Bouwstenen begrotingscirculaire

Gelderland 2020

provincie Gelderland

Inhoud

1 Inleiding **3**

Agenda toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht 3
Inzenden van uw begroting per post of digitaal 3
Vragen over deze circulaire 3

2 Twee vormen van toezicht **4**

Repressief toezicht 4
Opschuivend sluitend meerjarenperspectief 4
Preventief toezicht 4
Regelgeving 4

3 Structureel en reëel evenwicht **5**

Structureel evenwicht 5
Reëel evenwicht 5
Uitgangspunten van het toezicht 5

4 Bepalen van het structureel en reëel evenwicht **6**

Het vaststellingbesluit 6
Inkomsten uit de algemene uitkering Gemeentefonds 6
Loonstijgingen 6
Prijsstijgingen 6
Haalbare bezuinigingsmaatregelen en taakstellingen 6
Taakstellingen verbonden partijen 7

5 Ontwikkelingen Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten **8**

Notitie structurele en incidentele baten en lasten 8
Notitie gebeurtenissen na balansdatum 8
Nadere uitleg tussentijds winstnemen 9
Notitie geprognosticeerde balans en EMU-saldo 9

6 Specifieke onderwerpen **10**

Sociaal domein 10
Omgevingswet 10
Overgangsbepaling NIEGG's 11
BTW (Belasting Toegevoegde Waarde) en sport 11
Ruimte onder het BCF-plafond 11

Tot slot **12**

1 Inleiding

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

Uw gemeente heeft de verantwoordelijkheid om een begroting vast te stellen die structureel en reëel in evenwicht is. Ieder jaar besluiten wij, op grond van artikel 203 van de Gemeentewet, voor 1 januari of uw gemeente voor het komende begrotingsjaar onder repressief of preventief toezicht valt. Het doel hiervan is te voorkomen dat uw gemeente een structureel tekort op de begroting krijgt, wat niet makkelijk meer door u zelf op te lossen is. Financieel toezicht draagt bij aan een bestendig en veilig Gelderland met een sterk openbaar bestuur als uitgangspunt. Een bestuur waar de inwoners op kunnen vertrouwen. Respect voor de eigen verantwoordelijkheid van besturen is het uitgangspunt.

Uw (meerjaren)begroting is gebonden aan verschillende regels. Met deze circulaire helpen wij u op weg. U leest hierin onder andere:

- Welke vormen van toezicht zijn er? Welke wet- en regelgeving worden gehanteerd bij het toezicht?
- Wat betekent structureel en reëel evenwicht?
- Waar kijken we naar als we beoordelen of uw begroting en meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht is?
- Welke ontwikkelingen zien we in het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten (BBV)? In het BBV staan de regels over hoe u uw begroting moet inrichten.
- Met welke andere specifieke onderwerpen houdt u rekening? Zoals bijvoorbeeld de Omgevingswet.

Agenda toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht

Interbestuurlijk toezicht is er omdat de overheid haar taken blijvend goed wil uitvoeren en dat inwoners en bedrijven erop kunnen vertrouwen dat dit beschermd en geborgd is. Daarom is in december 2018 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

Deze actielijnen worden uitgewerkt in een concreet plan van aanpak dat erop gericht is om tijdig voor het (begrotings)jaar 2020 een bijgesteld toezichtkader te hebben.

Inzenden van uw begroting per post of digitaal

U kunt uw begrotingen, maar ook voor wijzigingen in begrotingen, jaarrekeningen en andere wettelijk verplichte documenten per post of digitaal inzenden. Zorg er bij digitale inzending voor dat u stukken toestuurt die wij goed kunnen archiveren. Op die manier blijft voor de toekomst duidelijk wat de besluitvorming is geweest. Een raadsbesluit met bijvoorbeeld alleen een link naar informatie op een website of app is niet voldoende. Zowel de fysieke als de digitale begroting en jaarrekening dienen qua vorm en inhoud aan de wettelijke eisen te voldoen.

Vragen over deze circulaire

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

2 Twee vormen van toezicht

U ziet er op toe op grond van artikel 189 van de Gemeentewet dat de (meerjaren)begroting structureel en reëel in evenwicht is. Daarnaast houden wij toezicht op de financiën. Dit doen wij risicogericht en proportioneel op basis van vertrouwen en zelfstandigheid van de gemeenten. Regulier houden wij repressief toezicht. Repressief toezicht betekent dat u uw begroting direct kunt uitvoeren. Wanneer uw begroting niet aan de wettelijke criteria voldoet, is er sprake van preventief toezicht. Preventief toezicht betekent dat wij de begroting en de daarop volgende wijzigingen eerst moeten goedkeuren voordat u deze kunt uitvoeren. Deze vorm van toezicht is een uitzondering.

Repressief toezicht

Wij houden repressief toezicht als:

- Uw begroting structureel en reëel in evenwicht is. De structurele baten dekken ieder jaar ten minste de structurele lasten en de ramingen zijn realistisch. Dit evenwicht geldt voor uw begroting inclusief nieuw beleid. Wij nemen dit mee in onze beoordeling. Als uw begroting niet structureel en reëel in evenwicht is, dan dient aannemelijk te zijn dat het structureel en reëel evenwicht in de begroting in de eerstvolgende jaren (uiterlijk in 2023) tot stand zal worden gebracht.
- Als u de jaarrekening en begroting op tijd inzendt. De jaarrekening vóór 15 juli 2019 en de begroting vóór 15 november 2019.

Opschuivend sluitend meerjarenperspectief

Er kan geen sprake zijn van opschuivend perspectief. Bij de beoordeling van het structureel en reëel evenwicht, beoordelen wij of er sprake is van een opschuivend perspectief. Daarmee wordt bedoeld dat het niet is toegestaan om ieder jaar opnieuw een (meerjaren)begroting aan te bieden waarbij uitsluitend de laatste jaarschijf in evenwicht is. Is er in uw (meerjaren)begroting alleen evenwicht in de laatste jaarschijf (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 2 jaarschijven structureel en reëel in evenwicht zijn (2022 en 2023).

Preventief toezicht

Preventief toezicht is aan de orde wanneer:

- Uw begroting niet structureel en reëel in evenwicht is. Daarnaast is het niet aannemelijk dat u dit evenwicht uiterlijk in de laatste jaarschijf (2023) van de meerjarenraming herstelt.

en/of

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

Regelgeving

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

3 Structureel en reëel evenwicht

Structureel evenwicht

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

Uit de begroting moet duidelijk zijn welke geraamde baten en lasten structureel zijn en welke incidenteel. Belangrijke onderdelen daarbij zijn:

- het overzicht van beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves (artikel 19 lid d BBV);
- het overzicht van de geraamde incidentele baten en lasten (artikel 19 lid c BBV) en de toelichting daarop;
- 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 de onderstaande tabel te hanteren.

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.

Reëel evenwicht

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

Uitgangspunten van het toezicht

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

Presentatie van het structureel begrotingssaldo (bedragen x € 1000)	2020	2021	2022	2023
Saldo baten en lasten	-1.460	-1.500	-1.690	-1.335
Toevoegingen en onttrekkingen aan reserves	1.660	1.630	1.500	1.250
Begrotingssaldo na bestemming	200	130	-190	-85
Waarvan incidentele baten en lasten (saldo)	-150	-100	200	50
Structureel begrotingssaldo	50	30	10	-35

TIP: De Notitie structurele en incidentele baten en lasten

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

4 Bepalen van het structureel en reëel evenwicht

Bij de beoordeling of de begroting structureel en reëel in evenwicht is, kijken wij onder andere naar de volgende actuele onderwerpen.

Het vaststellingbesluit

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

- wat er is veranderd ten opzichte van de conceptbegroting. Dit neemt u op in een aparte begrotingswijziging;
- welke investeringskredieten u beschikbaar stelt als u de begroting vaststelt;
- van welke investering(en) u op een later tijdstip een apart voorstel wil ontvangen;
- als de meerjarenraming in evenwicht is en het begrotingsjaar een tekort heeft, de wijze waarop het begrotingsjaar sluitend is gemaakt (bijvoorbeeld door een onttrekking aan de algemene reserve).

Inkomsten uit de algemene uitkering Gemeentefonds

De hoogte van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds verschilt ieder jaar. U maakt een raming op basis van reële uitgangspunten en tenminste de mei/junicirculaire 2019. Daarin staan de uitkeringsfactoren en de effecten van de herijking en ontwikkelingen van het Gemeentefonds.

Meerjarige berekeningen (2020 tot en met 2023) van de algemene uitkering

U stuurt deze informatie mee met de begroting. Dit zijn de berekeningen zoals u die hanteert in uw (meerjaren)begroting, inclusief de gehanteerde eenheden en bedragen per eenheid.

Loonstijgingen

U houdt rekening met de budgettaire effecten van de loonstijgingen volgens de circulaire die u heeft gehanteerd voor het ramen van de algemene uitkering. Dit kan op 2 manieren:

- U verwerkt het in de ramingen van de personele lasten of organisatiekosten.
- U neemt een aparte stelpost hiervoor op (voor zover de eigen eerder vastgestelde uitgangspunten afwijken van de uitgangspunten in de gehanteerde circulaire).

Prijsstijgingen

Raamt u de algemene uitkering op basis van lopende prijzen? Dan houdt u aan de lastenkant van de meerjarenraming rekening met een mutatie van ten minste de prijsontwikkeling van het Bruto Binnenlands Product, zoals dat wordt genoemd in de circulaire die u hanteert. Gebruikt u een ander percentage voor prijsstijgingen, zoals voor subsidies? Dan licht u dit toe in de programmabegroting.

Haalbare bezuinigingsmaatregelen en taakstellingen

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

Hoe vult u de bezuinigingsmaatregelen in?

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

LET OP: Onderbouw bezuinigingsmaatregelen reëel

Het is belangrijk dat de bezuinigingsmaatregelen voldoende reëel zijn onderbouwd. Dit kan anders leiden tot een bijstelling van deze posten in uw begroting. Wanneer dit leidt tot een structureel begrotingstekort, kan dit preventief toezicht tot gevolg hebben.

Taakstellingen verbonden partijen

Als u taakstellingen opneemt op de door u te betalen bijdragen aan verbonden partijen (waaronder gemeenschappelijke regelingen) geldt het volgende: “De verbonden partijen moeten op bestuurlijk niveau besluiten dat zij de taakstelling daadwerkelijk uitvoeren en hoe zij dat doen. Als u dit aannemelijk maakt, dan zijn deze taakstellingen reëel.”

Inzicht in onderhoud kapitaalgoederen

U bent verantwoordelijk voor een veilige en duurzame leefomgeving voor uw inwoners. Daarom geeft u ieder jaar grote bedragen uit aan het verkrijgen, vervaardigen en onderhouden van kapitaalgoederen. Denk onder andere aan wegen, riolering, water, groen en gebouwen. De onderhoudskosten kapitaalgoederen zijn uitgaven bedoeld om de kwaliteit van de gemeentelijke eigendommen op een van tevoren vastgesteld onderhoudsniveau te houden of weer te brengen. Dit met als doel het naar behoren te laten functioneren of een bepaalde representativiteit te laten behouden. We onderscheiden groot en klein onderhoud. Groot onderhoud wordt opgenomen in een onderhoudsplanning. Uit de paragraaf ‘onderhoud kapitaalgoederen’ moet blijken:

- Welk onderhouds- en kwaliteitsniveau u heeft vastgesteld.
- Dat de budgetten groot genoeg zijn om het beleid van uw gemeente te kunnen uitvoeren.
- Dat de beheerplannen recent zijn. Een beheerplan mag maximaal vijf jaar oud zijn. Voor het begrotingsjaar 2020 mag het beheerplan niet ouder zijn dan 2015. Van deze vijf jaar kan door de raad alleen gemotiveerd afgeweken worden.
- Dat de jaarlijkse storting in de onderhoudsvoorzieningen voor het begrotingsjaar 2020 en de meerjarenraming 2021 – 2023 minimaal gebaseerd is op de onderhoudslasten van de jaarschijven 2020 tot en met 2023 van het beheerplan. Wanneer het geldende beheerplan geen inzicht meer geeft in de onderhoudslasten van één of meerdere jaren van de meerjarenraming, zal er voor vaststelling van de begroting 2020 een nieuw beheerplan vastgesteld moeten worden. De jaarlijkse (gelijkblijvende) storting voor de (meerjaren) begroting 2020 – 2023 dient dan bepaald te worden op basis van het nieuwe beheerplan.

Bezuinigingen op het onderhoud

Bezuinigingen op het jaarlijks en groot onderhoud beoordelen wij alleen als reëel onder de volgende voorwaarden:

- Een lager kwaliteitsniveau van het onderhoud van de kapitaalgoederen leidt niet tot achterstallig onderhoud of onveilige situaties. Dit dient u aannemelijk te maken.
- U zorgt voor een actueel beheerplan op basis van het lagere kwaliteitsniveau.

TIP: Informatie in een extra paragraaf

U kunt in uw begroting een extra paragraaf opnemen: Taakstellingen en stelposten. Dan is in één oogopslag te zien wat alle bezuinigingsmaatregelen, taakstellingen en stelposten zijn en welke taakstellingen nog open staan in de meerjarenraming. Dit geldt ook voor eventuele reserveringen voor toekomstige financiële onzekerheden. Dit geeft u, maar ook ons, beter inzicht in uw financiële positie.

5 Ontwikkelingen Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten

De commissie BBV geeft in notities aan op welke wijze bepaalde onderwerpen 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 verwacht de commissie een notitie 'prospectief inzicht' te publiceren. Deze notitie wordt uitgebracht ter ondersteuning van gemeenteraden om zijn 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.

Notitie structurele en incidentele baten en lasten

Deze notitie zal deel gaan uitmaken van de notitie "prospectief inzicht" die nog gepubliceerd gaat worden.

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 winstnemen

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 toerekeningbeginsel, het voorzichtigheidsbeginsel en het realisatiebeginsel zijn essentiële uitgangspunten. Baten en lasten, en het daaruit vloeiende 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 is 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 gegeven aan deze vereisten.

6 Specifieke onderwerpen

Sociaal domein

De taken binnen het sociaal domein worden nu enkele jaren uitgevoerd door gemeenten. Het algemene beeld is dat over de uitvoering van de daadwerkelijke zorg weinig klachten zijn. Het is van belang dit ook zo te houden. De zorg is een belangrijke overheidstaak.
Wel bestaan er zorgen over het financiële beeld. 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 financieel 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.

Omgevingswet

De minister van Infrastructuur en Milieu heeft de Tweede Kamer laten weten de Omgevingswet per 1 januari 2021 in te laten gaan. 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.

Houd rekening met de financiële gevolgen voor uw gemeente

Wij zien dat de nodige betrokken partijen volop bezig zijn met de voorbereidingen. Het is van groot belang om een goede inschatting te maken wat er op uw gemeente afkomt en u adequaat op deze wet voor te bereiden. Daarbij past ook de vraag wat de financiële gevolgen voor uw gemeente zullen zijn. Denk aan:

- Welk personeel is wel en niet nodig?
- Hoe begeleidt u het implementatieproces?
- Moet u uw medewerkers opleiden?
- Wat betekent dit voor ICT?
- Wat kost het om de omgevingsdocumenten te ontwikkelen?

TIP Kijk voor meer informatie op: aandeslagmetdeomgevingswet.nl

Het programma 'Aan de slag met de Omgevingswet' ondersteunt onder andere overheden om aan het werk te gaan met de wet. Het programma is een samenwerkingsverband van gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk.

Overgangsbepaling NIEGG's

Door de invoering van de Notitie grondexploitaties 2016 bestaat de gemeentelijke grondexploitatie met ingang van 1 januari 2016 alleen maar uit Bouwgronden in exploitatie. Had uw gemeente daarvoor Niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG) op de balans staan, dan zijn die nu opgenomen als materiele vaste activa (MVA). Het kan zijn dat deze gronden tegen een hogere waarde zijn opgenomen dan de marktwaarde. In dat geval maakt u gebruik van de overgangsbepaling die de commissie BBV heeft opgenomen. Deze overgangsbepaling heeft een looptijd van 4 jaar. 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.

BTW (Belasting Toegevoegde Waarde) en sport

Door de wetswijziging uitbreiding btw-sport-vrijstellingen 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 wetswijziging voortkomt uit Europese regelgeving en het geen bezuinigingsmaatregel is wil het kabinet deze gelden terug te 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 procent van de gerealiseerde bestedingen.
- de regeling 'Subsidieregeling stimulering bouw en onderhoud sportaccommodaties': vanaf 1 januari 2019 t/m 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 procent van de investering.

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

Ruimte onder het BCF-plafond

Het begroten van de ruimte onder het BCF-plafond heeft afgelopen jaar tot veel vragen geleid van gemeenten. Om tot een bevredigend antwoord te komen, hebben de provincies hier overleg over gehad met het Ministeries van Binnenlandse Zaken (BZK) en Financiën. Uit dit overleg is naar voren gekomen dat de door het Ministerie van Financiën gehanteerde methodiek voor het berekenen van de ruimte ongeschikt is om gemeenten een idee te geven van de reële ruimte onder het BCF-plafond. BZK zal hierover afstemming zoeken met de VNG. In de toelichting die volgt op de meicirculaire zal het definitieve antwoord volgen. Het probleem voor u is dat deze toelichting waarschijnlijk pas eind juni verschijnt op het moment dat er al hard wordt gewerkt aan uw begroting en eventuele kadernota's al opgesteld zijn.

In overleg met de ministeries hebben de provincies over een oplossing nagedacht. Wij delen met u het voorstel uit dit overleg. Dit moet nog tussen de VNG en de ministeries besproken worden en wordt pas definitief na de meicirculaire. Het uitgangspunt voor de berekening van de ruimte onder het BCF-plafond is de laatste bekende ruimte bij de afrekening. Bij de meicirculaire 2019 zal dit de voorlopige afrekening 2018 van het BCF-fonds zijn. Indien u dit bedrag hanteert voor de bepaling van de ruimte onder het BCF-plafond bij uw begroting, dan zal dit door uw toezichthouder als reëel gekenmerkt worden voor 2020 t/m 2023.

Tot slot

Wel zien we een sterk dalende trend in de ruimte onder het BCF-plafond. De verwachting is dan ook dat in de komende jaren de ruimte zal omslaan in een tekort. Daarom adviseren wij om conservatief en terughoudend om te gaan met het begroten van de ruimte en om niet de maximumruimte te begroten of zelfs helemaal af te zien van het begroten van de ruimte onder het BCF-plafond.

Mocht u de septembercirculaire 2019 hanteren als grondslag voor uw begroting, dan dient u de op dat moment meest recente afrekening van het BCF-fonds te hanteren.

De hier voorgestelde richtlijn is onder voorbehoud van de officiële communicatie van BZK die zal volgen na de meicirculaire. Gezien de mogelijke impact die dit toch kan hebben op uw begroting wilden wij u het voorstel niet onthouden.

Momenteel wordt er gewerkt aan een richtlijnen over het begroten van de ruimte onder het BCF-plafond door het Ministerie van Binnenlands Zaken, de VNG en provinciale toezichthouders. De verwachting is dat bij de meicirculaire meer duidelijkheid gegeven kan worden over hoe gemeenten het beste om kunnen gaan met het begroten van eventuele ruimte onder het BCF-plafond.

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

Provincie Gelderland
Markt 11
6811 CG Arnhem
Postbus 9090
6800 GX Arnhem
026 359 99 99
provincieloket@gelderland.nl
www.gelderland.nl

19 010 004