

25 APRIL 2014



1071

GEMEENTE MIDDEN-DRENTHE

Aan:
de raad van de gemeente
Midden-Drenthe
Postbus 24
9410 AA BEILEN



Assen, 24 april 2015
Ons kenmerk 17/3.4/2014002589
Behandeld door mevrouw J.K. van der Laan (0592) 36 56 75
Onderwerp: Begrotingscirculaire 2015-2018

Geachte raad,

Elk jaar sturen wij u een begrotingscirculaire met aandachtspunten voor het opstellen van de begroting van het komende jaar en de daarbij horende meerjarenraming. De circulaire bevat informatie over een aantal onderwerpen met betrekking tot het financieel toezicht, waarvoor wij u aandacht vragen.

De financiële perspectieven

Ook dit jaar liggen er belangrijke uitdagingen op het gebied van gemeentefinanciën. Behalve het effectueren van de decentralisaties en de herverdeling van het Gemeentefonds, vergt de invulling van bezuinigingen uw aandacht. Bij veel gemeenten ging een sluitende Begroting 2014 vergezeld van een niet-sluitend meerjarenperspectief. Mede op basis van dit perspectief hebben wij zorgen over de gevolgen van de verminderde financiële positie van gemeenten voor de Drentse samenleving. U bent als raad verantwoordelijk voor het vaststellen van een structureel en reëel in evenwicht zijnde (meerjaren)begroting. Dit zal ook het komende jaar veel van uw gemeente vragen. U zult ook de komende jaren voor lastige keuzes komen te staan en moeilijke besluiten moeten nemen om dit evenwicht te bewaren.

Decentralisaties

In de komende jaren zal het volume van uw begroting toenemen. Als gevolg van een aantal decentralisaties vanuit onder andere het Rijk en de provincie (betreffende jeugdzorg) binnen het sociale domein zal de uitkering uit het Gemeentefonds bijna verdubbelen. Deze decentralisaties gaan vergezeld van bezuinigingstaakstellingen. U zult deze taken moet uitvoeren met minder geld dan waarvoor zij op dit moment worden uitgevoerd. In hoeverre u in staat zult zijn deze taken voor de beschikbare middelen uit te voeren, hangt mede af van het beleid dat u hiervoor gaat ontwikkelen.



U zult, wanneer er een tekort aan middelen is voor deze taken, dekking moeten vinden binnen uw begroting, zodat de (meerjaren)raming structureel sluitend is.

Criteria repressief toezicht in 2015

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 Financieel toezichtkader "Zichtbaar toezicht in Drenthe" en deze begrotingscirculaire.

De uitgangspunten om voor het begrotingsjaar 2015 voor het repressieve toezicht in aanmerking te komen zijn:

1. de Begroting 2015 dient naar het oordeel van Gedeputeerde Staten, in evenwicht te zijn of als dat niet het geval is dient de meerjarenraming aannemelijk te maken dat dit evenwicht uiterlijk in 2018 tot stand zal worden gebracht;
2. de Jaarrekening 2013 dient reëel 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 2013 en de Begroting 2015 dienen tijdig, respectievelijk vóór 15 juli en 15 november 2014, aan Gedeputeerde Staten te zijn ingezonden.

Met het hiervoor genoemde evenwicht wordt "structureel en reëel evenwicht" bedoeld. Hiervan is sprake als, op basis van het bestaande beleid en het vastgestelde nieuwe beleid, de voor het jaar 2015 geraamde structurele lasten worden gedekt door structurele baten en de incidentele lasten worden gedekt door incidentele of structurele baten. Indien dit niet het geval is wordt ook de meerjarenraming hierop getoetst. Het reëel evenwicht houdt in dat onderzoek wordt gedaan naar de realiteit van de ramingen. Daarbij dienen de begrotingen/meerjarenramingen volledig te zijn.

Beoordelingsaspecten

Algemene uitkering uit het Gemeentefonds

Bij de beoordeling of sprake is van een reëel en structureel sluitende (meerjaren)begroting gaan wij, voor wat betreft de algemene uitkering uit het Gemeentefonds, tenminste uit van de Meicirculaire (2014) en de daarin opgenomen uitkeringsfactoren en de effecten van de herijking van het Gemeentefonds.

Bij de bepaling van de accressen voor de jaren 2016 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 dient er aan de lastenkant van de meerjarenraming rekening gehouden te worden met een percentage minimaal gelijk aan dat waarop de mutatie van het BBP is gebaseerd.

In het kader van realistisch ramen verwachten wij dat de gemeenten integraal rekening houden met de budgettaire effecten van de in de Meicirculaire 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 Meicirculaire.

Wij verzoeken u de Meerjarige berekeningen 2015 tot en met 2018 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, ter informatie aan ons toe te sturen.

Bezuinigingsmaatregelen/taakstellingen

Veel gemeenten voeren ingrijpende bezuinigingsmaatregelen uit. Het realiseren daarvan is bepalend of het begrotingsevenwicht kan worden gehandhaafd. Bezuinigingsmaatregelen die in de begroting worden verwerkt, beoordelen wij op hardheid en haalbaarheid. Van u, als hoogste bestuursorgaan van de gemeente, verwachten wij dat de bezuinigingsmaatregelen concreet (op programmaniveau) zijn ingevuld. Ook moet het proces om de maatregelen te effectueren vastliggen. Ervaringen opgedaan met eerdere bezuinigingsoperaties wegen wij in ons oordeel ook mee. Met andere woorden: de financiële gevolgen van maatregelen waarmee u de begroting sluitend wilt maken moeten realistisch en door uw besluitvorming onderbouwd zijn. Is dit naar ons oordeel niet het geval dan zullen deze posten op de gepresenteerde begrotingssaldi in mindering worden gebracht. Deze correctie kan tot gevolg hebben dat er een structureel begrotingstekort ontstaat en tot preventief toezicht leidt.

In de afgelopen jaren hebben gemeenten al meerdere bezuinigingsrondes ingevuld. Cumulatie van diverse maatregelen kan het inzicht voor u als raad vertroebelen. Wij adviseren u in de begroting een overzicht op te nemen van de diverse bezuinigingsmaatregelen waartoe u nu en/of in een eerder stadium hebt besloten en die betrekking hebben op de Begroting 2015 en verder.

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 hoe deze opgelegde taakstelling daadwerkelijk wordt ingevuld. Er moet aannemelijk worden gemaakt dat de verbonden partij of gemeenschappelijke regeling de opgelegde bezuinigingsmaatregel concreet zal invullen.

Schuldpositie gemeenten

De aandacht voor de schuldpositie van de gemeenten is de laatste jaren toegenomen. Een hoge schuldpositie brengt risico's mee. Op de eerste plaats beperkt een hoge leningschuld de flexibiliteit van de begroting. Op de tweede plaats kan een rentestijging van de vaste financieringsmiddelen een probleem vormen voor de budgettaire positie van gemeenten. Wij adviseren u de schuldpositie van uw gemeente historisch en toekomstig in de paragraaf Financiering in beeld te brengen, zodat inzicht in de trend van uw schuldpositie ontstaat. Dit kan onder ander door middel van kengetallen zoals, de debt-ratio, de netto schuldquote en de netto schuld per inwoner. In het najaar van 2013 heeft de VNG een rekenmodel geïntroduceerd waarmee bovengenoemde kengetallen kunnen worden berekend. Voor meer informatie verwijzen wij u naar:

[https://www.vng.nl/onderwerpenindex/gemeentefinancien 'houdbaarheidstest gemeentefinanciën'](https://www.vng.nl/onderwerpenindex/gemeentefinancien%20houdbaarheidstest%20gemeentefinancien).

Negatieve reserves

Reserves mogen geen negatief saldo hebben. Dit voorschrift is de laatste tijd actueel geworden in verband met grondexploitatieverliezen. Een negatieve stand van een reserve moet zo snel mogelijk (en uiterlijk binnen de periode van de meerarenraming) worden weggewerkt. Lukt dit niet, dan komt de gemeente onder preventief toezicht. Wanneer de negatieve stand van de algemene reserve is ontstaan door het (moeten) nemen van verliezen in de grondexploitatie, dan kan de toezichthouder onder voorwaarden de gemeente toestemming geven dit tekort in een langere periode dan vier jaar te saneren. Ook dan komt de gemeente onder preventief toezicht. Hoe lang de periode van saneren is, is vooral afhankelijk van de oorzaak en de omvang van het tekort. Sanering in een periode langer dan tien jaar is echter niet toegestaan. Over de sanering van een negatieve algemene reserve maakt de gemeente afspraken met de toezichthouder. Zijn er nog voldoende an-

dere reserves beschikbaar, dan kunnen deze bijvoorbeeld worden ingezet om het negatieve saldo van een reserve op te heffen.

Grondexploitatie

Gebleken is dat de grondexploitatie voor veel gemeenten in Nederland een substantieel risico betekent. Wij beoordelen de grondexploitatierisico's vooral op basis van uw jaarrekening, maar ook baseren wij ons oordeel op de paragraaf Grondbeleid in de begroting. De mate van het treffen van voorzieningen en het berekenen van de "waarde" van de grondexploitaties wordt voor een groot deel bepaald door het gebruik van parameters. Hiermee wordt de fasering van verkopen, toegerekende rente, kostenindex en opbrengstenindex bedoeld. Een wijziging van elk van de gebruikte parameters kan de berekende "waarde" substantieel beïnvloeden. Het is daarom van groot belang dat gemeenten transparant zijn over welke parameters met welke waarden worden gebruikt. In de paragraaf Grondbeleid kan de gemeente deze duidelijkheid creëren. De meeste gemeenten hebben deze parameters in de afgelopen jaren bijgesteld. De actualiteit van de parameters (naar het inzicht van heden) moet jaarlijks door de raad in de begroting en jaarrekening worden geëvalueerd en eventueel worden herzien.

Voor het geval dat nog niet (voldoende) is gebeurd, vragen wij u concreet:

- uit te gaan van realistische plannen van het aantal uit te geven vierkante meters van onder ander woningbouw en bedrijventerreinen in de diverse bestemmingsplannen;
- realistische kaders te stellen, bijvoorbeeld voor aan de grondexploitatie toe te rekenen rente en kosten;
- afstemming te zoeken met andere gemeenten op regionaal niveau en met (plannen) van externe partijen, inclusief PPS-constructies;
- risico's van PPS-constructies en de eventueel financiële gevolgen daarvan voor uw gemeente in beeld te brengen.

Wanneer op basis hiervan blijkt dat boekwaarden onevenredig hoog op uw balans zijn gewaardeerd, zult u voorzieningen moeten vormen of afwaarderen en hiervoor dekkingsmiddelen aanwijzen.

BBV

Incidentele baten en lasten

De gemeentewet geeft de raad de taak om een begroting vast te stellen die structureel en reëel in evenwicht is. Dit betekent dat tegenover structurele lasten in ieder geval een gelijk bedrag aan structurele baten staat. Dit is een belangrijke voorwaarde om voor repressief toezicht in aanmerking te komen. Voor een oordeel over deze voorwaarde is een transparant overzicht nodig van incidentele baten en lasten die het begrotingssaldo beïnvloeden. Het BBV schrijft dit meerjarige overzicht voor, maar het ontbreekt toch nog (of is ontoereikend) bij een aantal gemeenten. Wij verzoeken u een dergelijk meerjarig overzicht op te nemen, zodat ook u het structurele saldo van de begroting en meerjarenraming kunt bepalen.

Paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen.

Volgens het BBV artikel 12, tweede lid, moet in de begroting ten aanzien van het onderhoud van tenminste 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 vastgesteld 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 het 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. Ook dienen de maatregelen, die getroffen worden om de achterstanden in te halen, benoemd te worden.

Overige ontwikkelingen

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. Deze is te vinden op

<http://www.vanmeernaarbeter.nl/bibliotheek/handreiking-paragraaf-demografische-ontwikkeling>. Op de website www.vanmeernaarbeter.nl is meer informatie te vinden over krimp.

Schatkistbankieren

De Eerste Kamer heeft in december 2013 ingestemd met de Wet verplicht schatkistbankieren voor decentrale overheden. Deze wet (ingangsdatum 31 december 2013) bepaalt dat decentrale overheden hun overtollige liquide middelen aanhouden bij het Ministerie van Financiën.

De wet vermindert het financieel risico van decentrale overheden. De Nederlandse Staat hoeft bovendien voor zijn financieringsbehoefte minder te lenen op de kapitaalmarkt, wat zich vertaalt in een verlaging van de staatsschuld. Decentrale overheden mogen (tegen een marktconform tarief) tevens hun overtollige liquide middelen uitzetten bij andere decentrale overheden. Decentrale overheden mogen uitsluitend leningen aantrekken, middelen uitzetten en garanties verlenen ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak. Tevens is er sprake van een overgangsregeling en een "doelmatigheidsdrempel".

De impact per decentrale overheid zal, afhankelijk van de financiële positie, sterk verschillen. Decentrale overheden moeten voor de meerjarenbegroting bepalen welke financiële gevolgen het schatkistbankieren heeft. In maart 2013 heeft het Ministerie van Financiën bekendgemaakt welke rentes mogelijk worden aangehouden tot en met 2017, zodat de decentrale overheden hiermee rekening kunnen houden.

Het verstrekken van leningen uit hoofde van de publieke taak blijft mogelijk (ook na de introductie van het schatkistbankieren) indien de verstrekking aan een organisatie binnen de EMU-sector is. Gemeenten bepalen zelf wat onder een publieke taak wordt verstaan. De wetwijziging zal verankerd moeten worden in het treasurystatuut van de gemeenten.

Paragraaf Taakstellingen en reserveringen (optioneel)

In de paragrafen in de begroting worden onderwerpen behandeld die van belang zijn voor het inzicht in de financiële positie. Nu bijna alle gemeenten staan voor grote bezuinigingsoperaties, takendiscussies en financiële onzekerheden zoals de decentralisaties geven wij

u in overweging het integrale beeld van de opgenomen bezuinigingen/taakstellingen in de programma's en/of nog openstaande taakstellingen in de meerjarenraming op te nemen in een paragraaf Taakstellingen en reserveringen. Ook kunnen in de paragraaf eventuele reserveringen (inschattingen of al vrij gemaakte begrotingsruimte) voor toekomstige financiële onzekerheden opgenomen worden. Dit ter verbetering van het inzicht in uw financiële positie.

Tot slot

Mocht u naar aanleiding van deze brief nog vragen hebben dan kunt u deze stellen aan uw ambtelijke toezichthouder, de heer J. Jumelet (0592) 36 54 58 of mevrouw J.K. van der Laan (0592) 36 56 75.

Gemeenten met financiële problemen, die bijzondere maatregelen vergen, verzoeken wij zo spoedig mogelijk met ons hierover in contact te treden.

Een afschrift van deze circulaire zenden wij aan het college van Burgemeester en Wethouders van uw gemeente.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Drenthe,



, secretaris

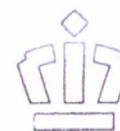


, voorzitter

wa/coll.

Afschrift aan het college van Burgemeester en Wethouders van Midden-Drenthe,
Postbus 24, 9410 AA Beilen

provincie **D**renthe



TNT Post
Port betaald
Port Payé
Pays-Bas



Z14PP 9410AA 24

