



PROVINCIE  UTRECHT

Begrotingscirculaire

Gemeenten 2020 – 2023

Aandachtspunten voor het opstellen van de begroting 2020 en de
meerjarenraming 2021 - 2023

April 2019

Inhoudsopgave

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------|----|
| Inleiding | 5 |
| 1. Toets begroting en meerjarenraming | 7 |
| 1.1 Repressief en preventief toezicht..... | 7 |
| 1.2 Bepalen van het structureel en reëel evenwicht | 7 |
| 1.2.1 Structureel evenwicht | 7 |
| 1.2.2 Reëel evenwicht | 8 |
| 1.2.3 Bepaling van het structureel en reëel evenwicht | 8 |
| 1.2.4 Opschuivend sluitend meerjarenperspectief..... | 8 |
| 2. Ontwikkelingen BBV | 10 |
| 2.1 Nieuwe notities commissie BBV | 10 |
| <i>Notitie structurele en incidentele baten en lasten</i> | 10 |
| <i>Notitie gebeurtenissen na balansdatum</i> | 11 |
| <i>Nadere uitleg tussentijds winst nemen</i> | 11 |
| 3. Specifieke onderwerpen | 12 |
| 3.1 Sociaal domein | 12 |
| 3.2 Overgangsbepaling <i>Niet in Exploitatie Genomen Gronden</i> (NIEGG)..... | 12 |
| 3.3 Omgevingswet | 12 |
| 3.4 BTW (Belasting Toegevoegde Waarde) en sport | 13 |
| 3.5 Inzenden van uw begroting aan GS..... | 13 |
| Tot slot..... | 14 |

Inleiding

Ieder jaar ontvangt u relevante en actuele informatie over de wijze waarop uw (meerjaren)begroting wordt beoordeeld vanuit onze wettelijke taak, het financieel toezicht. Het is belangrijk deze informatie te betrekken bij de kaderstelling voor de begroting en bij de vaststelling 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 Gemeentewet, vóór 1 januari of uw gemeente onder repressief of preventief toezicht valt. De financieel toezichthouder helpt gemeenten bij het bevorderen van een gezonde financiële huishouding, waarbij respect voor de eigen verantwoordelijkheid van besturen het uitgangspunt is. Financieel toezicht is dan ook een wezenlijk onderdeel van de “checks en balances” binnen het openbaar bestuur en draagt hiermee bij aan het voorkomen dat een gemeente niet meer in staat is financiële tekorten zelf op te lossen.

Agenda toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht en een nieuw Gemeenschappelijk financieel toezichtkader 2020 (GTK 2020)

In december 2018 is de Agenda toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht aan de Tweede Kamer aangeboden. Deze gezamenlijke agenda van gemeenten, provincies en het Rijk kent zeven ontwerpprincipes (horizontaal voorop en wordt versterkt, uniformiteit (methodiek) en maatwerk, risicogericht toezicht, toezicht is proportioneel en wordt uitgeoefend aan de hand van een interventieladder, transparantie, verbinden van inzichten, efficiënt en effectief) en vijf actielijnen.

De vijf actielijnen zijn:

1. Versterken verbinding horizontale controle en verticaal toezicht
2. Beter voeren dialoog
3. Beter leren via toezicht
4. Uniformeren uitvoering toezicht
5. Toezichthouder richt zich op gedeelde risico's

Met het vernieuwde GTK 2020 wordt een eerste stap gezet in de gewenste richting uit de Agenda toekomst van het toezicht en wordt vooral invulling gegeven aan:

- Uniformiteit en maatwerk/transparantie
- Risicogericht toezicht
- Proportioneel toezicht
- Beter voeren van de dialoog

In het GTK 2020 zijn tevens de vaste onderwerpen opgenomen die ieder jaar in de zogenaamde begrotingscirculaire (over de begrotingsrichtlijnen en toetsingsaspecten) terugkwamen. Deze voorliggende begrotingscirculaire met richtlijnen voor de begroting 2020 is daarmee kleiner in omvang dan u normaal gewend bent. Verder zijn in deze circulaire financieel technische onderwerpen opgenomen die wellicht meer voor het college bestemd zijn en van belang zijn voor de opstelling van de begroting. Een afschrift van deze circulaire hebben wij daarom aan uw college gestuurd.

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

1. Toets begroting en meerjarenraming

Op grond van de Gemeentewet houden wij toezicht op de financiën van de gemeenten. Dit doen wij risicogericht en proportioneel op basis van vertrouwen en zelfstandigheid van de gemeenten.

De uitgangspunten bij het bepalen van de vorm van toezicht zijn de [Gemeentewet](#), de [Algemene wet bestuursrecht](#), het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), [de notities van de commissie BBV](#), ons GTK 2020 en deze begrotingscircularis.

U ziet erop toe op grond van [artikel 189 van de Gemeentewet](#) dat de (meerjaren)begroting structureel en reëel in evenwicht is.

1.1 Repressief en preventief toezicht

Regulier houden wij repressief toezicht. Repressief toezicht betekent dat u uw begroting direct kunt uitvoeren. Wanneer uw begroting niet aan de wettelijke criteria voldoet, dan kunnen wij preventief toezicht instellen. Preventief toezicht betekent dat wij de begroting en de daarop volgende begrotingswijzigingen eerst moeten goedkeuren voordat u deze kunt uitvoeren. Voordat er wordt besloten tot preventief toezicht over te gaan, wordt gelegenheid gegeven voor bestuurlijk overleg.

1.2 Bepalen van het structureel en reëel evenwicht

1.2.1 Structureel evenwicht

Om het toezichtregime te kunnen bepalen, wordt de begroting getoetst aan de hand van de toezichtscriteria in [artikel 203 van de Gemeentewet](#).

Wanneer de structurele lasten gedekt worden door de structurele baten dan is er sprake van structureel evenwicht. Dit wordt beoordeeld per jaarschijf. Hiervoor is het van belang dat duidelijk uit de begroting blijkt welke geraamde baten en lasten structureel van aard zijn en welke incidenteel. Belangrijke onderdelen zijn:

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

Deze onderdelen bij elkaar zijn nodig om een goed beeld te hebben van het structureel evenwicht van de begroting. Kortom, is de begroting voor de korte en de langere termijn structureel in evenwicht?

Het is van belang deze onderdelen te betrekken bij het bepalen en presenteren van het structureel saldo van de begroting en meerjarenraming. Wij dringen er bij u op aan dit in het raadsvoorstel of in de inleiding van de begroting op te nemen. De Commissie BBV doet de aanbeveling om als voorbeeld de onderstaande lay-out te hanteren.

| Presentatie van het structureel begrotingssaldo (bedragen x € 1000) | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|------------------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Saldo baten en lasten | -1.460 | -1.500 | -1.690 | -1.335 |
| Saldo toevoegingen en onttrekkingen aan reserves | 1.660 | 1.630 | 1.500 | 1.250 |
| Begrotingssaldo | 200 | 130 | -190 | -85 |
| Waarvan incidentele baten en lasten (saldo) | -150 | -100 | 200 | 50 |
| Structureel begrotingssaldo | 50 | 30 | 10 | -35 |

Ook voor het nemen van besluiten gedurende het begrotingsjaar is het van belang deze te toetsen aan wat de financiële consequenties zijn en erop toe te zien dat er op langere termijn voldoende financiële dekking is.

TIP De notitie structurele en incidentele baten en lasten

Wilt u meer weten over het verschil tussen structurele en incidentele baten en lasten? Lees dan de [notitie structurele en incidentele baten en lasten](#) (augustus 2018) van de commissie BBV.

1.2.2 Reëel evenwicht

Reëel evenwicht betekent dat de geraamde bedragen volledig, realistisch en haalbaar zijn. Wanneer wij van oordeel zijn dat dit niet het geval is, dan kan er een bijstelling op het begrotingssaldo plaatsvinden. Bijvoorbeeld omdat wij vinden dat de bezuinigingen niet voldoende realistisch zijn ingevuld. Dit kan betekenen dat uw begroting niet structureel en reëel in evenwicht is. Uw gemeente kan dan in aanmerking komen voor preventief toezicht.

1.2.3 Bepaling van het structureel en reëel evenwicht

Bij de beoordeling of de begroting structureel en reëel in evenwicht is, kijken wij onder andere ook naar de volgende onderwerpen zoals opgenomen in de toetspuntenlijst in het GTK 2020:

- De inkomsten uit de algemene uitkering uit het gemeentefonds
- Incidentele baten en lasten
- Bezuinigingen, ombuigingen en taakstellingen die in de begroting en/of meerjarenraming zijn opgenomen worden beoordeeld op hardheid en haalbaarheid (realiteit van de ramingen).
- Taakstellingen verbonden partijen
- Inzicht in onderhoud kapitaalgoederen
- Bezuinigingen op onderhoud kapitaalgoederen
- Grondexploitaties
- Weerstandsvermogen en risicobeheersing

1.2.4 Opschuivend sluitend meerjarenperspectief

Er kan geen sprake zijn van opschuivend sluitend perspectief. Bij de beoordeling van het structureel en reëel evenwicht, beoordelen wij of er sprake is van een opschuivend sluitend 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 (2023) van de meerjarenraming? Dan beoordelen wij of er sprake is van opschuivend sluitend meerjarenperspectief. Dit is het geval als ook bij de begroting 2019 alleen de laatste jaarschijf (2022) structureel en reëel in evenwicht was. Als dat zo is, dan moeten bij de begroting 2020 minimaal de laatste twee jaarschijven structureel en reëel in evenwicht zijn (2022 en 2023).

2. Ontwikkelingen BBV

2.1 Nieuwe notities commissie BBV

De commissie BBV geeft in notities aan op welke wijze een bepaald onderwerp in de begroting verwerkt kan of moet worden. Kan, omdat de regelgeving meerdere verwerkingsopties toestaat en moet als de regelgeving verplicht tot een bepaalde verwerkingswijze. De BBV-notities bevatten dan ook aanbevelingen ('kan') en stellige uitspraken ('moet') voor de juiste toepassing en uitvoering van het BBV.

In 2018 zijn de volgende notities geactualiseerd en gepubliceerd:

- Notitie structurele en incidentele baten en lasten (augustus 2018)
- Notitie gebeurtenissen na balansdatum (maart 2018)
- Nadere uitleg tussentijds winst nemen (maart 2018)
- Notitie geprognosticeerde balans en EMU-saldo (november 2018)

In 2019 wil de commissie BBV een *notitie prospectief inzicht* publiceren. Deze notitie wordt uitgebracht ter ondersteuning van gemeenteraden om hun autorisatiefunctie op een adequate wijze toe te passen. Voor beter meerjarig financieel inzicht zijn de onderdelen 'structurele en incidentele baten en lasten', meerjarenraming, kengetallen en beleidsindicatoren, resultaatbestemming en geprognosticeerde balans van belang. De relatie tussen deze onderdelen wordt in deze notitie verder uitgewerkt. Ook zal de *notitie structurele en incidentele baten en lasten* van augustus 2018 straks onderdeel gaan uitmaken van de notitie "prospectief inzicht" die nog gepubliceerd gaat worden.

Notitie structurele en incidentele baten en lasten

In de notitie structurele en incidentele baten en lasten zijn onder andere de volgende aandachtspunten opgenomen:

- Een apart, zelfstandig leesbaar hoofdstuk (twee) specifiek gericht op raadsleden. Benadrukt wordt dat (voor raadsleden) het inzicht in de financiële positie van groot belang is om een goed beeld te hebben van het structureel begrotingssaldo.
- Algemeen uitgangspunt van deze notitie is, dat een gemeente structurele taken uitvoert en daarvoor structurele baten en lasten raamt in de begroting. Structurele baten en lasten zijn dus de regel, incidentele baten en lasten zijn de uitzondering.
- Verduidelijking onderscheid tussen structurele en incidentele baten en lasten aan de hand van een algemeen kader en uitgewerkte (niet limitatieve) voorbeelden.
- De stellige uitspraak dat het verplicht voorgeschreven overzicht van incidentele baten en lasten een nadere toelichting vereist.
- De aanbeveling om in de financiële verordening een grensbedrag op te nemen vanaf welke omvang incidentele baten en lasten afzonderlijk gespecificeerd worden in het overzicht.
- De aanbeveling om het structureel saldo overzichtelijk in de begroting te presenteren en hiervoor gebruik te maken van het in de notitie opgenomen voorbeeld (zie de tabel die hiervoor is opgenomen in hoofdstuk 3, het kopje Structureel evenwicht).

Het is noodzakelijk voldoende aandacht te besteden aan de kwaliteit en volledigheid van het overzicht van incidentele baten en lasten. Er wordt in de notitie vanuit gegaan dat in principe alle baten en lasten structureel van aard zijn. Incidentele baten en lasten zijn uitzondering en dienen toegelicht te worden. Om te kunnen bepalen wat er nu wel en niet als uitzondering (incidenteel) aangemerkt kan worden, biedt deze notitie, door middel van een algemeen kader en diverse voorbeelden, een verduidelijking. Wij zullen de

uitgangspunten van deze notitie betrekken bij ons oordeel over het structureel en reëel in evenwicht zijn van de begroting en meerjarenraming.

Notitie gebeurtenissen na balansdatum

Deze notitie richt zich op de meer technische kant van de financiële verslaggeving.

Nadere uitleg tussentijds winst nemen

Voor zover gronden zijn verkocht en opbrengsten zijn gerealiseerd moet tussentijds naar rato van de voortgang van de grondexploitatie winst worden genomen. Deze zogenaamde POC-methode (=percentage-of-completion-methode) wordt in de notitie verduidelijkt. Aandachtspunten zijn:

- Het toerekeningsbeginsel, het voorzichtigheidsbeginsel en het realisatiebeginsel zijn essentiële uitgangspunten. Baten en lasten, en het daaruit voortvloeiende resultaat, moeten worden toegerekend aan de periode waarin deze zijn gerealiseerd. Bij meerjarige projecten (zoals grondexploitatieprojecten) betekent dit dat de (verwachte) winst niet pas aan het eind van het project als gerealiseerd moet worden beschouwd, maar gedurende de looptijd van het project tot stand moet komen en ook als zodanig moet worden verantwoord. Het verantwoorden van tussentijdse winst is daarmee geen keuze, maar een verplichting die voortvloeit uit het realisatiebeginsel. Bij het bepalen van de tussentijdse winst is het wel noodzakelijk de nodige voorzichtigheid te betrachten.
- Voorwaarden: Het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat; én de grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht; én de kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie gerealiseerd).

Notitie geprognosticeerde balans en EMU-saldo

Het is voor de raad en de gemeentelijke organisatie van belang om niet alleen te sturen op het huidige en komende jaar, maar ook op de daaropvolgende jaren. Hiermee kunnen ontwikkelingen vroegtijdig gesignaleerd worden, zodat tijdig kan worden bijgestuurd als bijvoorbeeld blijkt dat in de komende jaren de omvang van de reserves flink afneemt. Om de ontwikkeling van de belangrijkste activa (bezittingen) en passiva (eigen vermogen en schulden) inzichtelijk te maken, wordt in de begroting een meerjarige geprognosticeerde balans voorgeschreven. Deze meerjarige geprognosticeerde balans geeft inzicht om zich een oordeel te vormen over de gezondheid van de financiële positie van de gemeente en de ontwikkelingsrichting ervan.

Naast deze signaleringsfunctie kan de geprognosticeerde balans ook gebruikt worden voor het berekenen van het EMU-saldo. Omdat het EMU-saldo van alle decentrale overheden onderdeel uitmaakt van het EMU-saldo op nationaal niveau is het daarmee ook relevant voor de gemeenten om het eigen EMU-saldo te volgen.

In het BBV zijn enkele bepalingen opgenomen over de geprognosticeerde balans en het EMU-saldo. In de praktijk blijkt er echter onduidelijkheid te zijn over deze artikelen en de interpretatie van het EMU-saldo. De notitie geprognosticeerde balans en EMU-saldo heeft als doel om over deze artikelen meer informatie te verschaffen en via suggesties en voorbeelden te concretiseren hoe gemeenten invulling kunnen geven aan deze vereisten.

3 Specifieke onderwerpen

3.1 Sociaal domein

De taken binnen het sociaal domein worden nu enkele jaren uitgevoerd door gemeenten. Het financiële beeld binnen het sociaal domein wordt steeds duidelijker en over dat beeld bestaan zorgen. Tot een jaar geleden gingen veel gemeenten nog uit van budgettaire neutraliteit. Deze lijn wordt steeds meer verlaten. Veel gemeenten ramen de taken (inclusief de te nemen maatregelen) reëel. Door het reëel ramen van de taken wordt het financiële resultaat, veelal een tekort, zichtbaar. De tekorten doen zich voornamelijk voor bij het onderdeel Jeugd.

Het is onze rol als toezichthouder om te beoordelen of de ramingen in de (meerjaren)begroting voor het sociaal domein reëel zijn en welke risico's gemeenten lopen. Daarbij betrekken wij de realisatie van de laatste jaarrekeningen, de verwachte realisatie voor het jaar 2019 en de verslagen van de accountant. Voor de begroting 2020 gaan wij ervan uit dat alle gemeenten reëel ramen. De reële ramingen gelden niet alleen voor de uitgaven maar ook voor de bezuinigingsmaatregelen en taakstellingen. Deze zullen wij toetsen op hardheid en haalbaarheid.

Decentralisaties worden vaak in samenwerking opgepakt. Maar de deelnemende gemeenten blijven wel verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid. Wordt het budget overschreden? Dan kan dit aan de deelnemende gemeenten worden doorberekend. De financiële risico's kunnen dan groot zijn. Maak daarom goede afspraken met de organisatie die deze taken voor u uitvoert. Deze afspraken kunnen gaan over:

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

3.2 Overgangsbepaling *Niet in Exploitatie Genomen Gronden (NIEGG)*

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 materiële 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. Dit betekent dat dit jaar, uiterlijk 31 december 2019, de toets moet 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.

3.3 Omgevingswet

De Omgevingswet zal per 1 januari 2021 ingaan. 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 hiermee bezig zijn. 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.

3.4 BTW (Belasting Toegevoegde Waarde) en sport

Door de wetwijziging uitbreiding btw-sportvrijstellingen in 2019 vervalt het recht op aftrek van btw voor gemeenten en andere exploitanten zonder winstoogmerk. Omdat de exploitanten tegen 6% (te betalen) btw-tarief een sportaccommodatie ter beschikking konden stellen en de aftrekbare btw op de kosten meestal 21% bedroeg levert dit voor de exploitanten een nadeel op en voor de Rijksoverheid een voordeel. Omdat de wetwijziging voortkomt uit Europese regelgeving en het geen bezuinigingsmaatregel is, wil het kabinet deze gelden terug laten vloeien naar de gedupeerden. Daarvoor zijn twee regelingen in het leven geroepen.

- de 'Regeling specifieke uitkering stimulering sport': gemeenten kunnen in de periode 2019-2023 een bijdrage aanvragen voor bestedingen inzake sportactiviteiten waarvoor geen recht op aftrek van voorbelasting bestaat. Deze specifieke uitkering bedraagt ten hoogste 17,5 % van de gerealiseerde bestedingen.
- de regeling 'Subsidieregeling stimulering bouw en onderhoud sportaccommodaties': vanaf 1 januari 2019 tot en met 2023 is een subsidiepot beschikbaar, bedoeld voor de bouw en het in standhouden van sportaccommodaties, het beheer ervan en de aanschaf en onderhoud van sportmaterialen. Dit betekent feitelijk een teruggaaf van zo'n 20 % van de investering.

De gevolgen van de wetwijziging kunnen van invloed zijn op de exploitatie van uw begroting.

3.5 Inzenden van uw begroting aan GS

U zendt uw begroting, maar ook wijzigingen in de begroting, jaarrekening en andere wettelijk verplichte documenten per post of digitaal in. Bij het digitaal inzenden is het van belang dat wij de stukken 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.

De fysieke evenals de digitale begroting en jaarrekening dienen qua vorm en inhoud aan de wettelijke eisen te voldoen.

Tot slot

In deze circulaire zijn actuele en relevante aandachtspunten opgenomen. Hebt u vragen over de inhoud van deze circulaire dan kunt u via uw griffier contact opnemen met de financieel toezichthouder voor uw gemeente.

