

## **Notitie over door provincie uitgebrachte handreiking “verduidelijking structurele en incidentele baten en lasten”**

(provincie augustus 2021)

### Doel van de provinciale handreiking

De handreiking bevat geen nieuwe regelgeving. Met deze handreiking beogen de provincies (in het algemeen) een juistere toepassing van de ‘Notitie structurele en incidentele baten en lasten’ die de Commissie BBV in 2018 gepubliceerd heeft. Zij verduidelijken slechts de regelgeving. Wel geven zij in de handreiking aan hoe zij de ‘Notitie structurele en incidentele baten en lasten’ betrekken bij hun oordeel over het structureel en reëel evenwicht van de begroting. Zij hopen dat deze handreiking bijdraagt tot een eenduidigere toepassing van de regelgeving en dat er daardoor minder interpretatieverschillen zullen ontstaan tussen de gemeente en de toezichthouder.

### Inwerkingtreding

Deze handreiking wordt voor het eerst toegepast bij de begroting 2022. In het hoofdstuk ‘Inwerkingtreding’ staat vermeld, dat zij terughoudend zullen zijn bij het instellen van preventief toezicht voor het begrotingsjaar 2022. Dit geldt alleen voor eventuele nieuwe correcties die zij doorvoeren op grond van deze handreiking. Eventuele opmerkingen die zij eerder hebben gemaakt bij de begroting 2020 en/of 2021 blijven ook voor de begroting 2022 van kracht en vallen buiten deze coulance.

Eerdere opmerkingen bij de begroting 2021 zijn door Uden en Landerd al gecorrigeerd.

### Grensbedrag materiële omvang

Om een last of een baat als incidenteel aan te kunnen merken, moet deze van materiële omvang zijn. In de handreiking wordt het begrip ‘materiële omvang’ verduidelijkt. De Commissie BBV adviseert in de ‘Notitie structurele en incidentele baten en lasten’ om in de financiële verordening aan te geven wat een gemeente bij het bepalen van een incidentele post aanmerkt als een materiële beïnvloeding. De provincie geeft aan dat zij tot op heden nog slechts weinig of geen financiële verordeningen ontvangen waarin dit opgenomen is.

In de concept financiële verordening Maashorst is (nog) geen grensbedrag opgenomen wat de gemeente onder materiële beïnvloeding verstaat. In de begroting 2022 Maashorst is uitgegaan van een grensbedrag van € 50.000.

Dit betekent dat “incidentele” baten en lasten onder de € 50.000 als structurele baten en lasten worden beschouwd en ook onder het structurele begrotingssaldo vallen.

**Voorstel:** De concept financiële verordening Maashorst uitbreiden met een artikel waarin deze materiele omvang wordt bepaald op € 50.000.

Dat artikel kan worden toegevoegd aan de concept financiële verordening Maashorst als artikel 4, lid 3 en als volgt luiden:

3. De materiele omvang om als incidentele baten en lasten te worden beschouwd in de stukken van de P&C-cyclus is € 50.000 of hoger.

### **Wanneer mag een bedrag als incidenteel worden aangemerkt**

De belangrijkste wijziging ten opzichte van de vorige notitie incidentele en structurele baten en lasten (januari 2012) is dat de aard van de raming van de baten en lasten het dominante criterium is om te bepalen of baten en lasten structureel of incidenteel zijn en niet meer de looptijd.

De belangrijkste uitgangspunten uit de notitie:

- Een gemeente voert structurele taken uit en raamt daarvoor structurele baten en lasten in de begroting.

- Omdat de gemeente structurele taken uitvoert, zijn structurele baten en lasten de regel. Incidentele baten en lasten zijn de uitzondering.
- Deze uitzonderingen van incidentele baten en lasten worden volledig opgenomen in het verplichte overzicht van incidentele baten en lasten. Zowel in de begroting en de meerjarenraming als in de jaarrekening.
- Of een post terecht als incidenteel opgenomen is in het overzicht van incidentele baten en lasten blijkt uit het geven van een goede toelichting. Door de stellige uitspraak in de notitie is deze toelichting vereist.
- Voor het bepalen of er sprake is van de uitzondering, wordt de aard van de raming beoordeeld.
- In principe zijn alle stortingen in en onttrekkingen aan reserves incidenteel van aard met uitzondering van mutaties voor dekking van kapitaallasten.
- Het bestempelen van incidentele baten en lasten gebeurt door middel van een consequente gedragslijn.
- Baten en lasten zijn structureel als deze voor onbepaalde tijd geraamd worden, er is geen einddatum bekend.
- Baten en lasten komen in aanmerking om als incidenteel aangemerkt te worden als deze voor bepaalde tijd geraamd worden, er is een onvoorwaardelijke einddatum bekend\*.
- De incidentele baten en/of lasten moeten van materiële omvang zijn (vanaf € 50.000)
- Na eliminatie van de incidentele baten en lasten ontstaat het structureel begrotingsaldo.

Naast de bovengenoemde uitgangspunten noemt de notitie nog een aantal hulpmiddelen:

- Hulpmiddel voor het invullen van het begrip structureel: Baten en lasten die zich vier jaar of langer voordoen zijn in beginsel structureel van aard.
- Hulpmiddel voor het invullen van het begrip incidenteel: Baten en lasten die zich gedurende maximaal drie jaar voordoen.
- De aard van de raming (soort of de eigenschap van een begrotingspost) gaat echter altijd boven het hulpmiddel.

\*Algemene voorbeelden (niet limitatief) waarbij *geen* sprake is van een duidelijke en onvoorwaardelijke einddatum:

- In het coalitieprogramma is voor de duur van de raadsperiode nieuw beleid opgenomen, dat leidt tot (hogere) lasten in de begroting en meerjarenraming. Na de volgende gemeenteraadsverkiezingen bepaalt de nieuwe raad of het beleid voortgezet wordt of niet;
- Als gevolg van een proef/pilot worden er voor een bepaalde periode hogere lasten opgenomen in de begroting en meerjarenraming. Na (bijvoorbeeld) 2 jaar wordt de proef/pilot geëvalueerd en wordt er definitief besloten over wel of niet voortzetten.

De provincie gaat uit van het voorzichtigheidsprincipe: bij twijfel is altijd sprake van structurele lasten en baten.

### **De bijlage incidentele baten en lasten in de begroting en jaarrekening**

Aan deze bijlage worden eisen gesteld. De in de conceptbegroting 2022 opgenomen bijlage voldoet grotendeels aan deze eisen. Wel zal er meer aandacht moeten zijn voor voldoende toelichting (= onderbouwing) van het incidentele karakter van de baten en lasten. Ook moet daarbij duidelijk zijn:

- Waarom deze begrotingspost naar de aard van de raming als incidenteel aangemerkt is;
- De duur waarvoor de begrotingspost geraamd is, waarbij er sprake moet zijn van een duidelijke en onvoorwaardelijke einddatum.

## **Voorbeelden uit de handreiking**

In de notitie zijn veel voorbeelden opgenomen van incidentele of juist niet incidentele baten en lasten. Per onderwerp zijn deze toegelicht in de handreiking. De meesten komen ook bij ons regelmatig voor. De onderwerpen met voorbeelden in de handreiking zijn:

### **Structureel zijn:**

- Inhuur van derden voor een vacature van een bestaande formatieplaats waardoor de salariskosten hoger zijn.
- Inhuur van personeel in verband met het inlopen van achterstanden omdat de capaciteit niet voldoende was.
- Fluctuaties in structurele baten en lasten (zie ook voorbeelden notitie)
- Gratificaties en ambtsjubilea
- De raming voor onvoorziene uitgaven
- Verkiezingen zijn structureel behalve extra verkiezingen (bijvoorbeeld val kabinet)
- Periodiek terugkerende baten en lasten (die dus niet ieder jaar geraamd worden maar wel om de aantal jaren)
- Periodiek op te stellen beleidsdocumenten zoals visies, plannen en nota's. Het aantal jaren dat daartussen zit maakt niet uit.
- Uitvoeringslasten van een omgevingsvisie (zie toelichting handreiking).
- Lasten voormalig personeel
- Storting in voorzieningen voor wethouderspensionen, wachtgeldverplichtingen, nabestaandenpensioen voormalige wethouders
- Structurele taken die op termijn afgestoten worden
- Salarislasten die samenhangen met het beëindigen van een structurele taak.
- Salarislasten voor (bovenformatief) personeel, eenmaal structureel geraamd blijft dit structureel
- Niet gerealiseerde structurele bezuinigingen of ombuigingen
- Pilots die na afloop geëvalueerd worden
- Tijdelijke subsidies zonder onvoorwaardelijke einddatum (nog onderzoek na afloop, is een proef, is aan nieuwe raad etc.)
- Baten uit de algemene uitkering
- Mutaties binnen gesloten administraties (afval-riool) op voorzieningen.
- Uitvoeren structurele taken voor een herindeling (soort dienstverband maakt niet uit)
- Onttrekkingen uit reserves voor dekking kapitaaluitgaven (met voorwaarden)
- Het onder voorwaarden onttrekken aan de algemene reserve t.g.v. de exploitatie (zie hoofdstuk 7.4 GTK gemeenten 2020)
- Alle baten en lasten kleiner dan € 50.000

### **Incidenteel zijn:**

- De implementatiekosten van de Omgevingswet
- Opbrengsten verkoop eigendommen (grond, snippergroen etc.), ook als dit jaarlijks wordt geraamd.
- Boekwinsten of -verliezen bij verkoop geactiveerde investeringen
- In bijzondere gevallen een deel van een bijdrage aan een gemeenschappelijke regeling. Eis is dat de GR in haar begroting inzichtelijk maakt welk deel van de bijdrage incidenteel is. Er moet wel consistent beleid zijn.
- Lasten die voortvloeien uit projecten uit tijdelijke maatregelen of tijdelijk geld via algemene uitkering (onder voorwaarde onvoorwaardelijke einddatum)

- Mutaties grondexploitaties (noot: uitgaven en inkomsten moeten in bijlage incidenteel worden opgenomen, nog actie voor begroting 2022)
- Winstnemingen grondexploitaties
- Vennootschapsbelastingen als gevolg van winsten grondexploitaties
- Friciekosten en algemene uitkering verdeelmaatstaf herindeling
- Voorbereidingskosten herindeling (= frictiekosten)
- Stortingen en onttrekkingen uit egalisereserves (tarieven, sociaal domein, etc.)
- Egaliseren via reserves van onderhoudslasten (stortingen en onttrekkingen)

Overig:

- Onderuitputting kan niet structureel of incidenteel zijn omdat het in de begroting niet geraamd mag worden (kapitaallasten/salarissen etc.)
- Het overzicht van structurele reservemutaties moet ook voorzien zijn van een toelichting per post
- Onderhoud mag niet geëgaliseerd worden door structurele stortingen en onttrekkingen uit reserves. Dat moet een voorziening zijn.