Provincie Noord-Holland
POSTBUS 3007 | 2001 DA HAARLEM

Aan de gemeenteraden van de Noord-Hollandse gemeenten
Koggenland
Postbus 21
1633 ZG Avenhoorn

Gedeputeerde Staten
Uw contactpersoon
mw. W.J.C. de Wit-Scholten
AD/KAB/KAB

Telefoonnummer 023 514618
scholtenw@noord-holland.nl

Betreft: Kaderbrief Financieel Toezicht 2021

Verzenddatum
26-5-2020

Kenmerk
1430349/1430493

Uw kenmerk

Geachte raad,

Zoals wellicht bekend moeten wij ieder jaar beslissen of een gemeente onder de werking van het zogenoemde preventieve financieel toezicht moet komen. Onze besluiten daartoe richten zich primair op het al dan niet aanwezig zijn van een structureel en reëel begrotingsevenwicht. Net als vorig jaar informeren wij met deze brief over een aantal toetsaspecten en ontwikkelingen waaraan wij bij uw eerstvolgende begroting nadrukkelijk aandacht zullen besteden. Het is belangrijk deze informatie te betrekken bij (zo mogelijk nog de kaderstelling en) het vaststellen van uw begroting.

Uitgangspunt voor de beoordeling van uw begroting 2021 is het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader (GTK 2020 Gemeenten) dat u vorig jaar van ons heeft ontvangen en voor het eerst is toegepast voor de begroting 2020. Wij begrijpen echter dat in deze periode van onzekerheden het moeilijk zal zijn een aantal verwachtingen in cijfers te vangen. Desalniettemin zullen wij het financieel toezicht op reguliere wijze moeten blijven uitvoeren. Vanzelfsprekend zullen wij met in achtneming van de ontwikkelingen wel zo veel mogelijk maatwerk leveren daar waar nodig.

Als u verwacht dat u voor 2021 niet in staat zult zijn een structureel en reëel sluitende begroting vast te stellen, dan verzoeken wij u ons hierover in een zo vroeg mogelijk stadium te informeren.

Ontwikkelingen Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

De commissie BBV geeft in notities aan op welke wijze bepaalde onderwerpen in de begroting verwerkt kunnen of moeten worden. Als de regelgeving u verplicht tot een bepaalde verwerkingswijze, is hier in de BBV-notities een stellige uitspraak over opgenomen. Deze stellige uitspraken hebben dus een dwingend karakter. Als de regelgeving meerdere verwerkingsopties toestaat, is voor de juiste toepassing en uitvoering van het BBV een aanbeveling in de BBV-notities opgenomen.

Postbus 3007
2001 DA Haarlem
Telefoon (023) 514 3143

Houtplein 33
2012 DE Haarlem
www.noord-holland.nl
Kvk-nummer 34362354
Btw-nummer NL.0010.03.124.B.08

Notitie Materiële vaste activa
De Notitie Materiële vaste activa is geactualiseerd en in januari 2020 door de commissie BBV gepubliceerd. De belangrijkste wijziging heeft betrekking op de verplichting om bij achterstallig onderhoud een voorziening te vormen. In de vorige Notitie Materiële vaste activa werd nog de mogelijkheid geboden om het achterstallig onderhoud financieel in te lopen binnen een termijn van vier jaar wanneer een gemeente onvoldoende middelen heeft om een dergelijke voorziening in één keer te vormen. In de geactualiseerde notitie is deze mogelijkheid komen te vervallen. Het is niet langer toegestaan om bij onvoldoende financiële middelen een termijn van vier jaar te hanteren voor het vormen van de voorziening. De stellige uitspraak, die betrekking heeft op achterstallig onderhoud, is daartoe ingekort tot:

- In geval van achterstallig onderhoud waarbij sprake is van kapitaalvernietiging en/of onveilige situaties wordt op basis van artikel 44 lid 1a BBV een voorziening gevormd.

Wanneer een gemeente onvoldoende financiële middelen heeft om een voorziening achterstallig onderhoud te vormen zal dit tot een negatieve algemene reserve kunnen leiden.

De commissie voorziet in de loop van 2020 actualisering van onder andere de volgende notities:
- Meerjarig financieel inzicht
- Kadernota rechtmatigheid (aanpassingen n.a.v. rechtmatigheidsverantwoording door het college m.i.v. de jaarrekening 2021)
- Rente
- Lasten en baten (incidenteel, subsidies e.d.)
- Lokale heffingen

Inzicht in de structurele begrotingspositie
Om vast te kunnen stellen dat er sprake is van structureel evenwicht, is het belangrijk dat er inzicht bestaat welke baten en lasten incidenteel zijn. Het verplichte meerjarig overzicht van incidentele baten en lasten geeft dat inzicht. Daarbij is de kwaliteit van de volledigheid van dit overzicht van essentieel belang. Er wordt in de Notitie structurele en incidentele baten en lasten van de Commissie BBV (30 augustus 2018) vanuit gegaan dat in principe alle baten en lasten structureel van aard zijn. Incidentele baten en lasten zijn de uitzondering en dienen in de begroting toegelicht te worden.

Bij het onderzoek van de begroting 2020 van de gemeenten is ons opgevallen dat de notitie structurele en incidentele baten en lasten nog niet altijd goed wordt toegepast in de begroting. Met name de toelichting op de opgenomen posten is vaak onvoldoende compleet en/of helder om te kunnen beoordelen of er inderdaad sprake is van een uitzondering die rechtvaardigt dat de posten als incidenteel aangemerkt kunnen/moeten worden. Het doel van de Notitie structurele en incidentele baten en lasten, namelijk het meer eenduidig toepassen van de begrippen 'incidenteel' en 'structureel', is naar onze mening nog niet helemaal bereikt. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door het feit dat het BBV geen scherpe definitie geeft van de begrippen 'incidenteel' en 'structureel'. Bovendien laat het BBV ruimte voor (interpretatie)verschillen, omdat dit past bij de eigen beoordeling van de lokale omstandigheden (principle based). Gemeenten benutten deze ruimte in (te) grote mate, hetgeen leidt tot discussies tussen de gemeenten en de toezichthouder. Om deze discussies te beperken

zijn wij voornemens om een (ambtelijke) handreiking op te stellen die gebruikt kan worden door de vakspecialisten bij de voorbereiding van de begroting en jaarstukken. Wij verwachten deze handreiking uiterlijk eind 2020 gereed te hebben.

Ook zien wij dat een aantal mutaties aan reserves als structurele mutaties is opgenomen waarvan wij niet direct kunnen vaststellen of deze daadwerkelijk structureel van aard zijn. In de toelichting op de wijziging van het BBV in 2013 is gesteld dat in principe alle toevoegingen en onttrekkingen aan reserves incidenteel van aard zijn. Alle mutaties aan reserves maken daarom in principe onderdeel uit van het overzicht incidentele baten en lasten. Structurele mutaties aan reserves zijn de uitzondering en dienen te zijn opgenomen op het overzicht van beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves.

Bij het begrotingsonderzoek 2021 gaan we toetsen hoe het 'overzicht van incidentele baten en lasten' maar ook het 'overzicht beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves' zich verhouden tot de Notitie structurele en incidentele baten en lasten. Dit kan eventueel gevolgen hebben voor ons oordeel over het structurele saldo van uw begroting.

Wij dringen erop aan voldoende aandacht te besteden aan de kwaliteit en de volledigheid van het overzicht van incidentele baten en lasten en ook het overzicht van beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves.

Sociaal domein

Bij het onderzoek van de begroting 2020 is gebleken dat veel gemeenten moeite hadden met de financiën op orde krijgen. Het Rijk heeft met de VNG afgesproken dat in het najaar van 2020 nieuw onderzoek is afgerond. Naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek jeugdzorg, de ontwikkelingen van het gemeentelijk beleid en de besluitvorming van het volgende kabinet zal de situatie in 2022 en 2023 duidelijk worden.

Voor de beoordeling omtrent het sociaal domein blijven vooralsnog richtlijnen van vorig jaar (begroting 2020) voor de begroting 2021 van kracht. Deze zijn de volgende:

- De extra middelen jeugdzorg voor de jaren 2019 tot en met 2021, die onderdeel uitmaken van de algemene uitkering, worden als structurele dekking aangemerkt.
- Voor de jaren 2022, 2023 en 2024 kan door de gemeente een stelpost 'Uitkomst onderzoek jeugdzorg' geraamd worden: per gemeente naar rato van de € 300 miljoen (in 2021).
- Voorwaarde hierbij is dat de gemeente zelf maatregelen neemt in het kader van de transformatie rondom jeugdzorg en ggz die zijn gericht op beheersing van de kosten.

Als toezichthouder beoordelen wij of de ramingen in de (meerjaren)begroting voor het sociaal domein reëel zijn en welke risico's gemeenten lopen. Daarbij betrekken wij tenminste de realisatie van de laatste jaarrekeningen, de verwachte realisatie voor het jaar 2020 en de verslagen van de accountant.

BTW compensatiefonds

Met ingang van het begrotingsjaar 2019 is de wijze van verwerking van de ruimte onder het plafond van het BTW-compensatiefonds (BCF) in de raming van de algemene uitkering gewijzigd. Waar voorheen het fonds was opgenomen in de meicirculaire is het nu aan de gemeenten om zelf een reëel bedrag te ramen voor het BCF.
Voor een goede raming van de ruimte onder het plafond BCF is inzicht nodig in de toekomstige ontwikkeling in de omvang van het BCF en vooral in de toekomstige declaraties. Om een niet onderbouwde oplopende raming van de ruimte onder het plafond BCF te voorkomen biedt de ruimte na de laatst bekende declaraties om die reden het meest houvast als raming voor de komende jaren. Het ministerie van BZK heeft in afstemming met VNG en provinciale toezichthouders een advies opgesteld over de wijze waarop de ruimte onder het plafond BCF door gemeenten kan worden opgenomen als verwachte bate. Dit advies luidt:
Gezien de onzekerheid over de toekomstige ontwikkeling van de ruimte onder het plafond BCF, adviseren we om voorzichtigheid in acht te nemen door een raming op te nemen, die maximaal gebaseerd is op de meest recente, gerealiseerde ruimte onder het plafond BCF. Voor de begroting 2021 is dit de realisatie 2019.
Als provinciale toezichthouders gebruiken wij dit advies wederom als richtlijn bij het beoordelen van de (meerjaren)begroting 2021-2024.

Rechtmatigheidsverantwoording college

Momenteel verstrekken accountants een controleverklaring met een oordeel inzake getrouwheid en rechtmatigheid bij de jaarrekeningen van gemeenten. Dit gaat veranderen. Met ingang van 2021 moet het college zelf verantwoording afleggen over de rechtmatigheid van de jaarrekening. De accountant krijgt hierdoor een andere rol en zal vanaf het boekjaar 2021 geen oordeel meer geven over de rechtmatigheid in zijn controleverklaring. De accountant geeft dan nog een controleverklaring af met alleen een oordeel inzake de getrouwheid van de jaarrekening, inclusief de rechtmatigheidsverantwoording door het college van burgemeester en wethouders die in de jaarrekening wordt opgenomen. De rechtmatigheidsverantwoording wordt een onderdeel van de getrouwheidsverklaring van de accountant.
De Commissie BBV draagt zorg voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV. De commissie heeft een modeltekst gepubliceerd voor de rechtmatigheidsverantwoording die gemeenten (gemeenschappelijke regelingen) opnemen in de jaarrekening. Het ministerie van BZK heeft in februari 2020 het wetsvoorstel voor consultatie aangeboden. De formele VNG-reactie op het wetsvoorstel (incl. de rechtmatigheidsverantwoording) zal hierop volgen.

De rechtmatigheidsverantwoording heeft gevolgen voor de (interne) verantwoording binnen uw gemeentelijke huishouding. Het is belangrijk dat u nu al bezig bent met deze ontwikkelingen en dat u zorgt voor voldoende grip op uw interne processen en de bijbehorende financiële huishouding. Gemeenten moeten zelf aantonen dat ze budgetten rechtmatig hebben besteed en het college moet hierover verantwoording afleggen.

Ook is het van belang te onderzoeken waar de onderlinge verantwoordelijkheden liggen, tussen raad, college, ambtelijke organisatie en accountant.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,
namens dezen,

sectormanager Kabinet,
mw. mr. H.W. Verschuren

Deze brief is digitaal vastgesteld en daarom niet ondertekend.