

Aan de raden van de gemeenten in  
De provincie Noord-Brabant

Brabantlaan 1  
Postbus 90151  
5200 MC 's-Hertogenbosch  
Telefoon (073) 681 28 12  
Fax (073) 680 76 80  
www.brabant.nl  
IBAN NL86INGB0674560043

Bereikbaarheid  
openbaar vervoer en fiets:  
www.brabant.nl/route

**Onderwerp**

Begrotingscirculaire 2019

Geachte raadsleden,

Door erop toe te zien dat de lokale overheden hun maatschappelijke taken goed uitvoeren, dragen we bij aan een bestendig en veilig Brabant met een sterk openbaar bestuur. Een bestuur waar de inwoners op kunnen vertrouwen. Respect voor de eigen verantwoordelijkheid van besturen is het uitgangspunt.

In het kader van onze interbestuurlijke toezichtstaak informeren wij u jaarlijks over de belangrijkste aspecten van de volgende (meerjaren)begroting. In het verleden stuurden wij een afzonderlijke begrotingscirculaire aan de raad en aan het college. Deze jaarlijkse circulaire bevatte enerzijds (wettelijke) bepalingen over het structureel en reëel evenwicht van de begroting, welke aspecten een rol spelen bij het bepalen van het structureel en reëel evenwicht en de communicatie over de vorm van toezicht. Anderzijds bevatte de begrotingscirculaire relevante ontwikkelingen van het Besluit begroting en verantwoording (BBV) en overige actualiteiten.

In mei 2019 wordt het nieuwe Gemeenschappelijk financieel toezichtkader (GTK) vastgesteld. Direct na vaststelling sturen wij het nieuwe GTK naar u toe. In dit nieuwe GTK zijn de vaste onderwerpen opgenomen die ieder jaar in de begrotingscirculaire terugkwamen. Die vaste onderwerpen worden vanaf nu niet meer opgenomen in de begrotingscirculaire. De circulaire bevat nog wel de relevante ontwikkelingen van het BBV en de overige actualiteiten die voor u van belang zijn voor het opstellen/vaststellen van de begroting. Deze begrotingscirculaire is daarmee kleiner van omvang dan u in het verleden van ons gewend was. Gezien de geringere omvang maken we geen afzonderlijke begrotingscirculaire meer voor de raad en het college. In deze circulaire, gericht

**Datum**

26 april 2019

**Ons kenmerk**

4514462/C2244774

**Uw kenmerk**

-

**Contactpersoon**

T.C. (Teco) Noordegraaf

**Telefoon**

(073) 680 83 50

**Email**

tnoordegraaf@brabant.nl

**Bijlage(n)**

-

aan de raad, staat informatie die van belang is voor het vaststellen van de (meerjaren)begroting, maar ook informatie die van belang is voor het opstellen van de begroting, dus wellicht meer bestemd voor het college. Daarom sturen wij een kopie van deze circulaire naar het college.

Wij attenderen u ook op onze brief over de begroting 2019, waarin eventueel specifieke aandachtspunten voor u opgenomen zijn.

**Datum**

26 april 2019

**Ons kenmerk**

4514462/C2244774

## **1. Ontwikkelingen Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten**

De commissie BBV geeft in notities aan op welke wijze bepaalde onderwerpen in de begroting verwerkt kunnen of moeten worden. Kan, omdat de regelgeving meerdere verwerkingsopties toestaat en moet als de regelgeving verplicht tot een bepaalde verwerkingwijze. De [BBV-notities](#) bevatten dan ook aanbevelingen ('kan') en stellige uitspraken ('moet') voor de juiste toepassing en uitvoering van het BBV. In 2018 is onder andere de notitie structurele en incidentele baten en lasten gepubliceerd.

### Notitie structurele en incidentele baten en lasten

Doel van deze notitie is om het onderscheid tussen incidentele en structurele baten en lasten te verduidelijken, zodat de begrippen 'incidenteel' en 'structureel' meer eenduidig toegepast worden. Deze verduidelijking vindt plaats door middel van een algemeen kader en diverse uitgewerkte (niet limitatieve) voorbeelden.

In de [Notitie structurele en incidentele baten en lasten](#) zijn onder andere de volgende aandachtspunten opgenomen:

- Een apart, zelfstandig leesbaar hoofdstuk (twee) specifiek gericht op raadsleden. Benadrukt wordt dat (voor raadsleden) het inzicht in de financiële positie van groot belang is om een goed beeld te hebben van het structureel begrotingssaldo.
- Algemeen uitgangspunt van deze notitie is, dat een gemeente structurele taken uitvoert en daarvoor structurele baten en lasten raamt in de begroting. Structurele baten en lasten zijn dus de regel, incidentele baten en lasten zijn de uitzondering.
- De stellige uitspraak dat het verplicht voorgeschreven overzicht van incidentele baten en lasten een nadere toelichting vereist.
- De aanbeveling om in de financiële verordening een grensbedrag op te nemen vanaf welke omvang incidentele baten en lasten afzonderlijk gespecificeerd worden in het overzicht.
- De aanbeveling om het structureel saldo overzichtelijk in de begroting te presenteren en hiervoor gebruik te maken van het in de notitie opgenomen voorbeeld (zie de tabel die hiervoor is opgenomen in hoofdstuk 3, het kopje Structureel evenwicht).

Het is noodzakelijk voldoende aandacht te besteden aan de kwaliteit en volledigheid van het overzicht van incidentele baten en lasten. Er wordt in de notitie vanuit gegaan dat in principe alle baten en lasten structureel van aard zijn. Incidentele baten en lasten zijn uitzondering en dienen toegelicht te worden. Om te kunnen bepalen wat er nu wel en niet als uitzondering (incidenteel) aangemerkt kan worden, biedt deze notitie, door middel van een algemeen kader en diverse voorbeelden, een verduidelijking.

**Datum**

26 april 2019

**Ons kenmerk**

4514462/C2244774

Uit ons onderzoek van de begroting 2019 blijkt dat een aantal gemeenten de volgende lasten als incidenteel hebben opgenomen, terwijl deze lasten volgens de nieuwe notitie structurele en incidentele baten en lasten als structurele lasten moeten worden aangemerkt.

- Lasten die verband houden met voorziene, regelmatig terugkerende verkiezingen. Alleen onverwachte verkiezingen (bijvoorbeeld als het kabinet valt) leiden tot incidentele lasten.
- In het kader van onderhoud wegen vindt er om het jaar een wegeninspectie plaats. De lasten van dergelijke wegeninspecties zijn vooraf in te schatten, er is geen eindtijd bekend en vallen daarom onder de structurele lasten.
- Lasten in verband met het actualiseren van bestemmingsplannen.

Ook komt het voor dat gemeenten gedurende een bepaalde (college)periode hogere lasten opnemen in het overzicht van incidentele baten en lasten wegens intensivering van beleid. Het feit dat de raming, wegens intensivering van beleid, jaarlijks fluctueert, betekent niet per definitie dat deze hogere lasten als incidenteel aangemerkt mogen worden. De aard van de raming blijft veelal structureel. De lasten vloeien namelijk vaak voort uit een structurele taak en kunnen daarom op basis van de nieuwe notitie niet (meer) als incidenteel aangemerkt worden.

Wij zullen de uitgangspunten van de notitie structurele en incidentele baten en lasten betrekken bij ons oordeel over het structureel en reëel in evenwicht zijn van de (meerjaren)begroting 2020-2023.

## **2. Specifieke onderwerpen**

### *Decentralisaties Sociaal Domein*

De taken binnen het sociaal domein worden nu enkele jaren uitgevoerd door gemeenten. Het algemene beeld is dat over de uitvoering van de daadwerkelijke zorg weinig klachten zijn. Het is van belang dit ook zo te houden. De zorg is een belangrijke overheidstaak.

Wel bestaan er zorgen over het financiële beeld. Tot een jaar geleden gingen veel gemeenten nog uit van budgettaire neutraliteit. Deze lijn wordt steeds meer verlaten. Veel gemeenten ramen de taken (inclusief de te nemen maatregelen) reëel. Door het reëel rammen van de taken wordt het financiële resultaat, veelal

een tekort, zichtbaar. De tekorten doen zich voornamelijk voor bij het onderdeel Jeugd.

Het is onze rol als toezichthouder om te beoordelen of de ramingen in de (meerjaren)begroting voor het sociaal domein reëel zijn en welke risico's gemeenten lopen. Daarbij betrekken wij de realisatie van de laatste jaarrekeningen, de verwachte realisatie voor het jaar 2019 en de verslagen van de accountant.

Voor de begroting 2020 gaan wij ervan uit dat alle gemeenten reëel ramen. De reële ramingen gelden niet alleen voor de uitgaven maar ook voor de bezuinigingsmaatregelen en taakstellingen. Deze zullen wij toetsen op hardheid en haalbaarheid.

De lasten van de decentralisaties in het sociaal domein hebben (in principe) een structureel karakter. Deze structurele lasten dienen daarom gedekt te worden door structurele dekkingsmiddelen. Alleen als de gemeente kan aantonen dat er sprake is van eenmalige lasten, bijvoorbeeld eenmalige lasten om de transformatie mogelijk te maken, vinden wij het acceptabel dat de gemeente hiervoor incidentele dekkingsmiddelen inzet. Wij gaan ervan uit dat de gemeente deze incidentele lasten (en baten) ook opneemt op het verplichte overzicht van incidentele baten en lasten in de (meerjaren)begroting 2020-2023.

Decentralisaties worden vaak in samenwerking opgepakt. Maar de deelnemende gemeenten blijven wel verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid. Wordt het budget overschreden? Dan kan dit aan de deelnemende gemeenten worden doorberekend. De financiële risico's kunnen dan groot zijn. Maak daarom goede afspraken met de organisatie die deze taken voor u uitvoert. Deze afspraken kunnen gaan over: de manier van werken, de periodieke informatievoorziening, de manier van verantwoording en de manier waarop u kunt bijsturen.

#### Opschuivend sluitend meerjarenperspectief

Bij de beoordeling van het structureel en reëel evenwicht, beoordelen wij of er sprake is van een opschuivend perspectief. Daarmee bedoelen wij, dat het niet toegestaan is om ieder jaar opnieuw een (meerjaren)begroting aan te bieden waarbij uitsluitend de laatste jaarschijf in evenwicht is. Is er in uw (meerjaren)begroting alleen structureel en reëel evenwicht in de laatste jaarschijf (2023)? Dan beoordelen wij of er sprake is van opschuivend sluitend meerjarenperspectief. Dit is het geval als ook bij de begroting 2019 alleen de laatste jaarschijf (2022) structureel en reëel in evenwicht was. In dat geval moeten bij de begroting 2020 minimaal de laatste twee jaarschijven (2022 en 2023) structureel en reëel in evenwicht zijn.

#### Lasten nieuw beleid/(her)investeringen

**Datum**

26 april 2019

**Ons kenmerk**

4514462/C2244774

Een gemeente moet in staat zijn om de volledige jaarlijkse lasten, die voortvloeien uit een voorgenomen (her)investering, op te vangen binnen een structureel sluitende (meerjaren)begroting. In het kader van reëel ramen behoeft in het eerste jaar niet de volledige jaarlast van de nieuwe (her)investering te worden opgenomen. Het verschil tussen de volledige kapitaallasten en de geraamde kapitaallasten merken wij aan als een incidenteel voordeel. Bij de verantwoording van dit incidenteel voordeel verdient de bruto methode de voorkeur vanwege de inzichtelijkheid. De volledige kapitaallasten worden dan structureel geraamd en het incidenteel voordeel neemt u op in het overzicht van incidentele baten en lasten. Een andere optie is om dit eenmalige voordeel niet feitelijk te ramen, maar (extra comptabel) in mindering te brengen bij de presentatie van de structurele begrotingssaldi. Ook dan blijkt of u de volledige jaarlijkse lasten op kunt vangen binnen een structureel sluitende (meerjaren)begroting.

**Datum**

26 april 2019

**Ons kenmerk**

4514462/C2244774

Ruimte onder het BCF-plafond

De bevoorschotting van de ruimte onder het BTW Compensatie Fonds (BCF-plafond) vindt met ingang van 2019 plaats van oktober tot en met december. De uitbetaling van de ruimte onder het BCF-plafond loopt dus niet meer mee met de periodieke voorschotten van de algemene uitkering vanaf januari. Deze aanpassing houdt ook in dat de ruimte onder het BCF-plafond niet meer geraamd wordt in de algemene uitkering, maar afzonderlijk wordt geraamd. Vorig jaar leverde deze gewijzigde werkwijze tot veel onduidelijkheid. Gemeenten vroegen toen aan ons wat wij als toezichthouder een reële raming vonden van de ruimte onder het BCF-plafond in de (meerjaren)begroting. Helaas is er toen in de afstemming van de toezichthouders met het Ministerie van BZK en de VNG geen eensluidend concreet standpunt ingenomen. Dit betreuren wij. Om dit in de toekomst te voorkomen wordt door het Ministerie van BZK, de VNG en de toezichthouders bezien om voortaan (gezamenlijk) nadere richtlijnen op te stellen voor de wijze waarop de ruimte onder het BCF-plafond reëel geraamd kan worden. De verwachting is dat bij het publiceren van de meicirculaire 2019 er een gezamenlijke eensluidende richtlijn gegeven wordt om zo een reële raming van de ruimte onder het BCF-plafond in de komende (meerjaren)begroting op te kunnen nemen. Wanneer het onverhoopt toch niet lukt om een gezamenlijk standpunt in te nemen, zullen wij net als vorig jaar een eigen standpunt innemen wat een reële raming van de ruimte onder het BCF-plafond is. Wij zullen in dat geval ons standpunt direct na het publiceren van de meicirculaire met u communiceren.

Omgevingswet

De minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft de Tweede Kamer laten weten, dat de Omgevingswet per 1 januari 2021 ingaat. De ingangsdatum van 1 juli 2019 is hiermee van de baan.

Deze wet bundelt de wetgeving en de regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Er komt hiermee één integrale wet die ontwikkeling in de

fysieke leefomgeving stimuleert en kwaliteit borgt. De gebruikers staan hierbij centraal. De gevolgen van deze wet zullen groot zijn voor alle gemeenten. Denk bijvoorbeeld aan het behandelen van vergunningaanvragen volgens het beginsel: één loket, één procedure en één vergunning. Dit heeft gevolgen voor interne procedures en mogelijk ook voor de organisatie. Het is dan ook van groot belang om een goede inschatting te maken van wat er op uw gemeente afkomt, zodat u zich adequaat op deze wet kunt voorbereiden. Daarbij past ook de vraag wat de financiële gevolgen voor uw gemeente zullen zijn. Denk bijvoorbeeld aan de personele inzet en begeleiding van het implementatieproces, opleiding van de medewerkers, ICT, ontwikkelen van de omgevingsdocumenten etc. Wij gaan ervan uit dat u in de (meerjaren)begroting 2012-2023 rekening houdt met de hieruit voortvloeiende financiële consequenties.

Voor meer informatie over de invoering van de Omgevingswet verwijzen wij naar het Programma Aan de slag met de Omgevingswet:

<http://aandeslagmetdeomgevingswet.nl>.

#### BTW (Belasting Toegevoegde Waarde) en sport

Door de wetwijziging uitbreiding btw-sportvrijstellingen in 2019 vervalt het recht op aftrek van btw voor gemeenten en andere exploitanten zonder winstoogmerk. Omdat de exploitanten tegen 6% (te betalen) btw-tarief een sportaccommodatie ter beschikking konden stellen en de aftrekbare btw op de kosten meestal 21% bedroeg levert dit voor de exploitanten een nadeel op en voor de Rijksoverheid een voordeel. Omdat de wetwijziging voortkomt uit Europese regelgeving en het geen bezuinigingsmaatregel is wil het kabinet deze gelden terug te laten vloeien naar de gedupeerden. Daarvoor zijn twee regelingen in het leven geroepen:

- De 'Regeling specifieke uitkering stimulering sport': gemeenten kunnen in de periode 2019-2023 een bijdrage aanvragen voor bestedingen inzake sportactiviteiten waarvoor geen recht op aftrek van voorbelasting bestaat. Deze specifieke uitkering bedraagt ten hoogste 17,5 procent van de gerealiseerde bestedingen.
- De regeling 'Subsidieregeling stimulering bouw en onderhoud sportaccommodaties': vanaf 1 januari 2019 t/m 2023 is een subsidiepot beschikbaar, bedoeld voor de bouw en het in standhouden van sportaccommodaties, het beheer ervan en de aanschaf en onderhoud van sportmaterialen. Dit betekent feitelijk een teruggaaf van zo'n 20 procent van de investering.

De gevolgen van de wetwijziging kunnen van invloed zijn op de exploitatie van uw begroting.

### **3. Tot slot**

#### Inzenden van uw begroting per post of digitaal

U kunt uw begrotingen, maar ook voor wijzigingen in begrotingen, jaarrekeningen en andere wettelijk verplichte documenten per post of digitaal

#### **Datum**

26 april 2019

#### **Ons kenmerk**

4514462/C2244774

inzenden. Zorg er bij digitale inzending voor dat u stukken toestuurt die wij goed kunnen archiveren. Op die manier blijft voor de toekomst duidelijk wat de besluitvorming is geweest. Een raadsbesluit met bijvoorbeeld alleen een link naar informatie op een website of app is niet voldoende. Zowel de fysieke als de digitale begroting en jaarrekening dienen qua vorm en inhoud aan de wettelijke eisen te voldoen.

**Datum**

26 april 2019

**Ons kenmerk**

4514462/C2244774

Op [brabant.nl](http://brabant.nl) staan diverse actualiteiten op het gebied van financieel toezicht. Hebt u vragen over deze circulaire dan kunt u contact opnemen met de heer T.C. (Teco) Noordegraaf van ons team IBT financieel toezicht. Hij is op maandag tot en met donderdag tijdens kantooruren bereikbaar via telefoonnummer 073-6808350. U kunt ook contact opnemen met de contactambtenaar voor uw gemeente.

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant,  
namens deze,



R. Heijmerink,  
programmamanager Interbestuurlijk Toezicht

In verband met geautomatiseerd verwerken is dit document digitaal ondertekend.