

INSTRUMENTEN VAN DE RAAD

Nieuwe begrotingsregels: vergelijken en sturen (2)

drs. Rein-Aart van Vugt RA, auditpartner bij Deloitte Accountants en tevens lid van de Commissie BBV
drs. Peter van Oostveen, senior manager bij Deloitte Accountants

De regels van het Besluit begroting en verantwoording (BBV) hebben een grote onderhoudsbeurt gekregen en zijn op diverse plaatsen fors vernieuwd. In nummer 3 van RaadsledenNieuws zijn wij ingegaan op de grondexploitaties. In dit artikel bespreken wij de vernieuwingen en aandachtspunten voor u als gemeenteraad bij de begroting 2017.

De aanleiding tot vernieuwing van het BBV is opgenomen in het rapport 'Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten' van de adviescommissie onder leiding van Staf Depla. Ruim tien jaar na het tot stand komen van het BBV vond de VNG-commissie financiën dat diverse ontwikkelingen om vernieuwing van het BBV vroegen. Deze ontwikkelingen hadden betrekking op:

1. het versterken van de rol van de gemeenteraad in zijn kaderstellende en controlerende rol;
2. meer onderlinge financiële vergelijkbaarheid;
3. een beter inzicht in de financiële positie van de gemeente;
4. een toenemende belangstelling voor verslaggeving van gemeenten;
5. vragen, maar ook irritatie rond de huidige praktijk van de rechtmatigheidscontrole.

Bij gemeenten ontbreekt het vaak aan een helder overzicht van de overheadkosten

Adviezen

De vraag in hoeverre het BBV moest worden vernieuwd is neergelegd bij een adviescommissie. De adviezen hebben uiteindelijk geresulteerd in een wijzigingsbesluit van het BBV van 5 maart 2016 en diverse notities van de Commissie-BBV. De vernieuwingen hebben in de kern betrekking op de begrotingsindeling (1) beleidsindicatoren (2) inzicht in overhead en kosten (3) verbonden partijen (4) de kosten-toerekening (5) de rente (6), uitgangspunten ten aanzien van het stelsel van baten en lasten (7) en wijzigingen in de regels ten aanzien van grondexploitaties in de begroting en jaarrekening (8). Deze wijziging van de regels voor grondexploitaties geldt al vanaf 2016. Daarnaast wordt nog gestudeerd op wijzigingen in de rechtmatigheidscontrole die mogelijk vanaf 2018 gaan gelden.

Begrotingsindeling

Met ingang van het begrotingsjaar 2017 bestaat er voor de gemeente een verplichte toepassing van 53 verplichte taakvelden. Deze taakvelden zijn gecategoriseerd naar negen bijbehorende thema's. De huidige voorgeschreven functies vervallen en de economische categorieën worden aangepast. Door het verplicht stellen van 53 taakvelden wordt beoogd om te komen tot meer vergelijkbaarheid tussen gemeenten met behulp van de website waarsstaatjegemeente.nl.

Verdeling taakvelden

In een bijlage in de begroting moet worden aangegeven op welke wijze de taakvelden zijn verdeeld over de programma's. Voor een aantal taakvelden zoals Overhead en OZB-belastingopbrengsten is verplicht voorgeschreven op welke plaats deze in de begroting moeten worden opgenomen. De pro-

lisatie te rapporteren in het programma-verslag.

Inzicht overhead en kosten

Bij gemeenten ontbreekt het vaak aan een helder overzicht van de overheadkosten zoals huisvesting, afdeling financiën, personeelszaken, algemene ict, afdeling communicatie, afdeling inkoop en facilitaire zaken. Ook is vaak sprake van een complexe kostentoerekening van niet-direct toe te rekenen kosten. Met ingang van de begroting 2017 is voor overhead een definitie gekozen (via vensters op bedrijfsvoering). De Commissie BBV heeft in april 2016 een Notitie Overhead gepubliceerd. Zoveel mogelijk dienen de directe kosten aan taakvelden te worden toegerekend. Met ingang van 2017 is een overzicht van kosten van overhead in de begroting verplicht. Deze kosten worden niet meer met verdeelsleutels verdeeld over de taakvelden en programma's. De gemeenteraad krijgt hiermee inzicht in deze kosten. In de programma's en de taakvelden worden dan ook voortaan geen overheadkosten meer opgenomen. Dit maakt dat in de programma's en taakvelden geen sprake meer is van een integrale kostprijs. Hierdoor kan bij diverse programma's en taakvelden als afval en riolering de indruk ontstaan dat sprake is van te hoge tarieven van heffingen en rechten voor de burgers. Daarom wordt het verplicht om in de paragraaf lokale heffingen de integrale kostprijsberekening (inclusief de component overhead) op te nemen en de uitgangspunten toe te lichten.

Rente

Vanaf 2017 wordt het verplicht om rente via een renteomslag door te berekenen aan de programma's en taakvelden. Veel gemeenten doen dat al, maar het was geen verplichting. De wijze waarop rente wordt toegerekend wordt wel sterk voorgeschreven. Er is niet veel ruimte voor het maken van keuzes. De essentie is dat aan de programma's en taakvelden feitelijk niet meer rente wordt toegerekend

gramma-indeling en de wijze van delen is de keuze van de gemeenteraad.

Deze invoering van taakvelden voor de gemeenteraad kan aanleiding zijn om:

- a. de programma-indeling te wijzigen;
- b. te bekijken of de informatie van de taakvelden bij de programma's zelf moet worden vermeld;
- c. het niveau van budgetrecht (programma's, thema's, taakvelden) opnieuw vast te stellen.

Beleidsindicatoren

Met ingang van begrotingsjaar 2017 zijn voor gemeenten 39 beleidsindicatoren voorgeschreven. Daarnaast kan de gemeenteraad ervoor kiezen om vijf facultatieve indicatoren toe te passen. Uiteraard kan de gemeenteraad aanvullend nog meer indicatoren vaststellen. Gemeenten zijn verplicht om over de rea-



dan de werkelijke rentelasten van de gemeente. Wanneer bij heffingen of rechten, zoals Afval en Riool, tot en met 2016 meer rente wordt toegerekend, kunnen de nieuwe voorschriften ertoe leiden dat de tarieven voor de burger moeten worden verlaagd omdat er vanaf 2017 minder rente mag worden toegerekend. Dit kan leiden tot minder opbrengsten in de begroting waar de gemeenteraad een oplossing voor moet vinden (hogere onroerendezaakbelasting, bezuinigen). De gemeenteraad kan nog wel kiezen om rente over het eigen vermogen (reserves) te berekenen en deze rente toe te voegen aan de reserves of als opbrengst (bespaarde rente) te verantwoorden. De Commissie BBV adviseert in de Notitie Rente 2017 van april 2016 overigens om geen rente over het eigen vermogen te berekenen. De hoogte van de rentepercentage over het eigen vermogen mag maximaal het gemiddelde rentepercentage van de aangetrokken leningen zijn. Ook de wijze waarop de renteomslag wordt berekend, is voorgeschreven. In de paragraaf Financiering moet informatie worden gegeven over in ieder geval de externe rentelasten (van banken), het renteresultaat en de berekening van de voorgeschreven renteomslag. Bij de programma's moet de beleidsinformatie van de verbonden partijen die voor het desbetreffende programma actief zijn, worden opgenomen. Hierdoor wordt het voor de gemeenteraad eenvoudig om te zien of en in hoeverre de verbonden

partijen met hun beleidsdoelstellingen bijdragen aan de beleidsdoelstellingen van de gemeente. Met ingang van de begroting 2017 geldt bij de paragraaf verbonden partijen een vastgestelde volgorde waarin voorgeschreven informatie van verbonden partijen moet worden opgenomen. In 2016 volgt nog een nieuwe notitie Verbonden partijen van de Commissie BBV.

Investerings

Om te komen tot meer vergelijkbaarheid dienen investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut (wegen, straten, pleinen, groen, water)

de komende vier jaar op te stellen en het verwachte EMU-saldo in de begroting en jaarstukken toe te lichten. De gemeenteraad krijgt hiermee meer inzicht in het verwachte verloop van de investeringen, de boekwaarde van grondexploitaties en de omvang van de vaste activa, reserves en schulden. Dit geeft inzicht in de financiële positie en wat de verhouding is tussen inkomsten en uitgaven (EMU-saldo). De nieuwe verplichte kengetallen vanaf 2015 in zowel de begroting als de jaarstukken zijn daar een prima aanvulling op. Deze kengetallen zijn:

- netto schuldquote;
- solvabiliteitsratio;

Nieuwe rentevoorschriften kunnen leiden tot lagere tarieven, dus minder opbrengsten

gelijk te worden behandeld als investeringen met een economisch nut. Deze investeringen dienen dus verplicht te worden geactiveerd en afgeschreven overeenkomstig de verwachte gebruiksduur.

Voor investeringen geldt tevens de nettomethode. Dit houdt in dat bijdragen van derden voor investeringen direct op de investeringen in mindering gebracht moeten worden.

Voor het EMU-saldo geldt dat gemeenten vanaf 2017 verplicht zijn om in de begroting een geprognosticeerde balans voor

- grondexploitatie (omvang);
- structurele exploitatieruimte;
- belastingcapaciteit;

 RvanVugt@deloitte.nl

 POostveen@deloitte.nl