

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
www.brabant.nl
IBAN NL86INGB0674560043

Bereikbaarheid
openbaar vervoer en fiets:
www.brabant.nl/route

Onderwerp

Begrotingscirculaire 2017

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 de horizontale verantwoording binnen uw gemeente en de verdere optimalisering van uw begroting.

Datum

31 maart 2017

Ons kenmerk

C2206351/4168878

Uw kenmerk

-

Contactpersoon

T.C. (Teco) Noordegraaf

Telefoon

(073) 680 83 50

Email

tnoordegraaf@brabant.nl

Bijlage(n)

-

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 laten uitvoeren, zonder dat hier vooraf onze goedkeuring voor 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.

Datum

31 maart 2017

Ons kenmerk

C2206351/4168878

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. Preventief toezicht kan ook worden ingesteld indien de wettelijke inzendtermijn is overschreden.

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 toezichtcriteria 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.

Tijdens het onderzoek van de begrotingen 2017 hebben wij echter geconstateerd dat in een aantal gemeentebegrotingen (en bijbehorende raadsbesluiten) nog steeds geen inzichtelijke presentatie van het structurele begrotingssaldo is opgenomen. Hierdoor is het voor de raad wellicht niet helder wat nu feitelijk het structurele saldo is van de begroting die men zelf heeft vastgesteld. Om de gemeenten hierbij te ondersteunen, maken wij een 'handreiking' waarin wij aangeven hoe het begrotingssaldo idealiter zou moeten worden gepresenteerd. Deze handreiking zullen wij u uiterlijk 30 juni 2017 toezenden.

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. Bepalen van het structureel en reëel evenwicht

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

Datum

31 maart 2017

Ons kenmerk

C2206351/4168878

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); ook de eventuele financiële consequenties van aangenomen amendementen dienen expliciet te worden benoemd.
- 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 formeel sluitend is gemaakt. Onder formeel evenwicht verstaan wij de situatie waarin de door u vastgestelde baten en lasten van het begrotingsjaar, inclusief de mutaties in de reserves, tenminste formeel (boekhoudkundig) in evenwicht zijn. Wanneer er sprake is van een negatief geraamd resultaat van het begrotingsjaar, wordt dit afzonderlijk inzichtelijk gemaakt. Wij verwachten dan van u, dat u bij de vaststelling van de begroting besluit hoe dit negatieve resultaat gedekt wordt (bijvoorbeeld door een onttrekking aan de algemene reserve). Dit blijkt uit het vaststellingsbesluit.

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.

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 en 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 verbonden partijen

Taakstellingen die u oplegt aan verbonden partijen, zoals gemeenschappelijke regelingen (afgekort: GR), 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.

Datum

31 maart 2017

Ons kenmerk

C2206351/4168878

Meerjarenbeleidsplan gemeenschappelijke regelingen

Wij constateren dat gemeenschappelijke regelingen vooral de aandacht leggen bij het begrotingsjaar. De meerjarenraming van de GR geeft 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.

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 u vastgestelde verlaging van het kwaliteitsniveau noodzakelijk zijn.

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.

U bepaalt het kwaliteitsniveau en stelt het budget beschikbaar om dit kwaliteitsniveau te handhaven. De raad is immers 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 u 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

31 maart 2017

Ons kenmerk

C2206351/4168878

Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Volgens het BBV moet de paragraaf “weerstandsvermogen en risicobeheersing” 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.

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. Als raad bent u 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.

4. Vaststellen en inzenden jaarrekening 2016

Vorig jaar hadden veel gemeenten problemen met het tijdig vaststellen van de jaarrekening 2015. Dit had alles te maken met het laat afgeven van de accountantsverklaring over de jaarrekening 2015 door de accountant. Het laat afgeven van de accountantsverklaring had weer te maken met onzekerheden en onduidelijkheden bij de zorgaanbieders en de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Omdat de oorzaken waarmee gemeenten werden geconfronteerd voor het grootste deel buiten de macht van de gemeenten lagen, hebben wij geen sancties (preventief toezicht) verbonden aan het niet tijdig inzenden van de jaarrekening 2015. Dit mede in de veronderstelling dat er sprake was van een eenmalige situatie.

Ons bereiken signalen dat voor wat betreft het af kunnen geven van de accountantsverklaring bij de jaarrekening 2016, de omstandigheden wel verbeterd zijn, maar kennelijk alles nog niet helemaal op orde is. Op dit moment wordt geïnventariseerd door het ministerie van BZK, in samenspraak met de koepelorganisaties VNG en NBA (Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants) of er problemen zijn te verwachten bij het afgeven van accountantsverklaringen en hoe groot die problemen dan eventueel zijn. Zodra er meer duidelijkheid is informeren wij uw gemeente of wij wederom sancties achterwege laten in het geval de jaarrekening 2016 niet tijdig ingezonden wordt.

Wij adviseren u om vooralsnog bij de planning van de jaarrekening 2016 uit te gaan van behandelen en vaststellen van de jaarrekening 2016 vóór 15 juli 2017.

Datum

31 maart 2017

Ons kenmerk

C2206351/4168878

5. Ontwikkeling Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

De Commissie BBV heeft enkele [notities](#) gepubliceerd die met ingang van het begrotingsjaar 2018 in werking treden. Wij betrekken deze notities bij de beoordeling van uw begroting.

Notitie Rente

In de notitie Rente 2017 wordt ingegaan op de verwerking van de rentelasten en -baten in de begroting en jaarstukken. Deze notitie is in het eerste halfjaar 2016 gepubliceerd, maar gezien het late tijdstip van publiceren was toepassing bij de begroting 2017 niet verplicht. Toepassing van deze notitie bij de begroting 2017 werd wel aanbevolen. Deze aanbeveling hebben de meeste gemeenten geheel of gedeeltelijk overgenomen. Met ingang van begrotingsjaar 2018 is het verplicht de notitie Rente toe te passen.

Notitie verbonden partijen

Wij zien een toename van samenwerking door gemeenten via verbonden partijen. Gemeenten blijven echter verantwoordelijk voor de taken die zij door verbonden partijen laten uitvoeren. Het is daarom belangrijk dat de gemeente de instrumenten voor bestuur en toezicht optimaal benut. De adviescommissie BBV (commissie Depla) heeft in juli 2015 geadviseerd om de informatie over verbonden partijen in de begroting en de jaarstukken te verbeteren. De uitwerking van dit advies heeft in 2016 geleid tot een wijziging van het BBV. Deze wijziging is voor het onderdeel verbonden partijen uitgewerkt in de Notitie Verbonden partijen, die de Commissie BBV in oktober 2016 heeft gepubliceerd.

Kengetallen

Vanaf de (meerjaren)begroting 2016-2019 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 dienen om een completer beeld te krijgen van de financiële positie van uw gemeente, maar wij betrekken deze niet bij het bepalen van de vorm van toezicht.

6. Overige ontwikkelingen

Precariobelasting op netwerken van nutsbedrijven

Op 21 maart 2017 heeft de Eerste Kamer ingestemd met het wetsvoorstel tot afschaffing van de precariobelasting over netwerken die nutsbedrijven onder, op of boven de gemeentegrond exploiteren. Het wetsvoorstel introduceert een wettelijke vrijstelling die ertoe strekt dat geen precariobelasting kan worden

geheven ter zake van netwerken die zich bevinden onder, op of boven voor de openbare dienst bestemde grond van de gemeente, de provincie of het waterschap. Het wetsvoorstel bevat een overgangstermijn van 10 jaar, zodat de decentrale overheden mogelijke inkomstenderving geleidelijk kunnen opvangen. In eerste instantie moest, om voor de overgangstermijn in aanmerking te komen, aan de voorwaarde worden voldaan dat al in 2015 sprake was van precarioheffing op kabels, draden of leidingen. De minister heeft met de nota van wijziging van december 2016 de voorwaarde voor de overgangsmaatregel aangepast. In deze nota is de overgangsregeling verruimd door in de voorwaarde voor toegang tot de overgangsregeling te stellen dat er op 10 februari 2016 een belastingverordening moet zijn voor het heffen van precariobelasting op nutsnetwerken. Gemeenten die aan deze voorwaarde voldoen mogen tot 2027 precariobelasting op openbare werken van algemeen nut blijven heffen, naar maximaal het tarief dat op de dag van 10 februari 2016 in de verordening stond. Dit betekent dat na 10 jaar de inkomsten uit deze belasting vervallen voor de gemeenten die hiermee te maken hebben. Wij adviseren een plan van aanpak op te stellen en de komende 10 jaar deze inkomsten zodanig in de begroting te verwerken dat er een geleidelijke overgang is naar een structureel sluitende begroting na 10 jaar.

Datum

31 maart 2017

Ons kenmerk

C2206351/4168878

Asielzoekers en vergunninghouders

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 meerjarenbegroting 2018-2021 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.

Omgevingswet

In het voorjaar van 2019 zal naar verwachting de Omgevingswet in werking treden. Deze wet bundelt de wetgeving en de regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Er komt hiermee één integrale wet die ontwikkeling in de fysieke leefomgeving stimuleert en kwaliteit borgt. De gevolgen van deze wet zullen groot zijn voor alle gemeenten. Denk bijvoorbeeld aan het behandelen van vergunningaanvragen volgens het beginsel: één loket, één procedure en één vergunning. Dit heeft gevolgen voor interne procedures en mogelijk ook voor de organisatie. Het is dan ook van groot belang om een goede inschatting te maken van wat er op uw gemeente afkomt, zodat u zich adequaat op deze wet kunt voorbereiden. Daarbij past ook de vraag wat de financiële gevolgen voor uw gemeente zullen zijn. Denk bijvoorbeeld aan de personele inzet en begeleiding van het implementatieproces, opleiding van de medewerkers, ICT, ontwikkelen van de omgevingsdocumenten etc. Wij gaan ervan uit dat u tijdig met de voorbereidingen begint en daarbij rekening houdt met de hieruit voortvloeiende financiële consequenties met ingang van 2018.

Voor meer informatie over de invoering van de Omgevingswet verwijzen wij naar het Programma Aan de slag met de Omgevingswet:
<http://aandeslagmetdeomgevingswet.nl>.

Datum

31 maart 2017

Ons kenmerk

C2206351/4168878

7. 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 2017 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.