

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



1402846

Aan de raden van de gemeenten
 in Noord-Brabant

Gem. STEENBERGEN				
20 MEI 2014				
			Handtekening Bm	
			Vertrouwelijk	
Sf RJM				



Onderwerp

Toetsingsaspecten en ontwikkelingen begroting 2015

Datum

19 mei 2014

Ons kenmerk

3595400

Uw kenmerk

Contactpersoon

T.C. Noordegraaf

Cluster

Eenheid Bestuurlijke
 Organisatie en Toezicht

Telefoon

(073) 680 83 50

Fax

Bijlage(n)

E-mail

TNoordegraaf@brabant.nl

Geachte heer, mevrouw,

In deze brief informeren wij u over een aantal toetsingsaspecten en ontwikkelingen. In het kader van onze taak als financieel toezichthouder verzoeken wij u met deze brief rekening te houden bij het opstellen en vaststellen van uw begroting 2015.

Toetsingsaspecten

Vorm van toezicht

Een gemeente komt in aanmerking voor het reguliere 'repressieve toezicht' wanneer de begroting 2015 naar ons oordeel structureel en reëel in evenwicht is. Mocht dit niet het geval zijn, dan dient de meerjarenraming 2016-2018 voldoende aannemelijk te maken dat dit evenwicht uiterlijk in 2018 wordt bereikt. Daarnaast dienen zowel de jaarrekening 2013 (15 juli) als de begroting 2015 en meerjarenramingen 2016-2018 tijdig (15 november) aan ons te zijn ingezonden.

Het begrip structureel en reëel evenwicht is vanaf 1 juli 2013 in de Gemeentewet opgenomen. Door dit begrip in de Gemeentewet op te nemen wordt, nadrukkelijker dan in het verleden, bedoeld dat per jaarschijf van de (meerjaren)begroting structurele lasten gedekt dienen te worden door structurele baten. Tevens is nu duidelijker geworden dat de ramingen volledig, realistisch en haalbaar moeten 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 de begroting niet meer structureel en reëel in evenwicht is en u niet meer in aanmerking komt voor het reguliere 'repressieve toezicht'. Wanneer dat aan de orde is, zal een traject van preventief toezicht opgestart worden. Voorafgaand aan het (definitief) preventief toezicht zullen wij echter altijd met

Het provinciehuis is vanaf het centraal station bereikbaar met stadsbus, lijn 61 en 64, halte Provinciehuis, met de NS Zonetaxi en met de OV-fiets.



de gemeente in overleg treden. Ons doel van dit overleg is om tot een oplossing te komen, zodat het (definitief) preventief toezicht achterwege kan blijven.

Datum

19 mei 2014

Ons kenmerk

3595400

Overzicht van incidentele baten en lasten

In juni 2013 is artikel 19 van het BBV ten aanzien van het overzicht van incidentele baten en lasten gewijzigd. Belangrijkste wijziging is dat de incidentele baten en lasten meerjarig moeten worden weergegeven en dat aangegeven wordt tot welk programma zij behoren. Het overzicht incidentele baten en lasten is daarmee, zowel voor u als raad als voor de toezichthouder, een onmisbaar document voor het verkrijgen van een juist beeld van het structureel en reël evenwicht van de (meerjaren)begroting en daarmee van de financiële positie van de gemeente. Bijna alle gemeenten laten het overzicht van incidentele baten en lasten onderdeel uitmaken van de begrotingsstukken. Daarmee is het echter nog geen vanzelfsprekendheid dat dit overzicht ook daadwerkelijk gebruikt wordt bij het bepalen van het structurele begrotingssaldo. Wij verzoeken u het overzicht van incidentele baten en lasten te betrekken bij het vaststellen van een structureel en reël sluitende begroting 2015.

Onderuitputting kapitaallasten

Bij activering van een investering zal voor de toezichthouder in redelijkheid moeten vaststaan, dat de gemeente in staat is om de volle jaarlasten binnen een structureel sluitende begroting te kunnen opvangen. In het kader van het reël ramen behoeft in het eerste jaar niet de volle jaarlast van de nieuwe investering te worden opgenomen. Volstaan kan worden met het ramen van de exploitatielasten die naar verwachting in het jaar van de investering op de exploitatie zullen drukken.

Het deel van de volledige jaarlast dat nog niet is geraamd duiden wij aan als onderuitputting kapitaallasten. Het bedrag van de onderuitputting kapitaallasten merken wij aan als een incidenteel voordeel.

Verantwoording van onderuitputting kapitaallasten via de bruto methode geniet, vanwege de inzichtelijkheid, onze voorkeur. In dat geval worden de volle kapitaallasten structureel geraamd, maar staat hier aan de batenkant een incidentele post onderuitputting kapitaallasten tegenover. Deze post dient dan opgenomen te worden in het overzicht van incidentele baten en lasten.

Wanneer de kapitaallasten niet volledig (dus gesaldeerd) en alleen aan de lastenkant worden geraamd, is er sprake van verantwoording volgens de netto methode. Het bedrag van de onderuitputting kapitaallasten maakt op deze manier onderdeel uit van het structureel begrotingssaldo. Wij zullen het deel van de onderuitputting kapitaallasten ook dan aanmerken als een incidenteel voordeel en negatief bijstellen op het structureel begrotingssaldo.

Bezuinigingsmaatregelen / Taakstellingen

Veel gemeenten nemen bezuinigingsmaatregelen c.q. taakstellingen op in de begroting en/of meerjarenramingen. Ten behoeve van de bepaling van de financiële positie worden alle opgenomen bezuinigingsmaatregelen op hardheid



en haalbaarheid beoordeeld. Hiermee wordt de realiteit van de ramingen bepaald en daarmee ook de realiteit van het structureel budgettaire saldo van de begrotingen.

Voor een positief oordeel van de toezichthouder is het noodzakelijk dat de raad, als hoogste bestuursorgaan van de gemeente, een uitspraak doet over de invulling. Daarbij dienen de te treffen bezuinigingsmaatregelen concreet op programmaniveau te zijn ingevuld. Verder dient het proces dat bij het concretiseren wordt gevolgd vast te liggen. Ervaringen opgedaan met eerdere bezuinigingsoperaties kunnen in ons oordeel meewegen. Met andere woorden: er dient sprake te zijn van een reëel perspectief, waarbij de financiële gevolgen van maatregelen die tot een herstel van het evenwicht moeten leiden, met besluitvorming door de gemeenteraad zijn onderbouwd.

Taakstellingen die aan verbonden partijen, waaronder gemeenschappelijke regelingen, worden opgelegd worden alleen als reëel beschouwd, indien de desbetreffende verbonden partij of gemeenschappelijke regeling op bestuurlijk niveau heeft besloten tot deze taakstelling.

Facultatieve paragraaf "Bezuinigingen"

In de (verplichte) paragrafen worden onderwerpen behandeld die van belang zijn voor het inzicht in de financiële positie. Nu in deze economisch moeilijke tijden bijna alle gemeenten staan voor grote bezuinigingsoperaties, takendiscussies en financiële onzekerheden zoals de decentralisaties van rijkstaken en deze processen meerdere jaren bestrijken, adviseren wij u een paragraaf "Bezuinigingen" op te nemen. Dit ter verbetering van het inzicht in uw financiële positie. In deze paragraaf ziet u als kaderstellend en controlerend orgaan op één plaats het integraal beeld van de opgenomen bezuinigingen/taakstellingen in de programma's en/of de nog openstaande taakstellingen in de meerjarenraming. De voortgang van in het verleden opgestarte, maar nog niet (geheel) gerealiseerde, bezuinigingen kunt u ook weergeven in deze paragraaf.

Onderhoud kapitaalgoederen

Bij ons onderzoek naar de begrotingen 2015 zullen wij, als speciaal landelijk toezichtthema, extra aandacht schenken aan de kwaliteit van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen. Het onderzoek zal zich, naast het voldoen aan de voorschriften, onder meer richten op de ontwikkeling van de onderhoudsuitgaven en of er sprake is van achterstallig onderhoud. Bij het begrotingsonderzoek zullen wij niet alleen toetsen of is voldaan aan de voorschriften, maar ook of de onderhoudsuitgaven reëel en volledig geraamd zijn. Tevens besteden wij extra aandacht aan de aanwezigheid van achterstallig onderhoud op de kapitaalgoederen.

Volgens artikel 12 van het BBV moet in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de begroting van tenminste de kapitaalgoederen wegen, riolering, water, groen en gebouwen worden aangegeven:

Datum

19 mei 2014

Ons kenmerk

3595400



- het beleidskader;
- de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties;
- de vertaling van de financiële consequenties in de begroting.

In de 'Notitie verkrijging/vervaardiging en onderhoud van kapitaalgoederen', door de Commissie BBV uitgebracht in 2007, is het bovengenoemde artikel verduidelijkt.

Datum

19 mei 2014

Ons kenmerk

3595400

Wij beoordelen bij de begroting of de plannen en nota's actueel zijn, of aan alle eisen van wet- en regelgeving en het door de gemeenteraad vastgestelde beleid wordt voldaan en of de financiële effecten daarvan volledig zijn verwerkt in de begroting. Hiermee bedoelen wij of de raad een actueel plan vastgesteld heeft waaruit blijkt welk kwaliteitsniveau (ambitieniveau) gehandhaafd moet worden. De raad kan daarbij zelf kiezen uit verschillende kwaliteitsniveaus.

Uitgangspunt daarbij is dat daarbij tenminste een zodanig niveau vastgesteld wordt, dat er geen achterstallig onderhoud en dus geen kapitaalvernietiging optreedt. Wij vermelden hierbij, dat het CROW (kenniscentrum voor verkeer, vervoer en infrastructuur) bepaald heeft dat op basis van tenminste kwaliteitsniveau C er geen sprake is van kapitaalvernietiging. Van volledige verwerking in de begroting is sprake indien de in de begroting opgenomen budgetten overeenkomen met het door de raad vastgestelde kwaliteitsniveau en normkosten die daarbij horen, vermenigvuldigd met de daarop betrekking hebbende eenheden (bijvoorbeeld aantallen, strekkende meters, vierkante meters).

Als sprake is van achterstallig onderhoud, dient dit vermeld te worden in deze paragraaf. Ook dienen de maatregelen, die getroffen worden om de achterstanden in te halen, benoemd te worden. Bezuinigingen op het jaarlijks en groot onderhoud worden door ons alleen positief beoordeeld, indien aannemelijk wordt gemaakt dat het verlagen van het kwaliteitsniveau van het onderhoud van de kapitaalgoederen niet zal leiden tot achterstallig onderhoud en/of juridische claims. Daarnaast zal actualisatie van het plan, op basis van de door de raad vastgestelde aanpassing van het kwaliteitsniveau of bijbehorende normkosten, noodzakelijk zijn.

Wanneer de in de begroting opgenomen budgetten niet stroken met de door de raad vastgestelde benodigde budgetten, kunnen wij dit aanmerken als een onvolledige of niet realistische raming.

Dekkingsreserves kapitaallasten

Op grond van artikel 62, eerste lid, van het BBV, worden vaste activa tegen het bedrag van de investering geactiveerd. De aanwezigheid van zogenaamde dekkingsreserves kapitaallasten moet in samenhang met deze bepaling worden gezien. Dekkingsreserves kapitaallasten zijn bestemmingsreserves voor de dekking van kapitaallasten van bepaalde gerealiseerde investeringen. De omvang van de reserve moet voldoende zijn om (een deel van) de kapitaallast gedurende de gehele afschrijvingstermijn te dekken. Dit betekent dat het mogelijk is dat de dekkingsreserve, op het moment waarop de investering wordt



gedaan, lager is dan de investering en dus onvoldoende is om de investeringslasten volledig te kunnen dekken. Wij wijzen erop dat ook in dat geval het noodzakelijk is dat de dekkingsreserve gedurende de gehele afschrijvingstermijn beschikbaar is en slechts kan dienen voor het dekken van een evenredig deel van de kapitaallasten. Hiermee wordt voorkomen dat het dekken van lasten naar de toekomst wordt verschoven. De lasten die niet gedekt worden door een bestemmingsreserve moeten uiteraard structureel in de begroting geraamd zijn.

Het BBV noemt deze categorie bestemmingsreserves niet afzonderlijk. Toch is het van belang om te weten welke reserves het karakter van dekkingsreserves hebben om een goed inzicht te verkrijgen in de mogelijkheden tot aanwending van deze reserves. Wij hebben geconstateerd dat niet alle gemeenten transparant maken of en in hoeverre de dekkings-reserves over de gehele afschrijvingstermijn toereikend zijn. Hoewel verschillende methodieken tot hetzelfde vereiste resultaat kunnen leiden is het van belang inzicht te geven of de omvang van deze dekkingsreserve voldoende is om (een vooraf bepaald deel van) de kapitaallast van de investering voor de gehele afschrijvingstermijn te dekken.

Datum

19 mei 2014

Ons kenmerk

3595400

Rente grondexploitatie

In het kader van de realiteit van de ramingen beoordelen wij de door de gemeente gehanteerde rentepercentages. De reële (langlopende) rente is historisch laag en ligt, afhankelijk van de looptijd, rond de 2 – 2,5%. Een dergelijk percentage dient in principe ook doorberekend te worden aan de grondexploitatie. Wij hebben er begrip voor indien u voor het bepalen van het door te berekenen rentepercentage kiest voor een bestendig beleid. Een reël door te berekenen rente aan de grondexploitatie stellen wij, net als voorgaande jaren, op maximaal 4%. Bij een hoger doorberekend percentage beoordelen wij de reden van deze afwijking en wat voor effect dit heeft op het begrotingssaldo. Overigens bevordert het toerekenen van een reële (lage) rente aan de grondexploitatie het resultaat van de grondexploitatie in positieve zin.

Grondexploitatie

Gemeenten met een forse grondpositie hebben in het algemeen al forse verliezen moeten nemen op de grondexploitatie. Door ons is geconstateerd, dat in de meeste gevallen verantwoordelijkheid wordt genomen door afwaardering van boekwaarden of vorming van verliesvoorzieningen. Ondanks signalen van mogelijk herstel is de situatie nog dusdanig, dat er nog steeds een substantieel risico wordt gelopen bij de grondexploitatie. Wij vragen daarom blijvend aandacht voor het tijdig aanpassen van de exploitatieberekeningen en vooral om daarin realistische parameters te hanteren en uit te gaan van reële plannings van de uit te geven vierkante meters voor de diverse bestemmingen. Uiteraard is het hierbij ook van belang dat de beleidsbepaling en de uitvoering van de eigen gemeentelijke grondexploitatie wordt afgestemd op de bouwcapaciteit in plannen van omliggende gemeenten en externe partijen (inclusief PPS-constructies) en de realisatie daarvan.



Uit diverse gehouden onderzoeken blijkt dat de risico's van PPS-constructies niet altijd helder in beeld zijn. Vaak is niet duidelijk welke risico's de gemeente binnen de PPS-constructie loopt. In het geval er sprake is van risico's is het niet altijd duidelijk wat de eventuele financiële gevolgen van deze risico's voor de gemeente kunnen zijn. Wij adviseren u aan deze aspecten bijzondere aandacht te besteden.

Datum

19 mei 2014

Ons kenmerk

3595400

Verliesgevende grondexploitaties en negatieve algemene reserve

Volgens het BBV (mede gebaseerd op algemene economische beginselen) dienen verliezen in de grondexploitatie onmiddellijk en voor het gehele bedrag genomen te worden op het moment dat deze bekend zijn. Het activeren van tekorten is niet toegestaan, dus kan dit leiden tot een negatieve algemene reserve. Wanneer de algemene reserve negatief wordt, moet deze binnen de termijn van de meerjarenraming worden gesaneerd. Lukt dit niet, dan komt de gemeente onder preventief toezicht.

Wanneer de negatieve stand van de algemene reserve is ontstaan door het (moeten) nemen van verliezen grondexploitatie, dan kan de toezichthouder onder voorwaarden toestemming geven dit tekort in een langere periode dan 4 jaar te saneren. Ook dan komt de gemeente onder preventief toezicht. Hoe lang de periode van saneren is, is moeilijk te standaardiseren en is vooral afhankelijk van de oorzaak en de omvang van het tekort. Sanering in een periode langer dan 10 jaar kunnen wij echter niet toegestaan. Over de sanering van een negatieve algemene reserve maakt de gemeente afspraken met de toezichthouder. Zijn er nog voldoende andere reserves beschikbaar, dan dienen deze te worden ingezet om het negatieve saldo van een reserve te beperken of zelfs op te heffen.

Vaststellingsbesluit begroting 2015

Het vaststellingsbesluit van de begroting dient een volledig beeld te verschaffen van de besluitvorming door de raad. Met name dient duidelijk te zijn welk begrotingssaldo door de raad is vastgesteld. Voor ons als toezichthouder is het niet altijd even duidelijk wat er nu precies besloten is. Wij verzoeken u daarom alle besluiten die genomen zijn bij de vaststelling van de begroting 2015 op te nemen in het vaststellingsbesluit. Naast het besluit, dat de begroting 2015 vastgesteld is, dient (indien van toepassing) ook aangegeven te worden:

- investeringskredieten die bij vaststelling van de begroting beschikbaar gesteld worden;
- indien de begroting 2015 niet in evenwicht is, hoe deze sluitend gemaakt wordt (bijvoorbeeld door een onttrekking aan de algemene reserve);
- welke wijzigingen aangebracht zijn op de begroting (kan uiteraard ook via een afzonderlijke begrotingswijziging).



Ontwikkelingen

Datum

19 mei 2014

Ons kenmerk

3595400

Wijziging toezichtinstrumentarium

Er zijn diverse redenen voor preventief toezicht, zoals termijnoverschrijding en/of een structureel niet-reëel sluitende begroting, waarvan tevens niet aannemelijk is dat het evenwicht in het laatste jaar van de meerjarenraming wordt hersteld. Tot en met 2013 gaf een structureel nadelig saldo van de jaarrekening ook de mogelijkheid om een gemeente onder preventief toezicht te plaatsen. Door de wijziging van de Gemeentewet in 2013 is dit laatste niet meer mogelijk. Reden hiervoor is dat de toezichthouder in de praktijk de resultaten van de jaarrekening betreft bij de beoordeling van de realiteit van de ramingen in de begroting.

Nieuw in de Gemeentewet is de mogelijkheid om het preventieve toezicht, dat in beginsel voor het gehele begrotingsjaar van kracht is, in de loop van het jaar te beëindigen. Dit kan als de toezichthouder van mening is, dat het structureel en reëel evenwicht inmiddels is hersteld, bijvoorbeeld doordat er een concreet en reëel bezuinigingsplan is vastgesteld om dit evenwicht te bereiken.

Gemeenschappelijk Financieel toezichtkader

In de Gemeentewet is geregeld dat Gedeputeerde Staten (GS) van iedere provincie toezicht houden op de gemeenten. Voor het financieel toezicht op de provincies is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) verantwoordelijk. Deze, in totaal, dertien toezichthouders maken gezamenlijk afspraken over de wijze waarop zij het toezicht invullen. Het vorige gezamenlijke toezichtkader dateerde van begin 2008. Sinds die tijd hebben zich op allerlei terreinen veranderingen en ontwikkelingen voorgedaan, die aanleiding zijn geweest om het toezichtkader uit 2008 te actualiseren. Dit heeft er toe geleid dat er een nieuw toezichtkader 'Kwestie van evenwicht' is vastgesteld. De brief, met daarin een link naar het nieuwe beleidskader, is eind april 2014 verstuurd naar alle gemeenten. Voor de volledigheid volgt hier nogmaals de link: www.brabant.nl/GTK2014.

Decentralisaties Rijkstaken

Als gevolg van de drie decentralisaties binnen het sociale domein komen er grote verantwoordelijkheden en budgetten naar de gemeenten over. Deze middelen zullen via een speciaal sociaal deelfonds aan de gemeenten worden uitgekeerd. Gemeenten zijn verplicht deze gelden binnen het sociale domein te besteden. Bij onderbesteding kan een onderzoek naar de prestaties worden ingesteld en in het uiterste geval kan het leiden tot een opschorting van de uitkering uit het sociaal deelfonds. Deze wet geldt in principe voor drie jaar. Daarna worden de middelen overgeheveld naar het gemeentefonds. Het eerste jaar ontvangen de gemeenten hun historisch aandeel, de daaropvolgende jaren zal worden gewerkt met een objectief verdeelmodel. Naar verwachting zal in de komende meicirculaire de budgetverdeling bekend worden gemaakt.



U zult de taken uit moeten voeren met minder geld dan waarvoor het Rijk ze op dit moment uitvoert. Met de decentralisaties is ook een verandering van aanspraken op te verstrekken voorzieningen beoogd. Het is daarom van belang dat u het beleid daarvoor gaat ontwikkelen. Wij adviseren u in de begroting 2015 aandacht te schenken aan de financiële gevolgen van deze ontwikkelingen.

Datum

19 mei 2014

Ons kenmerk

3595400

De decentralisaties worden veelal opgepakt in gezamenlijk verband, bijvoorbeeld in de vorm van gemeenschappelijke regelingen. Bij gemeenschappelijke regelingen is het lastiger om grip te houden op de uitvoering van de taken en verandert de invulling van uw budgetrecht. De gemeente blijft echter wél verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid en budgetoverschrijdingen van de gemeenschappelijke regeling kunnen worden doorberekend aan de deelnemende gemeenten. De hoogte van de budgetten, die met de decentralisaties gepaard gaan, zorgt ervoor dat de bijbehorende risico's ook groot kunnen zijn. Wij adviseren u dan ook om goede afspraken te maken over de werkwijze, informatievoorziening, verantwoordingswijze en de manier waarop kan worden bijgestuurd door uw gemeente.

Schuldpositie gemeenten

De aandacht voor de schuldpositie van de gemeenten is de laatste jaren, mede vanuit de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, toegenomen. Een hoge schuldpositie brengt risico's met zich mee. Met lenen legt een gemeente als het ware een claim op de toekomst. Zolang de uit geldleningen voortvloeiende verplichtingen in een structureel en reëel sluitende begroting zijn opgenomen, lijkt er niet zoveel aan de hand. Vanwege de te betalen rente en aflossingen wordt de flexibiliteit van de begroting echter beperkt. Ook een rentestijging kan de budgettaire positie van gemeenten beïnvloeden. Wij adviseren u om aandacht te schenken aan uw schuldpositie.

Demografische ontwikkeling

Wij adviseren gemeenten die te maken hebben of te maken krijgen met een afname van de bevolking om een paragraaf demografische ontwikkeling toe te voegen aan de begroting en de jaarrekening. Paragrafen dwingen tot het formuleren van een samenhangend beleid dat de afzonderlijke beleidsterreinen overstijgt en ingrijpende gevolgen kan hebben. Krimp is daar een typisch voorbeeld van. Vertegenwoordigers van gemeenten, provincies, de VNG en het ministerie van BZK hebben een handreiking paragraaf demografische ontwikkeling opgesteld. Deze is te vinden op www.vanmeernaarbeter.nl/bibliotheek/handreiking-paragraaf-demografische-ontwikkeling. Op de website www.vanmeernaarbeter.nl is meer informatie te vinden over krimp.

Tot slot

Tenslotte brengen wij onze website www.brabant.nl/ToezichtOpGemeenten onder uw aandacht. Op deze site staan diverse actualiteiten op het gebied van



financieel toezicht en de ontwikkeling van het interbestuurlijk toezicht bij de provincie Noord-Brabant. Zo vindt u onder het kopje 'financieel toezicht' een handige flyer waarin wij een korte toelichting geven over de wijze waarop de provinciale toezichthouder uw begroting beoordeelt. Wellicht kan deze werkwijze u ook behulpzaam zijn bij de uitvoering van uw eigen kaderstellende en controlerende taak.

Datum

19 mei 2014


Ons kenmerk

3595400

Een kopie van deze brief hebben wij verzonden naar uw college van B&W.

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant,
namens deze,

mw. drs. E. Breebaart,
Afdelingshoofd Interbestuurlijk Toezicht



In verband met geautomatiseerd verwerken is dit document
digitaal ondertekend

