

POSTBUS 3007 2001 DA HAARLEM

Aan de Raden van de Noord-Hollandse gemeenten

Ontv. 04-04-2016  
Digi. post.  
2016-04-07  
Ingek. raad.

Gedeputeerde Staten  
Uw contactpersoon  
E.L. Hordijk  
AD/KAB/IBT

Doorkiesnummer +31235143467  
hordijke@noord-holland.nl

1 | 8

### Betreft: Kaderbrief financieel toezicht 2017

Geachte raad,

Zoals wellicht bekend baseren wij onze besluiten over de toe te passen toezichtregimes en onze oordelen over uw begroting op 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.

Om de transparantie hierin te vergroten, informeren wij u - net als vorig jaar - met een brief over een aantal toetsaspecten en ontwikkelingen waaraan wij bij uw eerstvolgende begroting nadrukkelijk aandacht zullen besteden.

In deze brief gaan wij in op de volgende toetsaspecten/ontwikkelingen:

- Consequenties opschuivend sluitend meerjarenperspectief;
- Mei-/septembercirculaire;
- Vaststellingsbesluit bij de begroting;
- Paragraaf Taakstellingen en reserveringen;
- Overzicht incidentele baten en lasten;
- Precariobelasting;
- Meerjarenbeleidsplan gemeenschappelijke regelingen;
- Decentralisatie Sociaal Domein.

### Consequenties opschuivend sluitend meerjarenperspectief

Als de begroting voor 2017 niet structureel en reël in evenwicht is, maar wel aannemelijk is gemaakt dat dit evenwicht in de meerjarenraming (uiterlijk in 2020) tot stand wordt gebracht, heeft dit onze extra aandacht bij het begrotingsproces 2018. Daarbij zal dan namelijk worden gekeken of sprake is van een opschuivend sluitend meerjarenperspectief.

Hiermee wordt bedoeld dat bij een niet structureel en reël in evenwicht zijnde begroting 2018, in de daarbij behorende meerjarenraming in

Verzenddatum

31 MAART 2016

Kenmerk

776825/788770

Uw kenmerk

--



Postbus 3007  
2001 DA Haarlem  
Telefoon (023) 514 3143  
Fax (023) 514 3030

Houtplein 33  
Haarlem [2012 DE]  
www.noord-holland.nl

beginsel tenminste de jaarschijven 2020 en 2021 evenwicht moeten vertonen om het repressieve begrotingstoezicht te kunnen handhaven. Het kan dus niet zo zijn dat alleen de jaarschijf 2021 in evenwicht is; in dat geval is namelijk sprake van een opschuivend perspectief. Ditzelfde kan van toepassing zijn wanneer in eerdere jaren al sprake is geweest van een sluitend meerjarenperspectief, dat telkens opschuift.

### **Mei-/septembercirculaire**

Bij de beoordeling of sprake is van een structureel en reëel sluitende (meerjaren)begroting wordt, voor wat betreft de algemene uitkering uit het gemeentefonds, tenminste uitgegaan van de mei/juni-circulaire (2016) met de daarin opgenomen uitkeringsfactoren en de effecten van de herijking van het gemeentefonds. Er kan eventueel ook van de septembercirculaire worden uitgegaan. Wanneer u de uitkomsten van de septembercirculaire van het ministerie van BZK meeneemt, is het van belang hierin een consistent beleid te voeren.

### **Vaststellingsbesluit bij de begroting**

Er is geconstateerd dat de vaststellingsbesluiten niet altijd een volledig beeld geven van de besluitvorming door de raad en dat dit verbetering behoeft. Het vaststellingsbesluit dient een compleet beeld te geven van de besluitvorming van uw raad en in ieder geval de volgende zaken te bevatten:

- welke wijzigingen aangebracht zijn op de conceptbegroting (dit kan uiteraard ook via een afzonderlijk aan te leveren begrotingswijziging);
- de investeringskredieten die bij vaststelling van de begroting beschikbaar gesteld worden;
- en 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).

### **Paragraaf Taakstellingen en reserveringen**

Wij adviseren u een integraal beeld van de opgenomen bezuinigingsmaatregelen, taakstellingen, stelposten en reserveringen te presenteren in een afzonderlijke paragraaf Taakstellingen en reserveringen. In deze paragraaf kunt u dan in één oogopslag de opgenomen bezuinigingen c.q. taakstellingen zien die verspreid in de begroting op programmaniveau zijn opgenomen en/of de nog openstaande taakstellingen in de meerjarenraming. Hetzelfde geldt voor eventuele reserveringen (inschattingen of al vrij gemaakte begrotingsruimte) voor toekomstige financiële onzekerheden. Dit versterkt het inzicht in de financiële positie.

### **Overzicht incidentele baten en lasten**

Uit de beoordeling van begrotingen en jaarrekeningen blijkt dat niet altijd juist en volledig inzicht wordt gegeven in de incidentele baten en

Verder stellen wij vast dat de gemeente van de plaats van vestiging van een gemeenschappelijke regeling de wettelijke inzendverplichting heeft van de regeling aan Gedeputeerde Staten (WGR art. 26). Dit geldt ook voor wijzigingen of opheffingen. Voor zover op u van toepassing, verzoeken wij u hieraan gevolg te geven.

### **Decentralisatie Sociaal Domein**

De decentralisaties zijn veelal opgepakt in gezamenlijk verband, bijvoorbeeld in de vorm van gemeenschappelijke regelingen. Bij gemeenschappelijke regelingen is het lastiger om grip en sturing te houden op de uitvoering van taken en is sprake van een andere invulling van uw budgetrecht. Als gemeente blijft u echter wel verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid.

Budgetoverschrijdingen van de gemeenschappelijke regeling kunnen worden doorberekend aan de deelnemende gemeenten. Door de hoogte van de budgetten die met de decentralisaties gepaard gaan, kunnen de bijbehorende financiële risico's omvangrijk zijn.

In het Vakberaad gemeentefinanciën (landelijke toezichthouders bijeen) is geconcludeerd dat mogelijk niet eerder dan bij begroting 2017 een oordeel kan worden gevormd over de taakstellingen in het sociaal domein. In 2016 zal blijken in hoeverre de decentralisatie in het sociaal domein financieel in control is op basis van de werkelijke resultaten in 2015 en de mate van realisatie van de taakstellingen, die per programma zijn verwerkt. In de loop van 2016 zullen wij de budgettaire ontwikkelingen met betrekking tot de decentralisaties van uw gemeente volgen en betrekken bij de beoordeling van de begroting 2017.

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

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 Kabinet,  
mw. mr. H.W. Verschuren

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

Bijlage: Overzicht incidentele baten en lasten

lasten. Zeker in een economisch mindere periode, is het belangrijk om inzicht te hebben in het structurele en reële begrotings- en jaarrekeningsaldo. In de bijlage vindt u een uitgebreid overzicht van aspecten die betrekking hebben op de incidentele baten en lasten. Ook wordt aan de hand van voorbeelden duiding gegeven aan het begrip incidenteel.

### **Precariobelasting**

Er ligt nog steeds een wetsvoorstel klaar voor vrijstelling van de precariobelasting voor netwerken van nutsbedrijven. (motie Van der Burg en aansluitend motie Veldman).

Het voorstel introduceert een wettelijke vrijstelling, zodat geen precariobelasting meer kan worden geheven over nutsnetwerken, die zich bevinden onder, op of boven voor de openbare dienst bestemde grond van de gemeente, de provincie of het waterschap.

De laatste stand van zaken is dat Minister Plasterk heeft aangegeven dat de afschaffing van precario op nutsnetwerken het beste kan worden geregeld bij een komende grotere hervorming/verruiming van het gemeentelijk belastinggebied. Daarin kunnen de effecten worden opgevangen. Daarop vooruitlopend wil hij dit voorjaar een wetsvoorstel naar de Kamer sturen om er in ieder geval voor te zorgen dat met ingang van 1 januari 2017 de tarieven voor precario op nutsnetwerken niet verder oplopen en het aantal gemeenten dat deze vorm van precario heft, niet verder stijgt. Dat wetsvoorstel gaat uit van afschaffing en biedt gemeenten nog tien jaar de mogelijkheid om maximaal het op 1 januari 2016 in hun gemeente geldende tarief te hanteren. Na uiterlijk tien jaar is geen precarioheffing meer mogelijk op nutsnetwerken. Deze periode kan worden bekort bij een grotere hervorming/verruiming van het gemeentelijk belastinggebied. Voor zover van toepassing op uw gemeente kan, bij het aannemen van het wetsvoorstel, dit van invloed zijn op het eigen belastinggebied. Daardoor kunnen mogelijk op termijn geen inkomsten via deze inkomstenbron meer worden gegenereerd. Wij adviseren u het risico hiervan in te schatten en mee te nemen in uw risico-inventarisatie.

### **Meerjarenbeleidsplan gemeenschappelijke regelingen**

Wij constateren dat gemeenschappelijke regelingen nog te veel de aandacht leggen enkel bij de jaarbegroting. De meerjarenramingen geven vaak weinig inzicht in de te verwachten ontwikkelingen en wat deelnemende gemeenten meerjarig kunnen verwachten aan te betalen bijdragen. Om dit te verbeteren adviseren wij u meer sturing en regie aan te geven richting uw regelingen. U bent als deelnemer immers primair (mede) verantwoordelijk voor de financiële positie van een gemeenschappelijke regeling. Meerjarenbeleidsplannen kunnen daarbij een handig hulpmiddel zijn. De financiële consequenties daarvan kunnen door de regelingen dan worden verwerkt in de meerjarenraming.

**BIJLAGE: Overzicht incidentele baten en lasten**

Het belang van een goed overzicht van incidentele baten en lasten wordt nog steeds niet overal onderkent. Het gevolg kan zijn dat na correctie door de provincie het begrotingsoverschot verandert in een structurele tekortsituatie. In het meest vergaande geval kan dit leiden tot het instellen van preventief toezicht.

Uit de beoordeling van begrotingen en jaarrekeningen blijkt dat niet altijd een juist en volledig inzicht wordt gegeven in de incidentele baten en lasten. De volgende zaken vallen daarbij op:

- De uitwerking van het meerjarige beeld is vaak beknopt, waarbij er soms twijfels zijn over de volledigheid;
- Begrotings- of rekeningsaldo wordt aan de gemeenteraad vaak gepresenteerd zonder correctie met de incidentele baten en lasten. Raadsleden moeten dat vervolgens zelf berekenen op basis van de gegevens die elders in de begroting of jaarstukken staan. Het is dan niet in één oogopslag duidelijk voor raadsleden of er volgens de gemeente sprake is van structureel begrotingsevenwicht;
- In jaarrekeningen worden soms alleen de werkelijke afwijkingen ten opzichte van de raming aangegeven. Het gaat er echter om de volledige incidentele bedragen op te nemen en niet alleen de mutaties ten opzichte van de begroting;
- De toelichting is vaak summier. Sommige gemeenten volstaan met één totaalbedrag per programma. Een specificatie ontbreekt;
- Als incidentele mutaties tegen elkaar wegvallen, zoals bij onttrekkingen aan bestemmingsreserves, worden ze vaak niet meegenomen in het overzicht.

In deze bijlage wordt aan de hand van voorbeelden duidelijk gemaakt wat wel of niet incidenteel is, zodat interpretatieverschillen kunnen worden verminderd. Dit laat onverlet de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten om hoge prioriteit te geven aan het inzichtelijk maken van het vereiste inzicht in het werkelijke structurele en reële begrotings- en rekeningsaldo.

Voor wat betreft de uitwerking van regelgeving wordt in het Gemeenschappelijk Financieel toezichtkader 2014 en in de notitie incidentele en structurele baten en lasten van de commissie Bbv (januari 2012) nader ingegaan op de definitie incidentele baten en lasten.

Uitgangspunt is dat de structurele lasten zijn gedekt door structurele baten. Incidentele lasten mogen gedekt worden door zowel structurele als door incidentele baten.

Voor zowel de (meer)jarenbegroting als de jaarrekening geldt:

- Het overzicht van de incidentele baten en lasten dient meerjarig én per programma te worden gegeven. Op programmaniveau worden ten minste de belangrijkste posten afzonderlijk gespecificeerd; de overige posten kunnen als een totaalbedrag worden opgenomen;

- Een overzicht van de structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves moet (meerjarig) worden opgenomen.

De wijze waarop het overzicht incidentele baten en lasten in de begroting gepresenteerd moet worden is opgenomen in de begrotingsvoorschriften. De incidentele baten en lasten moeten per programma zichtbaar worden gemaakt. Er kan voor worden gekozen om één totaaloverzicht op te nemen in de financiële begroting (en in de jaarrekening) en de posten per programma te groeperen. Aanvullend kan er voor worden gekozen om in de beleidsbegroting (en in het jaarverslag) per programma ook de incidentele baten en lasten van dat programma zichtbaar te maken. Een extra aanvulling kan zijn om vervolgens op basis van deze gegevens ook het structurele saldo per programma zichtbaar te maken. In ieder geval zou het inzicht voor de gemeenteraad sterk verbeterd worden als er bij de samenvatting van de (meerjaren)saldi ook inzicht wordt gegeven in het structurele saldo.

In de toelichting op de begroting, meerjarenraming en rekening hoeft geen uitputtend overzicht van elke afzonderlijke post incidentele baten en lasten en mutaties op reserves te worden opgenomen. Ten minste de belangrijkste posten moeten afzonderlijk gespecificeerd worden per programma, waarbij de gemeenten zelf moet bepalen wat belangrijk is (bijvoorbeeld vanwege financiële omvang of politieke gevoeligheid). De overige posten mogen worden samengevoegd en als één post worden opgenomen. Als een gemeente ervoor kiest een ondergrens aan te houden, dan is het wenselijk dit uitgangspunt ook te melden bij het overzicht van incidentele baten en lasten.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen incidentele baten en lasten én toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves.

### **Incidentele baten/lasten**

In het algemeen wordt onder incidentele baten/lasten verstaan, baten/lasten die bij ongewijzigd beleid en omstandigheden voor maximaal drie jaar vaststaan.

De termijn van drie jaar geeft een belangrijk handvat. Wel zit er nog interpretatieruimte in doordat de aard van de raming ertoe kan leiden dat van deze termijn kan worden afgeweken.

Indien bestaand structureel beleid, niet zijnde een tijdelijke geldstroom, binnen de termijn van drie jaar een wijziging ondergaat dan worden de daarmee samenhangende lasten of baten in het begrotingsjaar niet als incidenteel aangemerkt. Bijvoorbeeld in het kader van de bezuinigingen besluit de gemeente in jaar t+3 geen subsidies meer te verstrekken; de daarmee samenhangende lasten worden in t+2, t+1 en t nog als structureel beschouwd. Ook het afschrijven van een investering in vier jaar is structureel.

Er is bij de meeste gemeenten ook nog sprake van rijksbijdragen, subsidies en projecten die langer dan drie jaar duren, maar waarvan wel bekend is dat die bijdrage, subsidie of het project op termijn stopt. Hierbij gaat het dus om geldstromen waarvan te voren vastligt dat de looptijd langer dan drie jaar is, maar die wel binnen afzienbare tijd eindigen. In die gevallen zou volgens de bestaande uitgangspunten van de toelichting van de commissie Bbv sprake zijn van structurele lasten en baten, terwijl deze tijdelijke geldstromen in feite éénmalig incidenteel zijn. Uiteraard zullen ook aan dergelijke geldstromen

raadsbesluiten ten grondslag dienen te liggen. In deze gevallen wordt dan gesproken van incidentele baten en lasten.

#### **Toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves**

Toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves worden altijd als incidenteel beschouwd, tenzij het gaat om onttrekkingen uit dekking/financieringsreserves:

1. **Financieringsreserves:** Er zijn reserves waarvan de rendementen of de middelen worden ingezet als dekkingsmiddel. Over de hoofdsom van deze reserves wordt jaarlijks een (omslag)rente berekend. Dit rentebedrag komt dan ten gunste van de exploitatie. Dit soort reserves wordt meestal gevormd wanneer door bijvoorbeeld verkoop van aandelen de structurele winst (het dividend) komt te vervallen. Door (een deel van) de opbrengst af te zonderen en de renteopbrengst aan de exploitatie toe te rekenen, is weer sprake van een structurele dekking.
2. **Dekkingsreserves:** Dit zijn reserves, waarvan jaarlijks een bepaald bedrag ten gunste van de exploitatie komt. Het gaat daarbij om de dekking van de (kapitaal)lasten van investeringen met economisch of maatschappelijk nut. In deze gevallen gaat het over een tijdvak van meer dan 3 jaar. De looptijd van de reserve moet gelijk zijn aan de afschrijvingstermijn van de investering. Qua tijdsfactor hebben we dan dus te maken met structurele dekkingsmiddelen. Belangrijk daarbij is dat de aanwending van deze dekkingsreserves is afgedekt met een raadsbesluit. Dit besluit moet aangeven welke lasten worden gedekt, hoe het jaarbedrag wordt berekend en het aantal jaren van de inzet van de middelen. De omvang van de dekkingsreserve moet bij besluitvorming 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 van besluitvorming lager is dan de investering en dus onvoldoende is om de kapitaallasten volledig te kunnen dekken.
3. **Onttrekkingen uit een daartoe toereikende (bestemmings)reserve** gedurende een periode van minimaal 3 jaar met als doel het dekken van structurele lasten. De commissie Bbv geeft hiervoor de volgende toelichting en haakt daarmee aan bij het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2014 van de landelijke toezichthouders: "...In beginsel wordt iedere aanwending van de reserves beschouwd als een incidentele bate. Onder voorwaarden is het toegestaan om middelen uit een afgezonderde bestemmingsreserve structureel in te zetten ter verlichting van de exploitatie. Inzet van die bestemmingsreserve is mogelijk voor een periode, die in principe gelijk is aan de termijn van de structurele last..."

Zoals bekend vraagt het Bbv (artikelen 19 en 23) ook om een meerjarig overzicht van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves. Omdat bijna alle toevoegingen en onttrekkingen aan reserves incidenteel zijn, is ter beperking van de administratieve lasten gekozen om hier alleen te vragen naar het overzicht van structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves. De incidentele

toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves worden opgenomen in het overzicht van incidentele baten en lasten.

Hieronder worden voorbeelden gegeven van vaak voorkomende incidentele baten en lasten (de opsomming is niet limitatief).

Voorbeelden van incidentele baten:

- Artikel 12-steun;
- ARHI bijdrage uit gemeentefonds;
- Bijzondere ontvangen subsidies en (specifieke) uitkeringen;
- Boekwinst bij verkoop van gemeentelijke eigendommen;
- Het aanwenden van een deel van de algemene reserve;
- Inzet van een reserve (tenzij financierings- of dekkingsreserve);
- Eenmalige hoge opbrengst bouwleges als gevolg van grondexploitaties (hiertegenover staan ook extra lasten, zie incidentele lasten);
- Extra dividend;
- Opbrengst grondverkoop;
- Winsten uit grondexploitaties;
- Onderuitputting in eerste jaar van nieuwe investering (zie toelichting in bijlage 1);
- Voordelige afwikkelingsverschillen van voorgaande dienstjaren.

Voorbeelden van incidentele lasten:

- Extra afschrijvingen bij activa in de openbare ruimte met maatschappelijk nut;
- Lasten ten gevolge van incidenteel (nieuw) beleid;
- Bijzondere verstrekte subsidies en uitkeringen;
- Verliezen uit de grondexploitatie;
- Extra storting in reserves;
- Investerings met maatschappelijk nut die ten laste van een reserve komen (zowel de last als de onttrekking uit de reserves zijn incidenteel);
- Eenmalig hogere kosten bij bouwleges als gevolg van grondexploitaties (hogere opbrengst betekent ook meer personele inzet);
- Incidentele personeelslasten/tijdelijke inhuur;
- Terugbetaling van een uitkering/subsidie;
- Achterstallig onderhoud + extra dotaties voorzieningen, o.a. voor onderhoud;
- Burgeronderzoeken;
- Kosten eenmalig evenement;
- (Onverwachte) verkiezingen;
- (Onverzekerde) schadeclaims;
- Nadelige afwikkelingsverschillen van voorgaande dienstjaren;
- Frictiekosten;
- Flankerend beleid.