

Luttenbergstraat 2  
Postbus 10078  
8000 GB Zwolle  
Telefoon 038 499 88 99  
Fax 038 425 48 88  
overijssel.nl  
postbus@overijssel.nl

RABO Zwolle 39 73 41 121

Aan de raad van de gemeente Dalfsen  
Postbus 35  
7720 AA DALFSEN

**Inlichtingen bij**  
H ten Heggeler  
telefoon 038 499 94 07  
H.t.Heggeler@overijssel.nl

Onderwerp: Begrotingsbrief 2014

**Datum**  
19.03.2013  
**Kenmerk**  
2013/0066015  
**Pagina**  
1

Geachte raad,

Ter ondersteuning van uw verantwoordelijkheid voor het begrotingsevenwicht stuurt de provincie u jaarlijks de begrotingsbrief met daarin het proces in aanloop naar de door u vast te stellen programmabegroting 2014. Ook bevat deze brief, ter nadere uitwerking van het landelijk beleidskader, toetsingsaspecten en aandachtspunten. Deze zijn door de gezamenlijke financiële toezichthouders Rijk en provincies vastgesteld. Een toelichting hierop kunt u terugvinden in de bijlage bij deze brief.

**Uw brief**  
**Uw kenmerk**

In 2011 hebben wij een proces Financieel Toezicht vastgesteld, waarin in de informele fase (de fase voorafgaand aan het moment waarop de begroting ter vaststelling aan de gemeenteraad wordt toegezonden) de nadruk ligt op ambtelijke afstemming. Hierbij kan waar nodig ambtelijk worden opgeschaald door overleg tussen secretarissen te organiseren. In de informele fase verschaft de toezichthouder de noodzakelijke helderheid omtrent proces en toezichtscriteria. Ook in het proces in aanloop naar de begrotingen 2014 is dit gehandhaafd. Dit heeft echter alleen het gewenste effect wanneer zorg wordt gedragen voor een adequate interne afstemming tussen ambtelijk en bestuurlijk verantwoordelijken, evenals tussen college en raad. Essentie hierbij is dat informatie op het juiste moment en op het juiste niveau wordt gedeeld zodat tijdig kan worden opgeschaald als dat nodig is. Nadat door het college van Burgemeester en Wethouders de (concept-)begroting definitief is vastgesteld en aan uw raad is toegezonden vindt ambtelijk geen communicatie meer plaats, tenzij relevante waarnemingen daartoe aanleiding geven. Het gaat dan om bevindingen van de toezichthouder die in de informele fase niet zijn gedeeld en het begrotingsevenwicht verstoren.

Verder blijkt dat u behoefte heeft aan duidelijkheid bij een onverhoopt voornemen van ons om een gemeente onder preventief toezicht te plaatsen. De zorgvuldigheid voorziet hierbij in een hoorzitting met (een delegatie van) uw raad. Het gaat hierbij om het informeren en horen van de gemeenteraad teneinde ervan verzekerd te zijn dat alle aspecten voldoende in beeld zijn geweest. Mede om onnodige (bestuurlijke) onrust te voorkomen is het gewenst dat dit proces zich in alle vertrouwelijkheid kan voltrekken. Een eventuele hoorzitting vindt vervolgens plaats in het provinciehuis, waarvoor (een delegatie uit of vertegenwoordiging van) de raad onder voorwaarde van vertrouwelijkheid wordt uitgenodigd.

Vervolgens merken wij nog op dat de ervaring heeft geleerd dat gemeenten, in geval van voorgenomen preventief toezicht, verwachten de ruimte te krijgen om de begroting nog voor 31 december te mogen repareren. Deze ruimte is feitelijk niet aanwezig en ook vanuit kwaliteitsoverwegingen niet wenselijk (de raad moet dan onder hoge tijdsdruk - ter voorkoming van preventief toezicht - een raadsbesluit nemen).

**Bijlagen**  
1  
**Datum verzending**

Uw raad is verantwoordelijk voor een structureel sluitende begroting. Het toezicht zoals door de provincie uitgeoefend, heeft ook als doel om uw rol als horizontaal toezichthouder te versterken.

Het Platform Financieel Domein van de VNG Overijssel beraadt zich met ons op de organisatie van een bijeenkomst voor raadsleden over het financiële toezicht. Daarnaast zijn wij te allen tijde bereid om met uw portefeuillehouder op uw verzoek in een raads- of planning&control-commissie een inhoudelijke toelichting te geven op de verzonden toezichtsbrief.

Ten slotte bestaat de indruk dat veel (bestuurlijke) onrust wordt veroorzaakt door onbekendheid met de status van preventief toezicht in relatie tot de zogeheten "art. 12-status". Preventief toezicht houdt in dat de begroting van de gemeente onze goedkeuring behoeft. Met deze toezichtsvorm wordt beoogd onnodige cumulatie van de financiële problematiek te voorkomen. De gemeente behoudt daarbij zelf de regie in aanloop naar een tijdig (binnen de termijnen van de Algemene Wet Bestuursrecht) herstel van het begrotingsevenwicht.

Bij een beroep op artikel 12 van de Financiële Verhoudingswet ontstaat een volstrekt andere situatie. De gemeente komt dan als het ware onder curatele bij het rijk. Zij verliest daarbij de regie en haar autonomie in de aanloop naar mogelijk herstel van de begrotingspositie. Het gaat hierbij om een uiterste maatregel; het Rijk wordt steeds terughoudender bij het toekennen van de artikel-12-status. Zeker ingeval de financiële problematiek aan de gemeente zelf kan worden verweten, zoals dat bijvoorbeeld bij actieve grondpolitiek vaak wordt aangenomen.

**Datum**  
19.03.2013

**Kenmerk**  
2013/0066015

**Pagina**  
2

**Uw brief**

**Uw kenmerk**

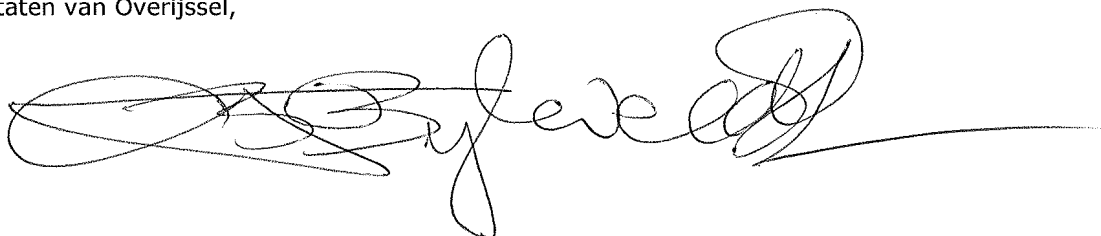
In de bijlage hebben wij het proces nader uitgewerkt. Tevens treft u daar, ter nadere uitwerking van het landelijk beleidskader, de toetsingsaspecten/aandachtspunten aan, zoals die zijn vastgesteld door de gezamenlijke financiële toezichthouders Rijk en provincies. Mochten er bij u nog vragen leven omtrent het proces Financieel Toezicht of de toetsingscriteria, dan kunt u de financieel toezichthouder daartoe uitnodigen.

De begrotings- en toezichtsbrieven bevatten informatie die uw rol als horizontaal toezichthouder versterkt. Daarbij is het van belang dat u er voor zorg draagt dat deze informatie op een adequate wijze wordt meegenomen in uw begrotingsproces.

Een afschrift van dit schrijven hebben wij gezonden aan het college van Burgemeester en Wethouders en aan de VNG Overijssel, platform Financieel Domein.

Gedeputeerde Staten van Overijssel,

voorzitter,



secretaris,



## BIJLAGE

Toelichting op het proces Financieel Toezicht in aanloop naar de begrotingen 2014  
en de criteria voor de toetsing..

### Proces Financieel Toezicht in aanloop naar de begrotingen 2014

Stappen (op hoofdlijn) vanaf januari tot en met december in 2013 met de bestuurlijke momenten zien er als volgt uit:

Activiteit	Wanneer	Bestuurlijke momenten	Wie
<b>Informeel traject</b>			
Proces en criteria schriftelijk communiceren met gemeenten (begrotingsbrief)	1 <sup>e</sup> helft maart		GS
Bepaling en vaststelling toezichtsbeelden/kleuring IBT	1 <sup>e</sup> kwartaal		GS/CdK
Organisatie bijeenkomsten t.b.v. beleidsmedewerkers, hoofden financiën etc. gemeenten	Eind maart		Provincie
<b>1<sup>e</sup> bestuurlijk moment:</b>			
Gesprekken gedeputeerde Bakker met portefeuillehouders gemeenten	April	<b>Ja</b>	Gedeputeerde
Betrekken gemeenteraden bij proces Financieel Toezicht op initiatief van VNG Overijssel	2 <sup>e</sup> kwartaal		VNG/Provincie
Toezichtthema grondexploitatie	2 <sup>e</sup> kwartaal met doorloop in 3 <sup>e</sup> kwartaal		GS
Belastingsspecial uitbrengen	Mei		GS
Beoordeling voorjaarsnota's / kadernota's	mei/juni/juli		GS
1 <sup>e</sup> ambtelijke gespreksronde gemeenten communiceren profielen	mei/juni/juli		
Beoordeling jaarrekeningen 2012 met bijhorende accountantsrapporten	2e kwartaal met doorloop in 3 <sup>e</sup> kwartaal		
<b>2<sup>e</sup> bestuurlijk moment:</b>			
Stand van zaken (weerslag 1 <sup>e</sup> gespreksronde, kadernota's o.d., jaarrekeningen)	Sept./okt.	<b>Ja</b>	GS
Ambtelijke ontvangst en beoordeling van door de colleges vast te stellen cq. vastgestelde concept-programmabegrotingen 2014 en meerjarenramingen 2015-2017	Okt		
2e ambtelijk contactmoment gemeenten (conform indicatie convenant Interbestuurlijk Toezicht dan wel actuele inzichten in aanloop naar begroting 2014)	Sept/okt		
<b>Topambtelijk overleg</b> <b>signalering</b> obv door de colleges vast te stellen concept begrotingen. Initiatief ligt bij gemeenten.	Eind okt. (doch voor verzending concept aan de raad)		Secretaris

Activiteit	Wanneer	Bestuurlijke momenten	Wie
<b>Wettelijk traject</b>			
Ontvangst van de door de raden vastgestelde Programmabegroting (verplicht op grond van GW)	15 november		
Definitieve beoordeling van de door de raden vastgestelde programmabegrotingen	2 <sup>e</sup> helft nov.		
<b>3e bestuurlijk moment</b>			
GS verzamelnota met voorstel toezichtregimes + brieven	1e week dec	Ja	GS
Hoorzitting met (een delegatie of vertegenwoordiging van) de raden van gemeenten op voornemen GS instellen preventief toezicht	Direct na GS besluit	Ja	Gedeputeerde
Voorleggen aan GS van uitkomsten gesprekken gemeenten en			
Finale besluitvorming GS	3e week dec	Ja	GS
Persverklaringen	3 <sup>e</sup> week dec	Ja	Gedeputeerde
Finale brieven aan gemeenten en BZK	3e week dec.	Afhandeling	
Publicatie Staatscourant	1 <sup>e</sup> week jan.	Afhandeling	

### **Criteria voor de toetsing van de begrotingen 2014 (incl. toetsingsaspecten en aandachtspunten).**

#### **Criteria repressief toezicht in 2014.**

Uitgangspunt bij onze besluitvorming over de begroting zijn de kaders en criteria genoemd in de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht, het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV), ons Gemeenschappelijk financieel toezichtkader 'Zichtbaar toezicht' van februari 2008 en deze begrotingscirculaire.

De uitgangspunten om voor het begrotingsjaar 2014 voor het repressieve toezicht in aanmerking te komen zijn:

1. de begroting 2014 dient naar ons oordeel in evenwicht te zijn of als dat niet het geval is, dient de meerjarenraming aannemelijk te maken dat dit evenwicht in 2017 uiterlijk tot stand zal worden gebracht;
2. de jaarrekening 2012 dient in evenwicht te zijn. Indien de jaarrekening niet in evenwicht is kan dat, afhankelijk van de aard van het tekort, van invloed zijn bij de bepaling van het toezichtregime;
3. de vastgestelde jaarrekening 2012 en de begroting 2014 dienen tijdig, respectievelijk vóór 15 juli en 15 november 2013, aan ons te zijn ingezonden.

Met het hiervoor genoemde evenwicht wordt 'materieel evenwicht' bedoeld. Hiervan is sprake indien, op basis van het bestaande beleid en het aanvaarde vastgestelde nieuwe beleid, de structurele lasten tenminste worden gedekt door structurele baten en de incidentele lasten worden gedekt door incidentele baten. Daarbij dienen de begrotingen/meerjarenramingen uiteraard volledig en reëel te zijn.

## **Toetsingsaspecten.**

### *Algemene uitkering uit het gemeentefonds*

Bij de beoordeling of sprake is van een materieel sluitende (meerjaren)begroting wordt, voor wat betreft de algemene uitkering uit het gemeentefonds, tenminste uitgegaan van de mei/junicirculaire(2013) en de daarin opgenomen uitkeringsfactoren.

Bij de bepaling van de accessen voor de jaren 2015 en later houden de beheerders van het gemeentefonds rekening met een mutatie van de prijsontwikkeling van het Bruto Binnenlands Product (BBP). Begroot u de algemene uitkering op basis van lopende prijzen, dan gaan wij ervan uit dat aan de lastenkant van de meerjarenraming rekening wordt gehouden met een percentage minimaal gelijk aan dat waarop de mutatie van het BBP is gebaseerd.

- *Berekeningen algemene uitkering*

Wij verzoeken u de meerjarige berekeningen 2014 tot en met 2017 van de algemene uitkering uit het gemeentefonds op basis van deze circulaire (inclusief gehanteerde eenheden en bedragen per eenheid), voor zover niet in de (bijlagen van de) begroting opgenomen, ons ter informatie toe te zenden.

- *Financiële effecten Regeerakkoord/ Gevolgen decentralisatie van rijkstaken*

Voorts vragen wij u, voor zover dit nog geen bestaand beleid is, rekening te houden met de financiële gevolgen van de enerzijds al in gang gezette rijksbezuinigingen en anderzijds de verdere bezuinigingen als gevolg van het Regeerakkoord, waaronder de effecten van het niet afschaffen van het BTW-Compensatiefonds.

Naast de reeds in gang gezette bezuinigingen komt daar als gevolg van het Regeerakkoord nog een substantieel bedrag bij voor de komende periode. Gemeenten staan voor de opgave om de overdracht van taken in het socialedomein met kleinere budgetten uit te voeren.

Wij verzoeken u zo goed mogelijk inzicht te geven in en rekening te houden met de financiële gevolgen en de financiële risico's die de decentralisaties van rijkstaken voor u als gemeente zullen betekenen.

### *Ramingen loon- en prijscompensatie 2014 en volgende jaren.*

Hiervoor is aangegeven, dat voor wat betreft de algemene uitkering uit het gemeentefonds, tenminste moet worden uitgegaan van de mei/junicirculaire(2013) en de daarin opgenomen uitkeringsfactoren. Bij de vaststelling van het accres wordt rekening gehouden met de te verwachten loon-en prijsstijgingen in het begrotingsjaar/meerjarenperspectief.

- *looncompensatie*

In het kader van het realistisch ramen verwachten wij dat de gemeenten integraal rekening houden met de budgettaire effecten van de in de mei/junicirculaire genoemde loonstijgingen. Dit kan door verwerking in de ramingen van de personele lasten/organisatiekosten dan wel door middel van het ramen van een stelpost voor zover de eigen eerder vastgestelde uitgangspunten afwijken van die opgenomen in de mei/junicirculaire.

- *prijscompensatie*

Voor zover een afwijkend percentage wordt toegepast voor prijsstijgingen/indexering van prijsgevoelige subsidies verwachten wij, dat een en ander in de programmabegroting wordt beargumenteerd.

### *Bezuinigingsmaatregelen/taakstellingen*

Veel gemeenten hebben de begroting en meerjarenraming sluitend gemaakt met bezuinigingsmaatregelen c.q. taakstellingen. Ten behoeve van de bepaling van de financiële positie worden alle in de begroting 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.

- *Concrete invulling bezuinigingsmaatregelen*

Voor een positief oordeel 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.

Bij een negatief oordeel zullen deze posten op de budgettaire ruimte in mindering worden gebracht. Deze correctie kan tot gevolg hebben dat er een structureel begrotingstekort ontstaat en tot preventief toezicht leidt.

#### *Begroting 2014 materieel sluitend.*

Uitgangspunt is een materieel sluitende begroting 2014. Vertoont de begroting 2014 een materieel tekort dan kan een gemeente toch voor repressief toezicht in aanmerking komen, indien aannemelijk wordt gemaakt dat materieel evenwicht uiterlijk in het laatste jaar van de meerjarenraming tot stand zal worden gebracht. Er mag ook geen sprake zijn van een opschuivend perspectief met betrekking tot het ontstaan van materieel evenwicht in het laatste jaar van de meerjarenraming. Ook bij deze toets worden stelposten en bezuinigingsmaatregelen, waaraan geen of onvoldoende invulling is gegeven, gekort op de budgettaire ruimte.

#### *Bezuinigingstaakstellingen verbonden partijen*

Bij de beoordeling van de begroting 2013 is geconstateerd dat er gemeenten zijn die taakstellingen hebben opgenomen die aan de verbonden partijen, waaronder gemeenschappelijke regelingen, worden opgelegd. Wij wijzen erop dat deze taakstellingen niet als reëel worden beschouwd, tenzij de desbetreffende verbonden partij of gemeenschappelijke regeling op bestuurlijk niveau heeft besloten hoe deze taakstelling opgelegd aan haar eigen organisatie daadwerkelijk wordt ingevuld. Aannemelijk moet dus worden gemaakt hoe de verbonden partij de opgelegde bezuinigingsmaatregel concreet zal invullen.

#### *Gemeentelijk aandeel in exploitatietekort SW-bedrijven.*

Als gevolg van rijksmaatregelen is de financiële positie van de sociale werkvoorzieningschappen een bron van zorg. In uw rol als deelnemer in deze gemeenschappelijke regelingen en de eigen (horizontale) verantwoordelijkheid heeft u de lastige taak om naast het beperken van de financiële consequenties voor uw gemeentelijke begroting toch oog te houden voor de verantwoordelijkheid en het behoud van deze sociale voorzieningen. Het is van belang om vanuit de (horizontale) verantwoordelijkheid goede sturing te geven en/of te wijzen op mogelijke verbeteringen in het financieel beheer en beleid om de financiële positie van deze regelingen te verbeteren. Uitgangspunt voor de beoordeling van de gemeentelijke programmabegroting is dat de gemeentelijke bijdrage in het exploitatietekort geraamd in de vastgestelde begroting 2014 van de gemeenschappelijke regeling tot hetzelfde bedrag geraamd is in de gemeentelijke begroting.

#### *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 reëel 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.

Neemt een gemeente de volle jaarlast van de investering op, maar stelt daar een post onderuitputting kapitaallasten tegenover dan wordt het hiermee gemoeide bedrag aangemerkt als een incidentele baat. In het geval in de financiële verordening een andere werkwijze is geregeld, zal deze werkwijze getoetst worden op zijn financiële consequenties.

### *Omvang en inzet dekkingsreserves*

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 moet in samenhang met deze bepaling worden gezien. Dekkingsreserves zijn bestemmingsreserves voor de dekking van kapitaallasten van bepaalde gerealiseerde investeringen. De omvang van de reserve voldoende moet 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 worden verschoven.

- *Inzicht in dekkingsreserves*

Het BBV noemt deze categorie bestemmingsreserves wel niet afzonderlijk. Toch is het van belang om te weten welke reserves dekkingsreserves zijn voor een goed inzicht in de mogelijkheden tot aanwending. Wij hebben geconstateerd dat niet alle gemeenten transparant maken of en in hoeverre de dekkingsreserves 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.

### *Rente grondexploitatie.*

Bij het onderzoek naar de begrotingen 2013 is ons gebleken, dat er nog steeds gemeenten zijn die een (erg) hoog rentepercentage doorberekenen aan de grondexploitatie. Wanneer dit over een hoge boekwaarde gebeurt, wordt de 'algemene dienst' sterk bevoordeeld. In het kader van de realiteit van de ramingen beoordelen wij de door de gemeente gehanteerde rentepercentages.

- *Reëel rentepercentage*

De reële (langlopende) rente ligt al enige tijd rond de 3 – 3,5%. Deze percentages dienen ook doorberekend te worden aan de grondexploitatie. Een reëel door te berekenen rente aan de grondexploitatie stellen wij in het algemeen op maximaal 4%. Bij een hoger doorberekend percentage beoordelen wij wat voor effect dit heeft op het begrotingsaldo. Daarnaast bevordert het toerekenen van een reële rente aan de grondexploitatie het resultaat van de grondexploitatie in positieve zin.

- *Notitie Commissie BBV*

Dit jaar zal de Commissie BBV een notitie rente publiceren. In deze notitie zal ook aandacht besteed worden aan de rente die aan de grondexploitatie wordt toegerekend. Wij verzoeken u zodra deze notitie is vastgesteld door de Commissie BBV rekening te houden met de inhoud van deze notitie.

- *Aanpassen exploitatieberekeningen*

Ook vragen wij nogmaals 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.

### *Negatieve reserves/negatief eigen vermogen*

Tekorten op de grondexploitatie (bv. veroorzaakt door een waardedaling) die niet gedekt kunnen worden door een positieve reserve grondexploitatie, komen ten laste van de exploitatie door bij voorkeur het vormen van een voorziening of, indien onvermijdelijk, als directe last. Dit kan leiden tot een negatieve algemene reserve.

Het BBV bepaalt dat reserves geen negatief saldo mogen hebben. De praktijk leert dat desondanks op de balans van sommige gemeenten negatieve (bestemmings)reserves voorkomen. Indien de betreffende gemeenten daartoe de financiële mogelijkheden hebben, zijn zij verplicht het negatieve saldo zo snel

mogelijk weg te werken. Zijn er nog voldoende andere reserves beschikbaar, dan kunnen deze bijvoorbeeld worden ingezet om het negatieve saldo van een reserve op te heffen. Indien de vermogenspositie negatief is, biedt dit geen oplossing. Dit is bijvoorbeeld het geval indien het dekken van een grondexploitatieverlies leidt tot een negatieve reservepositie. Mogelijkheden binnen de gewone exploitatie zouden dan nog tot een oplossing kunnen leiden. Hierbij wordt dan gedacht aan bezuinigingen, die tot begrotingsruimte leiden en tariefsverhogingen. Blijkt een gemeente bij een negatieve vermogenspositie niet in staat om het negatieve saldo van de reserves volgens het bestaande beleid in de periode van de begrotingsperiode, dus binnen vier jaar, om te buigen in een positief saldo, dan is er geen sprake van een materieel sluitende begroting. Er zal dan sprake zijn van het instellen van preventief toezicht .

- *Negatieve reserve grondexploitatie*

Een negatieve reserve grondbedrijf/grondexploitatie mag ook niet worden geactiveerd maar moet worden aangevuld vanuit de algemene reserve. Wel is het mogelijk om in de algemene reserve een onderverdeling te maken door (binnenlijns) te werken met specificaties (bijvoorbeeld een bufferreserve en een algemene grondreserve). Wanneer het totaal van de onderverdeling (waaronder de bufferreserve) negatief is, is de algemene reserve dus als geheel negatief. Dit moet dus duidelijk zichtbaar zijn.

- *Begrotingsevenwicht*

Een negatieve algemene reserve c.q. algemene reserves moet/moeten in principe in het laatste jaar van de meerjarenraming weer positief zijn. Indien het vorenstaande voor uw gemeente van toepassing is dienen de hieruit voortvloeiende lasten deel uit te maken van de begrotings-en meerjarenramingen. Aangezien begrotingsevenwicht nodig is voor het verkrijgen van repressief toezicht dient dekking van deze lasten geregeld moeten worden.

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

Het overzicht incidentele baten en lasten is, zowel voor de raad als voor de toezichthouder, een onmisbaar document voor het verkrijgen van een juist beeld van de materiële sluitendheid van de (meerjaren) begroting en daarmee van de financiële positie van een gemeente. Dit overzicht is voor de toezichthouder onder andere belangrijk voor de bepaling van het materieel evenwicht van de begroting.

- *Extra gegevens*

Het BBV wordt vermoedelijk met terugwerkende kracht tot 1 januari 2013 op dit onderwerp aangepast. In het overzicht van incidentele baten en lasten dient een aantal extra gegevens te worden opgenomen. De incidentele baten en lasten moeten per programma worden weergegeven. Ook wordt er een overzicht gevraagd van de geraamde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves. Tot slot moeten deze gegevens meerjarig worden opgenomen in het overzicht. Wij verzoeken u het overzicht in de begroting 2014 te anticiperen op de nieuwe regelgeving..

#### *Paragraaf onderhoud kapitaalgoederen.*

Volgens het BBV art. 12, lid 2 moet in de begroting ten aanzien van het onderhoud van tenminste wegen, riolering, water, groen en gebouwen 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.

- *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 het door de raad vastgestelde verlaging van het kwaliteitsniveau noodzakelijk zijn.



- *achterstallig onderhoud*

Wij verzoeken u bij het opstellen van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen de voorschriften van het BBV in acht te nemen. 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.

#### *EMU-saldo*

De plicht om het EMU-saldo in de begrotingsstukken op te nemen is vastgelegd in het BBV.

De tabel voor de berekening van het EMU-saldo dient deel uit te maken van de toelichting op het overzicht van de baten en lasten.

- *terugdringen begrotingstekort*

Herstel van de overheidsfinanciën vergt dat het EMU saldo van Nederland tenminste een dalende trend laat zien. Op basis van het wetsvoorstel Houdbare Overheidsfinanciën (wet HOF) leveren het Rijk en de decentrale overheden een gelijkwaardige inspanning bij het terugdringen van het begrotingstekort. De maatregelen uit het Regeerakkoord zijn er dan ook op gericht deze dalende trend in te zetten. In het Bestuurlijk overleg tussen VNG, IPO, de UvW en het kabinet van 18 januari 2013 zijn nadere afspraken gemaakt over het verminderen van het EMU tekort. De afgesproken tekortnorm is voor de medeoverheden gezamenlijk gedurende de periode 2013 tot en met 2015 gesteld op maximaal 0,5% BBP.

## **Ontwikkelingen**

### *Ontwikkelingen grondexploitatie 2014*

De gezamenlijke toezichthouders hebben in de afgelopen jaren een specifiek onderzoek ingesteld naar de gemeentelijke grondexploitaties. De uitkomsten van dat onderzoek bevestigden het beeld dat de grondexploitatie voor veel gemeenten in Nederland een substantieel risico betekent. Ook is geconstateerd, dat verantwoordelijkheid wordt genomen voor de olopende tekorten c.q. verliezen door afwaardering van boekwaarden of vorming van voorzieningen.

- *Onderzoek grondexploitaties*

Omdat verwacht wordt, dat de komende jaren dit beeld niet zal wijzigen wordt het onderzoek in 2013 voortgezet op basis van de jaarrekening 2012 en de begroting 2014.

Doel is inzicht te krijgen in:

- de reactie van gemeenten op de gewijzigde omstandigheden en de ontwikkeling van de verwachte resultaten;
- de omvang en de ontwikkeling van binnen de grondexploitatie beschikbare financiële middelen om eventuele verliezen af te boeken (reserves en voorzieningen);
- voor welke gemeenten (zwarte) financiële problemen dreigen als gevolg van de situatie van de grondexploitatie.
  - *Risico's PPS-constructies*

Tijdens het gehouden onderzoek is onder andere gebleken 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. Is dat wel het geval, dan is 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.

- *Aanpassen exploitatieberekeningen*

In dit verband vragen wij opnieuw uw aandacht voor het tijdig aanpassen van de exploitatieberekeningen en het hanteren van realistische uitgangspunten en het onderbouwen hiervan.. Ook vragen wij u 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. Afspraken met de provincie over gebiedsontwikkeling maken hiervan deel uit.

### *Schuldpositie gemeenten*

De aandacht voor de schuldpositie van de gemeenten is de laatste jaren toegenomen. Een hoge schuldpositie brengt risico's mee. De flexibiliteit van de begroting wordt beperkt en een rentestijging kan de budgettaire positie van gemeenten beïnvloeden. Wij gaan er vanuit dat deze risico's in beeld worden gebracht

### *Gevolgen wijziging financieringsrente*

De rente voor het aantrekken van financieringsmiddelen is in historisch perspectief gezien laag. Toename van de rentepercentages kan grote gevolgen hebben voor de budgettaire ruimte. Dit geldt uiteraard in het bijzonder voor gemeenten die een relatief groot beroep moeten doen op externe financieringsmiddelen. Voor het in beeld brengen van de relevante financiële risico's is het van belang dat ook inzicht bestaat in de omvang van het renterisico. Om voldoende grip te hebben op de financieringsrisico's adviseren wij in beeld te brengen wat de financiële gevolgen van een eventuele wijziging van het renteniveau voor de begroting kunnen zijn.

### *Precariobelasting*

Naar aanleiding van de motie Van der Burg (Kamerstukken II, 32 500-VII, nr. 9) is er een nieuw wetsvoorstel gemaakt inzake vrijstelling van de precariobelasting voor netwerken van nutsbedrijven. Hierdoor zullen de netwerken van nutsbedrijven worden vrijgesteld van precariobelasting. Het voorstel introduceert een wettelijke vrijstelling, die ertoe strekt dat geen precariobelasting kan worden geheven ter zake van netwerken die zich bevinden onder, op of boven voor de openbare dienst bestemde grond van de gemeente, de provincie of het waterschap. In het wetsvoorstel zal een overgangsregeling worden opgenomen die gekoppeld is aan een peildatum. Gedurende de overgangstermijn mogen gemeenten de precariobelasting op netwerken van nutsbedrijven afbouwen in een zelf gekozen tempo. Aangenomen wordt dat een termijn van maximaal 10 jaar te rekenen vanaf 2014 zal worden vastgesteld. Alle decentrale overheden die vóór of uiterlijk op 1 januari 2012 precariobelasting op netwerken van nutsbedrijven mogen gebruik maken van de overgangsregeling. Wanneer deze regelgeving ingaat, is nog niet bekend. Wij verwachten dat in de mei/junicirculaire 2013 over de algemene uitkering uit het gemeentefonds hierover aanvullende informatie zal worden verstrekt. Wij verzoeken u deze ontwikkelingen goed te volgen, aangezien bij aannemen van het wetsvoorstel dit van invloed kan zijn op het eigen belastinggebied en hiervoor mogelijk vanaf de datum van in werking treding geen inkomsten meer kunnen worden gegenereerd.

### *Wet Houdbare Overheids Financiën (Wet HOF)*

De Europese afspraken ten aanzien van begrotingsdiscipline zijn opgenomen in de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (HOF). Op basis van het wetsvoorstel en de geldende begrotingsregels leveren het Rijk en de medeoverheden een gelijkwaardige inspanning bij het terugdringen van het begrotingstekort. Zoals eerder vermeld is de tekortnorm waarvan sprake is in de Wet Houdbare Overheidsfinanciën in het Bestuursakkoord van 18 januari 2013 voor de medeoverheden bepaald op maximaal 0,5% BBP gedurende de periode 2013 tot en met 2015. Eind 2015 volgt een evaluatie aan de hand waarvan wordt bezien of de beoogde tekortnorm voor de jaren 2016 (-0,4% BBP) en 2017 (-0,3% BBP) verantwoord en mogelijk is.

### *Handreiking paragraaf demografische ontwikkeling*

Wij adviseren gemeenten die mogelijk 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. De handreiking en alle tot nu toe opgestelde paragrafen zijn te vinden op de site [www.vanmeernaarbeter.nl](http://www.vanmeernaarbeter.nl).

## **Overige mededelingen.**

### *Paragraaf verbonden partijen.*

De eerder genoemde aanpassing van de BBV-voorschriften in de loop van dit jaar leidt ook tot een aanvulling van artikel 15 ( voorschriften over de paragraaf verbonden partijen).Het artikel wordt aangevuld met de bepaling dat de lijst van de verbonden partijen tot dusver deel uitmakend van de produktenrealisatie ( zie artikel 67, lid 2 en artikel 69 BBV) voortaan deel gaat uitmaken van de paragraaf verbonden partijen van de programmabegroting.

Voor zover de lijst van verbonden partijen nog geen deel uitmaakt van de paragraaf verbonden partijen van uw programmabegroting verzoeken wij u genoemde lijst toe te voegen aan de begroting 2014 van uw gemeente.

### *Stresstest financiële positie*

U hebt een kaderstellende en controlerende rol binnen het gemeentebestuur. Ieder jaar wordt in de begrotingsbrief waarin het besluit van Gedeputeerde Staten over het toezichtregime wordt medegedeeld ook ingegaan op onze bevindingen van uw begroting. Dit kunnen opmerkingen, aandachtspunten, adviezen en aanbevelingen zijn. Deze bevindingen zijn van belang voor uw controlerende taak op de financiële positie van uw gemeente. Verder kunt u in overweging nemen een stresstest uit te (laten) voeren om meer inzicht te krijgen in de financiële positie van uw gemeente.

### *Overzicht bezuinigingstaakstellingen*

Wij geven u in overweging ter verbetering van het inzicht in de financiële positie om een overzicht "bezuinigingstaakstellingen" op te nemen waarin integraal alle bezuinigingen/taakstellingen zijn opgenomen. Ook kan in dit overzicht weergegeven worden welke ruimte er in de begroting gereserveerd is of nog moet worden gereserveerd. Momenteel zal dit betrekking hebben op de decentralisatie van Rijkstaken en verdere onzekerheden die op de gemeenten af zullen komen. Bij de jaarrekening kan vervolgens verantwoording gegeven worden over de realisatie van de bezuinigingen/taakstellingen en/of reserveringen.