Begrotingscirculaire 2019 -2022

gemeenten

provincie ZUID HOLLAND

PZH-2018-638934993 dd. 06-03-2018

Maart 2018

PZH-2018-638934993 dd. 06-03-2018

Inhoudsopgave

Inleiding 6
1. Vormen van toezicht 8
1.1 Repressief toezicht 8
1.2 Preventief toezicht 8
2. Toetsingsaspecten 10
2.1 Structureel en reëel evenwicht 10
2.1.1 Structureel evenwicht 10
2.1.2 Reëel evenwicht 10
2.1.3 Transparantie 10
2.2 Bepalen van het structureel en reëel evenwicht 11
2.2.1 Inkomsten uit de algemene uitkering uit het gemeentefonds 11
2.2.2 Bezuinigingen, ombuigingen en taakstellingen 11
2.3 Vrijstelling van precariobelasting 13
3. Ontwikkelingen BBV 14
3.1 Aandachtspunten en aanvullende notities commissie BBV 14
3.1.1 Nieuwe notities commissie BBV 14
3.1.2 Financiële kengetallen 14
4 Specifieke onderwerpen 16
4.1 Sociaal domein 16
4.1.2 Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen Gemeenten (BUIG) 17
4.2 Overgangsbepaling *Niet in Exploitatie Genomen Gronden* (NIEGG) 17
4.3 Omgevingswet 17
4.4 Doorontwikkeling financieel toezicht 18
4.5 Publiceren van gegevens *Staat van Zuid-Holland* 19
4.6 Interbestuurlijk toezicht 19
4.7 Realistische programmering door regionale woonvisies 20
4.8 Verbonden partijen 20
4.9 Vaststellingsbesluit begroting 21
4.10 Inzenden van uw begroting aan GS 21
Tot slot 21
Bijlage 1 22
Bijlage 2 23

PZH-2018-638934993 dd. 06-03-2018

Inleiding

Ieder jaar ontvangt u relevante en actuele informatie over de wijze waarop uw (meerjaren)begroting wordt beoordeeld vanuit onze wettelijke taak, het financieel toezicht. Het is belangrijk deze informatie te betrekken bij de kaderstelling voor de begroting en bij de vaststelling 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. Het doel hiervan is te voorkomen dat uw gemeente een structureel tekort op de begroting krijgt, dat niet makkelijk meer door u zelf op te lossen is en dat u daarvoor mogelijk in een financieel uitzichtloze situatie geraakt.
Financieel toezicht draagt bij aan een 'slimmer en sterker' 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.

Door middel van deze circulaire informeren wij u over ontwikkelingen waar u mogelijk de komende periode mee te maken krijgt en die van belang zijn voor de gemeentelijke (meerjaren)begroting 2019 - 2022. Uw (meerjaren)begroting is gebonden aan verschillende regels. Met deze circulaire helpen wij u op weg. U leest hierin onder andere:

- Welke vormen van toezicht er zijn.
- Welke wet- en regelgeving er worden gehanteerd bij het toezicht.
- Wat structureel en reëel evenwicht betekent.
- Waar we naar kijken als we beoordelen of uw begroting en meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht is.
- Welke ontwikkelingen we zien in het Besluit begroting en verantwoording gemeenten (BBV). In het BBV staan de regels over hoe u uw begroting moet inrichten.
- Met welke andere specifieke onderwerpen u rekening moet houden zoals bijvoorbeeld de precariobelasting en de Omgevingswet.

De circulaire is een aanvulling op ons gemeenschappelijk toezichtkader 2014. Er zijn financieel technische onderwerpen opgenomen die wellicht meer voor het college bestemd zijn en van belang zijn voor de opstelling van de begroting. De circulaire wordt daarom ook in afschrift aan het college verzonden.

Heeft u vragen over de inhoud van deze circulaire of de vertaling hiervan in uw begroting? Neem dan gerust contact op via de griffier met de behandelend ambtenaar voor uw gemeente.

PZH-2018-638934993 dd. 06-03-2018

1. Vormen van toezicht

De uitgangspunten bij het bepalen van de vorm van toezicht zijn de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht, het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), de notities van de commissie BBV, ons gemeenschappelijk toezichtkader 2014 en deze begrotingscirculaire. Op grond van de Gemeentewet houden wij toezicht op de financiën van de gemeenten. Dit doen wij op basis van vertrouwen en zelfstandigheid van de gemeenten.

Regulier houden wij repressief toezicht. Repressief toezicht betekent dat u uw begroting direct kunt uitvoeren zonder dat vooraf onze goedkeuring vereist is. Wanneer uw begroting niet aan de wettelijke criteria voldoet, is er sprake van preventief toezicht. Preventief toezicht betekent dat wij de begroting en de daarop volgende begrotingswijzigingen eerst moeten goedkeuren voordat u deze kunt uitvoeren. Deze vorm van toezicht is een uitzondering. Voordat wordt besloten tot preventief toezicht over te gaan, hebben hier ambtelijke en bestuurlijke gesprekken over plaatsgevonden.

1.1 Repressief toezicht

Een gemeente komt in aanmerking voor repressief toezicht wanneer:

- De begroting, inclusief nieuw beleid, naar ons oordeel structureel en reëel in evenwicht is. Hieraan wordt voldaan als ieder jaar de structurele lasten worden gedekt door structurele baten en de ramingen realistisch zijn. Als uw begroting 2019 niet structureel en reëel in evenwicht is, dient aannemelijk te zijn dat dit evenwicht in de begroting in de eerstvolgende jaren (uiterlijk in 2022) tot stand zal worden gebracht.
- De vastgestelde jaarrekening en de begroting tijdig, respectievelijk vóór 15 juli en 15 november, aan ons is ingezonden.

Opschuivend sluitend meerjarenperspectief

Er mag geen sprake zijn van opschuivend perspectief. Bij de beoordeling van het structureel en reëel evenwicht, beoordelen wij of er sprake is van een opschuivend perspectief. Daarmee wordt bedoeld dat het niet is toegestaan om ieder jaar opnieuw een (meerjaren)begroting aan te bieden waarbij uitsluitend de laatste jaarschijf in evenwicht is. Is er in uw (meerjaren)begroting 2019 alleen evenwicht in de laatste jaarschijf (2022) van de meerjarenraming, dan beoordelen wij of er sprake is van opschuivend sluitend meerjarenperspectief. Dit is het geval als ook bij de begroting 2018 alleen de laatste jaarschijf (2021) structureel en reëel in evenwicht was. Als dat zo is, moeten bij de begroting 2019 minimaal de laatste 2 jaarschijven structureel en reëel in evenwicht zijn (2021 en 2022).

1.2 Preventief toezicht

Preventief toezicht is aan de orde wanneer:

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

Bij preventief toezicht wordt gedurende het jaar regelmatig met de financieel toezichthouder gesproken over nut en noodzaak van eventuele nieuwe uitgaven. Hierbij moet duidelijk gemaakt worden dat deze uitgaven onuitstelbaar, onontkoombaar en onvermijdelijk zijn en moet er in de financiële dekking zijn voorzien. In het traject van het preventief toezicht zal het opschuivend sluitend meerjarenperspectief zoals hiervoor beschreven ook een aandachtspunt zijn en betrokken worden bij de goedkeuring van de begroting.

PZH-2018-638934993 dd. 06-03-2018

2. Toetsingsaspecten

2.1 Structureel en reëel evenwicht

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

2.1.1 Structureel evenwicht

Worden de structurele lasten gedekt door de structurele baten? Dan is er structureel evenwicht. Dit wordt beoordeeld per jaarschijf. 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).

Het is belangrijk dat u deze overzichten daadwerkelijk gebruikt om het structurele begrotingssaldo te bepalen en te presenteren.

TIPS

De notitie Incidentele en structurele baten en lasten

Wilt u meer weten over het verschil tussen incidentele en structurele baten en lasten? Lees dan de notitie Incidentele en structurele baten en lasten van de commissie BBV. Tevens hebben wij hierover in 2015 een themacirculaire opgesteld.

Handreiking Presentatie structureel begrotingssaldo

In bijlage 1 vindt u de *handreiking Presentatie structureel begrotingssaldo*. Wij adviseren het college deze handreiking op te nemen en het structureel begrotingssaldo in de aanbiedingsbrief of in de inleiding van de begroting op te nemen.

2.1.2 Reëel evenwicht

Het reëel evenwicht houdt in dat de ramingen volledig, realistisch en haalbaar zijn. Wanneer wij van oordeel zijn dat dit niet het geval is, dan kan er een negatieve bijstelling op het begrotingssaldo plaatsvinden. Bijvoorbeeld omdat wij vinden dat de bezuinigingen niet voldoende realistisch zijn ingevuld (zie kopje *bezuinigingen*). Het gevolg kan zijn dat door de negatieve bijstelling uw begroting niet meer structureel en reëel in evenwicht is. Dit kan tot gevolg hebben dat u onder preventief toezicht komt te staan.

2.1.3 Transparantie

Wij trachten ieder jaar zoveel mogelijk transparantie te geven in ons toezichtsproces. Als, zoals hierboven vermelde bijstellingen plaatsvinden, dan heeft dit invloed op de hoogte van het structurele begrotingssaldo. Deze bijstellingen vinden uiteraard niet zomaar plaats. Het betekent dat wij van mening zijn dat bepaalde opgenomen baten of lasten in de begroting niet volledig, niet voldoende realistisch of niet haalbaar zijn. Het kan ook zijn dat er in de begroting geen onderbouwing is gegeven van het structurele begrotingssaldo (begrotingssaldo minus het saldo van de incidentele baten en lasten). Dit geldt eveneens voor de meerjarenraming.
In de begrotings- en jaarrekeningbrieven geven wij de structurele saldi van uw begroting en meerjarenraming weer zoals wij dat hanteren in ons oordeel, zodat u ons oordeel kunt herleiden. Ook in de begrotingsbrief 2019 zullen wij dit weer opnemen.

PZH-2018-638934993 dd. 06-03-2018

2.2 Bepalen van het structureel en reëel evenwicht

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

2.2.1 Inkomsten uit de algemene uitkering uit het gemeentefonds

De hoogte van de algemene uitkering verschilt ieder jaar. De inkomsten uit de algemene uitkering uit het gemeentefonds moeten geraamd worden op basis van reële uitgangspunten en tenminste de mei-/junicirculaire 2018 van het ministerie van BZK. Daarin staan de uitkeringsfactoren en ontwikkelingen van het Gemeentefonds.

Loonstijgingen

Wij verwachten dat u rekening houdt met de budgettaire effecten van de loonstijgingen zoals opgenomen in de circulaire die u heeft gehanteerd voor het ramen van de algemene uitkering. Dit kan op 2 manieren:

- U verwerkt het in de ramingen van de personele lasten of organisatiekosten.
- U neemt een aparte stelpost hiervoor op (voor zover de eigen eerder vastgestelde uitgangspunten afwijken van de uitgangspunten in de gehanteerde circulaire).

Prijsstijgingen

Als u de algemene uitkering op basis van lopende prijzen raamt, dan houdt u aan de lastenkant van de meerjarenraming rekening met een mutatie van ten minste de prijsontwikkeling van het Bruto Binnenlands Product, zoals dat wordt genoemd in de circulaire die u hanteert. Gebruikt u een ander percentage voor prijsstijgingen/indexering, zoals voor prijsgevoelige subsidies? Dan vragen wij u dit toe te lichten in de programmabegroting.

(Meerjarige) berekeningen 2019 tot en met 2022 van de algemene uitkering

Wij vragen u de (meerjarige) berekeningen (2019 tot en met 2022) van de algemene uitkering, zoals u die hanteert in uw (meerjaren)begroting, eventueel na begrotingswijziging, mee te zenden met de vastgestelde begroting (inclusief de gehanteerde eenheden en bedragen per eenheid). Er kan eventueel ook van de septembercirculaire worden uitgegaan. Wanneer u de uitkomsten van de septembercirculaire van het ministerie van BZK verwerkt, is het in beginsel van belang hier een consistent beleid in te voeren.

2.2.2 Bezuinigingen, ombuigingen en taakstellingen

Bezuinigingen, ombuigingen en taakstellingen die in de begroting en/of meerjarenraming zijn opgenomen beoordelen wij op hardheid en haalbaarheid. Daarmee bedoelen wij dat u aannemelijk maakt dat er voldoende zekerheid bestaat dat de maatregelen tijdig en volledig gerealiseerd zullen worden.
Het is noodzakelijk dat u deze ramingen reëel onderbouwt. Deze moeten concreet op programmaniveau zijn ingevuld en ook het proces ten behoeve van het realiseren hiervan moet vastliggen. 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.

PZH-2018-638934993 dd. 06-03-2018

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

TIP
Informatie in een extra paragraaf
U kunt in uw begroting een extra paragraaf opnemen: *Taakstellingen en stelposten*. Dan is in één oogopslag te zien wat alle 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 beter inzicht in uw financiële positie.

Inzicht in en bezuinigingen op onderhoud kapitaalgoederen
U bent verantwoordelijk voor een veilige en duurzame leefomgeving voor uw inwoners. Daarom geeft u ieder jaar grote bedragen uit aan het verkrijgen, vervaardigen en onderhouden van kapitaalgoederen. Denk onder andere aan wegen, riolering, water, groen en gebouwen. Het onderhoud is van groot belang voor het zo goed mogelijk functioneren van uw gemeente.

Uit de paragraaf *onderhoud kapitaalgoederen* moet blijken dat de budgetten groot genoeg zijn om het beleid van uw gemeente te kunnen uitvoeren. Er dient een globaal beeld te worden gegeven van het beleidskader voor het onderhoud. Ook moet uit de paragraaf blijken of er sprake is van achterstallig onderhoud, wat de omvang daarvan is en welke maatregelen u treft om deze achterstanden in te halen. Daarbij is het van belang aan te geven of er sprake is van achterstand op basis van afwijking van het gewenst kwaliteitsniveau of dat er achterstand is waardoor kapitaalvernietiging kan ontstaan.

De commissie BBV heeft een nieuwe notitie *Materiële vaste activa* opgesteld waarin tweetal nieuwe stellige uitspraken zijn opgenomen die ook betrekking hebben op onderhoud kapitaalgoederen. Zie hiervoor ook paragraaf 3.1.1. en bijlage 2. De stellige uitspraken zijn een aanscherping ten opzichte van eerdere notities. Deze zijn:

- Achterstallig onderhoud waarmee onveilige situaties worden gecreëerd en waarbij sprake is van kapitaalvernietiging, is onaanvaardbaar en moet zo snel mogelijk, maar uiterlijk binnen vier jaar hersteld worden. Herstel van achterstallig onderhoud is een verplichting waarvan de omvang, door middel van een inventarisatie en een financiële vertaling, redelijkerwijs is in te schatten. Op basis van artikel 44 lid 1a BBV wordt daarvoor een voorziening gevormd. Dit is een andere voorziening dan de onderhoudsvoorziening voor het egaliseren van de onderhoudslasten. Als u onvoldoende middelen heeft in de exploitatie en/of in de algemene reserve om deze voorziening te vormen, is het in dat geval acceptabel om het achterstallig onderhoud, daadwerkelijk en financieel, binnen vier jaar (de periode van de begroting en de meerjarenraming) in te lopen.
- Beheerplannen dienen actueel te zijn. Een beheerplan mag maar maximaal 5 jaar oud zijn ten opzichte van het verslaggevingsjaar. Voor het verslaggevingsjaar 2019 is een beheerplan dus niet ouder dan het jaar 2014. Van deze 5 jaar kan alleen gemotiveerd afgeweken worden.

Indien u besluit te bezuinigen op het onderhoud van kapitaalgoederen, kunnen wij alleen onder de volgende voorwaarden de bezuinigingen op het jaarlijks en groot onderhoud van kapitaalgoederen als reëel beschouwen:

- Er is aannemelijk gemaakt dat een lager kwaliteitsniveau van het onderhoud van de kapitaalgoederen niet leidt tot achterstallig onderhoud of onveilige situaties.

PZH-2018-638934993 dd. 06-03-2018

- Er is een actueel beheerplan op basis van het door de raad vastgesteld lagere kwaliteitsniveau. Dit kwaliteitsniveau mag echter niet onvoldoende zijn. Kapitaalvernietiging en/of onveilige situaties moeten worden voorkomen. Het minimale niveau waarop er nog geen sprake is van kapitaalvernietiging en/of onveilige situaties is voor wegenonderhoud bijvoorbeeld niveau C (in het geval de CROW normen worden toegepast).

2.3 Vrijstelling van precariobelasting

In maart 2017 heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel voor vrijstelling van precariobelasting voor netwerken van nutsbedrijven aangenomen. Het is een vrijstelling van precariobelasting over netwerken onder, op of boven de grond van de gemeente, de provincie of het waterschap. Deze netwerken zijn bestemd voor de openbare dienst.

Er is een overgangstermijn van 5 jaar vanaf 2017 ingesteld om de mogelijke inkomstenderving voor gemeenten geleidelijk op te vangen. Na het jaar 2021 worden geen inkomsten meer ontvangen vanuit de precariobelasting voor netwerken van nutsbedrijven. Wanneer uw exploitatie afhankelijk is van deze jaarlijkse inkomsten en het laatste jaar van de meerjarenraming (2022) niet structureel in evenwicht is, dan verwachten wij dat u maatregelen neemt in de jaren 2019 tot en met 2021. Dit kunnen andere structurele dekkingsmiddelen zijn of het verlagen van de structurele lasten. Het plan op welke wijze u deze jaarlijkse inkomstenderving gaat opvangen zien wij graag in de kadernota of voorjaarsnota terug. Wij gaan ervan uit dat u deze geleidelijke overgang vervolgens verwerkt in de begroting 2019 en meerjarenraming 2020-2022. Wanneer wij constateren dat er geen plan is om de structurele afhankelijkheid af te bouwen en het laatste jaar van de meerjarenraming (2022) is structureel niet in evenwicht, dan is het gevolg dat het toezicht op uw gemeente aangescherpt kan worden. Dit kan zich uiten in de frequentie van de ambtelijke gesprekken, maar dit kan ook leiden, bij gemeenten met een mindere financiële positie, tot bestuurlijke overleggen waarbij alsnog maatregelen worden verwacht met betrekking tot de afbouw van de structurele afhankelijkheid van deze inkomsten.

PZH-2018-638934993 dd. 06-03-2018

3. Ontwikkelingen BBV

3.1 Aandachtspunten en aanvullende notities commissie BBV

De volgende elementen betrekken wij ook bij de beoordeling van de begroting.

3.1.1 Nieuwe notities commissie BBV

In het BBV is opgenomen dat er een commissie is voor het Besluit begroting en verantwoording (commissie BBV) met als taak zorg te dragen voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV. De commissie BBV heeft besloten om de diverse notities periodiek en gestructureerd te actualiseren. In de actualisatie worden dan ook de antwoorden op gestelde vragen verwerkt. Na actualisatie van de notitie vervalt de oude notitie in zijn geheel.

Notitie Materiële vaste activa

Zoals in paragraaf 2.2.2 geschreven heeft de commissie BBV in december 2017 de notitie *Materiële vaste activa* gepubliceerd. Voor het begrotingsjaar 2019 is de gehele notitie van kracht. De notitie behandelt de wijze van activeren, waarderen en afschrijven van activa en het onderhoud van kapitaalgoederen. Ook zijn er aandachtspunten voor de financiële verordening opgenomen. De essentie van alle eerder gepubliceerde notities over materiële vaste activa is opgenomen in de notitie. Dit betekent dat de volgende notities komen te vervallen:

- Notitie software (2007)
- Notitie verkrijging en vervaardiging en onderhoud kapitaalgoederen (2007)
- Notitie investeringen (2012)
- Notitie waardering vastgoed (2013)
- Notitie stelsel en schattingswijzigingen betrekking hebbende op de materiële vaste activa (2012)

De aandachtspunten en de (nieuwe) stellige uitspraken van de commissie kunt u terugvinden in bijlage 2.

Notitie Incidentele en structurele baten en lasten

In het voorjaar van 2018 wordt de notitie geactualiseerd. Deze geldt naar verwachting voor de begroting 2019.

3.1.2 Financiële kengetallen

De financiële kengetallen[1] willen wij in navolging op vorig jaar nogmaals onder de aandacht brengen. Een afzonderlijk kengetal zegt weinig over hoe uw financiële positie moet worden beoordeeld. De kengetallen geven in onderlinge samenhang en verhouding een beeld van de financiële positie van uw gemeente. Het is voor u dan ook van belang dat de kengetallen door het college worden voorzien van een adequate toelichting. Vanuit de controlerende en kaderstellende rol is het aan de raad om eventueel bijstellingen te verlangen.

Wij hebben geconstateerd dat nog niet alle gemeenten intern beleid hebben gevormd over de kengetallen en van samenhang en duiding hebben voorzien. Wij vragen nogmaals uw aandacht hiervoor.

Bij de invoering van de kengetallen is er een bewuste keuze gemaakt om geen norm op te leggen. Een kengetal of de ontwikkeling van een kengetal is een weerspiegeling van het gevoerde beleid. Voor de toezichthouder hebben de kengetallen een signaleringswaarde en worden ze betrokken bij het krijgen van een completer inzicht in de financiële situatie van uw gemeente.

[1] Ter ondersteuning hebben wij voor gemeenten (van oorsprong voor ambtelijke gebruik) een excelsheet gemaakt waarmee de kengetallen berekend kunnen worden. Deze excelsheet is te vinden op onze website.

PZH-2018-638934993 dd. 06-03-2018

4 Specifieke onderwerpen

4.1 Sociaal domein

De transitie van het sociaal domein is afgerond. Gemeenten zijn vanaf 2015 verantwoordelijk voor het uitvoeren van de WMO, Jeugdwet en Participatiewet. Het financiële beeld daarbij wordt steeds duidelijker. Maar, er zijn ook nog onzekerheden. Bijna alle Zuid-Hollandse gemeenten hebben nog enkele jaren nodig om de transformatie af te ronden. Hierdoor was het bij begroting 2018 vaak nog niet mogelijk in te schatten hoe dit op langere termijn financieel zal uitpakken. Het is onze rol om te beoordelen of de ramingen in de (meerjaren)begroting voor het sociaal domein reëel zijn en welke risico's u loopt. Bij de beoordeling van de begroting 2019 krijgt het sociaal domein daarom onze specifieke aandacht. Daarbij betrekken wij de realisatie van de jaarrekeningen 2016 en 2017, de verwachte realisatie voor het jaar 2018 en de verslagen van de accountant.

Een meerderheid van de Zuid-Hollandse gemeenten nam de 3D's in de begroting 2018 budgettair neutraal op. Dat wil zeggen dat zij de integratie uitkering sociaal domein als basis namen voor de hoogte van de ramingen. Vanwege de onzekerheid over de ontwikkeling van de lasten, werden verwachte (structurele) tekorten soms niet geraamd, of met incidentele middelen (inzet reserves) gedekt. Wij gaan ervan uit dat u in de begroting 2019 de volledige structurele lasten van de 3D's dekt met structurele middelen. Als dat niet lukt, adviseren wij uw college hier vooraf met uw financieel toezichthouder afspraken over te maken.

Omdat er steeds meer informatie beschikbaar is, kunnen de ramingen volgend jaar naar verwachting (nog) beter onderbouwd worden. Daarbij geldt dat de (structurele) lasten binnen het sociaal domein niet op voorhand gelijk gesteld worden aan de bijdragen uit het gemeentefonds. Wanneer er sprake is van tekorten, gaan wij ervan uit dat u concrete maatregelen neemt. De toezichthouder kan vragen naar het onderliggend plan. Deze (bezuinigings)maatregelen en taakstellingen beoordelen wij net als andere maatregelen op hardheid en haalbaarheid.

De integratie uitkering uit het gemeentefonds is een algemeen dekkingsmiddel. Gemeenten bepalen zelf waar zij deze middelen voor inzetten. Ze mogen 'ontschot' in de begroting worden opgenomen. In het Regeerakkoord 2017 is aangekondigd dat het integreerbare deel van de integratie uitkering sociaal domein per 2019 opgaat in de algemene uitkering. Voor de vergelijkbaarheid van gemeenten zal in de toekomst, net als bij andere domeinen, gekeken moeten worden naar de taakvelden. Deze zijn bij de wijziging van het BBV met ingang van de begroting 2017 verplicht gesteld. Wij adviseren uw college hier bij het inrichten van de financiële administratie en het opstellen van de begroting 2019 rekening mee te houden.

Veel gemeentelijke taken binnen het sociaal domein zijn belegd in samenwerkingsverbanden. Als deelnemende gemeente blijft u daarbij verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid. Wordt het budget overschreden? Dan kan dit aan u, als deelnemende gemeente, worden doorberekend. De financiële risico's kunnen groot zijn. Het is mede daarom belangrijk dat u voldoende grip op deze samenwerkingsverbanden houdt. Maak daarom goede afspraken met de organisatie die deze taken voor u uitvoert. Deze afspraken kunnen gaan over:

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

Wij adviseren u, in overleg met de samenwerkende partijen, de financiële risico's goed te inventariseren, te kwantificeren en op te nemen in de paragraaf *Weerstandsvermogen en Risicobeheersing*.

PZH-2018-638934993 dd. 06-03-2018

Bij twijfel hoe de lasten van de 3D's in de begroting 2019 verwerkt moeten worden, adviseren wij u via uw griffie contact op te nemen met uw financieel toezichthouder. Afhankelijk van de specifieke situatie zijn maatwerkafspraken mogelijk. Deze mogen de financiële positie van uw gemeente niet in gevaar brengen.

4.1.2 Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen Gemeenten (BUIG)

Op 29 september 2017 publiceerde de Rijksoverheid de voorlopige verdeling bijstandsbudgetten 2018 en de definitieve verdeling 2017.
Het model voorspelt met objectieve factoren de kans dat een huishouden in de bijstand komt. Deze wijze van verdelen is sinds 2015 van kracht, en sindsdien elk jaar verbeterd. Het model voor 2018 is de vierde 'update' hiervan. Voor 2018 betekent dit dat voor alle gemeenten boven de 40.000 inwoners het historisch component, waarmee eerst voor een deel rekening werd gehouden, volledig vervalt. Alleen bij gemeenten onder de 40.000 inwoners wordt nog gekeken naar de historische uitgaven.
Op 1 oktober 2017 zijn de voorlopige budgetten door middel van beschikkingen aan gemeenten toegekend. Deze informatie kwam voor veel gemeenten te laat om nog te kunnen verwerken in de primitieve begroting 2018. Voor een aantal van de Zuid-Hollandse gemeenten heeft deze nieuwe verdeling negatieve gevolgen gehad. Ook voor de bijstandsramingen, waarvan de BUIG onderdeel is, beoordelen we de realiteit van de geraamde uitgaven en inkomsten zoals in paragraaf 4.1 aangegeven op hardheid en haalbaarheid.

4.2 Overgangsbepaling *Niet in Exploitatie Genomen Gronden* (NIEGG)

Door de invoering van de Notitie grondexploitaties 2016 bestaat de gemeentelijke grondexploitatie met ingang van 1 januari 2016 alleen maar uit *Bouwgronden in exploitatie*. Had uw gemeente daarvoor *Niet in exploitatie genomen gronden* (NIEGG) op de balans staan, dan zijn die nu opgenomen als *Materiële vaste activa*. Het kan zijn dat deze gronden tegen een hogere waarde zijn opgenomen dan de marktwaarde. In dat geval maakt u gebruik van de overgangsbepaling die de commissie BBV heeft opgenomen. Deze overgangsbepaling heeft een looptijd van 4 jaar. Uiterlijk 31 december 2019 moet een toets plaatsvinden op de marktwaarde van deze gronden tegen de geldende bestemming. Wordt daarbij een duurzame waardevermindering vastgesteld, dan moet dat uiterlijk 31 december 2019 leiden tot een afwaardering van deze gronden. Afwaardering van een individueel perceel grond / complex kan hierbij niet over een aantal jaren worden gespreid.
Het is van belang om deze analyse tijdig uit te voeren om de eventuele financiële consequenties inzichtelijk te krijgen.

4.3 Omgevingswet

De minister van Infrastructuur en Milieu heeft de Tweede Kamer laten weten de Omgevingswet per 1 januari 2021 in te laten gaan. De ingangsdatum van 1 juli 2019 is hiermee van de baan.
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.

PZH-2018-638934993 dd. 06-03-2018

- 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.

Houdt 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.

4.4 Doorontwikkeling financieel toezicht

Goed openbaar bestuur is essentieel voor het functioneren van onze democratische rechtstaat. Voor een goed openbaar bestuur is adequaat financieel toezicht, wat bijdraagt aan een goede financiële positie, cruciaal. Adequaat toezicht is niet statisch, maar dynamisch en vergt dus onderhoud en continue aandacht.

De dertien 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 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 ook de landelijke coördinatie van het financieel toezicht plaats.

De huidige kaders voor het financieel toezicht zijn vastgelegd in het Gemeenschappelijk financieel toezichtkader (GTK) uit 2014. Deze worden in 2019 geactualiseerd en vastgelegd in een vernieuwd toezichtkader. Met dit vernieuwde toezichtkader beogen de toezichthouders een verdere stap te zetten in de doorontwikkeling van het financieel toezicht. Aanleiding hiervoor zijn onder andere de toename van de gemeentelijke taken (bijvoorbeeld de decentralisaties in het sociale domein), de recente vernieuwing van het BBV en een veelheid aan onderzoeken over het thema *toezicht*, die een impuls hebben gegeven aan de gedachteontwikkeling over het financieel toezicht.

Het vernieuwde toezichtkader wordt gebaseerd op drie algemene uitgangspunten:
1. Uniformiteit in de normering
2. Maatwerk: risicogericht en proportioneel
3. Transparant

PZH-2018-638934993 dd. 06-03-2018

De verwachting is dat het nieuwe GTK voor het eerst van toepassing zal zijn op de begroting 2020. Gemeenten en gemeenschappelijke regelingen in Zuid-Holland zullen de komende tijd op verschillende manieren worden geïnformeerd over deze ontwikkelingen.

4.5 Publiceren van gegevens *Staat van Zuid-Holland*

Wij hebben op de website staatvan.zuid-holland.nl vijf dashboards gelanceerd met financiële data uit de begrotingen van de Zuid-Hollandse gemeenten. De vijf dashboards betreffen de financiële kengetallen, het weerstandsvermogen, percentage verbonden partijen, het exploitatieresultaat en de woonlastendruk van de Zuid-Hollandse gemeenten.

Kengetallen
Hier staan de financiële kengetallen weergegeven zoals die vanaf de begroting 2016 in de paragraaf *weerstandsvermogen en risicobeheersing* dienen te worden opgenomen, te weten: de netto schuldquote, de gecorrigeerde netto schuldquote, de solvabiliteit, de belastingcapaciteit, de structurele exploitatieruimte en de grondexploitatie.
Deze kengetallen geven inzicht in de financiële situatie van de gemeente, maar zeggen het meest wanneer zij in samenhang worden bezien. In de begroting is een toelichting op de samenhang tussen deze kengetallen voorgeschreven.

Weerstandsvermogen
Dit dashboard geeft de weerstandscapaciteit, de gekwantificeerde risico's en de verhouding tussen deze beide weer, de zogenoemde ratio weerstandsvermogen. Dit geeft weer in hoeverre een gemeente in staat is om de risico's die een gemeente loopt het hoofd te bieden met (onder andere) de opgebouwde reservepositie.

Percentage verbonden partijen
Hier worden de percentages van de gemeentelijke begrotingsbudgetten weergegeven welke besteed worden via de verbonden partijen. Deze informatie geeft inzicht in de mate waarin gemeentelijke taken bij andere organisaties of samenwerkingsverbanden zijn belegd en in hoeverre dit op de gemeentelijke begroting drukt (en daarmee vastlegt).

Exploitatieresultaat
Hier wordt inzicht gegeven in het meerjarige exploitatieresultaat van de gemeentelijke begrotingen. Naast het door de gemeente gepresenteerde begrotingsresultaat wordt ook het structureel resultaat en wanneer van toepassing, ook het door de provincie gecorrigeerde resultaat weergegeven.

Woonlastendruk
De drie belangrijkste gemeentelijke lokale heffingen zijn in dit dashboard opgenomen, te weten de onroerende zaakbelasting, de afvalstoffenheffing en de rioolheffing. Dit samen vormt de gemeentelijke woonlastendruk. Per gemeente wordt tevens inzicht verschaft over de meerjarige ontwikkelingen hiervan.

4.6 Interbestuurlijk toezicht

Per 1 oktober 2012 is de Wet revitalisering generiek toezicht in werking getreden. Met deze wet is het interbestuurlijk toezicht (IBT) op de gemeenten vereenvoudigd. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van wettelijke taken ligt in eerste instantie bij de gemeenten zelf, bij het college van Burgemeester en Wethouders dat verantwoording aflegt aan de gemeenteraad. Uitgaande van vertrouwen in en zelfsturing van gemeenten is de informatie over en het toezicht op de wettelijke taakbehartiging door gemeenten op

PZH-2018-638934993 dd. 06-03-2018

een aantal domeinen geregeld in de Bestuursovereenkomst IBT die uw gemeente en de provincie Zuid-Holland hebben gesloten.

Met het oog op een goede uitvoering van de Bestuursovereenkomst IBT en de verbetervoorstellen die zijn ontwikkeld ingevolge wijzigingen in wet- en regelgeving, is een Handreiking IBT voor gemeenten opgesteld. Deze handreiking bevat een uitleg voor het door uw organisatie in te vullen Format voor uw Rapportage IBT. Op 24 januari 2018 hebben de contactpersonen IBT van alle Zuid-Hollandse gemeenten deze Handreiking IBT en het Format Rapportage IBT via de mail ontvangen. De Rapportage IBT moet worden opgenomen in de door uw gemeenteraad vast te stellen programmaverantwoording c.q. het jaarverslag.

Financieel toezicht is een specifieke toezichtstaak van de provincie met zijn eigen toezichtinstrumenten. Het is van belang te weten dat het financieel toezicht op de gemeenten ook onderdeel uitmaakt van de bestuursovereenkomst. Jaarlijks wordt uw gemeente gevraagd om informatie te verstrekken over de lopende begroting en de meerjarenbegroting in de Rapportage IBT. Zie hiervoor de toegezonden Handreiking IBT en het Format voor uw Rapportage IBT.

4.7 Realistische programmering door regionale woonvisies

In de Visie ruimte en mobiliteit wordt uitgegaan van regionale woonvisies als toetsingskader voor woningbouwplannen. Deze visies bevatten bij aanvaarding door ons naar huidige inzichten onder meer realistische afspraken over de fasering van woningbouwplannen voor de komende jaren en afspraken over monitoring daarvan. Onderdeel van deze visie is ook dat de focus van de realisatie van de forse woningbouwopgave gericht is op het benutten van de potentie van plannen binnen bestaand stads- en dorpsgebied.
Door afstemming over programmering van woningbouwplannen wordt de kans vergroot dat de plannen werkelijk worden gerealiseerd, waardoor financiële risico's van grondexploitaties kleiner worden.
Het aanpassen en prioriteren van woningbouwplannen kan financiële gevolgen hebben voor gemeenten. Als dat zo is, is een doorvertaling naar de begroting noodzakelijk. Wij betrekken de informatie uit de actuele regionale woonvisies bij de grondexploitaties die u als gemeente opgeeft in de digitale ambtelijke vragenlijst over de begroting 2019 voor ons begrotingsonderzoek 2019.

4.8 Verbonden partijen

Verbonden partijen zijn belangrijk. Niet alleen om het beleid van de deelnemende partijen te realiseren, maar ook vanwege de financiële gevolgen daarvan. Hierover gaat de notitie Verbonden partijen van de commissie BBV. In deze notitie wordt getracht u meer bewust te maken van de governance-aspecten en de instrumenten van bestuur en toezicht.
Een veel gehoorde vraag is of er voldoende inzicht bestaat in de risico's van de verbonden partijen. In dat geval is er namelijk ook voldoende inzicht in de risico's voor uw gemeente. Om die risico's inzichtelijk te maken kunt u de volgende informatie in uw begroting opnemen:

- in de paragrafen *Verbonden partijen* en *Weerstandsvermogen en Risicobeheersing*: beleid inzake de sturing op financiële risico's ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen en overige verbonden partijen.
- in de paragraaf *Weerstandsvermogen en Risicobeheersing*: de risico's ten aanzien van die verbonden partijen die onvoldoende weerstandscapaciteit hebben en partijen die de risico's geheel of gedeeltelijk afwenden op de deelnemers.

PZH-2018-638934993 dd. 06-03-2018

Verbonden partijen zijn steeds belangrijker om maatschappelijke doelen te bereiken. Samenwerking in een deelneming heeft voordelen voor u. Echter, het brengt ook financiële en bestuurlijke risico's met zich mee. Voor een goede balans tussen de voordelen en de risico's is grip en sturing op de verbonden partijen belangrijk. Als deelnemende gemeente mag u verlangen dat een verbonden partij voldoende inzicht verschaft in de risico's en u tijdig informeert over de financiële ontwikkelingen. U kunt hier dan rekening mee houden en tijdig maatregelen nemen.
Ook een goed meerjarenbeleidsplan met een reële (meerjaren)begroting is daarbij van belang. U houdt in uw (meerjaren)begroting rekening met de ontwikkelingen bij de verbonden partijen. Als dat nodig is, stuurt u hierop. Dit geeft u meer bestuurlijke en financiële grip op de verbonden partijen. Dit komt het democratisch proces ten goede.

4.9 Vaststellingsbesluit begroting

Er is geconstateerd dat de vaststellingsbesluiten niet altijd een volledig beeld geven van de besluitvorming door de raad en verbetering behoeft. Het vaststellingbesluit moet een compleet beeld geven van uw besluitvorming. Hierin moet ook staan:

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

4.10 Inzenden van uw begroting aan GS

U zendt uw begroting, maar ook voor wijzigingen in de begroting, jaarrekening en andere wettelijk verplichte documenten per post of digitaal in. Bij het digitaal inzenden is het van belang dat wij de stukken goed kunnen archiveren. Op die manier blijft voor de toekomst duidelijk wat de besluitvorming is geweest. Een raadsbesluit met bijvoorbeeld alleen een link naar informatie op een website of app is niet voldoende. Wij verzoeken 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.

Tot slot

In deze circulaire zijn actuele en relevante aandachtspunten opgenomen. Hebt u vragen over de inhoud van deze circulaire dan kunt u via uw griffier contact opnemen met de financieel toezichthouder voor uw gemeente.

PZH-2018-638934993 dd. 06-03-2018

Bijlage 1
Handreiking Presentatie structureel begrotingssaldo

Inleiding

Doel van deze handreiking is de presentatie van het structureel begrotingssaldo in de gemeentebegroting te optimaliseren. De gemeenteraad heeft de wettelijke taak een begroting vast te stellen die structureel en reëel in evenwicht is (Gemeentewet artikel 189). Om de raad in staat te stellen deze taak te verrichten, is het essentieel dat de begroting een inzichtelijke presentatie van het structureel begrotingssaldo bevat. Met deze handreiking beogen wij de kwaliteit van de besluitvorming door de raad te vergroten.

Vanuit onze rol als toezichthouder constateren wij dat (nog) niet alle gemeentebegrotingen een (inzichtelijke) presentatie van het structureel begrotingssaldo bevatten. Door het ontbreken hiervan is het voor de raad wellicht niet voldoende helder wat nu feitelijk het structureel saldo is van de begroting die de raad vaststelt.

Voordelen van een goede presentatie van het structureel begrotingssaldo zijn:

- De raad krijgt een helder inzicht in de structurele begrotingsruimte die vrij aanwendbaar is, bijvoorbeeld voor structureel nieuw beleid.
- De raad wordt niet verrast door structurele begrotingstekorten. Daarmee worden onaangename verrassingen, zoals extra bezuinigingsoperaties en lastenverzwaringen, voorkomen.

Wij adviseren om bijgaand format voor de presentatie van het structureel begrotingssaldo te gebruiken. Dit model geeft geheel invulling aan de voorschriften van het Besluit Begroting en Verantwoording i.c. artikel 17 BBV.

Bij het saldo van het totaal van de programma's worden de algemene dekkingsmiddelen opgeteld omdat dit een inkomstenbron is voor de gemeente. Hierop worden de lasten van overhead, vennootschapsbelasting en een bedrag onvoorzien in mindering gebracht. Hieruit volgt het subtotaal van de programma's .

Dit zijn de baten en lasten die zich in het algemeen gedurende maximaal drie jaar voordoen (notitie BBV incidentele en structurele baten en lasten).
Volgens artikel 19, lid c van het BBV moet het overzicht van incidentele baten en lasten compleet zijn en dient dit overzicht te worden betrokken bij de bepaling van het structureel begrotingssaldo.

Format presentatie van het structureel begrotingssaldo

	Lasten	Baten	Saldo
Programma 1	€ 2.000.000	€ 400.000	-/- € 1.600.000
Programma 2	€ 16.000.000	€ 4.000.000	-/- € 12.000.000
Programma 3	€ 5.000.000	€ 2.500.000	-/- € 2.500.000
Programma 4	€ 3.800.000	€ 1.500.000	-/- € 2.300.000
Totaal van de programma's	€ 26.800.000	€ 8.400.000	-/- € 18.400.000
Overzicht algemene dekkingsmiddelen	€ 200.000	€ 24.740.000	€ 24.540.000
Overzicht overhead	€ 7.200.000		-/- € 7.200.000
Bedrag heffing vennootschapsbelasting	€ 300.000		-/- € 300.000
Bedrag voor onvoorzien	€ 100.000		-/- € 100.000
Subtotaal programma's (inclusief algemene dekkingsmiddelen, overhead, vennootschapsbelasting en onvoorzien)	€ 34.600.000	€ 33.140.000	-/- € 1.460.000
Toevoegingen en onttrekkingen aan reserves	€ 40.000	€ 1.700.000	€ 1.660.000
Geraamd resultaat	€ 34.640.000	€ 34.840.000	€ 200.000
Incidentele baten en lasten	€ 400.000	€ 550.000	-/-€ 150.000
Structureel begrotingssaldo			€ 50.000

Onttrekkingen aan en stortingen in reserves hebben in het algemeen een incidenteel karakter. In veel gevallen zijn deze onttrekkingen aan de reserves bedoeld om er incidentele lasten mee te dekken. Het verdient sterke aanbeveling om deze onttrekkingen als baten op het overzicht van incidentele baten en lasten op te nemen.
In een aantal specifieke gevallen hebben mutaties in de reserves echter een structureel karakter, bijvoorbeeld dekkingsreserves kapitaallasten. Daarom is voorgeschreven in artikel 19 lid d van het BBV dat deze structurele mutaties in de reserves op een apart overzicht worden opgenomen. Hierop moeten alle mutaties in de reserves worden vermeld die een structureel karakter hebben.
Idealiter zijn alle geraamde mutaties in de reserves dus terug te vinden op het overzicht van incidentele baten en lasten óf op het overzicht van de structurele mutaties in de reserves.

Structurele baten en lasten

De begroting bevat zowel incidentele als structurele baten en lasten. De structurele baten en lasten zijn regel (ze omvatten het overgrote deel van de begroting) en de incidentele baten en lasten vormen de uitzondering op die algemene regel. Structurele baten en lasten zijn de baten en lasten die in beginsel jaarlijks in de begroting en meerjarenraming zijn opgenomen. Voorbeelden van structurele baten zijn: de algemene uitkering uit het gemeentefonds en de inkomsten uit de OZB. Voorbeelden van structurele lasten zijn: de personeelslasten van de vaste formatie en de reguliere onderhoudskosten van de kapitaalgoederen. De structurele baten en lasten kunnen uiteraard wel per jaar in omvang variëren.

In onderstaand schema een weergave van een aantal veel voorkomende posten die specifiek op de lijst van incidentele baten en lasten thuishoren.

Incidentele baten en lasten

Lasten	Baten
Incidentele toevoeging aan reserves.	Incidentele onttrekking aan reserves.
Verliezen uit grondexploitaties.	Winsten uit grondexploitaties.
Bijzondere verstrekte subsidies.	Bijzondere ontvangen subsidies en (specifieke) uitkeringen.
Tijdelijke inhuur van personeel.	Opbrengst verkoop groenstroken.
Tijdelijke huisvesting van een school.	Geraamde onderuitputting kapitaallasten.

Wij raden aan in het vaststellingsbesluit alle financiële gevolgen van begrotingswijzigingen en amendementen mee te nemen en onderscheid te maken tussen incidentele en structurele effecten daarvan.

Toezicht door provincie

Wij toetsen voor elke jaarschijf van de (meerjaren)begroting afzonderlijk of er sprake is van een structureel sluitende (meerjaren) begroting. Als het begrotingsjaar (naar ons oordeel) niet structureel sluitend is ingediend, baseren wij ons oordeel over de vorm van toezicht op het structureel begrotingssaldo in de laatste jaarschijf van de meerjarenraming. Indien een gemeente het voldoende aannemelijk kan maken dat het structurele begrotingsevenwicht uiterlijk in de laatste jaarschijf van de meerjarenraming wordt hersteld, kan een gemeente alsnog voor de repressieve toezichtvorm in aanmerking komen. Als dat niet het geval is, dan wordt het traject voor het preventieve toezicht opgestart. Meer informatie vindt u in het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'Kwestie van evenwicht'.

PZH-2018-638934993 dd. 06-03-2018

Bijlage 2

Vervolg paragraaf 3.1.1.

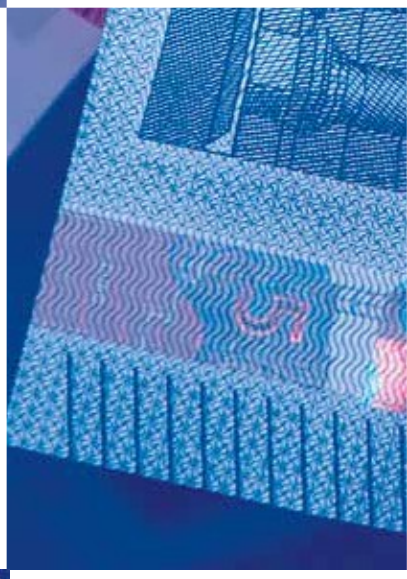
Onderstaand de door de commissie BBV reeds bestaande aandachtspunten en stellige uitspraken uit de notitie materiële activa:

- Achterstallig onderhoud waarmee onveilige situaties worden gecreëerd en waarbij sprake is van kapitaalvernietiging, is onaanvaardbaar en moet zo snel mogelijk, maar uiterlijk binnen vier jaar hersteld worden. Herstel van achterstallig onderhoud is een verplichting waarvan de omvang, door middel van een inventarisatie en een financiële vertaling, redelijkerwijs is in te schatten. Op basis van artikel 44 lid 1a BBV wordt daarvoor een voorziening gevormd. Dit is een andere voorziening dan de onderhoudsvoorziening voor het egaliseren van de onderhoudslasten. Als u onvoldoende middelen heeft in de exploitatie en/of in de algemene reserve om deze voorziening te vormen, is het in dat geval acceptabel om het achterstallig onderhoud, daadwerkelijk en financieel, binnen vier jaar (de periode van de begroting en de meerjarenraming) in te lopen.
- Beheerplannen dienen actueel te zijn. Een beheerplan mag maar maximaal 5 jaar oud zijn ten opzichte van het verslaggevingsjaar. Voor het verslaggevingsjaar 2019 is een beheerplan dus niet ouder dan het jaar 2014. Van deze 5 jaar kan alleen gemotiveerd afgeweken worden.
- Activeringsgrens investeringen: om administratieve lasten te beperken mag een ondergrens gehanteerd worden voor het activeren van investeringen. Het is echter niet toegestaan om de activeringsgrens zodanig hoog te stellen dat hierdoor investeringen niet geactiveerd worden. U geeft zelf in de financiële verordening aan wat voor uw gemeente een reële ondergrens is.
- Jaarlijkse storting in onderhoudsvoorzieningen: in de (meerjaren)begroting 2019-2022 is de jaarlijkse (gelijkblijvende) storting in een onderhoudsvoorziening minimaal gebaseerd op de onderhoudslasten van de jaarschijven 2019 tot en met 2022 van het beheerplan. Wanneer het geldende beheerplan geen inzicht meer geeft in de onderhoudslasten van één of meerdere jaren van de meerjarenraming, zal er een nieuw beheerplan vastgesteld moeten worden. Op basis van dit nieuwe beheerplan wordt de jaarlijks (gelijkblijvende) storting voor de (meerjaren)begroting 2019-2022 bepaald.
- Een jaarlijks gelijkblijvende storting in een onderhoudsvoorziening maakt het niet (meer) mogelijk om een ingroeimodel (de storting stijgt in enkele jaren naar de structureel benodigde storting) te hanteren.
- Egaliseren onderhoudslasten: Het BBV biedt alleen de mogelijkheid om onderhoudslasten structureel te egaliseren via een voorziening (artikel 44 lid 1c BBV).
- Software als afzonderlijk actief valt onder de materiële vaste activa, als bedoeld in artikel 35 lid 1a BBV (investeringen met een economisch nut).
- Gebruiksrechten op software voor onbepaalde duur, die in één keer in rekening worden gebracht, vallen onder de materiële vaste activa als bedoeld in artikel 35, lid 1a BBV (investeringen met een economisch nut).
- Een wijziging van een verwachte toekomstige gebruiksduur c.q. gebruiksintensiteit is een schattingswijziging. De bestaande (rest)boekwaarde wordt niet herrekend, maar over de langere, dan wel kortere, dan wel gelijkblijvende verwachte toekomstige gebruiksduur afgeschreven.
- Een wijziging van de *vrij te kiezen* waarderingsgrondslagen is een stelselwijziging. Bij een stelselwijziging worden bestaande (rest)boekwaarden niet herrekend, maar over de langere, dan wel kortere, dan wel gelijkblijvende verwachte gebruiksduur afgeschreven.
- Uit hoofde van rechtmatigheid kunnen besluiten tot een stelsel- of schattingswijziging met betrekking tot materiële vaste activa uiterlijk tot het eind (31 december) van het desbetreffende begrotingsjaar worden genomen door de raad.

PZH-2018-638934993 dd. 06-03-2018

- Klein en groot onderhoud houdt of brengt een object in goede, oorspronkelijke staat en is dus niet van invloed op de bepaalde gebruiksduur (afschrijvingstermijn) van het object en mag daarom niet worden geactiveerd.
- Voorzieningen die vooraf worden gevormd om lasten van groot onderhoud gelijkmatig te verdelen over meerdere begrotingsjaren, kunnen alleen met instemming van de raad ingesteld en gevoed worden op basis van een recent beheerplan.
- Tussentijdse bijstelling van het beheerplan binnen de vijf jaar is verplicht, indien een belangrijke afwijking is opgetreden in de staat van het onderhoud.

PZH-2018-638934993 dd. 06-03-2018



180101485