Provincie Overijssel
Luttenbergstraat 2
Postbus 10078
8000 GB Zwolle
Telefoon 038 499 88 99
Fax 088 118 86 71
overijssel.nl
postbus@overijssel.nl

KvK 51048329
IBAN NL45 RABO 0397 3411 21

Inlichtingen bij
Dhr. H. Steijn
Telefoon 038 499 74 02
H.Steijn@overijssel.nl

22 APR 2021

Algemeen Bestuur
GBLT
Postbus 1098
8001 BB ZWOLLE

Datum	Kenmerk	Bijlagen	Uw brief	Uw kenmerk
20.04.2021	2021/0075698			

Onderwerp: Informatie voor uw begroting 2022 en meerjarenraming 2023-2025

Geacht bestuur,

Zoals ieder jaar ontvangt u ook dit jaar een begrotingsbrief van ons. Deze is van belang voor uw begroting 2022 en meerjarenraming 2023-2025.

Wij beoordelen uw begroting en meerjarenraming
In de bijlage leest u hoe wij dat doen. U leest hier over het proces Financieel Toezicht, over de begrotingsrichtlijnen en over de toetsingsaspecten die wij hanteren als wij uw begroting beoordelen. Wilt u deze stukken digitaal lezen? Dan kunt u ze terugvinden op onze site; www.overijssel.nl/begrotingscirculaire.

Houd u rekening met de onderwerpen die in de bijlage zijn opgenomen
Een aantal van de onderwerpen zijn nieuw of zijn aangescherpt. Het gaat dan om de volgende onderwerpen:
- Covid-19
- Herijking gemeentefonds/verdelingssystematiek
- Sociaal domein
- Ontwikkelingen Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten
- Inzicht in de structurele begrotingspositie
- Taakstellingen
- Onderhoud kapitaalgoederen
- Weerstandsvermogen en risicobeheersing
- Omgevingswet en -visie
- Duurzaamheid/energietransitie/klimaat
- Gemeenschappelijke regelingen.

We zien graag terug in uw begroting, indien voor u van toepassing, op welke manier u hier rekening mee houdt.

Lees ook meer in de digitale flyer op www.overijssel.nl/financieeltoezicht
Hierin leggen we kort uit wat het financieel toezicht inhoudt.

Datum verzending

21 APR. 2021

provincie Overijssel

U kunt de financiën van de Overijsselse gemeenten met elkaar vergelijken
Dat kan met de dataviewer gemeentefinanciën, Gemeentecheck Overijssel - Provincie Overijssel. De selectie-assistent kan u daarbij helpen. Per onderwerp en/of jaar kunt u daarbij Overijsselse gemeenten met elkaar vergelijken op het gebied van financiën.

Bel gerust als u nog vragen heeft
Wij helpen u graag. U kunt daarvoor op werkdagen contact opnemen met Hans Steijn. Dit kan telefonisch (tel.nr.: 038 - 499 74 02) of via de mail (H.steijn@overijssel.nl).

Gedeputeerde Staten van Overijssel,

voorzitter,

A.P. Heidema

secretaris,

N. Versteeg

BEGROTINGSCIRCULAIRE 2021 GEMEENTEN

Inhoud

Inleiding 2
1 Wij bepalen de vorm van toezicht 3
2. Actuele onderwerpen 5
Covid-19 5
Herijking gemeentefonds/verdelingssystematiek 5
Sociaal Domein 6
3. Ontwikkelingen Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) 7
Notitie Rechtmatigheidsverantwoording 7
Notitie Meerjarig financieel inzicht 7
Notitie Hoofdlijnen van het BBV 7
Actualisering Notities 8
4. Specifieke onderwerpen 8
Inzicht in de structurele begrotingspositie 8
Taakstellingen 8
Onderhoud kapitaalgoederen 9
Weerstandsvermogen en risicobeheersing 9
Omgevingswet en -visie 10
Omgevingswet 10
Omgevingsvisie 10
Financiële gevolgen voor uw gemeente 10
Duurzaamheid/energietransitie/klimaat 11
Gemeenschappelijke regelingen 11
Gemeentelijke bijdragen 11
Toezichtkader Gemeenschappelijke regelingen 11
Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen 12
5. Agenda toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht 12
6. Tot slot 13

Inleiding

Ieder jaar ontvangt u relevante en actuele informatie over de wijze waarop wij uw begroting en meerjarenraming beoordelen vanuit onze wettelijke taak, het financieel toezicht. Het is belangrijk om deze informatie te betrekken bij de kaderstelling voor de begroting en het vaststellen van uw begroting 2022.

Uw gemeente heeft de verantwoordelijkheid om een begroting vast te stellen die structureel en reëel in evenwicht is. Ieder jaar besluiten wij, op grond van artikel 203 van de Gemeentewet, voor 1 januari of uw gemeente voor het komende begrotingsjaar onder repressief of preventief toezicht valt. De financieel toezichthouder helpt gemeenten bij het bevorderen van een gezonde financiële huishouding, waarbij respect voor de eigen verantwoordelijkheid van besturen het uitgangspunt is. Financieel toezicht is dan ook een wezenlijk onderdeel van de "checks en balances" binnen het openbaar bestuur en draagt hiermee bij aan het voorkomen dat een gemeente niet meer in staat is financiële tekorten zelf op te lossen.

Financieel toezicht draagt bij aan een bestendig en veilig Overijssel met een sterk openbaar bestuur als uitgangspunt. Een bestuur waar de inwoners op kunnen vertrouwen. In ons Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2020 Gemeenten (GTK) hebben we de uitgangspunten van ons toezicht opgenomen. In dit GTK komen onder andere de volgende onderwerpen aan bod:

- Welke vormen van toezicht zijn er? Welke wet- en regelgeving worden gehanteerd bij het toezicht?
- Wat betekent structureel en reëel evenwicht?
- Waar kijken we naar als we beoordelen of uw begroting en meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht is?

In deze begrotingscirculaire geven wij u actuele onderwerpen mee die voor uw begroting 2022 (en jaarrekeningen) van belang zijn. Deels zijn deze onderwerpen financieel technisch van aard en daarmee wellicht meer voor het college bestemd. Een afschrift van deze circulaire hebben wij daarom aan uw college gestuurd.

Heeft u vragen over deze circulaire of de vertaling hiervan in uw begroting? Neem dan gerust contact op met de ambtelijke contactpersoon voor uw gemeente.

1 Wij bepalen de vorm van toezicht

We houden repressief of preventief toezicht

U ziet er op toe dat de (meerjaren)begroting structureel en reëel in evenwicht is. Dit doet u op grond van artikel 189 van de Gemeentewet. Daarnaast houden wij toezicht. Dit doen wij risicogericht en proportioneel op basis van vertrouwen en zelfstandigheid van de gemeenten. Regulier houden wij repressief toezicht. Repressief toezicht betekent dat u uw begroting direct kunt uitvoeren. Onze goedkeuring is niet nodig. Wanneer uw begroting niet aan de wettelijke criteria voldoet, is er sprake van preventief toezicht. Preventief toezicht betekent dat wij de begroting en de daarop volgende wijzigingen eerst moeten goedkeuren voordat u deze kunt uitvoeren. Deze vorm van toezicht is een uitzondering.

Wanneer houden we repressief toezicht?

1. Als uw begroting structureel en reëel in evenwicht is.
   Wat betekent structureel evenwicht?
   De structurele baten dekken ieder jaar ten minste de structurele lasten.
   Wat betekent reëel evenwicht?
   De geraamde bedragen zijn geloofwaardig.
   Oftewel: volledig, realistisch en haalbaar.

   Dit evenwicht geldt voor uw begroting inclusief nieuw beleid. Wij nemen dit mee in onze beoordeling. Is uw begroting niet structureel en reëel in evenwicht? Dan dient u in de meerjarenraming aan te tonen dat de begroting uiterlijk in 2025 in evenwicht is.

   Er kan geen sprake zijn van opschuivend sluitend meerjarenperspectief.

   Bij de beoordeling van het structureel en reëel evenwicht, beoordelen wij of er sprake is van een opschuivend perspectief. Daarmee wordt bedoeld dat het niet is toegestaan 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 evenwicht in de laatste jaarschijf (2025) van de meerjarenraming 2022-2025? Dan beoordelen wij of er sprake is van opschuivend sluitend meerjarenperspectief. Dit is het geval als ook bij de begroting 2021 alleen de laatste jaarschijf (2024) structureel en reëel in evenwicht was. Als dat zo is, dan moeten bij de begroting 2022 minimaal de laatste 2 jaarschijven structureel en reëel in evenwicht zijn (2024 en 2025).

2. Als u ons de jaarrekening en begroting op tijd stuurt.

   Dit betekent:
   - u stuurt ons de jaarrekening vóór 15 juli 2021.
   - u stuurt ons de begroting vóór 15 november 2021.

Wanneer houden we preventief toezicht?

Preventief toezicht is aan de orde wanneer:

1. uw begroting niet structureel en reëel in evenwicht is. Daarnaast is het niet aannemelijk dat u dit evenwicht uiterlijk in de laatste jaarschijf (2025) van de meerjarenraming herstelt en/of
2. de begroting en/of jaarrekening te laat zijn ingezonden door uw college. Overschrijding van de inzendtermijnen leidt in beginsel tot preventief toezicht (ook voor een financieel gezonde gemeente). De reden hiervoor is dat de toezichthouder tijdig over informatie moet beschikken om zich een oordeel te kunnen vormen over de financiële positie. Dit oordeel is belangrijk voor ons besluit over de (in te stellen) toezichtvorm. Mocht u voorzien dat de wettelijke inzenddatum niet gehaald kan worden, dan dient u ons daarvan tijdig in kennis te stellen en om uitstel te vragen.

Deze uitgangspunten hanteren wij

Wij bepalen de vorm van toezicht onder andere op basis van:

- de Gemeentewet, zie http://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2017-01-01;
- de Algemene wet bestuursrecht, zie http://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2017-01-01;
- het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), zie http://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2016-04-14;
- de notities van de commissie BBV, zie https://www.commissiebbv.nl/cms/view/57979431/onderwerpen;
- ons Gemeenschappelijk financieel toezichtkader (2014), zie www.overijssel.nl/GTK;
- deze begrotingscirculaire, zie www.overijssel.nl/begrotingscirculaire.

2. Actuele onderwerpen

Covid-19

Het is zeer ongewis wat de financiële effecten van de corona-crisis (onderzoek in opdracht van de VNG) zijn op de begroting 2022 en de meerjarenraming 2023-2025. Toch vragen wij u de financiële effecten van de corona-crisis zo goed mogelijk in beeld te brengen. De meest voorkomende situaties zijn:

1. U houdt in de begroting en meerjarenraming geen rekening met de corona-crisis c.q. u raamt de financiële gevolgen van de corona-crisis budgettair neutraal.

   De financiële effecten van de corona-crisis zijn door u niet (goed) in te schatten of u gaat ervan uit dat het Rijk de financiële gevolgen van de corona-crisis (grotendeels) compenseert. U verwerkt dan eventuele werkelijke financiële gevolgen bij tussentijdse rapportages en op jaarrekeningbasis. Wij verwachten dat u in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing een inschatting maakt welke financiële risico's uw gemeente loopt.

2. U houdt in de begroting en meerjarenraming rekening met incidentele en/of structurele baten en lasten.

   U schat zo reëel als mogelijk de financiële gevolgen van de corona-crisis in, waarbij u aangeeft wat incidentele en wat structurele baten en lasten zijn.

Wij vragen u de gemaakte keuze duidelijk in de begroting aan te geven, bijvoorbeeld in de inleiding, en deze toe te lichten, zodat we kunnen beoordelen of de gekozen methodiek voldoende aannemelijk, geloofwaardig en daarmee aanvaardbaar is. We betrekken dit bij ons oordeel over de plausibiliteit van de ramingen.

Herijking gemeentefonds/verdelingssystematiek

Op 2 februari 2021 is het voorstel voor de nieuwe integrale verdeling van het gemeentefonds (inclusief onderdeel Beschermd Wonen) openbaar gemaakt. De fondsbeheerders van het gemeentefonds (de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Financiën) hebben dit voorstel ter advisering voorgelegd aan de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). Na ontvangst van het advies van de ROB start de consultatie van gemeenten en zal ook actualisatie naar een definitieve stand plaatsvinden. Deze herijking is door het huidige kabinet geplaatst in een breder perspectief van financiële en bestuurlijke verhoudingen en de financiële positie van gemeenten. Naast de verdeling en de omvang van het gemeentefonds zijn ook de nog lopende gesprekken met gemeenten over onder andere de toereikendheid van de financiering van de jeugdzorg daarbij van belang. Dat geldt ook voor de verruiming en modernisering van het gemeentelijk belastinggebied en de evaluatie van de normeringssystematiek. Ook daarover moet het volgende kabinet besluiten. De besluitvorming over de invoering van de nieuwe verdeling wordt overgelaten aan het volgende kabinet en daardoor is de voorgestelde invoeringsdatum verschoven naar 1 januari 2023.

De voorgestelde herijking leidt zonder meer tot herverdeeleffecten en daarmee tot gemeenten die voordeel en gemeenten die nadeel ondervinden. Voor sommige gemeenten zijn die voorlopige effecten zeer fors. Het voorstel is om de herverdeeleffecten te spreiden over een aantal jaren en daarbij het gebruikelijke ingroeipad van € 15 per inwoner per jaar te hanteren. Het maximale herverdeeleffect geldt voor zowel voor- als nadeelgemeenten.

Omdat het sociaal domein nog in beweging is, wordt tevens een evaluatie na vier jaar ingebouwd.

Hoewel er nog veel onzekerheid is over de uiteindelijke definitieve effecten van de herijking, roept dat al wel vragen bij gemeenten op hoe hier mee om moet worden gegaan. In afwachting van de actualisatie, de verschillende adviezen daarover en het uiteindelijke besluit van het nieuwe kabinet is het op dit moment zeer voorbarig om te gaan anticiperen op deze herverdelingseffecten, zeker op de voordelen. Zodra er meer duidelijkheid is zullen wij u informeren

Om de voorgestelde invoeringsdatum van 1 januari 2023 te halen, zullen gemeenten uiterlijk via de meicirculaire 2022 van het gemeentefonds geïnformeerd moeten worden.

Sociaal Domein

Bij ons onderzoek van de begroting 2021 is gebleken dat het merendeel van de gemeenten verregaande maatregelen hebben getroffen om tot een structureel en reëel sluitende begroting te komen. Het merendeel van deze maatregelen liggen in het sociaal domein. Veel gemeenten ramen de taken (inclusief de te nemen maatregelen) reëel. Hierdoor is het zichtbaar geworden dat de inkomsten vanuit het Rijk de kosten in het sociaal domein niet meer compenseren en er tekorten ontstaan bij gemeenten.

De afgelopen twee jaar hebben de fondsbeheerders samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) gewerkt aan een nieuwe verdeling van het gemeentefonds. De invoering van de nieuwe verdeling verschuift naar 1 januari 2023 mede omdat er nog gesprekken plaatsvinden met de VNG en ROB over de uitkomsten van de herijking. Daarnaast verwachten wij dat de financiële posities van de gemeenten en de toereikendheid van de financiering van de jeugdzorg een rol gaan spelen.

Het onderzoeksbureau AEF (Andersson Elffers Felix) heeft in 2020 een onderzoek uitgevoerd naar de financiële tekorten in de jeugdzorg (Stelsel in groei (vng.nl)). De uitkomsten van het onderzoek laten zien dat gemeenten in een paar jaar tijd na de decentralisatie fors meer zijn gaan uitgeven aan jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering. Besluitvorming over een structurele oplossing in termen van benodigd budget en aanpassing in het stelsel voor de uitvoering van de Jeugdwet vanaf 2022 zal aan een volgend kabinet zijn. De resultaten van het onderzoek dienen als inbreng voor de kabinetsformatie. De uitkomsten van het onderzoek zijn zwaarwegend. Dit in het licht van de jeugdhulpplicht van gemeenten en de noodzaak van sluitende begrotingen.

Bij het onderzoek van de begroting 2021 zien wij dat de uitgaven voor de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) sterk toenemen. Oorzaak voor de toename is de invoering van het abonnementstarief en de vergrijzing. De groei van de vraag naar Wmo-ondersteuning zet de financiële mogelijkheden van gemeenten onder druk. Wij verwachten hier opnieuw tekorten.

Voor de beoordeling van de begroting 2022 omtrent het sociaal domein blijven vooralsnog de richtlijnen van vorig jaar (begroting 2021) voor de begroting 2022 van kracht en deze zijn:

- Voor de jaren 2023 tot en met 2025 kan door de gemeente een stelpost 'Uitkomst onderzoek jeugdzorg' geraamd worden: per gemeente naar rato van de € 300 miljoen per jaar.
- Deze stelpost 'Uitkomst onderzoek jeugdzorg' kan als structureel opgenomen worden.

- Voorwaarde is dat daarnaast gemeente tevens zelf maatregelen neemt in het kader van de transformatie rondom jeugdzorg en Wmo mede gericht op beheersing van de kosten.

Als toezichthouder beoordelen wij of de ramingen als ook de taakstellingen in de begroting en meerjarenraming 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 2021 en de verslagen van de accountant.

3. Ontwikkelingen Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

De commissie BBV geeft in notities aan op welke wijze een bepaald onderwerp in de begroting verwerkt kan of moet worden. Kan, omdat de regelgeving meerdere verwerkingsopties toestaat en moet als de regelgeving verplicht tot een bepaalde verwerkingswijze. De BBV-notities bevatten dan ook aanbevelingen ('kan') en stellige uitspraken ('moet') voor de juiste toepassing en uitvoering van het BBV.

Notitie Rechtmatigheidsverantwoording

De verwachting is dat met ingang van het boekjaar 2021 het college van burgemeester en wethouders via de jaarrekening verantwoording af gaat leggen over rechtmatigheid. De accountant controleert vervolgens de getrouwheid van deze rechtmatigheidsverantwoording en geeft geen separaat accountantsoordeel over de rechtmatigheid meer af. Omdat de Kadernota rechtmatigheid met name was gericht op de accountantscontrole, heeft de commissie BBV besloten een notitie Rechtmatigheidsverantwoording te publiceren (naar verwachting in het 1e kwartaal 2021) die vooral is gericht op het college en de raad. De volgende onderwerpen komen daarbij onder andere aan bod.

- De rol van de raad
- De criteria waarover het college zich dient te verantwoorden
- De keuzemogelijkheden met betrekking tot de verantwoordingsgrens en de gevolgen.

Notitie Meerjarig financieel inzicht

In september 2020 heeft de commissie BBV de notitie Meerjarig financieel inzicht voor de raad vastgesteld. Het doel van deze notitie is om de samenhang helder te maken tussen diverse onderdelen uit de begroting en de jaarrekening. Dit maakt het eenvoudiger om een oordeel te vormen over de financiële positie van uw gemeente en/of de gevolgen te overzien van bepaalde beleidskeuzes voor de ontwikkeling van die financiële positie. Daarom gaat deze notitie specifiek in op enkele onderdelen die in het BBV zijn voorgeschreven en die erop gericht zijn om de raad (meer) inzicht te geven in de financiële positie van de gemeente op de korte en langere termijn.

Notitie Hoofdlijnen van het BBV

In februari 2020 heeft de commissie BBV de geactualiseerde notitie " Besluit Begroting en Verantwoording op hoofdlijnen verklaard, externe verslaggeving voor decentrale overheden" vastgesteld. Het doel van deze notitie is het bevorderen van een eenduidige interpretatie en toepassing van de begroting en jaarstukken van gemeenten. In de notitie zijn uitgangspunten en principes uitgewerkt welke belangrijk zijn bij het opstellen en inrichten van deze stukken en is toegelicht waarom deze belangrijk zijn. Daarbij beperkt het document zich tot de financiële informatie. Centraal daarbij staan de principes die ten grondslag liggen aan het begrotingsstelsel dat voor gemeenten is voorgeschreven in het BBV.

Actualisering Notities

De commissie voorziet verder in de loop van 2021 actualisering van onder andere de volgende notities:

- Rente
- Lokale heffingen

Of de notitie al voor de begroting 2022 geldig is, is afhankelijk van het moment van verschijnen. De ingangsdatum kunt u terugvinden in de betreffende notitie.

4. Specifieke onderwerpen

Inzicht in de structurele begrotingspositie

Het inzicht in de structurele begrotingspositie van uw gemeente blijft een belangrijk aandachtspunt. Nogmaals dringen wij erop aan het begrotingssaldo, zowel voor het betreffende begrotingsjaar als voor de meerjarenraming, inzichtelijk te presenteren. Hiervoor kunt u gebruik maken van de voorbeelden uit het GTK en uit de notitie Structurele en incidentele baten en lasten van de commissie BBV. Wij adviseren u het structureel begrotingssaldo op deze wijze in het raadsvoorstel en de aanbiedingsbrief of in de inleiding van de begroting op te nemen.

Een van de verplicht op te nemen overzichten in zowel de begroting als de jaarrekening is het overzicht van incidentele baten en lasten. De leesbaarheid van dit overzicht wordt vergroot als baten en lasten en incidentele reservemutaties duidelijk gescheiden zijn weergegeven. Daarnaast is het verplicht de opgenomen posten te voorzien van een toelichting. Dit kan in het overzicht zelf, maar ook los onder het overzicht. Belangrijk daarbij is dat duidelijk wordt waarom de baten of lasten door u als incidenteel zijn bestempeld. Anders gezegd, waarom er géén sprake is van structurele baten of lasten. Structurele baten en lasten zijn immers regel en de incidentele baten en lasten vormen de uitzondering.

Daarnaast is het van belang dat aangegeven wordt welke conclusies er uit de cijfers te trekken zijn, zoals wat is het karakter van het begrotingssaldo of resultaat. Liggen er incidentele factoren aan ten grondslag of zijn de oorzaken structureel.

Voor de volledigheid attenderen wij u erop dat u structurele reservemutaties inzichtelijk maakt op het ook verplichte overzicht van beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves. Alle reservemutaties zijn of opgenomen op dit overzicht of op het overzicht van incidentele baten en lasten.

Om het beeld ten aanzien van de reserves compleet te maken adviseren wij u ook het verloop van de reserves inzichtelijk te maken. Dit kan door in een bijlage het overzicht reserves en voorzieningen aan te vullen met de afzonderlijke toevoegingen en onttrekkingen per reserve.

Taakstellingen

Veel gemeenten hebben te maken met bezuinigingsoperaties en takendiscussies. Daarom is het nuttig om specifiek in te gaan op deze onderdelen bij de toelichting op de financiële positie en bij de meerjarenraming. Behalve het benoemen van de stelposten en taakstellingen biedt het concreet toelichten, van de wijze waarop de voorgenomen bezuinigingen en het nieuwe beleid voor de komende jaren zijn vertaald in de begroting,

inzicht in de financiële positie. De toelichting is noodzakelijke informatie voor uw en ons inzicht in en de beoordeling van de financiële positie.

We zien de omvang van de taakstellingen toenemen en hoewel onze beoordeling op hardheid en haalbaarheid veelal positief is, vinden we het een zorgelijke ontwikkeling. Om de financiële stabiliteit van de gemeente te waarborgen is het noodzakelijk dat uiteindelijk de voorgenomen taakstellingen en bezuinigingen volledig gerealiseerd worden.

Wij adviseren u, indien van toepassing, een integraal beeld van de opgenomen bezuinigingsmaatregelen, taakstellingen, stelposten en reserveringen te presenteren in een paragraaf Taakstellingen en stelposten. In deze paragraaf kunt u in één oogopslag de opgenomen bezuinigingen c.q. taakstellingen zien die verspreid in de begroting op programmaniveau zijn opgenomen en/of de nog openstaande taakstellingen in de meerjarenraming. Daarnaast kunt u hier de voortgang van eerder door u vastgestelde bezuinigingsmaatregelen toelichten. Hetzelfde geldt voor eventuele stelposten (inschattingen of al vrijgemaakte begrotingsruimte) voor toekomstige financiële onzekerheden. Dit versterkt het inzicht in de financiële positie.

Onderhoud kapitaalgoederen

Bij het onderzoek van de begroting 2021 (en van 2020) is gebleken dat veel gemeenten door onder andere het sociaal domein moeite hadden de financiën op orde te krijgen. In tijden van financiële krapte neemt de kans toe dat aan het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen minder prioriteit wordt gegeven. De gevolgen doen zich dan op de langere termijn voor in de vorm van achterstallig onderhoud en/of kapitaalvernietiging. Dit jaar schenken wij extra aandacht aan de kwaliteit van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen. Daarbij bezien wij onder meer of deze paragraaf voldoende ingaat op de volgende aspecten met meerjarige financiële consequenties:

- de actualiteit van de diverse onderhoudsplannen;
- de looptijd van de onderhoudsplannen;
- het al dan niet hebben van achterstanden in het beheer en onderhoud van de kapitaalgoederen;
- het reserveren van middelen voor de uitvoering van regulier klein en groot onderhoud;
- vervangingsinvesteringen in kapitaalgoederen.

Het is van belang om binnen uw gemeente te blijven monitoren op de kwaliteit van het onderhoud van de kapitaalgoederen en op tijd een inschatting te maken van eventueel toekomstig (groot) onderhoud. De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen verdient daarom extra aandacht.

Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Uit onze begrotingsonderzoeken blijkt dat de informatiewaarde van de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing nog verbeterd kan worden. Met als doel de informatiewaarde te verbeteren adviseren wij het volgende:

- Geef in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing duidelijk het vastgestelde beleid aan, zowel voor de inventarisatie en kwantificering van de risico's als voor de aan te houden weerstandscapaciteit in relatie tot deze kwantificering.
- Geef tevens de minimale hoogte of marge aan van de weerstandsratio.

Naast deze verplichte onderdelen van de paragraaf adviseren wij u het verloop, van zowel de beschikbare weerstandscapaciteit als de benodigde weerstandscapaciteit (en hiermee ook de weerstandsratio) inzichtelijk te maken. Dit geeft aanzienlijk meer inzicht in het gemeentelijke weerstandsvermogen dan alleen de informatie opnemen van het betreffende jaar. Hierbij kan ook aangegeven en toegelicht worden welke risico's groter/kleiner worden of verdwijnen.

Het is van belang om bij de risico's de mogelijke scenario's te schetsen alsmede de (beleidsmatige) opties om de niet geraamde financiële consequenties zo goed mogelijk te beheersen. Hieruit volgt de gewenste omvang van het weerstandsvermogen. Ook de niet-financiële gevolgen spelen een rol bij risicomanagement, maar ook voor de bepaling van de weerstandscapaciteit en het weerstandsvermogen.

Omgevingswet en -visie

In onze begrotingscirculaire van vorig jaar (begrotingscirculaire 2021) informeerden wij u al uitgebreid over beide onderwerpen. Zoals bekend is de invoeringsdatum van de Omgevingswet verschoven naar 1 januari 2022. Wat we vorig jaar schreven is nog steeds actueel.

Omgevingswet

Zoals u weet, wordt de wet- en regelgeving voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water gebundeld en is het de bedoeling om het aanvragen van vergunningen te vereenvoudigen. Dit betekent één wet die ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving stimuleert en kwaliteit borgt. De gebruikers staan hierbij centraal.

Omgevingsvisie

Met de nieuwe wet zijn het Rijk, de provincies en gemeenten voortaan verplicht een omgevingsvisie te maken. Dit is een strategische visie voor de lange termijn voor de hele fysieke leefomgeving. De belangrijkste uitgangspunten daarbij zijn:

- gemeenten dienen een omgevingsvisie op te stellen;
- per gemeente geldt één omgevingsplan;
- gemeenten werken de omgevingsvisie uit in een omgevingsplan en programma's;
- het omgevingsplan bevat gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving;
- in een programma staan maatregelen waarmee een bevoegd gezag een omgevingswaarde of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving wil bereiken.

Gemeenten krijgen een overgangstermijn van drie jaar voor het vaststellen van de omgevingsvisie. De verplichting voor gemeenten om een omgevingsvisie te hebben en het tijdstip daarvoor wordt bij Koninklijk Besluit vastgelegd.

Financiële gevolgen voor uw gemeente

Wij zien dat de betrokken partijen volop bezig zijn met de voorbereidingen. Het is van groot belang om een goede inschatting te maken van wat er op uw gemeente afkomt en u adequaat op deze wet voor te bereiden. Daarbij past ook de vraag wat de financiële gevolgen voor uw gemeente zullen zijn.

Denk aan:

- Welk personeel is wel en niet nodig?
- Hoe begeleidt u het implementatieproces?
- Moet u uw medewerkers opleiden?
- Wat betekent dit voor ICT?
- Wat kost het om de omgevingsdocumenten te ontwikkelen?
- Wat zijn de effecten voor de raming van de legesopbrengsten?

Duurzaamheid/energietransitie/klimaat

De komende jaren ligt er een enorme opgave om Nederland duurzaam te maken. Tegengaan van klimaatverandering, aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering en een overgang naar een circulaire economie zijn hierbij essentieel. Om dat te realiseren is het Interbestuurlijk Programma (IBP) van start gegaan, waarin het Rijk en de decentrale overheden hebben vastgelegd dat hun samenwerking op een aantal grote maatschappelijke thema's, waaronder duurzaamheid en klimaat, wordt verbeterd. Inhoudelijke afspraken over het klimaat, waar ook bedrijfsleven en maatschappelijke partijen verantwoordelijkheid voor dragen, zijn vastgelegd in het Klimaatakkoord.

Elke gemeente, provincie en ook waterschap werkt op dit moment binnen regio's samen met stakeholders aan een Regionale Energiestrategie (RES). De RES is een instrument om gezamenlijk te komen tot keuzes voor de opwekking van duurzame elektriciteit, de warmtetransitie in de bebouwde omgeving en de daarvoor benodigde opslag en energie infrastructuur.

Van decentrale overheden wordt verwacht dat zij een groot deel van de groei van de algemene uitkering ten goede laten komen aan klimaatbeleid en de energietransitie. Wij zien dat gemeenten in de huidige, economisch onzekere tijden minder budget aan het klimaat besteden, met als gevolg dat zij de afspraken over het klimaat niet (geheel) kunnen nakomen.

Gemeenschappelijke regelingen

Gemeentelijke bijdragen

Bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen maken een belangrijk deel uit van gemeentebegrotingen. De raming die u in uw begroting opneemt als bijdrage in de gemeenschappelijke regeling behoort overeenkomstig de gemeentelijke bijdrage te zijn, zoals deze is opgenomen in de begroting van de gemeenschappelijke regeling. Wij vragen u in de paragraaf verbonden partijen deze bijdrage inzichtelijk te maken, niet alleen voor het begrotingsjaar, maar ook voor de jaren van de meerjarenraming.

Toezichtkader Gemeenschappelijke regelingen

Bij het verschijnen van het GTK voor gemeenten is een afzonderlijk gemeenschappelijk toezichtkader voor gemeenschappelijke regelingen aangekondigd.

De reden hiervoor is dat niet alle kaders die voor gemeenten gelden één op één op gemeenschappelijke regelingen van toepassing zijn. Bovendien kennen we binnen gemeenschappelijke regelingen veel diversiteit in grootte, aantal deelnemers en beleidsvelden, elk met een eigen dynamiek. De focus bij gemeenschappelijke regelingen ligt

op de risico's voor de deelnemende gemeenten. Dit vroeg om een nadere uitwerking, die landelijk door de provincies is opgepakt.

Inmiddels is het concept toezichtkader voor gemeenschappelijke regelingen gereed en is ter consultatie voorgelegd aan enkele gemeenschappelijke regelingen. In afwachting van die reacties en eventuele daaruit voortvloeiende aanpassingen van het concept, zal dit toezichtkader naar verwachting met ingang van het begrotingsjaar 2023 voor alle gemeenschappelijke regelingen in Nederland gaan gelden. Met de introductie van het nieuwe kader zal worden gewacht tot de inwerkingtreding van de wijzigingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Tot die tijd blijft het gemeenschappelijk toezichtkader "Kwestie van evenwicht!" uit 2014 van toepassing op gemeenschappelijke regelingen.

Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen

Om de maatschappelijke opgaven waar lokale overheden zich voor gesteld zien te kunnen realiseren en de bestuurlijke slagkracht te vergroten, werken overheden steeds meer en intensiever met elkaar samen. Dat gebeurt op verschillende niveaus en op verschillende manieren, onder andere via gemeenschappelijke regelingen. In de praktijk ervaren gemeenteraden en individuele raadsleden een te grote afstand tot gemeenschappelijke regelingen. Om de positie van de gemeenteraden te versterken is een wijziging van de Wgr in procedure. De instrumenten die de volksvertegenwoordiging kan gebruiken om de eigen controlerende en kader stellende rol bij gemeenschappelijke regelingen beter in te kunnen vullen wordt aangepast. Ook beoogt de wijziging de democratische legitimatie van de besluitvorming binnen een gemeenschappelijke regeling te vergroten.

In het kader van deze begrotingscirculaire zijn de volgende wijzigingen van belang, die met ingang van het begrotingsjaar 2023 gelden:

1. Aanpassing begrotingscyclus door drie wijzigingen:
   - de kadernota en voorlopige jaarrekening moeten voor 30 april naar gemeenteraden worden gestuurd in plaats van 15 april;
   - de ontwerpbegroting moet uiterlijk 12 weken voor 15 september voor een zienswijze aan gemeenteraden aangeboden worden, in plaats van 8 weken voor 1 augustus, en
   - de begroting van een regeling moet uiterlijk 15 september naar gedeputeerde staten worden gestuurd in plaats van 1 augustus.
2. Aanscherping artikel 9 van de Wgr met een bepaling over de reikwijdte van de afspraken die moeten worden gemaakt over het regelen van de gevolgen van een uittreding. Een algemeen besluit van het bestuur is niet voldoende. Deze wijzigingen gaan voor het eerst gelden voor de begrotingscyclus 2023. Nadere informatie: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/35513

5. Agenda toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht

Met de Agenda Toekomst (interbestuurlijk) Toezicht (ATT) geven gemeenten, provincies en Rijk gezamenlijk invulling aan de vernieuwing van het interbestuurlijk en financieel toezicht, zodat het toezicht zo effectief mogelijk is en past bij een gezamenlijke aanpak van maatschappelijke opgaven.

In onze vorige begrotingscirculaire informeerden wij u al over de ATT, waarin is beschreven hoe we de komende jaren het (interbestuurlijk) toezicht verder gaan doorontwikkelen. In 2020 is hiervoor een Actieplan opgesteld en is samen met toezichtontvangers en toezichthouders gekeken naar de uitwerking van de verschillende actielijnen.

De vijf actielijnen zijn:

1. Versterken verbinding horizontale controle en verticaal toezicht
2. Beter voeren dialoog
3. Beter leren via toezicht
4. Uniformeren uitvoering toezicht
5. Toezichthouder richt zich op gedeelde risico's

Per actielijn zijn de te nemen acties benoemd en is het doel aangegeven zoals dat in de ATT is opgenomen. Inmiddels is er vorig jaar (2020) gestart met risicosessies voor de verschillende (interbestuurlijk) toezicht terreinen (in kader van actielijn 5). Dit jaar worden in het kader van actielijnen 2 en 3 workshops georganiseerd met toezichtontvangers en toezichthouders ten behoeve van het delen van ervaringen van (interbestuurlijk) toezicht. De data voor sessies met het werkveld van financieel toezicht zijn op dit moment nog niet bekend.

6. Tot slot

In deze circulaire zijn actuele en relevante aandachtspunten opgenomen. Hebt u vragen over deze circulaire dan kunt u contact opnemen met de contactambtenaar voor uw gemeente.