

Begrotingscirculaire 2019 -2022

gemeenschappelijke regelingen



provincie **HOLLAND**
ZUID

Maart 2018

Inhoudsopgave

Inleiding	5
1. Vormen van toezicht	7
1.1 Repressief toezicht	7
1.2 Preventief toezicht	7
2. Toetsingsaspecten	9
2.1 Structureel en reëel evenwicht	9
2.1.1 Structureel evenwicht	9
2.1.2 Reëel evenwicht	9
2.1.3 Transparantie	9
2.1.4 Bezuinigingen, ombuigingen en taakstellingen	10
3. Ontwikkelingen BBV	11
3.1 Aandachtspunten en aanvullende notities commissie BBV	11
3.1.1 Nieuwe Notities commissie BBV	11
3.1.2 Financiële kengetallen	11
4. Specifieke onderwerpen	13
4.1 Sociaal domein	13
4.2 Overgangsbepaling 'Niet in Exploitatie Genomen Gronden' (NIEGG)	13
4.3 Doorontwikkeling financieel toezicht	14
4.4 Vaststellingsbesluit begroting	14
4.5 Inzenden van uw begroting aan GS	14
Tot slot	15
Bijlage 1	17
Bijlage 2	18

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 gemeenschappelijke regeling 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 gemeenschappelijke regeling voor het komende begrotingsjaar onder repressief of preventief toezicht valt. Het doel hiervan is te voorkomen dat uw gemeenschappelijke regeling 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 (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.

De circulaire is een aanvulling op ons [gemeenschappelijk toezichtkader 2014](#). Er zijn financieel technische onderwerpen opgenomen die wellicht meer voor het dagelijks bestuur bestemd zijn en van belang zijn voor de opstelling van de begroting. Een afschrift van deze circulaire hebben wij aan uw dagelijks bestuur gestuurd.

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

1. Vormen van toezicht

De uitgangspunten bij het bepalen van de vorm van toezicht zijn de [Gemeentewet](#), de [Wet gemeenschappelijke regelingen](#) de [Algemene wet bestuursrecht](#), het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV), ons Gemeenschappelijk financieel toezichtkader (2014) en deze begrotingscirculaire. Op grond van de Gemeentewet houden wij toezicht op de financiën van de gemeenschappelijke regelingen. Dit doen wij op basis van vertrouwen en zelfstandigheid van de gemeenschappelijke regelingen.

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 er wordt besloten tot preventief toezicht over te gaan, hebben hier ambtelijke en bestuurlijke gesprekken over plaatsgevonden.

1.1 Repressief toezicht

Een gemeenschappelijke regeling 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 jaarrekening en de begroting tijdig, respectievelijk vóór 15 juli en 1 augustus aan ons is ingezonden.

Opschuivend sluitend meerjarenperspectief

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

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

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.

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. Deze kunt u vinden via de link of op onze website.

Handreiking Presentatie structureel begrotingssaldo

In bijlage 1 vindt u de *handreiking Presentatie structureel begrotingssaldo*. Wij adviseren het dagelijks bestuur deze handreiking op te nemen en het structureel begrotingssaldo in de aanbestedingsbrief 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, 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. Indien zoals de hierboven vermelde bijstellingen plaatsvinden, dan heeft dit invloed op de hoogte van het 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 haalbaar zijn. Het kan ook zijn dat er in de begroting geen weergave 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.

2.1.4 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.

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.

3. Ontwikkelingen BBV

3.1 Aandachtspunten en aanvullende notities commissie BBV

De volgende elementen betrekken wij ook bij de beoordeling van uw 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

In december 2017 is 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 aandachtspunten en de stellige uitspraken van de commissie kunt u terugvinden in bijlage 2. Er zijn een tweetal nieuwe stellige uitspraken opgenomen in de notitie:

- Recent beheerplan: een beheerplan mag maximaal vijf jaar oud zijn. Voor het verslagleggingsjaar 2019 mag het beheerplan niet ouder zijn dan 2014. Van deze vijf jaar kan door de raad alleen gemotiveerd afgeweken worden.
- Achterstallig onderhoud: 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) in vier jaar (de periode van de begroting en de meerjarenraming) in te lopen.

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 kengetallen¹ 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 gemeenschappelijke regeling.

Het is voor u dan ook van belang dat de kengetallen door het dagelijks bestuur worden voorzien van een adequate toelichting. Vanuit de controlerende en kaderstellende rol is het aan het algemeen bestuur om eventueel bijstellingen te verlangen.

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

Wij hebben geconstateerd dat nog niet alle gemeenschappelijke regelingen 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 gemeenschappelijke regeling.

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.

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.

Veel gemeenten hebben taken binnen het sociaal domein belegd in samenwerkingsverbanden. Als gemeenschappelijke regeling zorgt u voor de uitvoering, terwijl de deelnemende gemeente verantwoordelijk blijft voor het beleid. Eventuele overschrijdingen berekent u door aan de deelnemende gemeente. Aangezien de financiële risico's voor de deelnemende gemeente groot kunnen zijn, is het belangrijk om goede afspraken te maken.

Deze afspraken kunnen gaan over:

- de manier van werken;
- de periodieke informatievoorziening;
- de manier van verantwoording.

Wij adviseren u de financiële risico's goed te inventariseren, te kwantificeren en op te nemen in de paragraaf *Weerstandsvermogen en Risicobeheersing*. Goed inzicht in de risico's is van belang voor de deelnemende gemeente. Het draagt bij aan een beter inzicht in de totale risico's en zo nodig het tijdig treffen van maatregelen.

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

Door de invoering van de [Notitie grondexploitaties 2016](#) bestaat de grondexploitatie met ingang van 1 januari 2016 alleen maar uit *Bouwgronden in exploitatie*. Had uw gemeenschappelijke regeling 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 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

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.

4.4 Vaststellingsbesluit begroting

Er is geconstateerd dat de vaststellingsbesluiten niet altijd een volledig beeld geven van de besluitvorming door het algemeen bestuur 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).

4.5 Inzenden van uw begroting aan GS

U zendt uw begroting, maar ook 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 besluit van het algemeen bestuur met bijvoorbeeld alleen een link naar informatie op een website of app is niet voldoende. Wij verzoeken u de begrotings- en jaarrekeningstukken digitaal in te zenden door middel van het E-formulier. Dit E-formulier is te vinden op onze website: www.zuid-holland.nl > [onderwerpen](#) > [lokaal bestuur](#) > [financieel toezicht](#).

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

Tot slot

In deze circulaire zijn actuele en relevante aandachtspunten opgenomen. Heeft u vragen over de inhoud van deze circulaire dan kunt u contact opnemen met de financieel toezichthouder voor uw gemeenschappelijke regeling.

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 reël 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 biggand 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 subtotale van de programma's.

Dit zijn de baten en lasten die zich in het algemeen gedurende maximaal drie jaar voordoen (initieel 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.

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 personeelskosten van de vaste formatie en de reguliere onderhoudskosten van de kapitaalgoederen. De structurele baten en lasten kunnen uiteraard wel per jaar in omvang variëren.

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	€ 7200.000		-/- € 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

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 grondexploitatie.	Winsten uit grondexploitatie.
Bijzondere verstrekte subsidies.	Bijzondere ontvangen subsidies en (specifieke) uitkeringen.
Tijdelijke inhuur van personeel.	Opbrengst verkoop groenstroken.
Tijdelijke huisvesting van een school.	Geraamde onderruiming 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.

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 of op het overzicht van de structurele mutaties in de reserves.

Toezicht door provincie

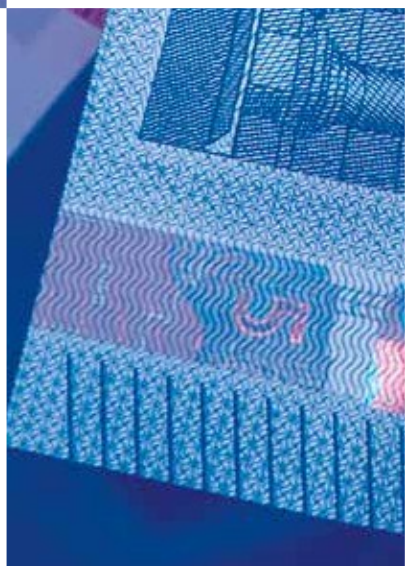
Wij toetsen voor elke jaarschijf van de (meerjaren)begroting afzonderlijk of er sprake is van een structureel sluitende (meerjaren) begroting. Als het begrotingsjaar (naar ons oordeel) niet structureel sluitend is ingediend, baseren wij ons oordeel over de vorm van toezicht op het structureel begrotingssaldo 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'.

Bijlage 2

Vervolg paragraaf 3.1.1.

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

- 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 gemeenschappelijke regeling 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 jaarlijkse (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 algemeen bestuur.
- 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 algemeen bestuur 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.



180101485