



De raad van de
gemeente Leudal
Postbus 3008
6093 ZG HEYTHUYSEN

Cluster FIN
Faxnummer +31 43 389 71 51
Ons kenmerk 2016/18446
Bijlage(n)

Behandeld J.G.G.M. Janssen
Doorkiesnummer +31 43 389 72 38
Uw kenmerk
Maastricht 15 maart 2016

VERZONDEN 23 MAART 2016

Onderwerp

Aandachtspunten begroting 2017

Geachte raad,

Met deze brief informeren wij u ten behoeve van uw kaderstellende en controlerende taak over de aandachtspunten die wij aan het einde van het jaar zullen gebruiken bij de beoordeling van de dan door u vastgestelde en ingezonden begroting 2017 en meerjarenraming 2018-2020. Tevens geven wij informatie over ontwikkelingen die zich gaan voordoen of hebben voorgedaan op het terrein van het financiële toezicht op de gemeenten en de gemeenschappelijke regelingen die van belang zijn bij het opstellen van de gemeentelijke (meerjaren)begroting 2017-2020.

In een brief van heden aan het college van Burgemeester en Wethouders van uw gemeente zullen wij nadere detaillistische informatie verstrekken over een groot aantal onderwerpen. Hieronder zullen wij enkele actuele onderwerpen benoemen en kort toelichten.

De formele rol van het financieel toezicht

Elk jaar besluiten wij vóór aanvang van het begrotingsjaar of voor uw gemeente repressief of preventief begrotingstoezicht van toepassing is. Dit is gebaseerd op artikel 203 van de Gemeentewet. Repressief toezicht is regel. Dit houdt in, dat de gemeente de begroting direct kan uitvoeren. Wij hoeven uw begroting en de begrotingswijzigingen niet vooraf goed te keuren.

Preventief toezicht is uitzondering. Dit betekent dat de begroting en begrotingswijzigingen eerst nog door ons moeten worden goedgekeurd voordat de gemeente tot uitvoering kan overgaan.

2016/18349

Bezoekadres:
Limburglaan 10
NL-6229 GA Maastricht

Postbus 5700
NL-6202 MA Maastricht
postbus@prvlimburg.nl

Tel + 31 43 389 99 99
Fax + 31 43 361 80 99
www.limburg.nl

IBAN –nummer:
NL08RABO0132575728
BIC-code: RABONL2U

Bereikbaar via:
Lijn 1 (richting De Heeg)



Conform artikel 189 van de Gemeentewet dient u erop toe te zien dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is. Een belangrijk overzicht voor de bepaling of uw begroting structureel en reëel in evenwicht is, is het overzicht incidentele baten en lasten.

Bij nagenoeg alle gemeenten is het overzicht van incidentele baten en lasten opgenomen in de begroting. Daarmee is het echter nog geen vanzelfsprekendheid dat dit overzicht door gemeenten ook daadwerkelijk gebruikt wordt voor het bepalen van het structureel begrotingssaldo. Om vast te kunnen stellen dat sprake is van een structureel evenwicht is het van belang dat inzicht bestaat in welk deel van de in de begroting geraamde baten en lasten incidenteel is en welk deel structureel. Het op grond van artikel 19 Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten verplicht voorgeschreven limitatief overzicht incidentele baten en lasten is hierbij een belangrijk document. De incidentele baten en lasten moeten per programma en meerjarig (artikel 23 Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten) inzichtelijk worden gemaakt. Wij verzoeken u het overzicht van incidentele baten en lasten te betrekken bij het vaststellen van een structureel en reëel sluitende begroting 2017 en meerjarenraming 2018-2020. Met limitatief wordt een volledig overzicht bedoeld van alle incidentele baten en lasten die in de begroting geraamd zijn. Incidentele baten en lasten van geringe omvang kunnen eventueel verzameld worden tot één bedrag per programma.

Verder wordt er een overzicht gevraagd van de geraamde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves. Ook deze gegevens moeten meerjarig worden opgenomen. Wij dringen er op aan het overzicht in de begroting 2017 in overeenstemming met de voorschriften op te stellen.

Criteria repressief toezicht 2017

Uitgangspunt bij onze besluitvorming over de begroting zijn de kaders en criteria genoemd in de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht, het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten, ons Gemeenschappelijk financieel toezichtkader 'kwestie van evenwicht' (2014) en deze begrotingscircularis. De uitgangspunten om voor het begrotingsjaar 2017 voor repressief toezicht in aanmerking te komen zijn:

- de begroting 2017 dient naar ons oordeel structureel en reëel in evenwicht te zijn of als dat niet het geval is, dient de meerjarenraming aannemelijk te maken dat dit evenwicht uiterlijk in 2020 tot stand zal worden gebracht;
- de jaarrekening 2015 behoort structureel en reëel in evenwicht te zijn; indien de jaarrekening niet in evenwicht is, zal het structureel tekort worden betrokken bij ons onderzoek van de begroting 2017. Dit betekent dat in de jaarrekening inzicht moet worden gegeven in de structurele en incidentele lasten en baten;
- de vastgestelde jaarrekening 2015 en de begroting 2017 dienen tijdig, respectievelijk vóór 15 juli en 15 november 2016, aan ons te zijn toegezonden.

Met het begrip structureel evenwicht wordt bedoeld dat in de begroting structurele lasten gedekt dienen te worden door structurele baten. Het reëel evenwicht houdt in dat onderzoek wordt gedaan naar de realiteit van de ramingen. Daarbij dient de begroting / meerjarenraming uiteraard volledig te zijn.

Overzicht incidentele baten en lasten

Bij nagenoeg alle gemeenten is het overzicht van incidentele baten en lasten opgenomen in de begroting. Daarmee is het echter nog geen vanzelfsprekendheid dat dit overzicht door gemeenten ook daadwerkelijk gebruikt wordt voor het bepalen van het structureel begrotingssaldo. Om vast te kunnen



stellen dat sprake is van een structureel evenwicht is het van belang dat inzicht bestaat in welk deel van de in de begroting geraamde baten en lasten incidenteel is en welk deel structureel.

Het op grond van artikel 19 Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten verplicht voorgeschreven limitatief overzicht incidentele baten en lasten is hierbij een belangrijk document. Met limitatief wordt een volledig overzicht bedoeld van alle incidentele baten en lasten die in de begroting geraamd zijn. De incidentele baten en lasten moeten per programma en meerjarig (artikel 23 Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten) inzichtelijk worden gemaakt. Wij verzoeken u het overzicht van incidentele baten en lasten te betrekken bij het vaststellen van een structureel en reëel sluitende begroting 2017 en meerjarenraming 2018-2020.

Verder wordt er een overzicht gevraagd van de geraamde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves. Ook deze gegevens moeten meerjarig worden opgenomen. Wij dringen er op aan het overzicht in de begroting 2017 in overeenstemming met de voorschriften op te stellen.

De incidentele baten en lasten moeten per programma zichtbaar worden gemaakt. Er kan voor worden gekozen om één totaaloverzicht op te nemen in de financiële begroting (en in de jaarrekening) en de posten per programma te groeperen. Aanvullend kan er voor worden gekozen om in de beleidsbegroting (en in het jaarverslag) per programma ook de incidentele baten en lasten van dat programma zichtbaar te maken. Een extra aanvulling kan zijn om vervolgens op basis van deze gegevens het structurele saldo per programma zichtbaar te maken. In ieder geval zou het inzicht voor de gemeenteraad sterk verbeterd worden als er bij de samenvatting van de (meerjaren)saldi ook inzicht wordt gegeven in de structurelealdi.

Dit laatste kan er als volgt uit komen te zien:

<i>Meerjarenraming</i>	Begroting 2015	Begroting 2016	Begroting 2017	Begroting 2018
Resultaat begroting	€ 150.000 +	€ 100.000 +	€ 120.000 +	€ 99.000 +
Corrigeren eenmalige baten (-)	€ 300.000 -	€ 200.000 -	€ 100.000 -	€ 75.000 -
Corrigeren eenmalige lasten (+)	€ 100.000 +	€ 400.000 +	€ 150.000 +	€ 50.000 +
Gecorrigeerd saldo (structurele ruimte) -=nadeel	€ 50.000 -	€ 300.000 +	€ 170.000 +	€ 74.000 +

Resumerend:

In de eerste regel staat het saldo zoals de gemeente dat in de begroting presenteert. In de tweede regel worden de eenmalige baten negatief gecorrigeerd en in de derde regel worden de eenmalige lasten positief gecorrigeerd. En in de vierde regel wordt het structureel saldo gepresenteerd.

Mocht u een verdere toelichting wensen met betrekking tot de incidentele baten en lasten dan verwijzen wij u naar de ambtelijke organisatie van uw gemeente. Wij hebben namelijk op ambtelijk niveau aan de contactpersoon bij uw gemeente een uitgebreid overzicht van aspecten die betrekking hebben op incidentele baten en lasten gezonden.

Geen opschuivend sluitend meerjarenperspectief

Indien wij hebben geconstateerd dat de begroting voor 2017 structureel en reëel niet in evenwicht is, maar aannemelijk is gemaakt dat dit evenwicht in de meerjarenraming (2020) tot stand wordt gebracht,



zal afhankelijk van de financiële positie, het begrotingsproces naar de begroting 2018 worden gevolgd. Daarbij zal worden gekeken of er geen sprake is van een opschuivend sluitend meerjarenperspectief. Hiermee wordt bedoeld dat indien de begroting van 2018 niet structureel en reëel in evenwicht is, tenminste de jaarschijven 2020 en 2021 van de meerjarenraming 2019-2021 structureel en reëel in evenwicht dienen te zijn om opnieuw voor repressief begrotingstoezicht in aanmerking te komen. Het kan dus niet zo zijn dat alleen de jaarschijf 2021 in evenwicht is, dan is er namelijk sprake van een opschuivend sluitend perspectief. Ditzelfde is uiteraard van toepassing wanneer in eerdere jaren reeds sprake is geweest van een sluitend meerjarenperspectief, dat telkens opschuift.

Bezuinigingsmaatregelen / taakstellingen

Waarschijnlijk zullen ook bij de begroting 2017 en de meerjarenraming 2018-2020 veel gemeenten bezuinigingen en taakstellingen gaan opnemen. Ten behoeve van de bepaling van de financiële positie worden alle in de begroting opgenomen bezuinigingsmaatregelen c.q. taakstellingen op hard- en haalbaarheid beoordeeld. Hiermee wordt de realiteit van de ramingen bepaald en daarmee ook de realiteit van de gepresenteerde begrotingssaldi. Voor een positief oordeel is het noodzakelijk dat de raad, als hoogste bestuursorgaan van de gemeente, een uitspraak doet over de invulling. Daarbij dienen de te treffen bezuinigingsmaatregelen concreet op programmaniveau te zijn ingevuld. Verder dient het proces dat bij het concretiseren wordt gevolgd, vast te liggen. Ervaringen opgedaan met eerdere bezuinigingsoperaties kunnen in ons oordeel meewegen.

Herziening Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten

De adviescommissie Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (commissie Depla) heeft in juni 2015 een advies uitgebracht om de regels aan te passen om te komen tot een versterking van de horizontale sturing door de raad. Deze wijzigingen richten zich onder andere op:

- uniforme indeling in taakvelden, met ingang van begroting 2017 voor lv3 en met ingang van begroting 2018 voor de standaard productbegroting;
- uniforme basisset van beleidsindicatoren, met ingang van begroting 2017;
- uniforme basisset financiële kengetallen, met ingang van begroting 2016 en jaarrekening 2015;
- verbeterde informatie over verbonden partijen, met ingang van begroting 2017;
- vernieuwing van de accountantscontrole, met ingang van begroting 2018;
- inzicht in overhead en kosten, met ingang van begroting 2017;
- aanpassingen in stelsel van baten en lasten, met ingang van begroting 2017;
- vennootschapsbelastingplicht.

Voor een uitgebreide toelichting op alle wijzigingen verwijzen wij u naar de Nota van Toelichting behorende bij het wijzigingsbesluit Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten en de notitie van de commissie Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten over het voornemen tot herziening van de verslaggevingsregels rondom grondexploitatie.

Hieronder gaan we wel kort in op de financiële kengetallen en de vennootschapsbelastingplicht.

Uniforme basisset Financiële kengetallen

Vanaf de begroting 2016 en de jaarrekening 2015 zijn de financiële kengetallen verplicht gesteld in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten als onderdeel van de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing. In de ministeriële regeling (26 oktober 2015, nr. 2015-0000611752) is weergegeven hoe de kengetallen berekend en vermeld moeten worden.



Tevens is in de wetgeving opgenomen dat er een beoordeling gegeven moet worden van de onderlinge verhouding van de kengetallen in relatie tot de financiële positie. Het is van belang de afzonderlijke kengetallen met elkaar in verband te brengen en te laten zien wat dit betekent voor de financiële situatie van uw gemeente.

Tevens kunt u hier aangeven of de kengetallen zich in een bepaalde richting zouden moeten gaan ontwikkelen, bijvoorbeeld het verlagen van de netto schuldquote of het verbeteren van de solvabiliteit. De kengetallen bieden ook de mogelijkheid om gemeenten onderling te vergelijken. Daarmee dragen deze kengetallen bij aan de controlerende en kaderstellende taak van uw gemeenteraad.

De financiële kengetallen worden door de toezichthouder niet betrokken bij het uiteindelijke oordeel over de toezichtvorm (repressief dan wel preventief). Hiervoor blijft het reëel en structureel sluitend zijn van de (meerjaren)begroting het bepalende criterium, zoals opgenomen in de Gemeentewet artikel 203. De toezichthouder kan de kengetallen wel gebruiken om een completer beeld te verkrijgen van de financiële situatie van uw gemeente. Wanneer kengetallen een verontrustend beeld geven, kan de toezichthouder dit vanuit zijn signalerende rol bij uw gemeente onder de aandacht brengen.

Vennootschapsbelastingplicht

De huidige Wet op de Vennootschapsbelasting kent als hoofdregel dat overheidsondernemingen niet onderworpen zijn aan de Vennootschapsbelasting, tenzij de wet uitdrukkelijk anders bepaalt. In mei 2015 is de Wet modernisering Vennootschapsbelastingplicht overheidsondernemingen aangenomen, waarbij dit uitgangspunt wordt verlaten. Dat betekent dat overheidsondernemingen, zoals de gemeenten, vanaf 1 januari 2016 belastingplichtig zijn voor de vennootschapsbelasting. Dat geldt ook voor veel van hun verbonden partijen, daar er voor de wet geen onderscheid wordt gemaakt tussen ondernemingsactiviteiten die direct (intern onderdeel) of indirect (via een separate rechtspersoon) worden verricht.

De Europese Commissie vindt dat de huidige Wet op de Vennootschapsbelasting leidt tot concurrentievervalsing en verboden staatssteun. De Europese Commissie heeft Nederland gevraagd de wet aan te passen.

Met de wetwijziging wil de Nederlandse overheid gelijkheid creëren tussen overheidsondernemingen en private ondernemingen: voor overheidsondernemingen gelden straks dezelfde verplichtingen voor de vennootschapsbelasting als voor private ondernemingen.

Iedere overheidsorganisatie dient zelf te bepalen voor welke activiteiten zij Vennootschapsbelastingplichtig worden. Op dit moment bestaat aan de zijde van de Belastingdienst nog onduidelijkheid over de beoordeling van bepaalde activiteiten in relatie tot de Vennootschapsbelastingplicht. Om deze beoordeling van de belastingplicht in algemene zin te vergemakkelijken worden op dit moment door de koepels (Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen) en de Belastingdienst in de Samenwerking Vennootschapsbelasting Lokale Overheden ondersteunende producten ontwikkeld. Deze producten zullen uitleg geven over voorwaarden en vrijstellingen zoals deze in de wet zijn opgenomen om zodoende helderheid te verschaffen in de toepassing van de nieuwe wet.

Duurzame waardevermindering bij gebouwen

Om goed in te kunnen spelen op de demografische ontwikkelingen is het wenselijk om binnen het voorgeschreven actuele beleidskader kritisch te zijn op de waardering van gebouwen.



We verzoeken om in deze specifieke gevallen op een realistische wijze om te gaan met de waardering van het activa en gebruik te maken van artikel 63, lid 5 van het BBV dat voorschrijft om de actuele waarde in de balans op te nemen, indien de bestemming van de activa verandert. In dit geval is het niet meer dan logisch om de (structurele) begroting in lijn te brengen met de werkelijke situatie om nieuwe ontwikkelingen van het gebied mogelijk te maken.

Als u als raad besluit tot duurzame waardevermindering bij een gebouw, zullen wij dit besluit en de doorwerking ervan naar lasten en baten in de meerjarige begroting bezien aan de hand van het criterium 'structureel en reëel begrotingsevenwicht'. Dat betekent ook dat het besluit tot buitengebruikstelling (en eventuele sloop) beoordeeld wordt in samenhang met de demografische transitie en vanuit het historische besef, conform het gemeenschappelijk financieel toezichtskader.

Wij zullen daarnaast de Commissie Besluit Begroting en Verantwoording verzoeken om voor de zomer nog met een richtinggevende notitie te komen hoe in algemene zin om te gaan met het afwaarderen van de balans na het onttrekken van activa (gebouwen) vanwege buitengebruikstelling om zodoende in te kunnen spelen op de bevolkingsontwikkeling in lijn met de artikelen betreffende waardering, activeren en afschrijven van het BBV.

Vluchtelingen en statushouders

De toestroom van vluchtelingen naar Nederland is de afgelopen periode sterk toegenomen. Voor de huisvesting van de statushouders - vluchtelingen die een verblijfsstatus hebben gekregen - is de gemeente verantwoordelijk. Naast het zorgen voor voldoende woningen, is het tevens van belang om in de begroting 2017-2020 rekening te houden met extra lasten en eventueel ook baten die voortvloeien uit de opname van statushouders in uw gemeente. Hierbij kan gedacht worden aan huisvestingskosten, maar ook aan hogere lasten voor sociale voorzieningen.

Vooroverleg

Wij verzoeken gemeenten met financiële problemen die bijzondere maatregelen vergen, zo spoedig mogelijk met ons hierover te overleggen. Wij houden er rekening mee dat een dergelijk vooroverleg in de huidige situatie vaker gewenst is.

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

Gedeputeerde Staten van Limburg

RA
voorzitter

secretaris