



provincie **HOLLAND**
ZUID

Gedeputeerde Staten

Directie Leefomgeving en Bestuur
Afdeling Bestuur
Contact
mw. D.C. Segers
T 070 - 441 67 24
dc.segers@pzh.nl

Postadres Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl

Datum **13 MRT 2012**

De raden van de in Zuid-Holland
gelegen gemeenten

Ons kenmerk
PZH-2012-327883266
Uw kenmerk
-
Bijlagen
- -

Onderwerp
Begrotingscirculaire 2013-2016

Geacht bestuur,

Binnenkort start u met de opstelling van de (meerjaren)begroting 2013-2016. Het zijn onzekere en woelige economische tijden met ontwikkelingen zoals de decentralisatie van rijkstaken naar de gemeenten en de komende aanvullende bezuinigingen van het kabinet. Deze bezuinigingen zullen mogelijk van invloed zijn op de hoogte van het gemeentefonds c.q. algemene uitkering. Wij hebben begrip voor de moeilijke opgave waar u als gemeenteraad voor staat. De kaderstellende en controlerende taak zal meer dan ooit de aandacht vragen. Als gemeenteraad zal uw toezichthoudende rol vanuit de eigen primaire verantwoordelijkheid voor de financiële positie hierbij dan ook de hoogste prioriteit verdienen. De gemeenteraad en de toezichthouder hebben dan wel een gemeenschappelijk belang, maar ook ieder een eigen verantwoordelijkheid. De provincie ziet erop toe dat een gemeente niet in een uitzichtloze financiële positie geraakt en haar financiële problemen moet oplossen op kosten van andere gemeenten (artikel 12). Wij gaan ervan uit dat u conform artikel 189 van de Gemeentewet erop toe ziet dat de begroting in evenwicht is. Wanneer dit niet het geval is, dient de meerjarenraming aannemelijk te maken dat het evenwicht in de begroting in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht. Om aan deze verantwoordelijkheid te kunnen voldoen, willen wij u door middel van deze begrotingscirculaire informeren over een aantal onderwerpen die bijzondere aandacht verdienen met betrekking tot het financieel toezicht op de eerstkomende gemeentebegroting.

Bezoekadres
Zuid-Hollandplein 1
2596 AW Den Haag

Trams 8 en 9 en bussen
18, 22, 65 stoppen
dichtbij het
provinciehuis. Vanaf
station Den Haag CS is
het tien minuten lopen.
De parkeerruimte voor
auto's is beperkt.

Criteria repressief toezicht in 2013

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 2013 voor het repressieve toezicht in aanmerking te komen zijn:

1. de begroting 2013 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 2016 uiterlijk tot stand zal worden gebracht;



2. de jaarrekening 2011 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 2011 en de begroting 2013 dienen tijdig, respectievelijk vóór 15 juli en 15 november 2012, aan ons te zijn toegezonden.

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 ten minste 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, wat betreft de algemene uitkering uit het gemeentefonds, ten minste uitgegaan van de mei/juni-circulaire (2012) en de daarin opgenomen uitkeringsfactoren. Bij de bepaling van de accessen voor de jaren na het begrotingsjaar houden de beheerders van het gemeentefonds rekening met een mutatie van de prijsontwikkeling van het Bruto Binnenlands Product (BBP). Begroot u de algemene uitkering voor de jaren 2014 tot en met 2016 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.

Wij verzoeken de meerjarige berekeningen 2013 tot en met 2016 van de algemene uitkering uit het gemeentefonds op basis van de mei/junicirculaire (inclusief gehanteerde eenheden en bedragen per eenheid), voor zover niet in de (bijlagen van de) begroting opgenomen, ter informatie aan ons toe te zenden.

Zoals het er nu naar uitziet wordt met ingang van 2013 de definitie van het begrip woonruimte, zoals dat wordt gebruikt bij het verdelen van het gemeentefonds, gewijzigd. Het gevolg hiervan is, dat het totaal aantal woonruimten in Nederland afneemt. Volgens de systematiek van het gemeentefonds neemt dan het bedrag per woonruimte toe. Op landelijk niveau wordt nog gediscussieerd over de relatie met de voorgenomen herverdeling van het gemeentefonds en eventueel uitstel van de wijziging van de definitie van het aantal woonruimten. Wij adviseren u de ontwikkelingen te volgen en de eventuele gevolgen voor uw gemeente zichtbaar te maken.

De invoering van de herverdeling van het gemeentefonds zal niet eerder plaatsvinden dan 2014. Dit heeft minister Spies van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) geschreven in de Kamerbrief over 'Herijking gemeentefonds en Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)-rapport' op 7 februari 2012.

Gevolgen decentralisatie van rijkstaken

De fondsbeheerders hebben besloten om, conform de verzoeken van de Rfv en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), prioriteit te (blijven) geven aan de inbedding van de decentralisaties 'begeleiding' Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), Jeugdzorg en de uitvoeringslasten Wet werken naar vermogen in het gemeentefonds. Bij het begrotingsonderzoek 2012 hebben wij geconstateerd dat een beperkt aantal gemeenten heeft geanticipeerd op de eventuele financiële gevolgen van de decentralisatie van taken. Een groot aantal gemeenten heeft nog geen inschatting gemaakt van de financiële gevolgen en of daarvoor financiële ruimte gecreëerd. U dient in de begroting zo goed mogelijk inzage te geven in de mogelijke financiële gevolgen die de decentralisaties van rijkstaken voor u zullen betekenen.

Sociale werkvoorzieningschappen

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 gelet op uw eigen (horizontale) verantwoordelijkheid is het een uitdaging 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. Wij gaan ervan uit dat u vanuit deze verantwoordelijkheid goede sturing geeft en adviseert over mogelijke verbeteringen in het financieel beheer en beleid om zodoende de financiële risico's voor uw eigen begroting te beperken.

Bezuinigingsmaatregelen/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. Wanneer in de (meerjaren)begroting 2013-2016 bezuinigingsmaatregelen c.q. taakstellingen zijn opgenomen waaraan geen of onvoldoende invulling is gegeven dan worden deze posten door ons op de structurele budgettaire ruimte in mindering gebracht. 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.

Taakstellingen verbonden partijen

Bij de beoordeling van de begroting 2012 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 deze taakstelling ook daadwerkelijk aan haar eigen organisatie op te leggen. Aannemelijk moet worden gemaakt dat de verbonden partij ook daadwerkelijk overgaat tot het doorvoeren van de opgelegde bezuinigingsmaatregel.

Precariobelasting

Zoals eerder geschreven heeft de Tweede Kamer in december 2010 een motie aangenomen waarin de regering wordt opgeroepen haast te maken met het wetsvoorstel tot vrijstelling van precariobelasting op netwerken van nutsbedrijven. Inmiddels zijn de koepelorganisaties geconsulteerd in verband met een voorstel tot aanpassing van de Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet. 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. Het streven is gericht op het invoeren van het wetsvoorstel per 1 januari 2013. Voor gemeenten die nu precariobelasting heffen geldt een overgangsregeling¹ van 10 jaar. Deze regeling houdt in dat gemeenten die per de datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel reeds precariobelasting heffen op leidingen en kabels van nutsbedrijven, in de gelegenheid worden gesteld om gedurende 10 jaar dit deel van de precariobelasting af te bouwen en te beëindigen. Gelijk aan de overgangstermijn in het wetsvoorstel zal de macronorm onroerendezaakbelasting ieder jaar worden verhoogd met 1/10 deel van de totale ruimte die benodigd is om de gedeerde inkomsten als gevolg van dit wetsvoorstel te compenseren voor gemeenten. Wij verzoeken u deze ontwikkelingen goed te volgen, aangezien, bij aanneming van het wetsvoorstel, dit van invloed kan zijn op het eigen belastinggebied en hiervoor mogelijk vanaf de datum van inwerkingtreding geen inkomsten meer kunnen worden gegenereerd.

Grondexploitatie en onderzoeksthema 2012

De toezichthouders op de gemeentefinanciën hebben in 2011 een onderzoek ingesteld naar de situatie van de gemeentelijke grondexploitatie. De uitkomst van dat onderzoek bevestigde het bestaande beeld dat de grondexploitatie voor veel gemeenten in Nederland een substantieel risico betekent, maar dat in samenspraak met de accountant wel verantwoordelijkheid wordt genomen met betrekking tot oplopende tekorten c.q. verliezen door afwaardering van boekwaarden of vorming van voorzieningen. Omdat wordt verwacht dat de komende jaren dit beeld niet zal wijzigen en er wellicht gemeenten in financiële problemen kunnen komen, is besloten dit onderzoek in 2012 voort te zetten op basis van de jaarrekening 2011. Tijdens het onderzoek is onder andere gebleken dat de risico's van Publiek Private Samenwerking (PPS)-constructies, zowel bij de gemeenten zelf als bij de toezichthouder, niet helder in beeld zijn. Vaak is niet duidelijk welke risico's de gemeente binnen de PPS-constructie loopt en wat de eventuele financiële gevolgen kunnen zijn. Wij adviseren u in voorkomende gevallen bijzondere aandacht aan deze aspecten te besteden. In dit verband vragen wij opnieuw aandacht voor het tijdig aanpassen van de exploitatieberekeningen, realistische parameters te hanteren en uit te gaan van reële plannings van de uit te geven vierkante meters voor de diverse bestemmingen. De beleidsbepaling en de uitvoering van de eigen gemeentelijke grondexploitatie dient te worden afgestemd op de bouwcapaciteit in plannen van omliggende gemeenten en externe partijen (inclusief PPS-constructies).

¹ Bron: brief Ministerie van BZK aan de Tweede Kamer d.d. 30 juni 2011, 32.500 VII nr.109.

BBV

Incidentele baten en lasten

In de begrotingscirculaire van 2011 hebben wij reeds geschreven over de noodzaak van een goed en reëel opgesteld overzicht van incidentele baten en lasten. Bij een aantal gemeenten ontbreekt dit verplichte onderdeel nog steeds of dient dit verder te worden verbeterd in de financiële begroting. Het 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. Dat dit overzicht onder andere belangrijk is voor de bepaling van het materieel evenwicht van de begroting kunnen we ook teruglezen in de notitie van de Commissie BBV die januari 2012 is uitgebracht. In deze notitie is een aantal voorbeelden en verduidelijkingen aangegeven over de incidentele baten en lasten. Het BBV zal namelijk per 1 januari 2013 op dit onderwerp worden 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 ook **meerjarig** worden opgenomen in het overzicht. Ondanks dat de wijziging van het BBV per 1 januari 2013 in werking treedt, vragen wij u het overzicht in de begroting 2013 volgens de nieuwe regelgeving op te stellen.

Dividend

Tijdens het onderzoek van de begroting 2012 is gebleken dat ons geformuleerde beleid met betrekking tot de inzet van dividend moet worden toegelicht. Dit beleid houdt in dat in de begroting 2013 het normale dividend tot maximaal de hoogte van het in 2012 ontvangen en verantwoorde dividend, zijnde het normale dividend van het (voor) vorig jaar (2011), als structureel dekkingsmiddel zal worden geaccepteerd. Het eventuele meerdere geraamde dividend zullen wij als incidenteel dekkingsmiddel aanmerken. Ingeval de vooruitzichten erop duiden dat de resultaten zullen verminderen, verzoeken wij u hierbij het voorzichtigheidsprincipe toe te passen en van een lagere raming uit te gaan.

Paragraaf onderhoud kapitaalgoederen

Volgens het BBV, artikel 12, lid 2, moet in de begroting ten aanzien van het onderhoud van ten minste wegen, riolering, water, groen en gebouwen worden aangegeven:

- het actueel beleidskader (met betrekking tot beheerplannen: wanneer vastgesteld of geactualiseerd naar aanleiding van doorgevoerde bezuinigingen);
- het van toepassing zijnde kwaliteitsniveau;
- de vertaling van de financiële consequenties van het door de raad vastgestelde kwaliteitsniveau in de begroting.

Uit de beoordeling van de programmabegroting van de afgelopen jaren blijkt dat er gemeenten zijn die bezuinigen op het jaarlijks en groot onderhoud. Dit is alleen en uitsluitend mogelijk 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.

Wij verzoeken u, voor zover van toepassing, bij het opstellen van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen de voorschriften van het BBV in acht te nemen. Wanneer sprake is van achterstallig onderhoud, dient dit vermeld te worden in deze paragraaf waarbij tevens de maatregelen dienen te worden aangegeven op welke wijze deze achterstanden zullen worden ingehaald.

Overige ontwikkelingen

Financieel toezicht in relatie tot de economische crisis

Terugblik begrotingsronde 2012

Vorig jaar hebben wij geschreven dat het financieel toezicht op de gemeenten is gemoderniseerd waarbij de verantwoordelijkheid van gemeenten voor de eigen financiële positie en voor de gemeenschappelijke regelingen voorop is gesteld. Financieel gezonde gemeenten worden daarbij met betrekking tot het toezicht meer op afstand geplaatst. Gedurende het hele jaar hebben wij ons op basis van de financiële stukken een oordeel gevormd over de ontwikkeling van de financiële positie van de gemeenten. Ons uiteindelijke oordeel over de financiële positie van de gemeenten heeft plaatsgevonden op basis van de materieel sluitende (meerjaren)begroting en een risicoanalyse. Voor 2012 hebben wij geen gemeenten onder preventief toezicht geplaatst om financiële redenen. De preventieve gemeenten voor 2012 zijn alle betrokken bij een herindeling en vallen om die reden onder het preventief toezicht ingevolge de Wet arhi. Vanwege de economische crisis staat de financiële positie van gemeenten onder druk. De huidige economische situatie heeft verdere negatieve gevolgen voor de grondexploitatie. Diverse gemeenten zijn nog steeds genoodzaakt boekwaarden af te waarden, grondexploitaties te optimaliseren of voorzieningen te treffen voor de te verwachten tekorten. Op grond van de risicoanalyses is het in de afgelopen periode dan ook (nog) niet mogelijk gebleken meer gemeenten op afstand te plaatsen.

Toezicht begroting 2013

Vanwege de economische situatie, de ontwikkelingen in de grondexploitatie, de inbedding van de decentralisaties van 'begeleiding' (overheveling AWBZ-functie begeleiding naar Wmo), jeugdzorg en Werken naar vermogen, de integrale herverdeling van het gemeentefonds (vanaf 2014), maar ook vanuit onze verantwoordelijkheid voor het financieel toezicht op de gemeenten zullen wij de ontwikkelingen binnen de gemeenten actief blijven volgen. In de aanloop naar de begroting 2013 zal op basis van de financiële ontwikkelingen in de begrotingscyclus een beeld ontstaan of een gemeente op enigerlei gebied financiële risico's loopt. Als er bijvoorbeeld op basis van de uitkomst van de jaarrekening en of een voorjaarsnota/kadernota, aanleiding is voor zorg, zullen wij de bestuurder van een gemeente uitnodigen voor een bestuurlijk overleg in algemene zin. Doel van zo'n bestuurlijk overleg in algemene zin is dat op bestuurlijk niveau onze zorgen worden gedeeld met de gemeente en zo nodig tijdig maatregelen genomen kunnen worden voor de begroting 2013. De ingezonden vastgestelde begroting zal dit beeld moeten bevestigen. Vóór de aanvang van het begrotingsjaar (vóór 1 januari 2013) dienen wij aan het gemeentebestuur kenbaar te maken of de begroting onze goedkeuring behoeft en de begroting onder preventief toezicht wordt geplaatst.

Opstellen krimpparagraaf

Wij adviseren gemeenten die mogelijk te maken hebben of te maken krijgen met een afname van de bevolking om nu al een paragraaf demografische ontwikkeling toe te voegen aan de begroting en de jaarrekening. Paragrafen zijn instrumenten voor 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.

Wet gemeentelijke watertaken

Per 1 januari 2008 is de wetgeving voor de aanpak van grondwaterproblemen in bebouwd gebied flink gewijzigd. Het gemeentelijk rioleringsplan neemt in de nieuwe wetgeving een prominente plaats in. Wellicht ten overvloede attenderen wij erop dat het gemeentelijk beleid met betrekking tot de gemeentelijke watertaken in het verbreed gemeentelijk rioleringsplan moet komen te staan. Het plan dient uiterlijk 2013 te voldoen aan de nieuwe eisen. Wij verzoeken u na te gaan in hoeverre u hieraan voldoet.

Wet Houdbare OverheidsFinanciën

Nederland is voornemens de recente Europese afspraken ten aanzien van begrotingsdiscipline op te nemen in de Wet Houdbare OverheidsFinanciën (Wet HOF). Omdat ook gemeenten, provincies en waterschappen bijdragen aan het begrotingstekort van de collectieve sector, bepaalt het wetvoorstel dat niet alleen het Rijk maar ook de decentrale overheden zich moeten houden aan de doelstellingen uit het aangescherpte Stabiliteits- en Groeipact. Over de bijdrage van de decentrale overheden aan de Europese doelstellingen wordt op dit moment bestuurlijk overleg gevoerd. De Wet brengt zodanige begrotingsregels met zich mee dat de verwachting is dat dit van invloed zal zijn op het investeringsplan van gemeenten. Gemeenten en provincies zullen dan mogelijk minder kunnen investeren.

De Wet HOF is ter consultatie voorgelegd aan de VNG, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen. De consequenties voor de hierboven genoemde investeringsmogelijkheden voor gemeenten en provincies is daarbij een belangrijk aandachtspunt. Vervolgens zal het wetsvoorstel voor advies worden aangeboden aan de Raad van State. Wij verzoeken u deze ontwikkelingen goed te volgen.

Digitale aanlevering van begroting en jaarrekening c.a.

Wij verzoeken u, in verband met het digitaliseren van ingekomen post, de begrotings- en jaarrekeningstukken met bijbehorende stukken niet alleen fysiek (bij voorkeur in 2-voud), maar ook digitaal aan te leveren. De fysieke evenals de digitale begroting en jaarrekening dienen qua vorm en inhoud aan de wettelijke eisen te voldoen. Ook is het mogelijk de digitale stukken in te zenden door middel van een e-formulier van Financieel Toezicht. Dit e-formulier is te vinden op onze website: www.zuid-holland.nl > thema's > Kwaliteit lokaal bestuur > Toezicht > Financieel Toezicht > e-formulier Financieel Toezicht. Wanneer dit problemen oplevert, verzoeken wij u contact op te nemen met de contactpersoon voor uw gemeente.

Wij vertrouwen erop u hiermede voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
waarnemend secretaris,

M.M. van der Kraan

voorzitter, B. A.

J. Franssen

Afschrift aan:

- Burgemeester en Wethouders van de in Zuid-Holland gelegen gemeenten