

Aan de raden van de Noord-Hollandse gemeenten.

Gedeputeerde Staten

Uw contactpersoon

E.L. Hordijk

SVT/IBT

Doorkiesnummer (023) 514 3467

[hordijke@noord-holland.nl](mailto:hordijke@noord-holland.nl)

1 | 7

**Betreft: Kaderbrief Financieel Toezicht 2016**

Geachte Raad,

Zoals wellicht bekend vormen bij onze besluitvorming over de toe te passen toezichtregimes en onze oordeelsvorming over uw begroting de kaders en criteria genoemd in de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht, het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (Bbv) en het Gemeenschappelijk financieel toezichtkader (2014) de basis hiertoe.

Om de transparantie in het kader van financieel toezicht te vergroten, zodat het helder is wat u van ons kan verwachten, informeren wij u met deze brief over een aantal toetsaspecten waaraan wij bij de eerstvolgende gemeentebegroting nadrukkelijk aandacht zullen besteden. Tevens gaan wij in op ontwikkelingen die zich gaan voordoen op het terrein van het financiële toezicht op de gemeenten (en de gemeenschappelijke regelingen) en die van belang zijn voor het opstellen van uw (meerjaren)begroting 2016 - 2019.

In deze brief noemen wij de volgende toetsaspecten/ontwikkelingen:

- Bezuinigingsmaatregelen/taakstellingen
- Overzicht incidentele baten en lasten
- Onderhoud kapitaalgoederen
- Aanpassing Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)
- Financiële verordening
- Wetsvoorstel modernisering vennootschapsbelastingplicht voor overheidsondernemingen
- Kengetallen (rapport commissie Depla)

**Toetsaspecten**

*Bezuinigingsmaatregelen/taakstellingen*

Veel gemeenten maken de begroting en meerjarenraming sluitend met

Verzenddatum

23 APR. 2015

Kenmerk

603872/603878

Uw kenmerk

--

Postbus 3007

2001 DA Haarlem

Telefoon (023) 514 3143

Fax (023) 514 3030

Houtplein 33

Haarlem [2012 DE]

[www.noord-holland.nl](http://www.noord-holland.nl)

bezuinigingsmaatregelen c.q. taakstellingen. Ten behoeve van de financiële positie worden alle in de begroting opgenomen bezuinigingsmaatregelen c.q. taakstellingen op hard- en haalbaarheid beoordeeld. Hiermee wordt de realiteit van de ramingen bepaald en daarmee ook de realiteit van de gepresenteerde begrotingssaldi.

#### *Concrete invulling bezuinigingsmaatregelen*

Voor een positief oordeel is het noodzakelijk dat uw raad 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. Er dient dus sprake te zijn van een reëel perspectief, waarbij de financiële gevolgen van maatregelen die tot herstel van het evenwicht moeten leiden met besluitvorming door u zijn onderbouwd. Bij een negatief oordeel zullen deze posten op de gepresenteerde begrotingssaldi gecorrigeerd worden. Deze correctie kan tot gevolg hebben dat er sprake blijkt van een structureel begrotingstekort met preventief toezicht als gevolg.

#### *Bezuinigingstaakstellingen verbonden partijen*

Taakstellingen die aan de verbonden partijen, waaronder gemeenschappelijke regelingen, worden opgelegd, worden als niet reëel beschouwd, tenzij de desbetreffende verbonden partij of gemeenschappelijke regeling op bestuurlijk niveau heeft besloten of en hoe deze opgelegde taakstelling daadwerkelijk wordt ingevuld. Aannemelijk moet worden gemaakt dat de verbonden partij de opgelegde bezuinigingsmaatregel concreet zal invullen.

#### *Overzicht incidentele baten en lasten*

Bij nagenoeg alle gemeenten is het overzicht van incidentele baten en lasten opgenomen in de begroting. Daarmee is het echter nog geen vanzelfsprekendheid dat dit overzicht door gemeenten ook daadwerkelijk gebruikt wordt voor het bepalen van het structureel begrotingssaldo. Om vast te kunnen stellen dat er sprake is van een structureel evenwicht, is het van belang dat inzicht bestaat in welk deel van de in de begroting geraamde baten en lasten incidenteel zijn en welke structureel. Het op grond van artikel 19 Bbv verplicht voorgeschreven limitatief overzicht incidentele baten en lasten is hierbij een belangrijk document. De incidentele baten en lasten moeten per programma en meerjarig inzichtelijk worden gemaakt. Wij verzoeken u het overzicht van incidentele baten en lasten te betrekken bij het vaststellen van een structureel en reëel sluitende begroting 2016. Met limitatief wordt een volledig overzicht bedoeld van alle incidentele baten en lasten die in de begroting geraamd zijn. Incidentele baten en



lasten van geringe omvang kunnen eventueel verzameld worden tot één bedrag per programma.

Verder vragen wij u een overzicht van de structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves. Ook deze gegevens moeten meerjarig worden opgenomen.

Voor de volledigheid attenderen wij u erop dat wij bij het bepalen van het begrotingsevenwicht de incidentele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves helder in zicht moeten hebben. Alle beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma die blijken uit het overzicht van baten en lasten corrigeren wij daarom met de structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves. Wij stellen het op prijs als ook u dit op deze wijze in beeld wilt brengen en dit te betrekken bij het vaststellen van een structureel en reëel sluitende begroting 2016. Voor zover nodig dringen wij erop aan de begroting 2016 in overeenstemming met de voorschriften op te stellen.

Het verschil tussen incidentele en structurele baten en lasten is niet altijd even scherp te trekken. Om de eenduidige toepassing van het Bbv te bevorderen heeft de commissie Bbv een notitie (2012) uitgebracht om het onderscheid tussen incidentele en structurele baten en lasten te verduidelijken. De notitie bevat geen richtlijnen of aanbevelingen, maar beperkt zich tot verduidelijking van de regelgeving. Er wordt ook aandacht besteed aan de rol van de toezichthouder. Uit de context van de notitie is af te leiden dat de toezichthouder beargumenteerd af kan wijken van algemene kaders die gesteld zijn door de commissie Bbv.

#### *Onderhoud kapitaalgoederen*

Zoals bekend dient volgens artikel 12, lid 2 van het Bbv in de begroting ten aanzien van het onderhoud van tenminste wegen, riolering, water, groen en gebouwen te worden aangegeven:

- het actueel beleidskader;
- het van toepassing zijnde kwaliteitsniveau en
- de vertaling van de financiële consequenties van het door de raad vastgesteld kwaliteitsniveau in de begroting.

Wij vertrouwen erop dat u deze gegevens in uw begroting vermeldt.

Wellicht ten overvloede wijzen wij hierbij nog op de volgende punten:

- kwaliteitsniveau onderhoud

Bezuinigingen op het jaarlijks en groot onderhoud worden 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 beheerplan op basis van de door de raad vastgestelde verlaging van het kwaliteitsniveau noodzakelijk zijn.

Er is sprake van een ondergrens voor wat betreft het vast te stellen

onderhoudsniveau van kapitaalgoederen. Dit is het minimale niveau waarop nog geen kapitaalvernietiging plaatsvindt. Voor wegenonderhoud betreft dat niveau C wanneer de CROW-normen worden toegepast.

- achterstallig onderhoud

Wij verzoeken u bij het opstellen van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen de voorschriften van het Bbv ook in acht te nemen als er sprake is van achterstallig onderhoud; dit dient namelijk ook vermeld te worden in deze paragraaf. Daarnaast dienen tevens de maatregelen, die getroffen worden om de achterstanden in te halen, benoemd te worden.

- voorzieningen

Wij hebben afgelopen jaar geconstateerd dat in een aantal gevallen sprake is van een substantiële vermindering van de omvang van de onderhoudsvoorzieningen voor kapitaalgoederen. Voor zover dit een gevolg is van bijgestelde beheerplannen is dit verklaarbaar en acceptabel. Is er echter geen sprake van nieuw of aanvullend beleid en strookt de omvang van de budgetten of de toevoeging aan de voorziening niet met de op basis van het beheerplan benodigde budget dan merken wij dit aan als een onvolledige of niet realistische raming.

- riolering

Tot slot is in november 2014 door de commissie BBV een Notitie Riolering opgesteld. Met ingang van begrotingsjaar 2014 is artikel 44, lid d van het Bbv aangepast. Er is een gescheiden voorzieningscategorie geïntroduceerd voor vervangingsinvesteringen, waarvoor een heffing wordt geheven. Samen met ontwikkelingen in de rechtspraak heeft dit tot veel vragen geleid, waardoor de notitie Riolering door de commissie BBV is herijkt. Graag verwijzen wij voor nadere informatie naar de inhoud van deze notitie.

Verder neemt in tijden van financiële krapte de kans toe dat aan het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen minder prioriteit wordt gegeven. De gevolgen doen zich vooral op de langere termijn gelden in de vorm van achterstallig onderhoud en/of kapitaalvernietiging. Daarom is besloten bij de komende begroting extra aandacht te schenken aan de kwaliteit van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen. Dit betekent dat wij ook nader zullen bezien of deze paragraaf voldoende ingaat op de volgende aspecten:

- de actualiteit van de diverse onderhoudsplannen;
- de looptijd van de onderhoudsplannen;
- het al dan niet hebben van achterstanden in het beheer en onderhoud van de kapitaalgoederen (en zo ja of daarvoor voorzieningen zijn getroffen);



- het reserveren van middelen voor de uitvoering van regulier klein en groot onderhoud;
- vervangingsinvesteringen in wegen, waterwegen en bruggen.

#### *Aanpassing Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)*

De Wgr is gewijzigd op het punt dat de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekening voortaan al vóór 15 april aan de raden van de deelnemende gemeenten worden aangeboden. Dat sluit meer aan op de gemeentelijke planning en control cyclus. Daarnaast wordt de termijn verlengd van zes naar acht weken waarbinnen de gemeenteraden hun zienswijze op de begroting bij de gemeenschappelijke regeling (GR) kunnen indienen.

De datum voor het aanleveren van de begroting van de GR bij de provincies is gewijzigd van 15 juli naar 1 augustus. De uiterlijke inzendtermijn voor het indienen van de jaarrekening aan GS blijft 15 juli. Het gereed zijn van de begroting en jaarrekening van de GR is vooral van belang voor de deelnemende gemeenten die deze informatie tijdig moeten verwerken in hun begroting.

#### *Financiële verordening*

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft {recent} de model verordening op grond van artikel 212 Gemeentewet geactualiseerd. In deze verplichte financiële verordening zijn de gevolgen van wijzigingen in diverse wet- en regelgeving opgenomen. Te noemen zijn de nieuwe Wet Hof, het nieuwe hoofdstuk Overheid en overheidsbedrijven in de Mededingingswet en aanpassing van de Wet fido in verband met schatkistbankieren. Ook is de modelverordening aangepast op beleidsmatige ontwikkeling op het gebied van gemeentefinanciën. Zo is de horizontale verantwoording naar de raad in de verordening versterkt door een autorisatie van budgetten in de begroting op het niveau van productgroepen onder de programma's en wordt er meer aandacht voor de schuldpositie van gemeenten voorgeschreven door een uitgebreidere verantwoording in de begroting en gemeenterekening.

Wij hebben geconstateerd dat nog niet alle gemeenten deze aanpassingen hebben verwerkt. Wij adviseren u dan ook de financiële verordening te actualiseren voor zover u dit nog niet heeft gedaan. De geactualiseerde financiële verordening dient binnen twee weken na vaststelling door de gemeenteraad ter kennisname aan ons ingezonden te worden, conform artikel 214 van de Gemeentewet. De nota's die voortvloeien uit de financiële verordening, zoals een nota reserves en voorzieningen, zien wij tevens ter kennisneming tegemoet.

## Ontwikkelingen

### *Wetsvoorstel modernisering vennootschapsbelastingplicht voor overheidsondernemingen*

Op 18 december 2014 heeft de Tweede Kamer de Wet modernisering vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen aangenomen. De vennootschapsbelasting wordt zodanig aangepast dat overheidsondernemingen die economische activiteiten verrichten op een markt waarop ook private ondernemingen actief zijn, op dezelfde wijze aan de heffing van vennootschapsbelasting (Vpb) worden onderworpen als die van private ondernemingen. De aanpassingen hebben tot doel een gelijk speelveld te creëren tussen partijen. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de bezwaren die de Europese Commissie, vanuit een oogpunt van staatssteun, heeft geuit tegen de op dit moment geldende ruime Vpb-vrijstelling voor overheidsondernemingen.

Het is de bedoeling dat de nieuwe wetgeving, indien de Eerste Kamer de wet ook goedkeurt, in werking treedt op 1 januari 2016 en van toepassing wordt op boekjaren die aanvangen op of na 1 januari 2016. Door deze wetswijziging worden directe overheidsactiviteiten bestaande uit grondbedrijfsactiviteiten belastbaar alsook indirecte overheidsactiviteiten door middel van PPS'en. Het risico is groot dat door de aantrekkende economie de Nederlandse gemeenten die de afgelopen jaren verlies hebben genomen vanaf 2016 over dezelfde verliesgevende grondexploitaties en grondposities winstbelasting moeten gaan betalen als de markt iets aantrekt.

Wij verzoeken u deze ontwikkelingen goed te volgen, aangezien het wetsvoorstel opnieuw kan leiden tot negatieve financiële gevolgen op de grondexploitatie. Ook raden wij aan de komende periode te benutten om de verschillende (ondernemings)activiteiten in kaart te brengen en te inventariseren welke activiteiten op basis van het wetsvoorstel in de heffing betrokken zullen worden en welke activiteiten mogelijk vrijgesteld zijn. Hierna kan de financiële impact worden ingeschat. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) geeft in de ledenbrief 14/071 van 8 oktober 2014 over de vennootschapsplicht overheidsondernemingen een aantal tips om te komen tot een effectieve en efficiënte werkwijze met als doel de administratieve lasten zoveel mogelijk te beperken. Ook zal door de VNG een handreiking opgesteld worden voor casusposities waarvan de fiscale gevolgen onduidelijk zijn.

### *Kengetallen (rapport commissie Depla)*

Op korte termijn (waarschijnlijk op 1 juli 2015) zal een wijziging van het Bbv plaatsvinden naar aanleiding van het rapport van de Commissie Depla over vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten. Deze wijziging betreft het opnemen van een set financiële



kengetallen in de gemeentebegrotingen. Het zal gaan om de kengetallen voor netto schuldquote en netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, solvabiliteitsratio, structurele exploitatieruimte, belastingcapaciteit en grondexploitatie. De kengetallen moeten hoogstwaarschijnlijk vanaf de begroting 2016 in paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing worden vermeld. De kengetallen geven in samenhang zicht op de financiële positie van uw gemeente en bieden de mogelijkheid om gemeenten onderling te vergelijken.

#### **Tot slot**

Indien u inhoudelijke vragen heeft naar aanleiding van deze brief, kunt u contact opnemen met de financieel toezichthouder van uw gemeente.

Verder willen wij graag een bijdrage leveren om uw kaderstellende en controlerende taken te verbeteren. Dit zou kunnen door u een beter inzicht te geven in onze visie en taken als financieel toezichthouder. Wij hebben hiervoor een presentatie beschikbaar waarin wij nadere uitleg kunnen verschaffen.

Mocht u belangstelling hebben voor een toelichting aangaande ons financiële toezicht dan kunt u contact op te nemen met de heer R. Timmers, telefoonnummer 023-5143562 of via [timmersr@noord-holland.nl](mailto:timmersr@noord-holland.nl).

Een afschrift van deze brief hebben wij ter kennisname gezonden aan het college van burgemeester en wethouders.

Hoogachtend,  
Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,  
namens dezen,

Sectormanager Interbestuurlijk Toezicht  
mw. mr. H.W. Verschuren

*Deze brief is digitaal vastgesteld en daarom niet ondertekend.*