

Luttenbergstraat 2
Postbus 10078
8000 GB Zwolle
Telefoon 038 499 88 99
Fax 038 425 48 88
overijssel.nl
postbus@overijssel.nl

Aan de raad van de gemeente Raalte
Postbus 140
8100 AC RAALTE

GEMEENTE RAALTE	
Kopie aan:	Inlichtingen bij
Ingek. 26/12-2018	Mw. M.W.J. van den Broek
	telefoon 038 499 94 22
	MWJ.vd.Broek@overijssel.nl
Dag. nr.:	KvK 51048329
Zaak nr.:	IBAN NL45RABO0397341121
Bericht v. ontv. JA	NEE

Onderwerp: Uw begroting 2019 en meerjarenraming 2020-2022

Datum
14.03.2018
Kenmerk
2017/0053982
Pagina
1

Geachte raadsleden,

Deze jaarlijkse begrotingsbrief is van belang voor uw begroting 2019 en meerjarenraming 2020-2022.

Uw brief
Uw kenmerk

Wij beoordelen uw begroting en meerjarenraming

In de bijlage leest u hoe wij dat doen. U leest hierin over het proces Financieel Toezicht, over de begrotingsrichtlijnen en over de toetsingsaspecten die wij hanteren als wij uw begroting beoordelen.

Wilt u deze stukken digitaal lezen? Dan kunt u ze terugvinden op onze site;
www.overijssel.nl/begrotingscirculaire.

Wij lichten het toezicht graag toe

De toelichting gaat in principe over het financieel toezicht. Wilt u ook meer weten over het Interbestuurlijk Toezicht (<http://www.overijssel.nl/IBT>)? Dan betrekken wij dit graag bij onze toelichting. Dit kunnen wij doen voor uw raad of voor een afvaardiging van uw raad. Heeft u hierin interesse? Bel dan gerust met Maria van den Broek. Haar telefoonnummer is 038 - 499 94 22. E-mailen kan ook: MWJ.vd.Broek@overijssel.nl

Wij besteden in de begrotingsbrief aandacht aan specifieke onderwerpen

Onderstaande onderwerpen zijn actueel voor uw gemeente. Wij verwachten dat in de komende begroting inzichtelijk is gemaakt hoe u hier rekening mee houdt. Het gaat om het volgende:

- Op welke wijze worden de lasten binnen het sociaal domein beperkt;
- Hoe gaat uw gemeente om met de vrijstelling van precariobelasting;
- Wat zijn de gevolgen van de gewijzigde regelgeving rondom de grondexploitaties;
- Wat zijn de beleidsprestaties van de verbonden partijen.

Lees ook meer in de digitale flyer op www.overijssel.nl/financieeltoezicht

Hier leggen we kort uit wat het financieel toezicht op gemeenten inhoudt.

Bijlagen
1.
Datum verzending

16 MAART 2018

U kunt uw financiën vergelijken met die van andere Overijsselse gemeenten

Dat kan met de databank gemeentefinanciën (www.overijssel.nl/gemeentefinancien). De selectie-assistent kan u daarbij helpen. Per onderwerp en/of jaar kunt u daarbij uw eigen gemeente vergelijken met andere Overijsselse gemeenten op het gebied van financiën. De databank is nog in ontwikkeling. De komende jaren wordt de databank verder gevuld, zodat uiteindelijk een meerjarig beeld ontstaat.

Bel gerust als u nog vragen heeft

Wij helpen u graag. U kunt daarvoor op werkdagen contact opnemen met Maria van den Broek. Dit kan telefonisch (tel.nr.: 038 - 499 94 22) of via de mail (mwj.vd.broek@overijssel.nl).

Tot slot

Wij hebben een afschrift van deze brief gestuurd aan uw college van burgemeester en wethouders.

Datum

14.03.2018

Kenmerk

2017/0053982

Pagina

2

Met vriendelijke groet,

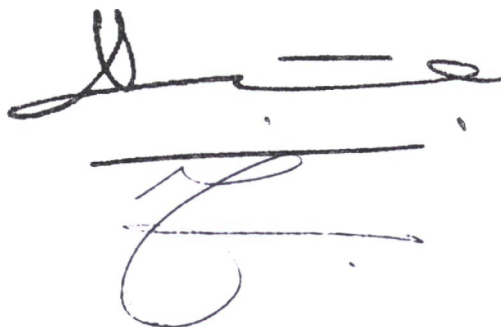
Uw brief

Gedeputeerde staten van Overijssel,

Uw kenmerk

voorzitter,

secretaris,



Wilt u in uw correspondentie met de provincie Overijssel:

- één onderwerp per brief hanteren;
- het in deze brief opgenomen kenmerk vermelden.

BEGROTINGSIRCULAIRE 2019 GEMEENTEN

Inhoudsopgave

Inleiding	2
1. Wij bepalen de vorm van toezicht	3
We houden repressief of preventief toezicht	3
Wanneer houden we repressief toezicht?.....	3
Wanneer houden we preventief toezicht?	3
Deze uitgangspunten hanteren wij	4
2. Structureel en reëel evenwicht is belangrijk	5
Wat is structureel evenwicht?	5
Wat is reëel evenwicht?.....	5
Uitgangspunten van ons toezicht	5
3. Wij beoordelen of uw begroting structureel en reëel in evenwicht is	6
U zorgt dat het vaststellingbesluit compleet is	6
U krijgt een algemene uitkering uit het Gemeentefonds	6
Uw bezuinigingsmaatregelen en taakstellingen zijn haalbaar	6
U geeft inzicht in het onderhoud van kapitaalgoederen.....	7
4. Ontwikkelingen Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)	8
Bij het maken van uw begroting houdt u rekening met de notities van de commissie BBV	8
Nieuwe Notities commissie BBV	8
5. Specifieke onderwerpen die van belang zijn voor uw begroting 2019	10
U laat duidelijk zien hoe u de lasten binnen het sociaal domein beperkt.....	10
U houdt rekening met een vrijstelling van precariobelasting	10
U houdt rekening met de gewijzigde regelgeving rondom de grondexploitaties	11
U geeft ons inzicht in de beleidsprestaties van verbonden partijen	11
Wij werken aan de doorontwikkeling van het financieel toezicht	12
Bijlage I Proces Financieel toezicht in aanloop naar uw begroting 2019	13
Bijlage II Handreiking presentatie structureel begrotingssaldo	15

Inleiding

Ieder jaar geven wij u relevante en actuele informatie over de wijze waarop wij uw (meerjaren)begroting beoordelen vanuit onze wettelijke taak, het financieel toezicht. U dient deze informatie te betrekken bij het vaststellen van uw begroting.

Uw gemeente is verantwoordelijk voor de vaststelling van een begroting die structureel en reëel in evenwicht is. Wij besluiten ieder jaar, op grond van artikel 203 van de Gemeentewet, of uw begroting onze goedkeuring behoeft. Oftewel: of uw gemeente onder het repressief of preventief toezicht valt. Wanneer wij overwegen om uw gemeente onder het preventieve toezicht te plaatsen, gaan wij eerst met u in overleg. Vervolgens berichten wij u dan vóór 1 januari 2019.

Het doel van ons toezicht is te voorkomen dat uw gemeente een structureel tekort op de begroting krijgt, dat niet makkelijk meer door u zelf op te lossen is.

Financieel toezicht draagt bij aan een bestendig en veilig Overijssel met een sterk openbaar bestuur als uitgangspunt. Een bestuur waar de inwoners op kunnen vertrouwen. Respect voor de eigen verantwoordelijkheid van besturen is daarbij het uitgangspunt.

Lees deze circulaire goed door

Uw (meerjaren)begroting is gebonden aan verschillende regels. Met dit document helpen wij u op weg. U leest hierin onder andere:

- welke vormen van toezicht zijn er? Welke wet- en regelgeving hanteren wij bij het toezicht?
- wat verstaan we onder structureel en reëel evenwicht?
- waar kijken we naar als we beoordelen of uw begroting en meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht is?
- welke ontwikkelingen zien we in het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten (hierna te noemen: BBV)? In het BBV staan de regels over hoe u uw begroting moet inrichten.
- met welke andere specifieke onderwerpen houdt u rekening? Zoals bijvoorbeeld de precariobelasting.

U kunt uw begroting per post of digitaal sturen

Dit geldt voor uw begrotingen, maar ook voor wijzigingen in de begrotingen, de jaarrekeningen en andere wettelijk verplichte documenten. Stuur u ons informatie digitaal? Zorg er dan voor dat wij deze goed kunnen archiveren. Op die manier blijft voor de toekomst duidelijk wat de besluitvorming is geweest. Een raadbesluit met alleen een link naar informatie op een website of app is bijvoorbeeld niet voldoende. Zorgt u ervoor dat uw begroting en uw jaarrekening qua vorm en inhoud aan de wettelijke eisen voldoen? Dat geldt voor uw fysieke en uw digitale begroting en jaarrekening

Laat het ons weten als u vragen heeft

Heeft u vragen over deze circulaire? Neem dan gerust contact op met de ambtelijk contactpersoon voor uw gemeente.

1. Wij bepalen de vorm van toezicht

We houden repressief of preventief toezicht

U ziet er op toe dat de (meerjaren)begroting structureel en reëel in evenwicht is. Daarnaast houden wij toezicht. 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. Onze goedkeuring is niet nodig. 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 wijzigingen eerst moeten goedkeuren voordat u deze kunt uitvoeren. Deze vorm van toezicht is een uitzondering.

Wanneer houden we repressief toezicht?

1. Als uw begroting structureel en reëel in evenwicht is.

Wat betekent structureel evenwicht?

De structurele baten dekken ieder jaar de structurele lasten.

Wat betekent reëel evenwicht?

De geraamde bedragen zijn geloofwaardig.

Oftewel: volledig, realistisch en haalbaar.

Dit evenwicht geldt voor uw begroting inclusief nieuw beleid. Wij nemen dit mee in onze beoordeling. Is uw begroting niet structureel en reëel in evenwicht? Dan dient u in de meerjarenraming aan te tonen dat de begroting uiterlijk in 2022 in evenwicht is.

Er kan geen sprake zijn van opschuivend sluitend meerjarenperspectief.

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 2020-2022? 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, dan moeten bij de begroting 2019 minimaal de laatste 2 jaarschijven structureel en reëel in evenwicht zijn (2021 en 2022).

2. Als u ons de jaarrekening en begroting op tijd stuurt.

Dit betekent:

- u stuurt ons de jaarrekening vóór 15 juli 2018.
- u stuurt ons de begroting vóór 15 november 2018.

Wanneer houden we preventief toezicht?

Preventief toezicht is aan de orde wanneer:

1. uw begroting niet structureel en reëel in evenwicht is. Daarnaast is het niet aannemelijk dat u dit evenwicht uiterlijk in de laatste jaarschijf (2022) van de meerjarenraming herstelt.
2. de begroting en/of jaarrekening te laat zijn ingezonden door uw college. Overschrijding van de inzendtermijnen leidt in beginsel tot preventief toezicht (ook voor een financieel gezonde gemeente). De reden hiervoor is dat de toezichthouder tijdig over informatie moet beschikken om zich een oordeel te kunnen vormen over de financiële positie. Dit oordeel is belangrijk voor ons besluit over de (in te stellen) toezichtvorm. Mocht u voorzien dat de wettelijke inzenddatum niet gehaald kan worden, dan dient u ons daarvan tijdig in kennis te stellen en om uitstel te vragen.

Deze uitgangspunten hanteren wij

Wij bepalen de vorm van toezicht onder andere op basis van:

- de Gemeentewet, zie <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2017-01-01>;
- de Algemene wet bestuursrecht, zie <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2017-01-01>;
- het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), zie <http://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2016-04-14>;
- de notities van de commissie BBV, zie <http://www.commissiebbv.nl/begroten/notities-commissie/>;
- ons Gemeenschappelijk financieel toezichtkader (2014), zie www.overijssel.nl/GTK;
- deze begrotingscirculaire, zie www.overijssel.nl/begrotingscirculaire.

2. Structureel en reëel evenwicht is belangrijk

Wat is structureel evenwicht?

Dekken de structurele baten de structurele lasten? Dan is er structureel evenwicht.

Dit beoordelen wij per jaarschijf.

Uit de begroting moet duidelijk blijken welke geraamde baten en lasten structureel zijn en welke incidenteel zijn. Belangrijke onderdelen daarbij zijn:

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

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

TIP *Lees 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. Deze kunt u vinden via de link op de vorige bladzijde of wij kunnen u deze toesturen.

Wat is reëel evenwicht?

Dit betekent dat de geraamde bedragen volledig, realistisch en haalbaar zijn. Wanneer wij beoordelen dat dit niet het geval is, dan kunnen wij een negatieve bijstelling doorvoeren op het structureel begrotingssaldo. Dit kan betekenen dat wij vinden dat uw begroting niet structureel en reëel in evenwicht is. U kunt dan in aanmerking komen voor preventief toezicht.

Uitgangspunten van ons toezicht

De toezichtscriteria staan in artikel 203 van de Gemeentewet. Deze hebben wij verder uitgewerkt in ons Gemeenschappelijk financieel toezichtkader, zie (www.overijssel.nl/GTK).

3. Wij beoordelen of uw begroting structureel en reëel in evenwicht is

Bij de beoordeling of uw begroting structureel en reëel in evenwicht is betrekken we onder andere de volgende actuele onderwerpen.

U zorgt dat het vaststellingbesluit compleet is

Het vaststellingbesluit moet een compleet beeld geven van uw besluitvorming. Hierin moet ook staan:

- wat er is veranderd ten opzichte van de conceptbegroting. Dit dient u te laten weten in een aparte begrotingswijziging en
- 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: hoe u het begrotingsjaar sluitend maakt; bijvoorbeeld door een onttrekking uit de algemene reserve.

U krijgt een algemene uitkering uit het Gemeentefonds

De hoogte van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds verschilt ieder jaar. U maakt een raming op basis van reële uitgangspunten en tenminste de mei/junicirculaire 2018. Daarin staan de uitkeringsfactoren en de effecten van de herijking en ontwikkelingen van het Gemeentefonds.

U stuurt ons de meerjarige berekeningen (2019 tot en met 2022) van de algemene uitkering

U stuurt deze informatie mee met de begroting. Dit zijn de berekeningen zoals u die hanteert in uw (meerjaren)begroting. U vermeldt ook het gehanteerde aantal eenheden en het bedrag per eenheid.

U houdt rekening met de loonstijgingen

U houdt rekening met de budgettaire effecten van de loonstijgingen volgens 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).

U houdt rekening met de prijsstijgingen

Raamt u de algemene uitkering op basis van lopende prijzen? 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, zoals voor subsidies? Dan licht u dit toe in de programmabegroting.

Uw bezuinigingsmaatregelen en taakstellingen zijn haalbaar

Om uw financiële positie te bepalen, beoordelen wij of de bezuinigingsmaatregelen of taakstellingen in uw begroting haalbaar en hard zijn. Daarmee bedoelen we dat u aannemelijk maakt dat er voldoende zekerheid bestaat dat de maatregelen tijdig en volledig gerealiseerd zullen worden.

Hoe vult u de bezuinigingsmaatregelen in?

U bent het hoogste bestuursorgaan van de gemeente. Wij vinden het belangrijk dat u laat weten hoe u de maatregelen invult en uitvoert. Dit dient u transparant en reëel te onderbouwen. Dat betekent dat wij van u verwachten dat u de maatregelen concreet op programmaniveau invult. Het proces dat bij het concretiseren gevolgd gaat worden moet eveneens vastliggen. Heeft u eerdere bezuinigingsmaatregelen vastgesteld? Dan kijken wij hier ook naar.

LET OP Bezuinigingsmaatregelen moeten reëel onderbouwd zijn

Vinden wij de bezuinigingsmaatregelen die u voorstelt onvoldoende reëel onderbouwd? Dan corrigeren wij deze posten op uw begroting. Wanneer dit leidt tot een structureel begrotingstekort, kan dit preventief toezicht tot gevolg hebben.

Zijn de taakstellingen van de verbonden partijen reëel?

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

TIP *Neem deze informatie op in een aparte paragraaf*

Neem een aparte paragraaf in uw begroting op: taakstellingen en stelposten. Daarin krijgen wij in één oogopslag een duidelijk beeld van alle bezuinigingsmaatregelen, taakstellingen en stelposten. Ook zien wij welke taakstellingen nog open staan in de meerjarenraming. Dit geldt ook voor eventuele reserveringen voor toekomstige financiële onzekerheden. Dit geeft u, maar ook ons, beter inzicht in uw financiële positie.

U geeft inzicht in het onderhoud van 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.

Uit de paragraaf 'onderhoud kapitaalgoederen' moet blijken dat de budgetten groot genoeg zijn om het beleid van uw gemeente te kunnen uitvoeren.

Wat geldt voor het kwaliteitsniveau van het onderhoud?

Wij kunnen bezuinigingen op het jaarlijks en groot onderhoud als reëel beoordelen. Dat doen wij alleen als u voldoet aan de volgende voorwaarden:

- een lager kwaliteitsniveau van het onderhoud van de kapitaalgoederen leidt niet tot achterstallig onderhoud of onveilige situaties. Dit dient u aannemelijk te maken.
- u zorgt voor een actueel beheerplan op basis van het lagere kwaliteitsniveau.

4. Ontwikkelingen Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

Bij het maken van uw begroting houdt u rekening met de notities van de commissie BBV

De commissie BBV heeft besloten om diverse notities te actualiseren. De eerder gepubliceerde antwoorden op gestelde vragen ([Vraag en Antwoord BBV](#)) worden hierin verwerkt.

Een aantal notities zal vervallen en een aantal wordt geactualiseerd. Na actualisatie van een notitie vervalt de oude notitie.

Nieuwe Notities commissie BBV

Notitie materiële vaste activa

In december 2017 is de Notitie Materiële vaste activa gepubliceerd. Deze geldt vanaf het moment van verschijnen, met uitzondering van de bepalingen en richtlijnen die een aanscherping ten opzichte van eerder gepubliceerde notities zijn. 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.

Enkele aandachtspunten zijn:

- 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.
- recent beheerplan: een beheerplan mag maximaal vijf jaar oud zijn. Voor het verslagleggingsjaar 2019 mag het beheerplan dus niet ouder zijn dan 2014. Van deze vijf jaar kan door de raad alleen gemotiveerd afgeweken worden.
- 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. Loopt het beheerplan in de meerjarenraming af, dan kan de storting in de meerjarenraming gelijk blijven als de storting is berekend op een langere periode, bijvoorbeeld van 10 jaar.
- egaliseren onderhoudslasten: Het BBV biedt alleen de mogelijkheid om onderhoudslasten structureel te egaliseren via een voorziening (artikel 44 lid 1c BBV).
- 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.
- 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. Heeft u dit begrotingsjaar onvoldoende middelen in de exploitatie en/of in de algemene reserve om deze voorziening te vormen? Alleen dan is het acceptabel om het achterstallig onderhoud financieel in vier jaar, de periode van de begroting en de meerjarenraming, weg te werken.

Notitie incidentele en structurele baten en lasten

Deze notitie gaat in op de incidentele baten en lasten. Goed inzicht is belangrijk om te kunnen bepalen of de begroting structureel in evenwicht is. Daarom wordt veel waarde gehecht aan het overzicht van incidentele baten en lasten.

De notitie wordt in het voorjaar van 2018 geactualiseerd en geldt dan naar verwachting voor de begroting 2019.

5. Specifieke onderwerpen die van belang zijn voor uw begroting 2019

U laat duidelijk zien hoe u de lasten binnen het sociaal domein beperkt

De taken binnen het sociaal domein voert u al vanaf 2015 uit. Het financiële beeld daarbij wordt steeds duidelijker. In de begrotingen 2015 tot en met 2017 raamden gemeenten de uitvoering van de taken binnen het sociaal domein vaak budgettair neutraal.

Wij zien dat steeds meer gemeenten vanaf de begroting 2018 de lasten ramen op basis van realisatie. 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. Daarbij betrekken wij de realisatie van de jaarrekeningen 2016 en 2017, de verwachte realisatie voor het jaar 2018 en de verslagen van de accountant.

Budgettair neutraal ramen kan ook voor 2019 nog steeds reëel zijn. Blijkt uit de (verwachte) realisatie dat de lasten hoger zijn dan het beschikbaar gestelde (rijks)budget, dan kan het uitgangspunt van budgettair neutraal ramen mogelijk niet gehandhaafd blijven. U kunt dit uitgangspunt wel handhaven, als u maatregelen neemt om de lasten te verlagen. Deze (bezuinigings)maatregelen en taakstellingen beoordelen wij net als andere maatregelen op hardheid en haalbaarheid.

Decentralisaties in het sociaal domein kunnen tot financiële risico's leiden

Decentralisaties worden vaak samen opgepakt. Maar als deelnemende gemeente blijft u wel 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 dan groot zijn.

Maak goede afspraken

Er kunnen nog steeds veel onzekerheden zijn. Vooral nu het solidariteitsbeginsel verder onder druk komt te staan. Dit geldt met name bij de jeugdzorg. Dit kan leiden tot onverwachte lasten, omdat de zorgvraag niet altijd (op tijd) bekend is. Daarnaast spelen bij dit domein onzekerheden door onder andere de 'uitgestelde zorg' en 'vroegsignalering'. Maak daarom goede afspraken met de organisatie die deze taken voor u uitvoert. Deze taken kunnen gaan over:

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

U houdt rekening met een 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.

Het wetsvoorstel kent een overgangperiode van 5 jaar

Deze termijn van 5 jaar stelt de decentrale overheden in de gelegenheid om mogelijke inkomstenderving geleidelijk op te vangen. Om voor de overgangstermijn in aanmerking te komen, moet er op 10 februari 2016 een belastingverordening zijn voor het heffen van precariobelasting op nutsnetwerken. Voldoet u aan deze voorwaarde? Dan mag u nog tot en met 2021 precariobelasting op openbare werken blijven heffen. U mag dan maximaal het tarief heffen dat op 10 februari 2016 in de verordening stond.

Verwerk de inkomstenderving uit deze belasting in de begroting

Na het jaar 2021 vervallen de inkomsten uit deze belasting voor de gemeenten die hiermee te maken hebben. Is dit ook bij uw gemeente het geval? Dan maakt u in uw meerjarenraming kenbaar op welke wijze u zorgt voor een geleidelijk overgang naar vervangende dekking na 2021.

U houdt rekening met de gewijzigde regelgeving rondom de grondexploitaties

De regelgeving rondom Niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG) is gewijzigd door de invoering van de Notitie grondexploitaties 2016.

De NIEGG vallen voortaan onder de categorie materiele vaste activa (MVA)

Daardoor 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 materiele vaste activa (MVA).

U dient uw NIEGG te waarden tegen marktwaarde. Uiterlijk 31 december 2019!

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 deze analyse tijdig uit te voeren om de eventuele financiële consequenties inzichtelijk te krijgen.

U geeft ons inzicht in de beleidsprestaties van verbonden partijen

Verbonden partijen zijn belangrijk. Niet alleen om het beleid van de deelnemende partijen te realiseren, maar ook voor de financiële gevolgen daarvan. Hierover gaat de notitie Verbonden partijen (oktober 2016) van de commissie BBV. In deze notitie leest u hoe u bewuster kunt worden van de governance-aspecten en hoe u de instrumenten voor bestuur en toezicht optimaal kunt benutten.

U geeft ons inzicht in eventuele risico's

Hebben wij voldoende inzicht in de risico's van uw verbonden partijen? Dan hebben wij beter inzicht in de risico's die uw gemeente loopt. Neemt u daarom de volgende informatie op in uw begroting:

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

U zorgt voor een goed en volledig meerjarenbeleidsplan verbonden partijen

Verbonden partijen zijn steeds belangrijker om maatschappelijke doelen te bereiken. Neemt u deel aan verbonden partijen? Dan heeft dit voordelen voor u. Echter, het brengt ook financiële en bestuurlijke risico's met zich mee. Hoe benut u de voordelen nu optimaal, terwijl u tegelijkertijd de risico's beheerst? Om dat goed te doen, is grip en sturing op verbonden partijen belangrijk.

Een goed meerjarenbeleidsplan met een reële (meerjaren)begroting is daarbij essentieel. 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.

Wij werken aan de doorontwikkeling van het financieel toezicht

Het financieel toezicht is volop in beweging. Positionering, transparantie, uniformiteit en sturen op kengetallen zijn enkele actuele thema's. Anders gezegd, wij werken samen met andere toezichthouders aan de doorontwikkeling van het financieel toezicht.

Het Gemeenschappelijk Financieel Toetsingskader (GTK) wordt aangepast aan de ontwikkelingen

De genoemde ontwikkelingen hebben invloed op het GTK. Daarom werken we aan een nieuw Gemeenschappelijk Financieel Toetsingskader (GTK). In het nieuwe GTK houden we rekening met ontwikkelingen en wensen van de partijen. We verwachten dat het nieuwe GTK voor het eerst van toepassing zal zijn op uw begroting 2020.

Bijlage I Proces Financieel toezicht in aanloop naar uw begroting 2019

In de onderstaande tabel ziet u welke stappen wij (op hoofdlijn) volgen vanaf januari tot en met december in 2018 met de bestuurlijke momenten.

Activiteit	Wanneer	Bestuurlijk moment	Wie
Informeel traject gemeenten			
Bepaling en vaststelling toezichtsbeelden/kleuring interbestuurlijk toezicht (IBT)	Maart	Ja	Gedeputeerde Staten
Proces en criteria schriftelijk communiceren met gemeenten (Begrotingsbrief)	1 ^e helft maart	Ja	Gedeputeerde Staten
Traject eventuele preventieve gemeenten	Doorlopend		Provincie
Uiterste inzendtermijn jaarrekeningen gemeenten	15 juli		Gemeenten
Beoordeling jaarrekeningen met bijhorende accountantsrapporten van gemeenten	2e kwartaal met doorloop in 3 ^e kwartaal		Provincie
1^e bestuurlijk moment gemeenten			
1 ^e beeld: Stand van zaken (weerslag 1 ^e gespreksronde, kadernota's o.d., jaarrekeningen) van gemeenten	Sept./okt.	Ja	Gedeputeerde Staten
Ambtelijke ontvangst en beoordeling van door de colleges vast te stellen cq. vastgestelde concept-programmabegrotingen en meerjarenramingen.	Okt		Provincie
Wettelijk traject gemeenten			
Ontvangst van de door de raden vastgestelde Programmabegroting (verplicht op grond van GW)	15 november		Gedeputeerde Staten
Definitieve beoordeling van de door de raden vastgestelde programmabegrotingen	2 ^e helft nov.		Provincie
<i>Topambtelijk overleg</i> Signalering o.b.v. door de colleges vast te stellen concept begrotingen. Het initiatief voor dit overleg ligt bij de gemeenten.	Eind okt. (doch voor verzending concept naar de raad)		Secretaris gemeenten
2e bestuurlijk moment gemeenten			
GS verzamelnota met voorstel toezichtregimes + brieven	1e week dec	Ja	Gedeputeerde Staten
Hoorzitting met (een delegatie of vertegenwoordiging van) de raden van gemeenten op voornemen GS instellen preventief toezicht	Direct na GS besluit	Ja	Gedeputeerde Staten
Voorleggen aan GS van uitkomsten gesprekken gemeenten en Finale besluitvorming GS toezichtsvorm gemeenten door GS	3e week dec	Ja	Gedeputeerde Staten
Finale brieven over de toezichtsvorm aan raden van de gemeenten.	3e week dec.	Afhandeling	Provincie

Activiteit	Wanneer	Bestuurlijk moment	Wie
Brieven ter kennisname over de toezichtsvorm gemeenten aan BZK, PS en VNG Overijssel	3e week dec.	Afhandeling	Provincie
Publicatie Staatscourant preventieve gemeenten	1 ^e week jan.	Afhandeling	Provincie

Escalatiemoment (topambtelijk overleg)

Net zoals in voorgaande jaren is in het proces Financieel Toezicht een moment voor topambtelijk overleg opgenomen (het zgn. escalatiemoment). Dit moment is bedoeld voor die gevallen waarin een college van B&W bij het vaststellen van de concept-begroting frictie vermoedt of ziet met het GTK. Op dat moment heeft escalatie nog werkelijk zin. In de aanloop naar de vaststelling van een concept-begroting kan een eventuele noodzakelijke bijstelling immers nog geëffectueerd worden. Volgens eerder gemaakte afspraken is het de gemeentesecretaris die opschaalt naar de provinciesecretaris.

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 begrotingssurplus 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 overheid, 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 (nootie BBV incidentie en structurele baten en lasten). Volgens artikel 19, lid c van het BBV moet het overzicht van incidentie 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 incidentie als structurele baten en lasten. De structurele baten en lasten zijn regel (ze omvatten het overgrote deel van de begroting) en de incidentie 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 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 uitraad wel per jaar in omvang variëren.

Format presentatie van het structureel begrotingssaldo				
Lasten		Baten		
Saldo		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 overheid	€ 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, overheid, 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	-/-
Incidentie 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 incidentie baten en lasten thuishoren.

Incidentie baten en lasten	
Verliezen uit grondexploitatie.	Incidentie toevoeging aan reserves.
Bijzondere verspreide subsidies.	Winsten uit grondexploitatie.
Tijdelijke inhut van personeel.	Geraamde onderuitputting kapitaallasten.
Tijdelijke huisvesting van een school.	Opbrengst verkoop grensovereenkomsten.
Wij raden aan in het vaststellingsbesluit alle financiële gevolgen van begrotingswijzigingen en amendementen mee te nemen en onderscheid te maken tussen incidentie en structurele effecten daarvan.	

Onttrekkingen aan en stortingen in reserves hebben in het algemeen een incidenteel karakter. In veel gevallen zijn deze ontrekkingen aan de reserves bedoeld om er incidentieel lasten mee te dekken. Het verdient sterke aanbeveling om deze ontrekkingen als baten op het overzicht van incidentie baten en lasten op te nemen.

In een aantal specifieke gevallen hebben mutaties in de reserves echter een structureel karakter, bijvoorbeeld dekkingssubsidies 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.

Idealerweise zijn alle geraamde mutaties in de incidentie 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 zijnde (meerjaren) begroting. Als het begrotingsjaar (naar ons oordeel) niet structureel zijnde is ingedend, baseren wij ons oordeel over de vorm van toezicht op het structureel begrotingssaldo in de laatste jaarschijf van de meerjarenbegroting. Indien een gemeente het voldoende aannemelijk kan maken dat het structurele begrotingssaldo uitvrijt in de laatste jaarschijf van de meerjarenbegroting wordt hersteld, kan een gemeente alsnog voor de representatieve toezichtvorm in aanmerking komen. Als dat niet het geval is, dan wordt het toezicht voor het preventieve toezicht opgesteld. Meer informatie vindt u in het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader "Kwestie van evenwicht".