

BEGROTINGSCIRCULAIRE 2019

Inhoud

1. Inleiding.....	3
Inzenden van uw begroting per post of digitaal	3
Vragen over deze circulaire	3
2. Twee vormen van toezicht.....	3
Repressief toezicht	4
Preventief toezicht	4
Regelgeving.....	4
3. Structureel en reëel evenwicht.....	4
Structureel evenwicht	4
Reëel evenwicht.....	5
Uitgangspunten van het toezicht	5
4. Bepalen van het structureel en reëel evenwicht.....	5
Het vaststellingbesluit	5
Haalbare bezuinigingsmaatregelen en taakstellingen.....	6
Taakstellingen verbonden partijen.....	6
Inzicht in onderhoud kapitaalgoederen	6
5. Ontwikkelingen Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten	7
Notities commissie BBV	7
6. Specifieke onderwerpen	8
Sociaal domein.....	8
Vrijstelling van precariobelasting	8
Omgevingswet.....	9
Overgangsbepaling NIEGG's.....	9
Verbonden partijen.....	10
Doorontwikkeling financieel toezicht.....	10
Tot slot	10
Bijlage I.....	11

1. Inleiding

Ieder jaar ontvangt u relevante en actuele informatie over de wijze waarop uw (meerjaren)begroting beoordeeld wordt vanuit onze wettelijke taak, het financieel toezicht. Het is belangrijk deze informatie te betrekken bij het vaststellen van uw begroting.

Uw gemeente heeft de verantwoordelijkheid om een begroting vast te stellen die structureel en reëel in evenwicht is. Ieder jaar besluiten wij, op grond van artikel 203 van de Gemeentewet, voor 1 januari of uw gemeente voor het komende begrotingsjaar onder repressief of preventief toezicht valt. Het doel hiervan is te voorkomen dat uw gemeente een structureel tekort op de begroting krijgt, wat niet makkelijk meer door u zelf op te lossen is.

Financieel toezicht draagt bij aan een bestendig en veilig <NAAM PROVINCIE> 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.

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 zijn er? Welke wet- en regelgeving worden gehanteerd bij het toezicht?
- Wat betekent structureel en reëel evenwicht?
- Waar kijken we naar als we beoordelen of uw begroting en meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht is?
- Welke ontwikkelingen zien we 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 houdt u rekening? Zoals bijvoorbeeld de precariobelasting en de Omgevingswet.

Inzenden van uw begroting per post of digitaal

U kunt uw begrotingen, maar ook wijzigingen in begrotingen, jaarrekeningen en andere wettelijk verplichte documenten per post of digitaal inzenden. Zorg er bij digitale inzending voor dat u stukken toestuurt die wij 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. Zowel de fysieke als de digitale begroting en jaarrekening dienen qua vorm en inhoud aan de wettelijke eisen te voldoen.

Vragen over deze circulaire

Heeft u vragen over deze circulaire of de vertaling hiervan in uw begroting? Neem dan gerust contact op met de ambtelijke contactpersoon voor uw gemeente.

2. Twee vormen van toezicht

U ziet erop toe dat de (meerjaren)begroting structureel en reëel in evenwicht is. Daarnaast houden wij toezicht op de financiën. 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. 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.

Repressief toezicht

Wij houden repressief toezicht als:

- Uw begroting structureel en reëel in evenwicht is. De structurele baten dekken ieder jaar de structurele lasten en de ramingen zijn realistisch. Dit evenwicht geldt voor uw begroting inclusief nieuw beleid. Wij nemen dit mee in onze beoordeling. Als uw begroting niet structureel en reëel in evenwicht is, dan dient aannemelijk te zijn dat het structureel en reëel evenwicht in de begroting in de eerstvolgende jaren (uiterlijk in 2022) tot stand zal worden gebracht.
- Als u de jaarrekening en begroting op tijd inzendt. De jaarrekening vóór 15 juli 2018 en de begroting vóór 15 november 2018.

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

Preventief toezicht

Preventief toezicht is aan de orde wanneer:

- 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.
- De jaarrekening en/of begroting te laat zijn ingezonden door uw college. Overschrijding van de inzendtermijnen leidt in beginsel tot preventief toezicht (ook voor een financieel gezonde gemeente).

Regelgeving

Wij bepalen de vorm van toezicht op basis van de [Gemeentewet](#), de [Algemene wet bestuursrecht](#), het [Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten](#) (BBV), [de notities van de commissie BBV](#), ons Gemeenschappelijk financieel toezichtkader (2014) en deze begrotingscircularis.

3. Structureel en reëel evenwicht

Structureel evenwicht

Dekken de structurele baten de structurele lasten? Dan is er structureel evenwicht. Dit wordt beoordeeld per jaarschijf.

Uit de begroting moet duidelijk zijn welke geraamde baten en lasten structureel zijn en welke incidenteel. 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 ([artikel 17 BBV](#)).

Het is belangrijk dat u deze overzichten daadwerkelijk gebruikt om het structurele begrotingssaldo te bepalen en te presenteren. In de bijlage is hiervoor een handreiking opgenomen. Wij adviseren u het structurele begrotingssaldo in de aanbiedingsbrief of in de inleiding van de begroting op te nemen.

TIP *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.

Reëel evenwicht

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

Uitgangspunten van het toezicht

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

4. 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 actuele onderwerpen.

Het vaststellingbesluit

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

- wat er is veranderd ten opzichte van de conceptbegroting. Dit neemt u op in 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).

Inkomsten uit de algemene uitkering 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.

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, inclusief de gehanteerde eenheden en bedragen per eenheid.

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).

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.

Haalbare bezuinigingsmaatregelen en taakstellingen

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

Hoe vult u de bezuinigingsmaatregelen in?

Wij willen graag weten hoe u de maatregelen invult en uitvoert, met een transparante en reële onderbouwing. Dat betekent dat wij verwachten dat u de maatregelen concreet op programmaniveau invult. Het proces dat bij het concretiseren gevolgd gaat worden moet ook vastliggen.

LET OP Onderbouw bezuinigingsmaatregelen reëel

Het is belangrijk dat de bezuinigingsmaatregelen voldoende reëel zijn onderbouwd. Wanneer dit niet het geval is kan dit leiden tot een bijstelling van deze posten in uw begroting. Ik vind dit een rare formulering. Wanneer dit leidt tot een structureel begrotingstekort, kan dit preventief toezicht tot gevolg hebben.

Taakstellingen verbonden partijen

Als u taakstellingen opneemt op de door u te betalen bijdragen aan verbonden partijen (waaronder gemeenschappelijke regelingen) 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 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 bezuinigingsmaatregelen, taakstellingen en stelposten zijn en 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.

Inzicht in 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.

Bezuinigingen op het onderhoud

Bezuinigingen op het jaarlijks en groot onderhoud beoordelen wij alleen als reëel onder 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.

5. Ontwikkelingen Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten

Notities commissie BBV

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.

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 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. 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.
- 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. 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.

6. Specifieke onderwerpen

Sociaal domein

De taken binnen het sociaal domein worden vanaf 2015 uitgevoerd door gemeenten. 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. Vanaf de begroting 2018 zien wij dat steeds meer gemeenten 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 (kunnen) verlagen. Deze (bezuinigings)maatregelen en taakstellingen beoordelen wij net als andere maatregelen op hardheid en haalbaarheid.

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.

Er kunnen nog steeds 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 'vroeg signalering'. 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.

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.

Overgangstermijn van 5 jaar

Er is een overgangstermijn van 5 jaar ingesteld om de mogelijke inkomstenderving voor gemeenten 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.

Als aan deze voorwaarde wordt voldaan mag u nog tot en met 2021 precariobelasting op openbare werken blijven heffen, echter maximaal het tarief dat op 10 februari 2016 in de verordening stond.

Geleidelijke overgang inkomstenderving

Na het jaar 2021 worden geen inkomsten meer ontvangen vanuit de precariobelasting voor netwerken van nutsbedrijven. De geleidelijke afname van de opbrengst moet zijn verwerkt in het meerjarenbeeld van de begroting 2019.

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;
- 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.

Overgangsbepaling NIEGG's

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 materiele vaste activa (MVA). 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 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.

Verbonden partijen

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.

Verbonden partijen zijn dus niet alleen belangrijk om het beleid van de deelnemende partijen te realiseren, maar ook vanwege de financiële gevolgen daarvan. Hierover gaat de notitie Verbonden partijen (oktober 2016) van de commissie BBV. Deze notitie wil u meer bewust 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.

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.

Doorontwikkeling financieel toezicht

Het financieel toezicht is volop in beweging. Positionering, transparantie, uniformiteit en sturen op kengetallen zijn enkele actuele thema's. Anders gezegd, er wordt hard gewerkt aan de doorontwikkeling van het financieel toezicht. Dit maakt ook onderdeel uit van het Interbestuurlijk Programma (IBP). In dit kader wordt er momenteel ook gewerkt aan een nieuw Gemeenschappelijk Financieel Toetsingskader (GTK). In het nieuwe GTK wordt rekening gehouden met ontwikkelingen en wensen van de partijen. De verwachting is dat het nieuwe GTK voor het eerst van toepassing zal zijn op de begroting 2020.

Tot slot

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

Bijlage I
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 toezichhouder 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 lastenverzueringen, 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](#).

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

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.

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	Baten
Lasten	Incidentele onttrekking aan reserves.
Incidentele toevoeging aan reserves.	Winsten uit grondexploitaties.
Verliezen uit grondexploitaties.	Bijzondere ontvangen subsidies en (specifieke) uitkeringen.
Bijzondere verstrekte subsidies.	Tijdelijke inhuur van personeel.
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 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.