Datum
15 april 2020

Zaaknummer
2020-004616

Onderwerp
Begrotingscirculaire 2021 en Covid-19 gevolgen voor financieel toezicht voor gemeenten

Inlichtingen bij
Michiel Bodde
026 359 83 16
post@gelderland.nl

Blad
1 van 4

– De colleges van Burgemeester en Wethouders van de Gelderse gemeenten
– De gemeenteraden van de Gelderse gemeenten

Geacht college/Geachte gemeenteraad,

In onze rol als financieel toezichthouder informeren wij u jaarlijks in onze begrotingscirculaire over de actuele ontwikkelingen die van belang zijn bij het opstellen van uw begroting en van invloed zijn op ons toezicht (van uw financiële stukken). Daarnaast informeren wij u in deze circulaire over het proces van het financieel toezicht, in het bijzonder over de begrotingsrichtlijnen en over de toetsingsaspecten die we hanteren bij het beoordelen van uw begroting 2021. Deze informatie treft u aan in bijgaande notitie “Bouwstenen begrotingscirculaire 2021”.

In deze brief lichten wij enkele onderwerpen uit de begrotingscirculaire nader toe. Ook gaan wij kort in op de gevolgen die de Covid-19 maatregelen kunnen hebben op uw begrotingscyclus en hoe wij hier als toezichthouder mee om gaan in afwachting van eventuele nadere besluiten van het Rijk.

Begrotingscirculaire 2021
De jaarlijkse begrotingscirculaire is van belang bij het opstellen van uw begroting 2021 en meerjarenraming 2022-2024. De circulaire is een aanvulling op het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader (GTK 2020 Gemeenten) en wordt jaarlijks opgesteld door het Vakberaad Gemeentefinanciën[1]. Naast de ontwikkelingen in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) gaat de begrotingscirculaire 2021 op de een aantal specifieke onderwerpen. Wij geven u hierbij graag het volgende mee.

[1] Het Vakberaad Gemeentefinanciën is het overlegorgaan van de gezamenlijke toezichthouders (provincies en Ministerie van BZK) en vertegenwoordigers van het IPO, VNG en ROB.

Er liggen in de komende jaren belangrijke uitdagingen op het gebied van gemeentefinanciën. De financiële onzekerheden bij het uitvoeren van decentralisaties in het sociaal domein, nieuwe opgaven die op gemeenten afkomen en de inmiddels uitgestelde herijking van het Gemeentefonds maken het voor u niet eenvoudig om een structureel duurzaam financieel beleid te voeren. Ons college heeft hier veel begrip voor. Wij zien dat u hier ondanks de vele onzekerheden toch aan blijft werken en spreken onze waardering uit voor het feit dat u lastige keuzes die u hierin soms moet maken niet uit de weg gaat. Als toezichthouder hebben wij echter ook de taak hierop toe te zien. Dit doen wij onder meer door middel van het beoordelen van uw begroting en door met u in gesprek te gaan over uw financiële huishouding.

Ieder jaar is ons uitgangspunt dat uw gemeente onder repressief toezicht komt te staan. Dit is de lichtste vorm van toezicht. Gedurende het jaar volgen wij risicogericht de ontwikkelingen van uw financiële positie en nemen kennis van uw financiële besluiten. Hiertoe vragen wij u de kadernota/voorjaarsnota, bestuursrapportages en de ontwerpbegroting aan ons ter kennisname toe te sturen, zodat wij tijdig met u in gesprek kunnen wanneer wij negatieve ontwikkelingen zien of hiertoe anderszins aanleiding bestaat. Wij zijn ons ervan bewust dat het beslag dat de uitvoering van de Covid-19 maatregelen momenteel op u als gemeente legt en zijn daarom terughoudend in de informatie die wij aan u vragen. Echter om een goed beeld te krijgen van de impact en financiële consequenties die de Covid-19 crisis heeft voor uw gemeente, zowel op de korte als langere termijn, is het zaak dat wij als provinciaal bestuur, niet alleen als toezichthouder, hiervan ook goed op de hoogte zijn. Dit stelt ons ook in staat om eventuele problemen samen tijdig te signaleren en met u mee te denken over en te zoeken naar eventuele oplossingen.

Bij de beoordeling van de begroting 2021 ligt de aandacht, in navolging op voorgaande jaren, onder andere op de ontwikkelingen van het budget voor het sociaal domein. Gedurende 2018 werd het steeds duidelijker dat veel gemeenten worstelen met de stijgende kosten die zij maken voor het sociaal domein, specifiek voor de jeugdzorg. Bij de begroting 2020 bleek dat de piek in de kosten nog niet bereikt was. Veel gemeenten hebben daarom meer geld begroot voor het sociaal domein en/of zijn tot ingrijpende maatregelen overgegaan. In de begrotingscirculaire 2021 wordt de richtlijn extra middelen jeugdzorg bevestigd. Mocht op basis van uw jaarrekening 2019 toch blijken dat dit niet toereikend zal zijn, dan wordt er verwacht dat u hier realistisch mee omgaat bij uw begroting 2021. We hebben ook de verwachting dat u, gegeven de ervaring in de voorgaande jaren, in uw begroting komt tot realistische ramingen voor 2021 en de daaropvolgende jaren. De realisatie van de budgetten bij uw jaarrekening 2019 geven daarbij doorgaans een goede indicatie.

Vanwege de schommelingen in de hoogte van het Gemeentefonds in 2019 wordt gekeken naar de mogelijkheden om de uitkering uit het Gemeentefonds minder gevoelig te maken voor fluctuaties. In de circulaire vindt u een overzicht van alle zaken die hieromtrent spelen.

We raden u aan de ontwikkelingen vanuit de VNG als uw belangenvertegenwoordiger en betrokken onderhandelaar te volgen om een beeld te krijgen van wat u als gemeente voor 2021 te wachten staat aangaande eventuele veranderingen van de financiering van het sociaal domein.

Verder wordt in deze circulaire ingegaan op herijking van het Gemeentefonds en de verdeelsystematiek. Wij raden u aan de ontwikkelingen nauwgezet te volgen omdat de uitkomsten van het proces mogelijk grote invloed kunnen hebben op uw meerjarenramingen. Wij raden u daarom aan om hiermee - voor zover mogelijk - rekening te houden bij het opstellen van uw begroting. Mocht dit invloed hebben op ons financieel toezicht, dan brengen wij u hiervan vanzelfsprekend tijdig op de hoogte.

Ook opgaven als de energietransitie en de invoering van de Omgevingswet hebben gevolgen voor uw begroting en zijn daarom in de circulaire opgenomen. Wij hebben inmiddels begrepen dat de invoeringsdatum van de Omgevingswet is verschoven. Deze zal naar verwachting later, maar nog wel in 2021 worden ingevoerd. Andere onderwerpen zijn de rechtmatigheidsverantwoording door uw college en de verkoop van Eneco-aandelen voor zover van toepassing op uw gemeente.

Covid-19 en financieel toezicht
De maatregelen die landelijk zijn getroffen als gevolg van de Covid-19 pandemie raken ons allemaal in Gelderland en hebben mogelijk ook effect op de begrotings- en verantwoordingscyclus van uw gemeente. Afstemming tussen ambtenaren en accountants, maar ook tussen ambtenaren onderling verloopt minder soepel en de benodigde besluitvorming door uw college en raad loopt mogelijk ook vertraging op. Om die reden is het denkbaar dat u niet in staat zal zijn om uw vastgestelde jaarrekening 2019 voor 15 juli 2020 in te dienen bij ons.

In onze brief ‘Provinciale ondersteuning voor gemeenten bij COVID-19-crisis’ van 24 maart 2020 (zaaknummer 2020-003635) hebben wij aangegeven dat we uitgaan van terughoudend toezicht op gemeenten. We willen gemeenten niet onnodig belasten met administratieve taken en denken graag mee over mogelijke oplossingen, zoals bij het eventueel overschrijden van wettelijke termijnen. We zijn hierover ook landelijk in overleg met onze collega provincies en het Rijk.
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft inmiddels laten weten dat, indien het noodzakelijk is, hij de termijnen voor de aanlevering van de jaarstukken zal aanpassen. De tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming biedt de minister hiertoe de mogelijkheid. Indien de termijnen worden aangepast, wordt u daarover geïnformeerd.

Indien duidelijk wordt dat u niet in staat bent om de door uw raad vastgestelde jaarrekening inclusief accountantsverklaring tijdig bij ons in te dienen, dan vragen wij u om hierover zo snel mogelijk in contact te treden met uw ambtelijk toezichthouder. Er kunnen dan afspraken worden gemaakt om ervoor te zorgen dat de toezichthouder op de hoogte blijft van de financiële situatie van de gemeente.

Als er naar aanleiding van de begroting 2020 bestuurlijke of ambtelijke afspraken zijn gemaakt met uw gemeente over de kadernota, dan vragen wij u ook contact te zoeken met uw ambtelijk toezichthouder wanneer u verwacht dat er mogelijk vertraging zal optreden als gevolg van de Covid-19 maatregelen.

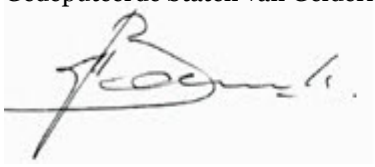
Houdt u ook rekening met eventuele vertraging van de jaarrekening, kadernota en andere informatie vanuit gemeenschappelijke regelingen (GR) waaraan uw gemeente deelneemt. De begrotings- en verantwoordingscyclus van een GR loopt voor op die van de gemeenten, zodat u tijdig de juiste informatie ter beschikking heeft voor het opmaken en vaststellen van uw eigen documenten. De accountantscontrole en besluitvorming vindt hierbij voor een groot deel in maart en april plaats waardoor hierin mogelijk vertraging kan optreden. Dit kan ervoor zorgen dat u niet alle informatie op tijd krijgt van een GR, wat ook weer invloed kan hebben op uw eigen besluitvormingsproces. Daarom raden wij u aan met uw GR'en in contact te treden zodat u grip blijft houden op dit gedeelte van uw gemeentelijk beleid en financiën.

Voor vragen over de circulaire of de gevolgen van Covid-19 op uw financieel toezicht kunt u zich wenden tot de toezichthouder van uw gemeente. Indien gewenst kan zij/hij een korte presentatie verzorgen over de begrotingscirculaire. Voor meer informatie over wat de provincie voor uw gemeente kan betekenen tijdens deze Covid-19 pandemie, verwijzen wij u nogmaals naar onze brief van 24 maart 2020.

Wij wensen u alle succes toe in deze moelijke periode en in de periode die nog voor ons ligt. Weet dat de provincie hierin vooral naast u wil staan, als partner, maar ook als toezichthouder.

Blijf gezond!

Met vriendelijke groet,
Gedeputeerde Staten van Gelderland





John Berends
Commissaris van de Koning

Pieter Hilhorst
Secretaris

Bijlagen:
– Begrotingscirculaire 2021

Datum
15 april 2020

Zaaknummer
2020-004616

Onderwerp
Begrotingscirculaire 2021 en Covid-19 gevolgen voor financieel toezicht voor gemeenten

Inlichtingen bij
Michiel Bodde
026 359 83 16
post@gelderland.nl

Blad
1 van 4

– De colleges van Burgemeester en Wethouders van de Gelderse gemeenten
– De gemeenteraden van de Gelderse gemeenten

Geacht college/Geachte gemeenteraad,

In onze rol als financieel toezichthouder informeren wij u jaarlijks in onze begrotingscirculaire over de actuele ontwikkelingen die van belang zijn bij het opstellen van uw begroting en van invloed zijn op ons toezicht (van uw financiële stukken). Daarnaast informeren wij u in deze circulaire over het proces van het financieel toezicht, in het bijzonder over de begrotingsrichtlijnen en over de toetsingsaspecten die we hanteren bij het beoordelen van uw begroting 2021. Deze informatie treft u aan in bijgaande notitie “Bouwstenen begrotingscirculaire 2021”.

In deze brief lichten wij enkele onderwerpen uit de begrotingscirculaire nader toe. Ook gaan wij kort in op de gevolgen die de Covid-19 maatregelen kunnen hebben op uw begrotingscyclus en hoe wij hier als toezichthouder mee om gaan in afwachting van eventuele nadere besluiten van het Rijk.

Begrotingscirculaire 2021
De jaarlijkse begrotingscirculaire is van belang bij het opstellen van uw begroting 2021 en meerjarenraming 2022-2024. De circulaire is een aanvulling op het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader (GTK 2020 Gemeenten) en wordt jaarlijks opgesteld door het Vakberaad Gemeentefinanciën[1]. Naast de ontwikkelingen in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) gaat de begrotingscirculaire 2021 op de een aantal specifieke onderwerpen. Wij geven u hierbij graag het volgende mee.

[1] Het Vakberaad Gemeentefinanciën is het overlegorgaan van de gezamenlijke toezichthouders (provincies en Ministerie van BZK) en vertegenwoordigers van het IPO, VNG en ROB.

Er liggen in de komende jaren belangrijke uitdagingen op het gebied van gemeentefinanciën. De financiële onzekerheden bij het uitvoeren van decentralisaties in het sociaal domein, nieuwe opgaven die op gemeenten afkomen en de inmiddels uitgestelde herijking van het Gemeentefonds maken het voor u niet eenvoudig om een structureel duurzaam financieel beleid te voeren. Ons college heeft hier veel begrip voor. Wij zien dat u hier ondanks de vele onzekerheden toch aan blijft werken en spreken onze waardering uit voor het feit dat u lastige keuzes die u hierin soms moet maken niet uit de weg gaat. Als toezichthouder hebben wij echter ook de taak hierop toe te zien. Dit doen wij onder meer door middel van het beoordelen van uw begroting en door met u in gesprek te gaan over uw financiële huishouding.

Ieder jaar is ons uitgangspunt dat uw gemeente onder repressief toezicht komt te staan. Dit is de lichtste vorm van toezicht. Gedurende het jaar volgen wij risicogericht de ontwikkelingen van uw financiële positie en nemen kennis van uw financiële besluiten. Hiertoe vragen wij u de kadernota/voorjaarsnota, bestuursrapportages en de ontwerpbegroting aan ons ter kennisname toe te sturen, zodat wij tijdig met u in gesprek kunnen wanneer wij negatieve ontwikkelingen zien of hiertoe anderszins aanleiding bestaat. Wij zijn ons ervan bewust dat het beslag dat de uitvoering van de Covid-19 maatregelen momenteel op u als gemeente legt en zijn daarom terughoudend in de informatie die wij aan u vragen. Echter om een goed beeld te krijgen van de impact en financiële consequenties die de Covid-19 crisis heeft voor uw gemeente, zowel op de korte als langere termijn, is het zaak dat wij als provinciaal bestuur, niet alleen als toezichthouder, hiervan ook goed op de hoogte zijn. Dit stelt ons ook in staat om eventuele problemen samen tijdig te signaleren en met u mee te denken over en te zoeken naar eventuele oplossingen.

Bij de beoordeling van de begroting 2021 ligt de aandacht, in navolging op voorgaande jaren, onder andere op de ontwikkelingen van het budget voor het sociaal domein. Gedurende 2018 werd het steeds duidelijker dat veel gemeenten worstelen met de stijgende kosten die zij maken voor het sociaal domein, specifiek voor de jeugdzorg. Bij de begroting 2020 bleek dat de piek in de kosten nog niet bereikt was. Veel gemeenten hebben daarom meer geld begroot voor het sociaal domein en/of zijn tot ingrijpende maatregelen overgegaan. In de begrotingscirculaire 2021 wordt de richtlijn extra middelen jeugdzorg bevestigd. Mocht op basis van uw jaarrekening 2019 toch blijken dat dit niet toereikend zal zijn, dan wordt er verwacht dat u hier realistisch mee omgaat bij uw begroting 2021. We hebben ook de verwachting dat u, gegeven de ervaring in de voorgaande jaren, in uw begroting komt tot realistische ramingen voor 2021 en de daaropvolgende jaren. De realisatie van de budgetten bij uw jaarrekening 2019 geven daarbij doorgaans een goede indicatie.

Vanwege de schommelingen in de hoogte van het Gemeentefonds in 2019 wordt gekeken naar de mogelijkheden om de uitkering uit het Gemeentefonds minder gevoelig te maken voor fluctuaties. In de circulaire vindt u een overzicht van alle zaken die hieromtrent spelen.

We raden u aan de ontwikkelingen vanuit de VNG als uw belangenvertegenwoordiger en betrokken onderhandelaar te volgen om een beeld te krijgen van wat u als gemeente voor 2021 te wachten staat aangaande eventuele veranderingen van de financiering van het sociaal domein.

Verder wordt in deze circulaire ingegaan op herijking van het Gemeentefonds en de verdeelsystematiek. Wij raden u aan de ontwikkelingen nauwgezet te volgen omdat de uitkomsten van het proces mogelijk grote invloed kunnen hebben op uw meerjarenramingen. Wij raden u daarom aan om hiermee - voor zover mogelijk - rekening te houden bij het opstellen van uw begroting. Mocht dit invloed hebben op ons financieel toezicht, dan brengen wij u hiervan vanzelfsprekend tijdig op de hoogte.

Ook opgaven als de energietransitie en de invoering van de Omgevingswet hebben gevolgen voor uw begroting en zijn daarom in de circulaire opgenomen. Wij hebben inmiddels begrepen dat de invoeringsdatum van de Omgevingswet is verschoven. Deze zal naar verwachting later, maar nog wel in 2021 worden ingevoerd. Andere onderwerpen zijn de rechtmatigheidsverantwoording door uw college en de verkoop van Eneco-aandelen voor zover van toepassing op uw gemeente.

Covid-19 en financieel toezicht
De maatregelen die landelijk zijn getroffen als gevolg van de Covid-19 pandemie raken ons allemaal in Gelderland en hebben mogelijk ook effect op de begrotings- en verantwoordingscyclus van uw gemeente. Afstemming tussen ambtenaren en accountants, maar ook tussen ambtenaren onderling verloopt minder soepel en de benodigde besluitvorming door uw college en raad loopt mogelijk ook vertraging op. Om die reden is het denkbaar dat u niet in staat zal zijn om uw vastgestelde jaarrekening 2019 voor 15 juli 2020 in te dienen bij ons.

In onze brief ‘Provinciale ondersteuning voor gemeenten bij COVID-19-crisis’ van 24 maart 2020 (zaaknummer 2020-003635) hebben wij aangegeven dat we uitgaan van terughoudend toezicht op gemeenten. We willen gemeenten niet onnodig belasten met administratieve taken en denken graag mee over mogelijke oplossingen, zoals bij het eventueel overschrijden van wettelijke termijnen. We zijn hierover ook landelijk in overleg met onze collega provincies en het Rijk.
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft inmiddels laten weten dat, indien het noodzakelijk is, hij de termijnen voor de aanlevering van de jaarstukken zal aanpassen. De tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming biedt de minister hiertoe de mogelijkheid. Indien de termijnen worden aangepast, wordt u daarover geïnformeerd.

Indien duidelijk wordt dat u niet in staat bent om de door uw raad vastgestelde jaarrekening inclusief accountantsverklaring tijdig bij ons in te dienen, dan vragen wij u om hierover zo snel mogelijk in contact te treden met uw ambtelijk toezichthouder. Er kunnen dan afspraken worden gemaakt om ervoor te zorgen dat de toezichthouder op de hoogte blijft van de financiële situatie van de gemeente.

Als er naar aanleiding van de begroting 2020 bestuurlijke of ambtelijke afspraken zijn gemaakt met uw gemeente over de kadernota, dan vragen wij u ook contact te zoeken met uw ambtelijk toezichthouder wanneer u verwacht dat er mogelijk vertraging zal optreden als gevolg van de Covid-19 maatregelen.

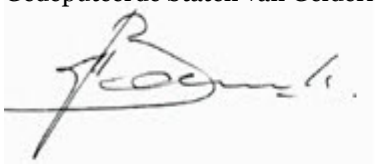
Houdt u ook rekening met eventuele vertraging van de jaarrekening, kadernota en andere informatie vanuit gemeenschappelijke regelingen (GR) waaraan uw gemeente deelneemt. De begrotings- en verantwoordingscyclus van een GR loopt voor op die van de gemeenten, zodat u tijdig de juiste informatie ter beschikking heeft voor het opmaken en vaststellen van uw eigen documenten. De accountantscontrole en besluitvorming vindt hierbij voor een groot deel in maart en april plaats waardoor hierin mogelijk vertraging kan optreden. Dit kan ervoor zorgen dat u niet alle informatie op tijd krijgt van een GR, wat ook weer invloed kan hebben op uw eigen besluitvormingsproces. Daarom raden wij u aan met uw GR'en in contact te treden zodat u grip blijft houden op dit gedeelte van uw gemeentelijk beleid en financiën.

Voor vragen over de circulaire of de gevolgen van Covid-19 op uw financieel toezicht kunt u zich wenden tot de toezichthouder van uw gemeente. Indien gewenst kan zij/hij een korte presentatie verzorgen over de begrotingscirculaire. Voor meer informatie over wat de provincie voor uw gemeente kan betekenen tijdens deze Covid-19 pandemie, verwijzen wij u nogmaals naar onze brief van 24 maart 2020.

Wij wensen u alle succes toe in deze moelijke periode en in de periode die nog voor ons ligt. Weet dat de provincie hierin vooral naast u wil staan, als partner, maar ook als toezichthouder.

Blijf gezond!

Met vriendelijke groet,
Gedeputeerde Staten van Gelderland





John Berends
Commissaris van de Koning

Pieter Hilhorst
Secretaris

Bijlagen:
– Begrotingscirculaire 2021

Bouwstenen begrotingscirculaire

Gelderland 2021

14 april 2020

provincie Gelderland

Inhoud

1 Inleiding **3**

Agenda toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht 3
Vragen over deze circulaire 3

2 Ontwikkelingen Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten **4**

Notitie grondbeleid in begroting en jaarstukken 4
Notitie Materiële vaste activa 4

3 Specifieke onderwerpen **5**

Inzicht in de structurele begrotingspositie 5
Herijking Gemeentefonds/verdelingssystematiek 5
Sociaal domein 6
BTW compensatiefonds 7
Omgevingswet 7
Omgevingsvisie 7
Houd rekening met de financiële gevolgen voor uw gemeente 7
Duurzaamheid/energietransitie/klimaat 8
Rechtmatigheidsverantwoording college 8
Verkoop aandelen Eneco 9

Tot slot **9**

1 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, 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 Gelderland 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 is ons Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader (GTK 2020 Gemeenten) die u vorig jaar van ons heeft ontvangen en die voor het eerst is toegepast voor de begroting 2020. Hierin vindt u 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?

In deze begrotingsrichtlijnenbrief geven wij u op basis van actualiteit 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 circulaire hebben wij daarom aan uw college gestuurd.

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. Te weten: 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.

Vragen over deze circulaire

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 Ontwikkelingen Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten

De commissie BBV geeft in notities aan op welke wijze bepaalde onderwerpen 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.

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.

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

- Hoofdlijnen van het stelsel baten en lasten.
- Meerjarig financieel inzicht.
- Kadernota rechtmatigheid (aanpassingen n.a.v. rechtmatigheidsverantwoording door college).
- Rente.
- Lasten en baten (incidenteel, subsidies e.d.).
- Lokale heffingen.

3 Specifieke onderwerpen

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 volgens ons nog niet altijd 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. Het doel van de Notitie structurele en incidentele baten en lasten, namelijk het meer eenduidig toepassen van de begrippen “incidenteel” en “structureel”, is naar onze mening nog niet helemaal bereikt. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door het feit dat het BBV geen scherpe definitie geeft wat incidenteel en structureel is. En, ook niet onbelangrijk, het BBV laat ruimte voor (interpretatie)verschillen, omdat dit past bij de eigen beoordeling van de lokale omstandigheden (principle based). Gemeenten benutten deze ruimte in (te) grote mate, hetgeen leidt tot discussies tussen de gemeenten en de toezichthouder. Om deze discussies te beperken komen wij voor 1 juli 2020 met een (ambtelijke) handreiking die gebruikt kan worden door de vakspecialisten die de begroting en jaarstukken opstellen.

Ook zien wij dat een aantal mutaties aan 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 aan reserves zijn de uitzondering en dienen te zijn opgenomen op het overzicht van beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves.

Bij het begrotingsonderzoek 2021 gaan we 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 ook het overzicht van beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves.

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 volgens de brief van de minister van BZK van 26 februari 2020 aan de Tweede Kamer vanaf 2022 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 herijking de verdeling eenvoudiger worden. Dit kan aanzienlijke gevolgen hebben voor uw financiële positie.

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 eerste onderzoek voor de herijking van het Gemeentefonds heeft plaatsgevonden van maart 2019 tot en met januari 2020. Er zal in 2020 een aanvullend onderzoek plaatsvinden, waarvan de resultaten in de tweede helft van 2020 bekend moeten zijn. Bij invoering van de nieuwe verdeelmodellen in 2022 zal in grote lijnen de volgende procedure worden gevolgd:
- de fondsbeheerders komen na het onderzoek met een voorstel voor aanpassing van de verdeling van het Gemeentefonds. De VNG en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) geven hierbij advies;
- na advisering van de VNG en de ROB volgt het bestuurlijke besluitvormingstraject. Ofwel: het Rijk en de VNG nemen tijdens een bestuurlijk overleg een beslissing over de nieuwe verdeling;
- voor het eind van 2020 informeert de minister van BZK de Tweede Kamer over de voorstellen voor de nieuwe verdeling;
- gemeenten worden ruimschoots voor invoering over de uitkomsten geïnformeerd;
- vanaf 2022 wordt de nieuwe verdeling, afhankelijk van de besluitvorming, doorgevoerd.

Zie voor meer informatie ook de kamerbrief van 26 februari 2020.

Sociaal domein

Bij het onderzoek van de begroting 2020 is gebleken dat veel gemeenten moeite hadden de financiën op orde te krijgen. De raming 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 komen 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 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 (in 2021).
- Deze stelpost "Uitkomst onderzoek jeugdzorg" kan als structureel opgenomen worden.
- Voorwaarde is dat daarnaast 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 verslagen 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 oplossingen.

BTW compensatiefonds

Met ingang van het begrotingsjaar 2019 is de wijze van verwerking van de ruimte onder het plafond van het BTW-compensatiefonds (BCF) in de raming van de algemene uitkering in de circulaires 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. Om een niet onderbouwde oplopende raming van de ruimte onder het plafond BCF te voorkomen biedt de ruimte na de laatst bekende declaraties om die reden het meeste houvast als raming voor de komende jaren.
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. 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.

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

- gemeenten dienen een omgevingsvisie op te stellen;
- per gemeente geldt één omgevingsplan;
- gemeenten werken de omgevingsvisie uit in een omgevingsplan en programma's;
- het omgevingsplan bevat gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving;
- in een programma staan maatregelen waarmee een bevoegd gezag een omgevingswaarde of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving wil bereiken.

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

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 wel en niet nodig?
- Hoe begeleidt u het implementatieproces?
- Moet u uw medewerkers opleiden?
- Wat betekent dit voor ICT?
- Wat kost het om de omgevingsdocumenten te ontwikkelen?

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.

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, klimaatadapatief 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 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

Op dit moment 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 door het college van burgemeester en wethouders die in de jaarrekening wordt opgenomen. De rechtmatigheidsverantwoording wordt een onderdeel van de getrouwheidsverklaring van de accountant.

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 (gemeenschappelijke regelingen) opnemen in de jaarrekening.
Het ministerie van BZK heeft in februari 2020 het wetsvoorstel voor consultatie aangeboden.
De formele VNG reactie op het wetsvoorstel (incl. de rechtmatigheidsverantwoording) zal hierop volgen.

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 hier verantwoording over afgeeft. 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 zal financieel toezicht onder andere op ambtelijk niveau dit onderwerp onder de aandacht blijven brengen.

Tot slot

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. Een voorbeeld hiervan is het aflossen van langlopende leningen waardoor er structureel rentevoordeel ontstaat. Bij de besteding van deze incidentele verkoop-opbrengst 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.

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

Provincie Gelderland
Markt 11
6811 CG Arnhem
Postbus 9090
6800 GX Arnhem
026 359 99 99
provincieloket@gelderland.nl
www.gelderland.nl

20 300 132