

Aan de raden van de gemeenten
in de provincie Noord-Brabant

Brabantlaan 1
Postbus 90151
5200 MC 's-Hertogenbosch
Telefoon (073) 681 28 12
Fax (073) 614 11 15
info@brabant.nl
www.brabant.nl
IBAN NL86INGB0674560043



Onderwerp

Begrotingscirculaire 2016

Datum

25 maart 2016

Ons kenmerk

C2187551/3939690

Uw kenmerk

-

Contactpersoon

T.C. (Teco) Noordegraaf

Telefoon

(073) 680 83 50

Email

tnoordegraaf@brabant.nl

Bijlage(n)

-

Geachte raadsleden,

In het kader van onze interbestuurlijke toezichtstaak informeren wij gemeenten jaarlijks over de belangrijkste aspecten van de (meerjaren)begroting. In deze circulaire richten wij ons vooral op uw taak, het vaststellen van een structureel en reëel sluitende begroting. In de begrotingscirculaire voor het college zijn ook de aspecten opgenomen die van belang zijn voor het opstellen van de begroting. Deze kunt u vinden op brabant.nl. Wij vertrouwen erop hiermee een zinvolle bijdrage te leveren aan uw taak als horizontaal toezichthouder en de verdere optimalisering van uw begroting.

1. Vorm van toezicht

Ieder jaar besluiten wij vóór aanvang van het begrotingsjaar of voor uw gemeente repressief of preventief begrotingstoezicht van toepassing is. Uitgangspunten hierbij zijn de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht, het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), ons Gemeenschappelijk financieel toezichtkader (2014) en deze begrotingscirculaires.

Repressief toezicht

Repressief toezicht is regel. Dit houdt in dat u uw begroting direct kunt uitvoeren, zonder dat hier vooraf onze goedkeuring vereist is. Een gemeente komt in aanmerking voor repressief toezicht wanneer de begroting, inclusief nieuw beleid, naar ons oordeel structureel en reëel in evenwicht is. Mocht dit niet het geval zijn, dan dient de meerjarenraming voldoende aannemelijk te maken dat dit evenwicht uiterlijk in de laatste jaarschijf wordt bereikt. Daarnaast dienen de jaarrekening en de begroting tijdig, respectievelijk vóór 15 juli en 15 november, aan ons te zijn toegezonden.

Preventief toezicht

Preventief toezicht is de uitzondering. Dit betekent dat wij de begroting en de begrotingswijzigingen eerst moeten goedkeuren voordat u tot uitvoering kunt overgaan. Dit is aan de orde indien de begroting naar ons oordeel niet structureel en reëel in evenwicht is en het onvoldoende aannemelijk is dat dit evenwicht uiterlijk in de laatste jaarschijf van de meerjarenraming wordt bereikt.

Datum

25 maart 2016

Ons kenmerk

C2187551/3939690

2. Structureel en reëel evenwicht

Wij beoordelen jaarlijks of het begrotingsjaar of uiterlijk de laatste jaarschijf van de meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht is. Deze toezichtscriteria zijn vastgelegd in artikel 203 van de Gemeentewet en nader uitgewerkt in ons [Gemeenschappelijk financieel toezichtkader](#).

Structureel evenwicht

Als structurele lasten gedekt zijn door structurele baten is er sprake van structureel evenwicht. Dit geldt per jaarschijf. Hiervoor is het van belang dat uit de begroting duidelijk blijkt welke geraamde baten en lasten structureel van aard zijn en welke incidenteel. Het structureel begrotingssaldo kan alleen bepaald worden door het begrotingssaldo te zuiveren van incidentele baten en lasten. Het overzicht van incidentele baten en lasten is hierbij een belangrijk document. Dit overzicht is verplicht opgenomen in de begroting, maar het is van belang dat u dit ook daadwerkelijk gebruikt voor het bepalen en presenteren van het structureel begrotingssaldo.

Reëel evenwicht

Het reëel evenwicht houdt in dat de ramingen volledig, realistisch en haalbaar zijn. Wanneer wij van oordeel zijn dat ramingen onvoldoende reëel zijn, kunnen wij een negatieve bijstelling doorvoeren op het structureel begrotingssaldo. Dit kan mogelijk betekenen dat wij van oordeel zijn dat uw begroting niet structureel en reëel in evenwicht is en dat uw gemeente niet in aanmerking komt voor repressief toezicht.

3. Herziening BBV

Om tot een versterking van de horizontale sturing door uw raad te komen heeft de adviescommissie vernieuwing BBV (commissie Depla) in juli 2015 een advies uitgebracht om de regels aan te passen. Deze adviezen richten zich op (onder meer):

- a. uniforme indeling in taakvelden;
- b. uniforme basis set van beleidsindicatoren;
- c. een uniforme basis set van financiële kengetallen;
- d. verbeterde informatie over verbonden partijen;
- e. vernieuwing van de accountantscontrole;
- f. inzicht in overhead en kosten;
- g. aanpassingen van het stelsel van baten en lasten (waaronder investeringen met maatschappelijk nut, EMU saldo).

De uitwerking van een deel van de adviezen is opgenomen in een wijziging van het BBV (Staatsblad 2016, nummer 101, gepubliceerd op 17 maart 2016). Voor een uitgebreide toelichting verwijzen wij u naar de [Nota van Toelichting](#).

Datum

25 maart 2016

Ons kenmerk

C2187551/3939690

Daarnaast zijn de adviezen uitgewerkt in [notities](#) van de Commissie BBV. Op het moment dat wij deze circulaire versturen zijn de volgende notities gepubliceerd:

- Notitie Grondexploitaties 2016
- Notitie Faciliterend grondbeleid

De Commissie BBV zal op korte termijn nog meer notities publiceren.

Grondexploitatie

In de 'Notitie Grondexploitaties 2016' is een deel van de adviezen van de adviescommissie vernieuwing BBV en de invoering van de heffing van vennootschapsbelasting verwerkt. Wij adviseren u er op toe te zien, dat de begroting 2017 en de meerjarenraming 2018-2020 in overeenstemming met deze gewijzigde voorschriften is opgesteld.

Rentetoerekening

De rentetoerekening aan de grondexploitatie is gewijzigd. Het is (nog steeds) toegestaan om een reëel deel van de rente toe te rekenen aan de grondexploitatie. Deze rente moet voortaan gebaseerd zijn op de werkelijk te betalen rente. Het is niet meer toegestaan om rente over het eigen vermogen toe te rekenen aan de grondexploitatie. Als een gemeente geen externe financieringsmiddelen (vreemd vermogen) heeft aangetrokken voor de grondexploitatie, wordt er geen rente toegerekend aan de grondexploitatie. Bij een juiste toepassing ontstaat er automatisch een reëel percentage van toegerekende rente aan de grondexploitatie. Deze wijziging kan (grote) financiële gevolgen hebben voor het begrotingsaldo.

4. Bepalen van het structureel en reëel evenwicht

Bij onze toets of uw begroting structureel en reëel in evenwicht is, spelen diverse onderwerpen een rol.

Vaststellingsbesluit begroting

Het vaststellingsbesluit van de begroting moet een volledig beeld geven van de besluitvorming door de raad. Indien van toepassing dient dit besluit ook de volgende zaken te bevatten:

- welke wijzigingen aangebracht zijn op de conceptbegroting (dit kan uiteraard ook via een afzonderlijke begrotingswijziging);
- investeringskredieten die bij vaststelling van de begroting beschikbaar gesteld worden;
- als het begrotingsjaar een tekort heeft, maar de meerjarenraming in evenwicht is, de wijze waarop het begrotingsjaar sluitend is gemaakt (bijvoorbeeld door een onttrekking aan de algemene reserve).

Nieuw beleid/investeringen

Op grond van het BBV dienen de financiële gevolgen van het nieuwe beleid, dat in de programma's is opgenomen, in de (meerjaren)begroting structureel en reëel te zijn geraamd. Duidelijk moet zijn dat de gemeente in staat is om de volledige jaarlijkse lasten op te vangen binnen een structureel sluitende (meerjaren)begroting.

Datum

25 maart 2016

Ons kenmerk

C2187551/3939690

Bezuinigingsmaatregelen/taakstellingen

Veel gemeenten nemen bezuinigingsmaatregelen en taakstellingen op in de begroting en/of meerjarenramingen. Voor de bepaling van het structureel en reëel begrotingssaldo beoordelen wij deze op hardheid en haalbaarheid. Het is noodzakelijk dat u de raming van dergelijke bezuinigingsmaatregelen/taakstellingen reëel onderbouwt. Deze moeten concreet op programmaniveau zijn ingevuld en ook het proces dat bij het concretiseren gevolgd gaat worden moet vastliggen. Indien wij de ramingen onvoldoende reëel onderbouwd vinden zullen wij de gepresenteerde begrotingssaldi negatief bijstellen. Deze negatieve bijstelling kan tot gevolg hebben dat de (meerjaren)begroting naar ons oordeel niet structureel en reëel in evenwicht is, waardoor u niet in aanmerking komt voor repressief toezicht.

Bezuiniging onderhoud kapitaalgoederen

Wij kunnen alleen een positief oordeel geven over bezuinigingen op het jaarlijks en groot onderhoud van kapitaalgoederen, als voldoende aannemelijk is gemaakt dat de verlaging van het kwaliteitsniveau van het onderhoud van de kapitaalgoederen niet zal leiden tot achterstallig onderhoud en/of onveilige situaties. Daarnaast zal actualisatie van het beheerplan op basis van de door de raad vastgestelde verlaging van het kwaliteitsniveau noodzakelijk zijn.

Bezuiniging verbonden partijen

Taakstellingen die u oplegt aan verbonden partijen, zoals gemeenschappelijke regelingen, beoordelen wij alleen als reëel, wanneer de verbonden partij op algemeen bestuurlijk niveau heeft besloten of en hoe deze opgelegde taakstelling daadwerkelijk wordt ingevuld. Aannemelijk moet worden gemaakt dat de taakstelling concreet zal worden ingevuld.

Meerjarenbeleidsplan gemeenschappelijke regelingen

Wij constateren dat gemeenschappelijke regelingen (afgekort: GR) vooral de aandacht leggen bij het begrotingsjaar. De meerjarenraming van de GR geven vaak nog te weinig inzicht in de te verwachten ontwikkelingen en de ontwikkeling van de gemeentelijke bijdragen. Als deelnemende gemeente bent u verantwoordelijk voor de financiële positie van de GR. Het is daarom van belang dat u voldoende sturing en regie ontwikkelt richting de GR door bijvoorbeeld een meerjarenbeleidsplan. U dient erop toe te zien dat de financiële consequenties die daaruit voortvloeien worden verwerkt in de (meerjaren)begroting van de GR.

Decentralisaties Rijkstaken

Door de drie decentralisaties binnen het sociale domein zijn er grote verantwoordelijkheden en budgetten naar de gemeenten overgekomen. In 2016 zal verder blijken in hoeverre deze decentralisatie financieel in control is op basis van de werkelijke resultaten in 2015. Wij volgen de budgettaire ontwikkelingen van de decentralisaties in uw gemeente en betrekken deze bij de beoordeling van de begroting 2017.

De decentralisaties zijn veelal opgepakt in gezamenlijk verband, bijvoorbeeld in de vorm van een GR. Bij een GR is het lastiger om grip en sturing te houden op de uitvoering van taken en hierdoor verandert de invulling van uw budgetrecht. U blijft echter wel verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid.

Budgetoverschrijdingen van de GR kunnen worden doorberekend aan de deelnemende gemeenten. De hoogte van de budgetten die met de decentralisaties gemoeid zijn, zorgt ervoor dat de bijbehorende risico's ook groot kunnen zijn. Wij adviseren u, voor zover dit nog niet is gebeurd, afspraken te maken met de GR over de werkwijze, periodieke informatievoorziening, verantwoordingswijze en de manier waarop uw gemeente bij kan sturen.

Datum

25 maart 2016

Ons kenmerk

C2187551/3939690

Algemene uitkering uit het gemeentefonds

De algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt geraamd op basis van reële uitgangspunten en tenminste de mei- of juni-circulaire 2016 met de daarin opgenomen uitkeringsfactoren en de effecten van de herijking van het gemeentefonds.

Looncompensatie

In het kader van reëel ramen verwachten wij dat u rekening houdt met de budgettaire effecten van de loonstijgingen zoals opgenomen in de door u gehanteerde circulaire. Dit kan door verwerking in de ramingen van de personele lasten/organisatiekosten of door het ramen van een stelpost voor zover de eigen eerder vastgestelde uitgangspunten afwijken van die in de gehanteerde circulaire.

Prijscompensatie

In het kader van reëel ramen verwachten wij dat u (als u de algemene uitkering op basis van lopende prijzen raamt) aan de lastenkant van de meerjarenraming rekening houdt met een mutatie van de prijsontwikkeling van ten minste het in de gehanteerde circulaire genoemde Bruto Binnenlands Product. Voor zover een afwijkend percentage wordt toegepast voor prijsstijgingen/indexering van prijsgevoelige subsidies verwachten wij dat dit in de programmabegroting wordt beargumenteerd.

Weerstandsvermogen en risicobeheersing

De paragraaf "weerstandvermogen en risicobeheersing" moet ten minste bevatten:

- een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- een inventarisatie van de risico's;

- het beleid betreffende de weerstandscapaciteit en de risico's;
- de vijf kengetallen;
- een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

Datum

25 maart 2016

Ons kenmerk

C2187551/3939690

Het ontbreken van een duidelijke koppeling tussen de risico's en de benodigde weerstandscapaciteit kan ertoe leiden dat een neerwaartse trend in de financiële positie niet tijdig wordt gesignaleerd. Het formuleren van een beleidslijn over de voor de gemeente noodzakelijk geachte weerstandscapaciteit in relatie tot de onderkende risico's (bijvoorbeeld een ratio) is daarom van groot belang. De raad is autonoom om het beleid vast te stellen. Voor het bepalen van de beschikbare weerstandscapaciteit nemen wij de geraamde stand per 1 januari van het begrotingsjaar als uitgangspunt. Dit betekent dat verwachte positieve saldi van de (meerjaren)begroting geen onderdeel zijn van de beschikbare weerstandscapaciteit. De inventarisatie van de risico's wordt beoordeeld op volledigheid van opgenomen risico's en de financiële vertaling daarvan. PM-posten moeten voorkomen worden.

Kengetallen

Vanaf de begroting 2016 en de jaarrekening 2015 zijn de kengetallen verplicht gesteld. Deze kengetallen dragen bij aan het krijgen van een beter inzicht door de raad in de financiële positie van de gemeente. Voor het verkrijgen van dit inzicht is het van belang dat er een beoordeling wordt gegeven van de onderlinge verhouding van de kengetallen in relatie tot de financiële positie. De kengetallen betrekken wij niet bij het bepalen van de vorm van toezicht, maar gebruiken wij wel om een completer beeld te krijgen van de financiële positie van uw gemeente.

Onderhoud kapitaalgoederen

De paragraaf "onderhoud kapitaalgoederen" bevat de belangrijkste informatie over de kapitaalgoederen, ten minste van wegen, riolering, water, groen en gebouwen. Deze paragraaf geeft inzicht in:

- het beleidskader;
- de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties (van het door de raad vastgestelde kwaliteitsniveau);
- de vertaling van de financiële consequenties in de begroting.

De raad bepaalt het kwaliteitsniveau en stelt het budget beschikbaar om dit kwaliteitsniveau te handhaven. De raad is autonoom om het kwaliteitsniveau vast te stellen. Dit kwaliteitsniveau mag echter niet onvoldoende zijn.

Kapitaalvernietiging en/of onveilige situaties moeten worden voorkomen. Het minimale niveau waarop er nog geen sprake is van kapitaalvernietiging en/of onveilige situaties is voor wegenonderhoud niveau C (in het geval de CROW-normen worden toegepast). Het is van groot belang dat de opgenomen raming in de begroting in overeenstemming is met het door de raad vastgestelde kwaliteitsniveau. Wanneer deze overeenstemming ontbreekt, kunnen wij het geraamde budget aanmerken als een niet reële raming. Dit is ook het geval als er achterstallig onderhoud is ontstaan en de financiële vertaling van het

wegwerken van dit achterstallig onderhoud onvolledig is of ontbreekt. Als er sprake is van achterstallig onderhoud dient dit vermeld te worden in deze paragraaf. Hetzelfde geldt voor de maatregelen die getroffen worden om de achterstanden in te halen en de financiële vertaling daarvan.

Datum

25 maart 2016

Ons kenmerk

C2187551/3939690

Toezichtsthema

In tijden van financiële krapte neemt de kans toe dat gemeenten minder prioriteit geven aan het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen, met als mogelijk gevolg achterstallig onderhoud en/of kapitaalvernietiging. Bij de begroting 2015 en 2016 is daarom door de financieel toezichthouders landelijk een onderzoek uitgevoerd naar het onderhoudsniveau, de opgenomen budgetten en achterstallig onderhoud. In de begroting 2016 werd door 19 Brabantse gemeenten melding gemaakt van achterstallig onderhoud op de wegen en 6 gemeenten maakten melding van achterstallig onderhoud op kunstwerken (bijvoorbeeld bruggen en viaducten). Bij 9 van deze 25 gemeenten was niet aangegeven hoe het inlopen van het achterstallig onderhoud financieel gedekt was. Ook bij de begroting 2017 wordt dit onderzoek nog een keer uitgevoerd om inzicht te krijgen in de ontwikkelingen in het (achterstallig) onderhoud van de kapitaalgoederen bij gemeenten.

Voorzieningen

Sommige gemeenten laten de voorzieningen voor groot onderhoud kapitaalgoederen vrijvallen. Meestal omdat niet meer wordt voldaan aan de voorwaarde van het hebben van een actueel beheerplan. In de praktijk zien wij dat gemeenten als (tijdelijke) oplossing een bestemmingsreserve groot onderhoud kapitaalgoederen instellen om de onderhoudslasten te egaliseren.

Wij attenderen u erop dat lasten van groot onderhoud kapitaalgoederen op twee manieren verwerkt kunnen worden in de begroting/jaarrekening:

1. De lasten worden in het jaar van uitvoering direct ten laste van de exploitatie gebracht.
2. De lasten komen ten laste van een vooraf gevormde voorziening in het geval de lasten gelijkmatig verdeeld worden over verschillende begrotingsjaren.

Het BBV kent dus niet de mogelijkheid om onderhoudslasten via een bestemmingsreserve te egaliseren. Wij accepteren (in overleg) echter een redelijke termijn om de (tijdelijke) oplossing van een bestemmingsreserve te 'repareren'. In het geval u het groot onderhoud kapitaalgoederen blijft egaliseren via een bestemmingsreserve groot onderhoud kapitaalgoederen, kunnen wij de onttrekking aan deze bestemmingsreserve aanmerken als incidentele dekking.

Precariobelasting op nutswerken

Op 10 februari 2016 heeft Minister Plasterk de 2e Kamer geïnformeerd over de afschaffing van precario op nutsnetwerken. De afschaffing kan volgens de minister het beste worden geregeld bij een komende grotere

hervorming/verruiming van het gemeentelijk belastinggebied. Vooruitlopend daarop zal hij dit voorjaar een wetsvoorstel indienen om te zorgen dat met ingang van 1 januari 2017 de tarieven voor precario op nutsnetwerken niet verder oplopen en het aantal gemeenten, dat deze vorm van precario heft, niet meer stijgt. Het voorgenomen wetsvoorstel gaat uit van afschaffing, maar biedt gemeenten nog tien jaar de mogelijkheid om maximaal het op 1 januari 2016 in hun gemeente geldende tarief te hanteren.

Wij adviseren u de ontwikkelingen te volgen, aangezien het aannemen van het wetsvoorstel van invloed kan zijn op het eigen belastinggebied en de daaruit voortvloeiende financiële consequenties voor de (meerjaren)begroting. Voor het beoordelen van de begroting is de geldende wet- en regelgeving op het moment van vaststelling van de begroting bepalend.

Datum

25 maart 2016

Ons kenmerk

C2187551/3939690

Asielzoekers en vergunninghouders

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

5. Tot slot

Op brabant.nl staan diverse actualiteiten op het gebied van financieel toezicht. Hebt u vragen over deze circulaire dan kunt u contact opnemen met de heer Teco Noordegraaf, coördinator financieel toezicht, via telefoonnummer 073 680 83 50.

Tot slot attenderen wij u op onze brief over de begroting 2016 van uw gemeente, waarin eventueel specifieke aandachtspunten voor u zijn opgenomen.

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant,
namens deze,



mw. drs. E. Breebaart,
Afdelingshoofd Interbestuurlijk Toezicht

In verband met geautomatiseerd verwerken is dit document digitaal ondertekend.