



Gemeente Leusden

Notitie incidentele baten en lasten

Maart 2022

Aanleiding

Volgens artikel 19, 23 en 28 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) is het verplicht in de jaarstukken (de jaarrekening en de begroting) een overzicht te presenteren van de incidentele baten en lasten. Op die manier kan beoordeeld worden of er sprake is van een structureel sluitende begroting. Op basis hiervan is de BBV notitie "Structurele en incidentele baten en lasten" opgesteld. Als aanvulling op deze BBV notitie hebben de provincies in Nederland gezamenlijk een handreiking "Verduidelijking structurele en incidentele baten en lasten opgesteld". Provincies ervaren bij het financieel toezicht dat gemeenten het lastig vinden om deze begrippen eenduidig toe te passen bij het opstellen van het overzicht "Incidentele lasten en baten" in de jaarrekening en de begroting. Het doel van de handreiking is om helderheid te geven over deze begrippen, waardoor het eenvoudiger is, voor de provincie en de gemeenteraad, om het zuivere structurele begrotingsevenwicht te beoordelen. Ook de gemeente Leusden kan hierin verbeteren conform de opmerking in de provinciale toezicht brief van 11 december 2021.

Deze interne notitie betreft een beknopte samenvatting van de hierboven genoemde notities. Deze interne notitie richt zich vooral op de incidentele baten en lasten en is inhoudelijk afgestemd met de provincie Utrecht.

Inleiding

De gemeentewet (art. 189) schrijft voor dat de raad dient te zorgen voor een begroting en/of meerjarenraming die structureel en reëel in evenwicht is. Daarnaast behoeft de begroting de goedkeuring van Gedeputeerde Staten (de provincie) op het structureel en reëel evenwicht. Om die redenen is inzicht in het structurele saldo bij de jaarstukken en hiermee ook het overzicht van incidentele baten en lasten van belang. In het algemeen geldt dat een gemeente structurele taken uitvoert en daarvoor structurele lasten en baten raamt in de begroting. Structurele lasten en baten zijn dus de regel, incidentele lasten en baten zijn de uitzondering. Deze uitzonderingen worden in beeld gebracht in een verplicht overzicht "Incidentele lasten en baten" en worden in de jaarstukken per onderdeel toegelicht. Op basis hiervan presenteert een gemeente gelijktijdig ook haar structurele saldo bij de begroting en jaarrekening.

Doel notitie BBV en de handreiking provincies

1. Het verduidelijken van het onderscheid tussen incidentele en structurele baten en lasten aan de hand van expliciete definities, zodat deze begrippen meer eenduidig worden toegepast.
2. Met deze verduidelijking het bereiken van een zo zuiver mogelijke weergave van het structureel en reëel evenwicht van de gemeentelijke begroting.

Met structureel evenwicht wordt bedoeld dat de structurele lasten worden gedekt met structurele baten.

Met reëel evenwicht wordt bedoeld dat de geraamde baten en lasten in de meerjarenbegroting volledig, realistisch en haalbaar zijn. Met realistisch wordt bedoeld de daadwerkelijk te verwachten groei of afname van baten en lasten (BBV p.3).

Het effect van een zo zuiver mogelijke weergave:

- De raad kan op adequate wijze haar autorisatiefunctie uitvoeren.
- Bij het nemen van besluiten met grotere financiële gevolgen kunnen raadsleden zien wat de gevolgen zijn op langere termijn.
- Het voorkomen van discussie met de provincie.

De verduidelijkte definities

De verduidelijking van de definities is vooral van toepassing op de incidentele baten en lasten.

Definitie structureel: baten en lasten bij periodiek terugkerende, blijvende taken.

Periodiek betreft zowel jaarlijks als met intervallen, zoals bij verkiezingen en wegininspecties.

- Een voorbeeld van een structurele last zijn loonkosten.
- Een voorbeeld van een structurele baat is de algemene uitkering.

Definitie incidenteel: baten en lasten die eenmalig voorkomen met een duidelijke, concrete en onvoorwaardelijke einddatum.

De mogelijkheid dat in de toekomst anders besloten kan worden, wordt niet als duidelijk en als onvoorwaardelijk gezien.

- Een voorbeeld van een incidentele last zijn de implementatiekosten voor de Omgevingswet.
- Een voorbeeld van een incidentele baat is de opbrengst uit grondverkoop.

Verwerking in de financiële verordening

De commissie BBV adviseert in de financiële verordening (artikel 212 Gemeentewet) op te nemen:

- De definities van structurele en incidentele baten en lasten
- Een grensbedrag op te nemen vanaf welke omvang incidentele baten en lasten worden opgenomen en toegelicht in het verplichte overzicht incidentele baten en lasten. In beginsel worden alle posten opgenomen, tenzij door een grote hoeveelheid posten de leesbaarheid van het overzicht negatief wordt beïnvloed. In dit geval kunnen kleinere bedragen worden samengevoegd aan de hand van het grensbedrag.
- Dat voor een structureel begrotingsevenwicht de structurele lasten altijd gedekt dienen te worden door structurele baten, maar dat incidentele lasten zowel door incidentele als door structurele baten gedekt mogen worden (BBV p.6).

Inwerkingtreding

De onderliggende regelgeving vanuit de BBV notitie is sinds 2018 van toepassing. Een aangescherpte beoordeling door de provincie op een correct overzicht incidentele baten en lasten met ingang van begrotingsjaar 2023.

Gevolgen

Provincie kan het structurele begrotingsaldo corrigeren

De handreiking bevat geen nieuwe regels. Het is een verduidelijking van de regels uit de bestaande notitie van de commissie BBV. Deze regels zijn belangrijk. De begroting hoort structureel en reëel sluitend te zijn (Gemeentewet). Het kan zijn dat de provincie oordeelt dat de gemeente (onder andere via het overzicht incidentele lasten en baten) incidentele middelen onjuist inzet. De provincie kan besluiten om het structurele begrotingsaldo te corrigeren. Bijvoorbeeld wanneer de gemeente incidentele middelen gebruikt voor structurele lasten. Door een dergelijke correctie kan het door de raad vastgestelde structurele begrotingsaldo lager worden. Hierdoor kan een risico ontstaan op een begrotingstekort, wat kan leiden tot preventief toezicht en het vervolgens zoeken naar aanvullende dekkingsmogelijkheden.

Bij de beoordeling van incidentele baten en lasten wordt o.a. gekeken naar:

1. de structurele of incidentele aard (doel en intentie) van de taak of kostensoort
2. de onvoorwaardelijke einddatum ten tijde van de besluitvorming

Meerjarige lasten kunnen toenemen

In de begroting 2022 van Leusden zijn posten aanwezig met een structurele aard die in de begroting 2022 nog incidenteel worden bekostigd. Wanneer deze taken worden voortgezet vanaf 2023, is op onderdelen aanvullende besluitvorming nodig voor structurele dekking. Deze aanvullende besluitvorming zal meelopen in het proces van de Voorjaarsnota 2022 en Kadernota 2023. Of deze aanpassingen daadwerkelijk zorgen voor lager begrotingsaldo is nog niet zeker. Dit is mede afhankelijk van andere ontwikkelingen in de begroting.

Structurele lasten in beginsel meerjarig in de begroting

Structurele baten en lasten worden in beginsel meerjarig opgenomen in de meerjarenraming. Het kan zijn dat door besluitvorming een structurele baat of last eindigt. De post was bij aanvang structureel en blijft structureel, ook al eindigt deze op een bepaald moment in de begroting. Door de structurele aard wordt een dergelijke post niet opgenomen in het overzicht incidentele baten en lasten.

Een voorbeeld is de langjarige verhuur van een gebouw. Bij aanvang was deze baat structureel. Door besluitvorming tot bijvoorbeeld verkoop zullen de structurele huurbaten vanaf enig jaar niet meer voorkomen in de begroting.

Dit geldt ook voor de opschalingskorting (als onderdeel van de algemene uitkering) die tot en met 2025 wordt bevroren en vanaf 2026 vooralsnog weer aan de orde is, waardoor het voordeel vooralsnog vervalt. Dit 'tijdelijke' effect zien we wel in de meerjarencijfers van de algemene uitkering, maar wordt niet opgenomen en toegelicht in het overzicht "Incidentele lasten en baten" vanwege het structurele karakter van de algemene uitkering.

Soorten van baten met een incidentele aard

- Verkoop van grond en vastgoed
- Vrijval uit (kosten)voorzieningen.
- Onttrekkingen uit reserves
- Projectbijdragen, subsidies, SPUK (corona, energietransitie, vluchtelingen)

Soorten van lasten met een incidentele aard

- Inhuur expertise voor een tijdelijke opdracht, bijvoorbeeld een onderzoek, een visiedocument of een transitie, zoals de implementatie omgevingswet.
- Eenmalige bijdragen ter ondersteuning van derden
- Aanvullen tekorten in (kosten)voorzieningen of nieuwe (kosten)voorzieningen
- Stortingen in reserves, met name van ene reserve naar reserve kapitaalslasten
- Projectkosten (corona, energietransitie, vluchtelingen)

Toelichting bij toepassing bij specifieke posten

Algemene uitkering - opschalingskorting

Alle baten via de AU worden als structureel beschouwd. De algemene uitkering is namelijk in zijn algemeenheid vrij besteedbaar en een jaarlijks terugkerende geldstroom. Ondanks dat hierin tijdelijke middelen meelopen, zoals de opschalingskorting en extra middelen voor bijvoorbeeld het sociaal domein. Dit is gunstig voor het begrotingsresultaat in de jaren waarin deze 'meevallers' van toepassing zijn. Hierdoor is minder snel sprake van een structureel tekort in de betreffende jaren. Door de structurele aard wordt een dergelijke post niet opgenomen in het overzicht incidentele baten en lasten.

Jaarlijkse subsidies

Subsidies waar per jaar over wordt besloten lijken incidenteel vanwege een duidelijke einddatum. Echter is de intentie van de subsidie bepalend of er sprake is van een incidentele of structurele uitgave. Daarnaast worden subsidies die langer dan 3 jaar worden verstrekt, als structureel beschouwd.

Pilots & Evaluatiemomenten

Pilots waarbij het niet duidelijk is of de taak daadwerkelijk een einde heeft, worden als structureel beschouwd wanneer de intentie is om deze bij een positieve uitkomst voort te zetten. Er is dan geen duidelijke einddatum. Bij besluiten over pilots is het belangrijk dat uit het besluit duidelijk blijkt wat de aard en intentie van de pilot is en er sprake is van een concrete einddatum.

Desondanks blijft dit een lastig in te schatten onderdeel, omdat het vooraf vaak niet bekend is of er sprake zal zijn van vervolgvactiteiten en wat de bijbehorende vervolgbetragen zullen worden. Dit zal maatwerk vragen en indien nodig informele afstemming met de provincie.

Inzet reserves

Onttrekkingen en toevoegingen aan reserves zijn in beginsel incidenteel van aard, behalve de reserve kapitaallasten.

Reserves kunnen in beginsel alleen worden ingezet ter dekking van incidentele lasten of incidentele stortingen in de reserve kapitaallasten. Met dit laatste kunnen investeringen worden bekostigd, zodat de kosten voor afschrijving niet drukken op het begrotingsresultaat.