

Raadsgriffie

198120

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 Zwolle
Postbus 10007
8000 GA ZWOLLE



B-post



Inlichtingen bij

Mw. M.W.J. van den Broek
telefoon 038 499 94 22
MWJ.vd.Broek@overijssel.nl

KvK 51048329

IBAN NL45RABO0397341121

Onderwerp: Uw begroting 2018 en meerjarenraming 2019-2021

Geachte raadsleden,

Datum

14.03.2017

Kenmerk

2017/0053982

Pagina

1

Deze jaarlijkse begrotingsbrief is van belang voor uw begroting 2018 en meerjarenraming 2019-2021.

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 volgen als wij uw begroting beoordelen.

Wilt u deze stukken digitaal willen lezen? Dan kunt u deze eveneens terugvinden op de site van het financieel toezicht, zie www.overijssel.nl/begrotingscirculaire.

Er liggen belangrijke uitdagingen op het gebied van gemeentefinanciën

Hierover leest u ook meer in de bijlage. Zoals:

- onzekerheden bij het uitvoeren van decentralisaties in het sociaal domein onder andere als gevolg van de rijkskortingen;
- veranderingen in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Zoals nieuwe regels rondom de rente.

Wij geven u graag een presentatie over financieel toezicht

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, naar MWJ.vd.Broek@overijssel.nl

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

21 MAART 2017

Vergelijk de financiën van uw gemeente met andere Overijsselse gemeenten

Met de databank gemeentefinanciën kunt u uw eigen gemeente vergelijken met andere Overijsselse gemeenten op het gebied van financiën. De databank is nog in ontwikkeling. De gegevens worden aangevuld voor wat betreft de onderwerpen en een meerjarige beeld.

Bel gerust als u nog vragen heeft: 038 – 499 94 22

Wij helpen u graag. U kunt ons op werkdagen bereiken of een e-mail sturen naar mwj.vd.broek@overijssel.nl.

Het college van burgemeester en wethouders krijgt een afschrift van deze brief.

Gedeputeerde staten van Overijssel,

Datum
14.03.2017
Kenmerk
2017/0053982
Pagina
2
Uw brief
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.

BEGROTINGSCIRCULAIRE GEMEENTEN

Inhoud

Inleiding.....	2
1. Proces Financieel toezicht in aanloop naar uw begroting 2018	3
2. Wij bepalen de vorm van toezicht	5
We houden repressief of preventief toezicht.....	5
Wanneer houden we repressief toezicht?	5
Wanneer houden we preventief toezicht?	5
3. Structureel en reëel evenwicht is belangrijk	7
Wat is structureel evenwicht?	7
Wat is reëel evenwicht?	7
4. Wij beoordelen of uw begroting structureel en reëel in evenwicht is	8
U zorgt dat het vaststellingbesluit compleet is	8
U krijgt een algemene uitkering uit het Gemeentefonds	8
Uw bezuinigingsmaatregelen en taakstellingen zijn haalbaar	8
U geeft inzicht in het onderhoud van kapitaalgoederen	9
a. Is er een actueel beheerplan?	10
b. Wat is het kwaliteitsniveau?.....	10
c. Is hiervoor voldoende budget beschikbaar?	10
d. Is er sprake van achterstallig onderhoud?.....	10
5. Ontwikkelingen in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).....	11
U past de financiële verordening aan.....	11
U neemt investeringen met maatschappelijk nut op de balans op	12
U neemt financiële kengetallen op én licht deze toe	12
U houdt rekening met extra notities van de commissie BBV	12
1. Notitie Grondexploitatie	12
2. Notitie Rente	13
3. Notitie Kapitaalgoederen.....	14
6. Overige onderwerpen	15
U laat duidelijk zien hoe u de lasten binnen het sociaal domein beperkt	15
U houdt rekening met een vrijstelling van precariobelasting	15
U houdt rekening met de nieuwe Omgevingswet	16
U zorgt voor een goed en volledig meerjarenbeleidsplan gemeenschappelijke regelingen	17

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. 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 2018.

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 en de Omgevingswet.

U kunt uw begroting per post of digitaal sturen

Dit geldt voor uw begrotingen, maar ook voor wijzigingen in begrotingen, 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.

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. Proces Financieel toezicht in aanloop naar uw begroting 2018

In de onderstaande tabel ziet u welke stappen wij (op hoofdlijn) volgen vanaf januari tot en met december in 2017 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. Initiatief 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 beleidskader Financieel Toezicht. 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 opschaaft naar de provinciesecretaris.

2. 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. Naast uw beoordeling 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 raming inclusief nieuw beleid. Wij nemen dit mee in onze beoordeling. Is uw begroting niet in evenwicht? Dan dient u in de meerjarenraming aan te tonen dat de begroting uiterlijk in 2021 in evenwicht is.

Er kan geen sprake zijn van opschuivend perspectief.

Bij de beoordeling van het 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 (2021) van de meerjarenraming 2019-2021? Dan beoordelen wij of er sprake is van opschuivend sluitend meerjarenperspectief. Dit is het geval als ook bij de begroting 2017 alleen de laatste jaarschijf (2020) in evenwicht was. Als dat zo is, dan moeten bij de begroting 2018 minimaal de laatste 2 jaarschijven in evenwicht zijn (2020 en 2021).

2. Als u ons de jaarrekening en begroting op tijd stuurt.
 Dit betekent:
 - U stuurt ons de jaarrekening vóór 15 juli 2017.
 - U stuurt ons de begroting vóór 15 november 2017.

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 (2021) 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 <http://www.overijssel.nl/bestuur/overijssel/financieel-toezicht/gemeenschappelijk/>;
- Deze begrotingscirculaire, zie www.overijssel.nl/begrotingscirculaire.

3. 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;
- het overzicht van de geraamde incidentele baten en lasten;
- het overzicht van baten en lasten waarin, conform art. 17 BBV, is opgenomen:
 - o per programma, of per programma-onderdeel, de raming van de baten en lasten en het saldo;
 - o het overzicht van de geraamde algemene dekkingsmiddelen, de geraamde kosten van de overhead, het geraamde bedrag van de heffing voor de vennootschapsbelasting en het het geraamde bedrag voor onvoorzien;
 - o het geraamde totaal saldo van baten en lasten;
 - o de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves (per programma);
 - o en het geraamde resultaat.

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 komt dan in aanmerking 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

<http://www.overijssel.nl/bestuur/overijssel/financieel-toezicht/gemeenschappelijk/>.

4. 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?
- Als de meerjarenraming in evenwicht is en het begrotingsjaar een tekort heeft: hoe maakt u het begrotingsjaar sluitend?

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 2017. Daarin staan de uitkeringsfactoren en de effecten van de herijking en ontwikkelingen van het Gemeentefonds.

U stuurt ons de meerjarige berekeningen (2018 tot en met 2021) 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 de gehanteerde eenheden en bedragen 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 maatregel tijdig en volledig gerealiseerd zal 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 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.

De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen geeft inzicht in:

- a. Is er een actueel beheerplan?
- b. Welk kwaliteitsniveau geldt voor deze kapitaalgoederen?
- c. Is hiervoor voldoende budget beschikbaar?
- d. Is er sprake van achterstallig onderhoud?

Hierna leest u een toelichting per punt.

a. Is er een actueel beheerplan?

Een beheerplan is actueel als deze niet ouder is dan 4 jaar. We volgen daarbij de aanbeveling van de commissie BBV. U geeft een globaal beeld van het beleid voor het onderhoud van kapitaalgoederen.

b. Wat is het kwaliteitsniveau?

U bepaalt het kwaliteitsniveau en stelt het budget beschikbaar om dit kwaliteitsniveau te handhaven. Maar dit kwaliteitsniveau moet wel voldoende zijn. Er mag geen kapitaalvernietiging plaatsvinden en er mogen geen onveilige situaties ontstaan. Voor wegenonderhoud is er een minimaal onderhoudsniveau bepaald om achterstallig onderhoud te voorkomen, namelijk niveau C volgens het CROW. CROW is een kennisorganisatie op het gebied van infrastructuur, openbare ruimte, verkeer en vervoer en werk en veiligheid.

c. Is hiervoor voldoende budget beschikbaar?

Het is belangrijk dat het budget in de begroting overeenkomt met het kwaliteitsniveau dat u heeft vastgesteld. Geef daarom in uw begroting aan (paragraaf onderhoud kapitaalgoederen) wat het benodigde budget is en wat het bedrag is dat u heeft opgenomen in uw begroting. Ontbreekt overeenstemming? Dan zien wij het geraamde budget als een niet-reële raming.

De lasten van regulier, klein onderhoud brengt u in het jaar van uitvoering ten laste van de exploitatie. Denk hierbij aan maatregelen die noodzakelijk zijn om het object blijvend en goed te laten functioneren. Of om ervoor te zorgen dat het object representatief blijft.

U kunt de lasten van groot onderhoud kapitaalgoederen op 2 manieren verwerken in de begroting of jaarrekening:

- U brengt de lasten in het jaar van uitvoering direct ten laste van de exploitatie, of
- De lasten komen ten laste van een vooraf gevormde voorziening (bedoeld artikel 44 lid 1c van het BBV). U verdeelt de lasten gelijkmatig over verschillende begrotingsjaren.

Het BBV kent niet de mogelijkheid om onderhoudslasten via een bestemmingsreserve te egaliseren. Sommige gemeenten hebben de voorzieningen voor groot onderhoud kapitaalgoederen vrij laten vallen. Dit is meestal het geval wanneer het door u vastgestelde beheerplan niet meer actueel is. In de praktijk zien wij dat gemeenten als (tijdelijke) oplossing een bestemmingsreserve groot onderhoud kapitaalgoederen instellen om, gedurende de periode dat het beheerplan wordt geactualiseerd, de onderhoudslasten te egaliseren. In overleg met u kunnen we u een redelijke termijn geven om deze (tijdelijke) oplossing te 'repareren'.

d. Is er sprake van achterstallig onderhoud?

Uit de paragraaf (onderhoud kapitaalgoederen) blijkt of er sprake is van achterstallig onderhoud en wat de omvang daarvan is. Daarnaast geeft u aan welke maatregelen u neemt om deze achterstanden in te halen. De lasten van het wegwerken van achterstallig onderhoud brengt u in één keer ten laste van de exploitatie. Dit zijn incidentele (ofwel eenmalige) lasten.

5. Ontwikkelingen in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

De adviescommissie vernieuwing Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) adviseerde het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in juli 2015 om de regels aan te passen (commissie Depla). Het doel is een sterkere sturing door de gemeenteraden. Om dit te realiseren, zijn adviezen gegeven over de transparantie en vergelijkbaarheid van de begroting en jaarrekening.

De adviezen zijn door de commissie BBV uitgewerkt in aanvullende notities. Er zijn onder andere notities over rente en grondexploitaties. De notities bevatten belangrijke informatie voor u. Er worden bijvoorbeeld stellige uitspraken vermeld waar u bij het opstellen van uw begroting rekening mee dient te houden. In deze circulaire gaan we hier kort op in. Wilt u eveneens deze notities ontvangen? Deze kunt u terugvinden op de site van de commissie BBV (<http://www.commissiebbv.nl/thema/vernieuwing-bbv/>) of wij kunnen u deze op uw verzoek toesturen.

De volgende punten nemen wij mee als wij uw begroting beoordelen.

U past de financiële verordening aan

Door de verandering van het BBV is het noodzakelijk de financiële verordening aan te passen. Heeft u de aangepaste verordening vastgesteld? Wilt u deze naar ons zenden? Uw college dient deze binnen 2 weken nadat u de verordening heeft vastgesteld (volgens artikel 214 van de Gemeentewet) aan ons toe te zenden.

Wat zijn de belangrijkste veranderingen?

- De voorgeschreven taakvelden en beleidsindicatoren hebben gevolgen voor de bepalingen in de verordening over:
 - de inrichting van de begroting en jaarstukken;
 - de autorisatie van de baten en lasten door de raad.
- In de verordening moeten nu ook regels staan voor de toerekening van:
 - de overheadkosten;
 - de rente aan de kostprijzen van rechten en heffingen alsmede de kostprijzen van goederen, werken en diensten die u levert aan overheidsbedrijven en derden.
- U past de regels over de afschrijving aan. Dit vloeit voort uit de nieuwe plicht om investeringen met maatschappelijk nut altijd te activeren en af te schrijven naar gelang de gebruiksduur. Door een investering te activeren wordt deze als bezit opgenomen op de balans. Vervolgens komen de kosten van de waardevermindering via afschrijving in de begroting c.q. exploitatie.
- In de verordening legt u uit hoe u omgaat met de rente over uw eigen vermogen, zoals algemene reserves en bestemmingsreserves.
- U past de verordening aan over de wijze waarop uw college u informeert over de financiële conditie van de gemeente aan de hand van de verplichte (meerjarige) financiële kengetallen.

U neemt investeringen met maatschappelijk nut op de balans op

Investeringen met maatschappelijk nut dienen een maatschappelijk nut, maar genereren geen middelen en er is geen markt voor. Voorbeelden zijn wegen, bruggen en openbaar groen. Het activeren van investeringen met maatschappelijk nut heeft financiële effecten. Aan de ene kant leidt dit tot structurele kapitaallasten (rente en afschrijving) die u structureel moet dekken. Dit verhoogt ook de kosten op lange termijn door de toerekening van de rente. Dit is een extra kostenpost. Houdt hier rekening mee als u de (meerjaren)begroting en de beheerplannen opstelt.

Aan de andere kant kan het zijn dat in de startjaren ruimte binnen de begroting ontstaat door een gefaseerde invoering (alleen nieuwe investeringen worden geactiveerd). Vaak werden investeringen in maatschappelijk nut gedekt uit incidentele middelen (reserves). Door deze te activeren zijn structurele middelen nodig in plaats van de eventueel beschikbare incidentele (ofwel eenmalige) middelen.

U neemt financiële kengetallen op én licht deze toe

Vanaf de begroting 2016 en de jaarrekening 2015 bent u verplicht een basisset van 5 financiële kengetallen op te nemen in uw paragraaf *Weerstandvermogen en risicobeheersing*. Deze kengetallen geven een beeld van uw financiële positie. Ook zijn gemeenten hierdoor beter met elkaar te vergelijken. De kengetallen neemt u op voor de jaren 2016 t/m 2021.

Het is aan u om beleid vast te stellen over de sturing op kengetallen

Eén afzonderlijk kengetal zegt niet alles. Het is belangrijk de kengetallen altijd in samenhang te bekijken. Alleen dan geven ze een goed beeld van uw financiële positie. Het is aan u om beleid vast te stellen over hoe u op kengetallen wenst te sturen. Helaas brengen nog niet alle gemeenten de kengetallen goed met elkaar in verband. Wij vragen uitdrukkelijk uw aandacht voor het opstellen van beleid over kengetallen. Een aantal gemeenten hanteert signaleringswaarden.

U houdt rekening met extra notities van de commissie BBV

De commissie BBV heeft enkele notities opgesteld, waarin staat hoe u de betreffende onderwerpen in de begroting verwerkt kunnen of moeten worden. Houdt u rekening met deze notities als u de begroting opstelt? U kunt de notities vinden op de website van de eerder genoemde commissie BBV. We bespreken hieronder de notities over grondexploitatie, rente en kapitaalgoederen. De notities zijn te vinden op <http://www.commissiebbv.nl/begroten/notities-commissie/>.

1. Notitie Grondexploitatie

Wat geldt voor de rente?

Bij de aanpassing van het BBV en de invoering van de Vennootschapsbelasting (VPB) voor de lagere overheden is de toerekening van rente een aandachtspunt. Hierna leest u de belangrijkste veranderingen.

- De rente die u toerekent aan Bouwgronden in exploitatie (BIE) moet u baseren op de werkelijke rente over het vreemd vermogen. Dit percentage bepaalt u als volgt:
 - Met projectfinanciering: het rentepercentage van de direct aan de grondexploitatie gerelateerde financiering.
 - Zonder projectfinanciering: het gewogen gemiddelde rentepercentage van de bestaande leningenportefeuille van de gemeente naar verhouding tot het vreemd vermogen en het totale vermogen.

- U bent beperkt in het toerekenen aan rente aan de Bouwgronden in exploitatie:
 - de rente over het eigen vermogen kunt u niet toerekenen aan de Bouwgrond in exploitatie;
 - als u geen externe financiering heeft, kunt u helemaal geen rente toerekenen aan de Bouwgrond in exploitatie.
- Bij het berekenen van de contante waarde voor een te verwacht verlies voor negatieve grondexploitaties hanteert u een rentepercentage (disconteringsvoet). Dit rentepercentage is nu voor alle gemeenten gelijk: 2%. Dit is het streefpercentage van de ECB voor de inflatie.

Wat geldt voor de looptijd van een grondexploitatiecomplex?

De richttermijn van een grondexploitatiecomplex is maximaal 10 jaar. Op deze manier beperken we de risico's die samenhangen met zeer lang lopende projecten. Van deze 10 jaar kunt u alleen gemotiveerd afwijken.

Dit betekent:

- De motivering is door u geautoriseerd.
- De motivering is verantwoord in de begroting en de jaarstukken.
- De motivering gaat gepaard met passende risico-beperkende beheersmaatregelen op basis van de specifieke omstandigheden. Hierbij kan gedacht worden aan:
 - U heeft afzetcontracten die langer dan 10 jaar lopen.
 - U heeft intenties van projectontwikkelaars of corporaties voor 10 jaar of langer.
 - U heeft harde opbrengsten in eerdere jaren. Deze opbrengsten dekken alle kosten van de exploitatie over de gehele looptijd.
 - Om het eindsaldo te berekenen (en de mogelijke verliesvoorziening te bepalen) rekent u niet met een indexering op opbrengsten na 10 jaar.
 - U neemt andere maatregelen die de omvang van het geïnvesteerd vermogen beperken. Daarmee verkleint u de risico's op onvoldoende dekking vanuit (nog te realiseren) grondexploitatiebaten.

2. Notitie Rente

In de notitie Rente 2017 gaat de commissie BBV in op de verwerking van de rentelasten en -baten in de begroting en jaarstukken. Deze bepalingen en richtlijnen gaan in vanaf het begrotingsjaar 2018.

Wat is het doel van deze notitie?

- Bevorderen dat gemeenten rente op een eenduidige manier behandelen en verwerken (harmonisering).
- Stimuleren dat gemeenten alleen de (verwachte) werkelijke rentelasten opnemen in de begroting en de jaarstukken.
- De manier waarop de gemeenten met rente omgaan eenduidig inzichtelijk maken (transparantie).

TIP *Neem het renteschema uit de notitie Rente op in de paragraaf financiering*

Dit adviseren wij met het oog op:

- het hebben van inzicht in de rentelasten van externe financiering;
- een juiste berekening van het renteresultaat;
- de manier van rentetoerekening.

3. Notitie Kapitaalgoederen

De commissie BBV verwacht in de loop van 2017 een notitie te publiceren over het onderhoud kapitaalgoederen. Wij verwachten van u dat u daar rekening mee houdt.

6. Overige onderwerpen

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

De taken binnen het sociaal domein voert u al 2 jaar onder uw verantwoordelijkheid uit. Het financiële beeld daarbij wordt steeds duidelijker. Gemeenten voeren de taken binnen het sociaal domein vaak budgettair neutraal uit. U verwacht verdergaande rijkskortingen op de overgehevelde budgetten! Wanneer u budgettair neutraal raamt, dient u te sturen op het beperken van de lasten. Een deel lost u op door efficiency-effecten. Het andere deel door het beleid aan te passen (versobering of transformatie). Wij zien graag concreet in de begroting terug hoe u de lasten beperkt tot het door u toegekende budget.

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 zijn nog veel onzekerheden. 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'. Ook bij de andere domeinen zijn de financiële gevolgen van de uitvoering niet helemaal helder. 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.

Stuur ons uw jaarrekening 2016 op tijd

De bovengenoemde afspraken kunnen van invloed zijn op de kwaliteit en tijdigheid van de verantwoording over 2016. Niet alle gemeenten zijn erin geslaagd om de jaarrekening 2015, met een accountantsverslag en –verklaring, op tijd in te sturen. Dit werd meestal veroorzaakt door problematiek in de verantwoording van de taken in het sociaal domein. Wij gaan ervan uit dat dit bij de volgende jaarrekening beter gaat en dat u ons vóór 15 juli 2017 een complete, vastgestelde jaarrekening 2016 stuurt. Wanneer u verwacht hier niet aan te kunnen voldoen, dient u ons om uitstel te vragen.

De jaarrekening laat zien of u in staat was het vastgestelde beleid uit te voeren met de beschikbare budgetten. De uitkomsten uit de jaarrekening en het verslag van de accountant nemen wij mee als we de ramingen in uw begroting en meerjarenraming beoordelen.

U houdt rekening met een vrijstelling van precariobelasting

In december 2016 kwam de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met een nota van wijziging over het nieuwe wetsvoorstel voor vrijstelling van precariobelasting voor netwerken van nutsbedrijven. Het wetsvoorstel introduceert een wettelijke vrijstelling van precariobelasting over netwerken onder, op of boven grond van de gemeente, de provincie of het waterschap. Deze netwerken zijn bestemd voor de openbare dienst.

Het wetsvoorstel kent een overgangsperiode 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, moest u in 2015 al precariobelasting heffen op kabels, draden of leidingen. Met de nota van wijziging van december 2016 heeft de minister de voorwaarde voor de overgangsmaatregel aangepast. In deze nota is de overgangsregeling verruimd. Om in aanmerking te komen voor de overgangsregeling 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 komende 5 jaar inkomsten uit deze belasting in de begroting

Wordt het wetsvoorstel aangenomen? Dan betekent dit dat na 5 jaar de inkomsten uit deze belasting vervallen voor de gemeenten die hiermee te maken hebben. Een groot deel van de gemeenten die de precariobelasting heffen gebruikt de inkomsten als structurele baat in de begroting. In dat geval adviseren wij u een plan van aanpak op te stellen. In dit plan van aanpak maakt u kenbaar op welke wijze u zorgt voor een geleidelijk overgang naar vervangende dekking na 5 jaar.

U houdt rekening met de nieuwe Omgevingswet

We verwachten dat in het voorjaar van 2019 de Omgevingswet ingaat. Deze wet bundelt de wet- en regelgeving voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Dit betekent 1 wet die ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving stimuleert en kwaliteit borgt. De gebruikers staan hierbij centraal.

Dit zijn de belangrijkste verbeteringen

- Een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving;
- Meer bestuurlijke afwegingsruimte voor de fysieke leefomgeving;
- Betere inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en meer gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- Snellere en betere besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

U maakt een 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 een 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.

Zorg dat u zich goed voorbereidt

Het is belangrijk om een goede inschatting te maken van wat er op uw gemeente afkomt. Op die manier kunt u zich goed op deze nieuwe wet voorbereiden. Dan komt u niet voor (financiële) verrassingen te staan. De gevolgen van de wet zijn namelijk groot voor alle gemeenten. Vergunningaanvragen behandelt u bijvoorbeeld voortaan volgens het principe: 1 loket, 1 procedure en 1 vergunning. Dit heeft gevolgen voor interne procedures, ook voor uw organisatie.

Houdt u rekening met de financiële gevolgen voor uw gemeente

Bedenk goed: wat zijn de financiële gevolgen van de nieuwe wet voor uw gemeente vanaf 2018? En zorg dat u daarmee voldoende rekening houdt. 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 te kunnen werken met de wet. Het programma is een samenwerkingsverband van gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk.

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 op die onvoldoende weerstandscapaciteit hebben en de risico's geheel of gedeeltelijk afwenden op de deelnemers.

U zorgt voor een goed en volledig meerjarenbeleidsplan gemeenschappelijke regelingen

Gemeenschappelijke regelingen zijn steeds belangrijker om maatschappelijke doelen te bereiken. Neemt u deel aan gemeenschappelijke regelingen? 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 gemeenschappelijke regelingen belangrijk.

Een goed meerjarenbeleidsplan met een reële (meerjaren)begroting is daarbij essentieel. U houdt in uw (meerjaren)begroting rekening met de ontwikkelingen bij de gemeenschappelijke regelingen. Als dat nodig is, stuurt u hierop. Dit geeft u meer bestuurlijke en financiële grip op de gemeenschappelijke regelingen. Dit komt het democratisch proces ten goede.