergaande maatregelen nemen om tot een structureel een reëel sluitende begroting te komen.

Het Rijk heeft met de VNG afgesproken dat in het najaar van 2020 nieuw onderzoek is afgerond. Naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek jeugdzorg, de ontwikkelingen van het gemeentelijke beleid en de besluitvorming van het volgende kabinet zal de situatie in 2022 en 2023 meer duidelijk worden.

Voor de beoordeling van de begroting 2021 omtrent het sociaal domein blijven vooralsnog de richtlijnen van vorig jaar (begroting 2020) voor de begroting 2021 van kracht en deze zijn:

- De extra middelen jeugdzorg voor de jaren 2019 tot en met 2021, die onderdeel uitmaken van de algemene uitkering, worden als structureel dekkingsmiddel aangemerkt.

- Voor de jaren 2022, 2023 en 2024 kan door de gemeente een stelpost 'Uitkomst onderzoek jeugdzorg' geraamd worden: per gemeente naar rato van de € 300 miljoen (extra middelen jeugdzorg 2021).
- Deze stelpost 'Uitkomst onderzoek jeugdzorg' kan als structureel opgenomen worden.
- Voorwaarde is dat daarnaast de gemeente tevens zelf maatregelen neemt in het kader van de transformatie rondom jeugdzorg en ggz mede gericht op beheersing van de kosten. Gemeenten spelen immers zelf ook een actieve rol in de transformatie en daarmee ook in het kunnen beperken van de uitgaven.

Als toezichthouder beoordelen wij of de ramingen in de (meerjaren)begroting voor het sociaal domein reëel zijn en welke risico's gemeenten lopen. Daarbij betrekken wij tenminste de realisatie van de laatste jaarrekeningen, de verwachte realisatie voor het jaar 2020 en de controleverslagen van de accountant.

Als u verwacht dat u voor 2021 niet in staat zal zijn een structureel en reëel sluitende begroting vast te stellen, dan verzoeken wij u ons hierover in een zo vroeg mogelijk stadium te informeren. Wij zijn graag bereid met u mee te denken over mogelijke oplossingen.

Bezuinigingen, ombuigingen en taakstellingen

Indien uw gemeente voor de begroting 2021 genooddaakt is om te bezuinigen, dan vragen wij uw aandacht voor de realiseerbaarheid van de opgenomen bezuinigingen. Wij kijken met name naar een concrete en toetsbare onderbouwing van de taakstellingen. Ook op programmaniveau vinden wij het noodzakelijk dat er een reëel bezuinigingsplan ligt. Daarmee bedoelen wij dat u aannemelijk maakt dat er voldoende zekerheid bestaat dat de maatregelen tijdig en volledig gerealiseerd zullen worden. Als wij de ramingen onvoldoende reëel onderbouwd vinden, zullen wij de gepresenteerde begrotingssaldi bijstellen. Deze (negatieve) bijstelling kan tot gevolg hebben dat de (meerjaren)begroting naar ons oordeel niet structureel en reëel in evenwicht is.

Doorwerking van gemeenschappelijke regelingen naar de deelnemende gemeenten.

Wanneer een bijstelling van de begroting van een gemeenschappelijke regeling ertoe leidt dat deze niet meer structureel en reëel in evenwicht is, kan dit doorwerken naar de deelnemende gemeenten. De bijstelling van de begroting kan tot gevolg hebben dat wij van oordeel zijn dat de geraamde bijdrage van de deelnemende gemeenten in haar begroting niet meer reëel is en door ons zal worden bijgesteld met mogelijke financiële consequenties voor de betreffende deelnemende gemeente(n). Indien dit voor uw gemeente van toepassing is, brengen wij u hiervan tijdig op de hoogte om dit in uw begroting aan te passen of aanvullende maatregelen te nemen.

2

Specifieke onderwerpen

BTW compensatiefonds

Verkoop aandelen Eneco

Omgevingswet

BTW compensatiefonds

Met ingang van het begrotingsjaar 2019 is de wijze van verwerking van het BTW-compensatiefonds (BCF) in de berekening van de algemene uitkering Gemeentefonds gewijzigd. Waar voorheen het fonds was opgenomen in de meicirculaire is het nu aan de gemeenten om zelf een reëel bedrag te ramen voor het BTW-compensatiefonds. Voor een goede raming van de ruimte onder het plafond BCF is inzicht nodig in de toekomstige ontwikkeling van de omvang van het BCF en vooral in de toekomstige declaraties. Het ministerie van BZK heeft in afstemming met VNG en provinciale toezichthouders een advies opgesteld over de wijze waarop de ruimte onder het plafonds BCF door gemeenten kan worden opgenomen als verwachte bate.

Verkoop aandelen Eneco

Gemeenten die in het bezit zijn van aandelen van Eneco hebben het voornemen om de aandelen Eneco te verkopen. De verkoop heeft een positief incidenteel effect (toename eigen vermogen) en een negatief structureel effect (lagere structurele baten door het wegvallen van de dividendinkomsten). Vooruitlopend op de definitieve verkoop dient u maatregelen te nemen om deze wegvallende structurele baten vanaf 2021 te compenseren voor zover u dit nog niet heeft gedaan.

Omgevingswet

De Omgevingswet gaat in per 1 januari 2021. 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 Omgevingswet 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;
- 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.
- per gemeente geldt één omgevingsplan.

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

Dit advies luidt: Gezien de onzekerheid over de toekomstige ontwikkeling van de ruimte onder het plafond BCF, adviseren we om voorzichtigheid in acht te nemen door een raming op te nemen, die maximaal gebaseerd is op de meest recente, gerealiseerde ruimte onder het plafond BCF. Voor de begroting 2021 is dit de realisatie 2019.

Als provinciale toezichthouders gebruiken wij dit advies als richtlijn bij het beoordelen van de (meerjaren)begroting 2021-2024.

Een voorbeeld hiervan is het aflossen van langlopende leningen waardoor er structureel rentevoordeel kan ontstaan. Bij de besteding van deze incidentele verkoopopbrengst dient u rekening te houden met de structurele effecten op uw begroting. Zo brengen nieuwe investeringen structurele kapitaallasten met zich mee die van structurele dekking voorzien moeten worden.

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 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. Denk aan:

- Welk personeel is nodig?
- Hoe begeleidt u het implementatieproces?
- Moet u uw medewerkers opleiden?
- Wat betekent dit voor ICT?
- Wat kost het om de omgevingsdocumenten te ontwikkelen?

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.

2

Specifieke
onderwerpen

Duurzaamheid/
energietransitie/klimaat

Rechtmatigheids-
verantwoording college

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 essentieel. Verduurzamen van Nederland is daarbij de opdracht. Heel Nederland is aan zet. Om dat te realiseren is een samenhangende visie en aanpak per regio belangrijk. De verdeling van bevoegdheden tussen Rijk en decentrale overheden moet elkaar niet in de weg zitten, maar juist versterken. Inhoudelijke afspraken waar ook bedrijfsleven en maatschappelijke partijen verantwoordelijkheid voor dragen, is vastgelegd in het Klimaatakkoord. Een duurzaam Nederland vereist een fundamentele verandering in denken en doen.

Als we over verduurzaming spreken, dan hebben we het over een heel scala van maatregelen: energiezuinige straatverlichting, waterdoorlatende straatstenen, klimaatadaptatief aanbesteden, gebruik circulaire materialen gasloze wijken enzovoort. De ambities zijn groot, en de tijd is kort. Zo moeten rijk, provincies, gemeenten en waterschappen in 2020 klimaat bestendig en water robuust handelen hebben vastgelegd in

hun beleid. Gemeenten moeten voor 2021 onder andere voor elke wijk een warmteplan opstellen en dit is nog maar slechts een deel van de opgave. Het uitvoeringsprogramma circulair van het Rijk vertaalt de 5 transitie-agenda's naar concrete acties en projecten voor de periode 2019 tot en met 2023.

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 gezamenlijk te komen tot keuzes voor de opwekking van duurzame elektriciteit, de warmtetransitie in de gebouwde omgeving en de daarvoor benodigde opslag en energie infrastructuur.

Van decentrale overheden wordt door het Rijk in het kader van Interbestuurlijk Programma verwacht dat zij een groot deel van de groei van de algemene uitkering ten goede laten komen aan klimaatbeleid en de energietransitie. Bij de besteding van dit geld zullen zij moeten inzetten op het energieneutraal, klimaatbestendig en circulair maken van Nederland.

Rechtmatigheidsverantwoording college

Tot en met de jaarrekening 2020 verstrekken accountants een controleverklaring met een oordeel inzake getrouwheid en rechtmatigheid bij de jaarrekeningen van gemeenten. Dit gaat veranderen.

Met ingang van 2021 moet het college een rechtmatigheidsverantwoording afleggen over de rechtmatigheid van de jaarrekening. De accountant krijgt hierdoor een andere rol en zal vanaf het boekjaar 2021 geen oordeel meer geven over de rechtmatigheid in zijn controleverklaring. De accountant geeft dan nog een controleverklaring af met alleen een oordeel inzake de getrouwheid van de jaarrekening, inclusief de rechtmatigheidsverantwoording van het college van burgemeester en wethouders die in de jaarrekening wordt opgenomen.

De rechtmatigheidsverantwoording van het college wordt een onderdeel van de jaarrekening; de accountant toetst de getrouwheid ervan.

De Commissie BBV draagt zorg voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV. De commissie heeft een **modeltekst** (jan 2020) gepubliceerd voor de rechtmatigheidsverantwoording die gemeenten (en gemeenschappelijke regelingen) nader invullen, moeten opnemen in de jaarrekening (vanaf 2021).

Het ministerie van BZK verwacht dit jaar het wetsvoorstel voor consultatie aan te bieden. Dan volgt ook de formele VNG reactie op het wetsvoorstel (inclusief de rechtmatigheidsverantwoording).

In de commissie BADO werken decentrale overheden, accountants en het Rijk samen om de interpretatie van regels over bedrijfsvoering, verantwoording en accountantscontroles toe te spitsen op de praktijk van decentrale overheden.

De VNG heeft ter ondersteuning twee visualisaties laten opstellen. Een versie voor als u nog niet zoveel weet over dit onderwerp en een versie voor als u nu al veel betrokken bent bij de interne beheersing van de gemeente. Beide versies geven inzicht in hoe het nu gaat, wat de stand van zaken is van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording en wat u als gemeente nu al kunt doen (zie de website van de VNG).

De rechtmatigheidsverantwoording heeft gevolgen voor de (interne) verantwoording binnen uw gemeentelijke huishouding. Het is belangrijk dat u nu al bezig bent met deze ontwikkelingen en dat u zorgt voor voldoende grip op uw interne processen en de bijbehorende financiële huishouding, want gemeenten moeten zelf aantonen dat ze budgetten rechtmatig hebben besteed en het college hierover verantwoording over afdraagt. Het beoogde doel is dat er bewustwording komt en de kwaliteit van de interne beheersing verbetert. Ook is het van belang te onderzoeken waar de onderlinge verantwoordelijkheden liggen, tussen raad, college, ambtelijke organisatie en accountant.

In 2020 zullen wij op ambtelijk niveau (financieel toezicht) dit onderwerp onder de aandacht blijven brengen.

2

Specifieke
onderwerpen

Staat van Zuid-Holland

Agenda toekomst van het
(interbestuurlijk) toezicht

Wijziging Wet gemeen-
schappelijke regelingen

Staat van Zuid-Holland

Op de website **Staat van Zuid-Holland** publiceren wij verschillende dashboards waarop de ontwikkelingen van bepaalde financiële indicatoren van de gemeenten in Zuid-Holland te zien zijn. Hier kunt u bijvoorbeeld zien hoe uw woonlastendruk zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld en

hoe uw gemeente zich verhoudt tot andere gemeenten. Deze financiële indicatoren geven in samenhang een beeld van uw financiële positie. Wanneer u beter inzicht heeft in uw financiële positie kunt u betere en weloverwogen besluiten met financiële consequenties nemen.

Agenda toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht

De toezichthouders maken gezamenlijk afspraken over de wijze waarop zij het financieel toezicht invullen. De afspraken worden gemaakt om de transparantie naar de provincies, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen te bevorderen. Het is van belang dat helder is wat van elkaar verwacht wordt en wat een toezichthouder wel en niet doet. De afstemming hierover vindt onder andere plaats in het Vakberaad Gemeentefinanciën. Dit is een overlegorgaan van de gezamenlijke toezichthouders (provincies en BZK) en vertegenwoordigers van het IPO en VNG. Hier vindt de landelijke coördinatie van het financieel toezicht plaats.

In onze begrotingscirculaire 2020 informeerden wij u over de **Agenda toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht**. Deze gezamenlijke agenda van gemeenten, provincies en het

Rijk kent zeven ontwerpprincipes (horizontaal voorop en wordt versterkt, uniformiteit (methodiek) en maatwerk, risicogericht toezicht, toezicht is proportioneel en wordt uitgeoefend aan de hand van een interventieladder, transparantie, verbinden van inzichten, efficiënt en effectief) en vijf 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

In 2019 is de concrete uitwerking hiervan opgenomen in een Actieplan. Per actielijn zijn de te nemen acties benoemd. In de komende 5 jaar wordt gewerkt aan het toekomstig toezicht.

Wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen

De ministerraad heeft op voorstel van minister Knops van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ingestemd met een wetwijziging om de politieke verantwoording over gemeentelijke samenwerkingen te versterken. De wijziging houdt onder andere verschillende maatregelen in die de betrokkenheid van raadsleden, statenleden en leden van het algemeen bestuur van waterschappen in het bestuur en inspraak van inwoners en maatschappelijke organisaties verbeteren. Hierbij kan gedacht

worden aan het versterken van de positie van gemeenteraden bij de besluitvorming in en door gemeenschappelijke regelingen en de introductie van aanvullende controle-instrumenten. De ministerraad heeft ermee ingestemd het wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State te zenden. De tekst van het wetsvoorstel en van het advies van de Raad van State worden openbaar bij indiening bij de Tweede Kamer.

2

Specifieke
onderwerpen

Ontwikkelingen
Besluit begroting
en verantwoording
provincies en
gemeenten

Ontwikkelingen Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

De commissie BBV geeft in notities aan op welke wijze bepaalde onderwerpen in de begroting verwerkt kunnen of moeten worden. Kunnen, omdat de regelgeving meerdere verwerkingsopties toestaat en moeten 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.

De commissie voorziet verder in de loop van 2020 actualisering van de volgende notities:

- Hoofdpijnen van het stelsel van baten en lasten
- Meerjarig financieel inzicht
- Kadernota rechtmatigheid
- Rente
- Lasten en baten (incidenteel, subsidies, e.d.)
- Overhead
- Lokale heffingen

Notitie grondbeleid in begroting en jaarstukken

In juli 2019 is de nieuwe **notitie Grondbeleid** gepubliceerd door de commissie BBV. Deze is een samenvoeging en actualisering van de vier eerdere notities over grondexploitatie, faciliterend grondbeleid, nadere uitleg tussentijds winst nemen en voorbeeld verwerken onderhanden werk. Er is geen sprake van nieuwe beperkende regelgeving.

Notitie materiële vaste activa

De **Notitie Materiële vaste activa** is geactualiseerd en in januari 2020 door de commissie BBV gepubliceerd. De belangrijkste wijziging heeft betrekking op de verplichting om bij achterstallig onderhoud een voorziening te vormen. In de vorige Notitie Materiële vaste activa werd nog de mogelijkheid geboden om het achterstallig onderhoud financieel in te lopen binnen een termijn van vier jaar wanneer een gemeente onvoldoende middelen heeft om een dergelijke voorziening in één keer te vormen. In de geactualiseerde notitie is deze mogelijkheid komen te vervallen. Het is niet langer toegestaan om bij onvoldoende financiële middelen een termijn van vier jaar te hanteren voor het vormen van de voorziening.

De stellige uitspraak, die betrekking heeft op achterstallig onderhoud, is daartoe ingekort tot:

- In geval van achterstallig onderhoud waarbij sprake is van kapitaalvernietiging en/of onveilige situaties wordt op basis van artikel 44 lid 1a BBV een voorziening gevormd.

Wanneer een gemeente onvoldoende financiële middelen heeft om een voorziening achterstallig onderhoud te vormen zal dit tot een negatieve algemene reserve kunnen leiden.

