PROVINCIE FLEVOLAND

Postbus 55
8200 AB Lelystad

Telefoon
(0320)-265265
Fax
(0320)-265260
E-mail
provincie@Flevoland.nl
Website
www.flevoland.nl

Gemeente Zeewolde
Ingekomen 13 OKT. 2022

De Raad van de gemeente Zeewolde
Postbus 1
3890 AA ZEEWOLDE

Verzenddatum	*Bijlagen*	*Uw kenmerk*	*Ons kenmerk*
12 OKT. 2022	1		3019992

Onderwerp
Gemeenschappelijk Toezichtkader Gemeenschappelijke Regelingen 2022 (GTK GR-en 2022)

Geachte leden van de raad,

Bij deze treft u het Gemeenschappelijk Toezichtkader Gemeenschappelijke Regelingen 2022 (GTK GR-en 2022) aan.

Het GTK GR-en 2022 wordt vastgesteld door alle colleges van Gedeputeerde Staten (GS) in Nederland en is een coproductie van alle provincies. Het is opgesteld door het Vakberaad Gemeentefinanciën, waarin naast de provincies ook BZK, VNG, ROB en IPO zijn vertegenwoordigd. Het doel van het GTK GR-en 2022 is het verschaffen van duidelijkheid over de uniforme toepassing van (wettelijke) kaders bij het financieel toezicht door de provincies op de gemeenschappelijke regelingen. Het GTK GR-en 2022 wordt eens per 4 tot 5 jaar geactualiseerd.

In 2020 is al eerder het GTK Gemeenten 2020 door de provincies vastgesteld. In navolging hiervan richt het GTK GR-en 2022 zich specifiek op de GR-en.

Het GTK GR-en 2022 is verzonden naar de besturen van de gemeenschappelijke regelingen en in afschrift naar de colleges.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Flevoland,
de secretaris, de voorzitter,

Bijlage: GTK GR-en 2022 edocs 2930336

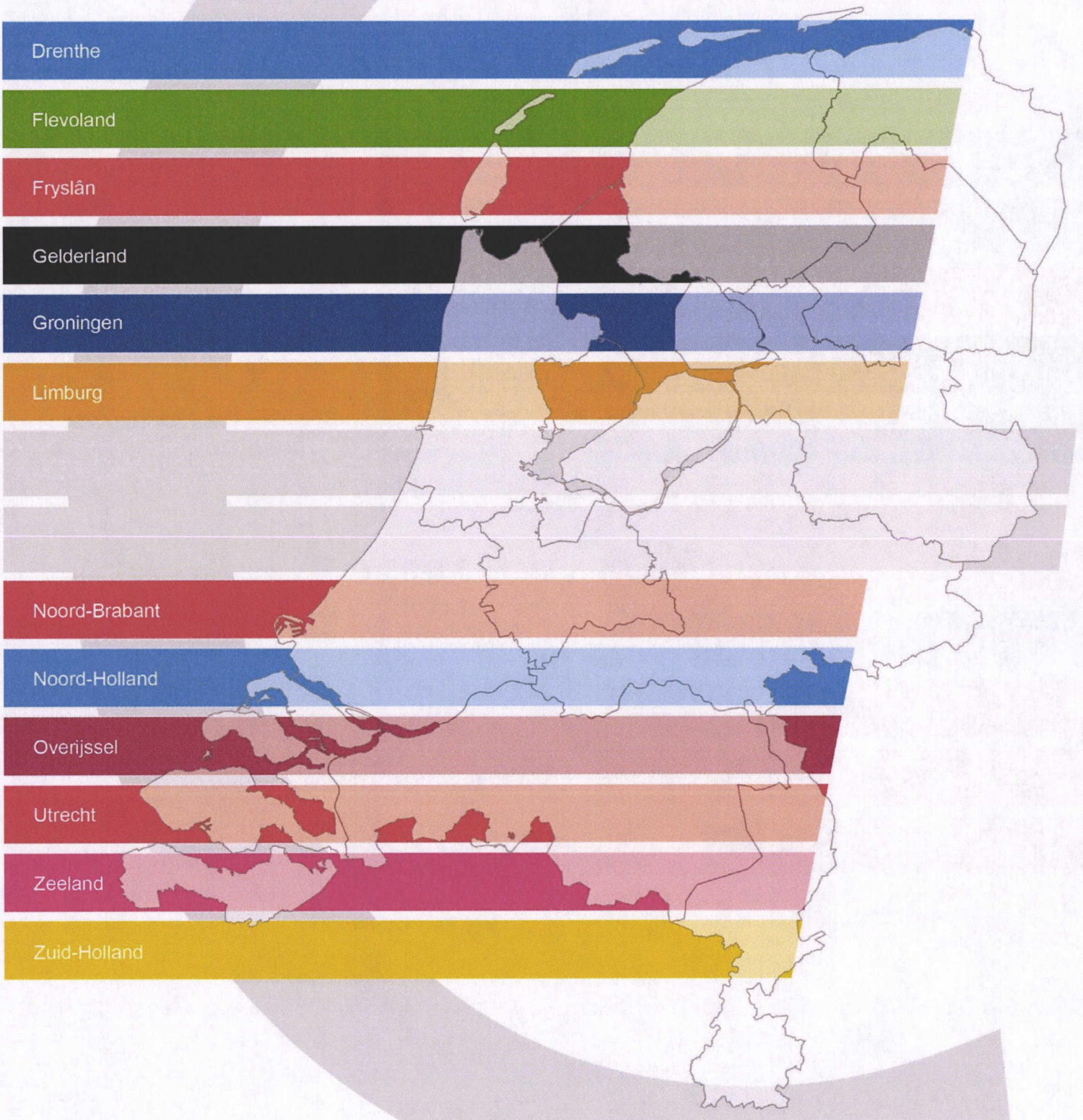
Inlichtingen bij
Drs. M.R. Roeffel RC

Doorkiesnummer
0320-265 543

Bezoekadres
Visarenddreef 1
Lelystad

GEMEENSCHAPPELIJK FINANCIEEL TOEZICHTKADER

GTK 2022 Gemeenschappelijke regelingen





provincie Drenthe

PROVINCIE FLEVOLAND

provinsje fryslân
provincie fryslân

provincie
Gelderland

provincie
groningen

provincie limburg

Provincie Noord-Brabant

Provincie
Noord-Holland

provincie Overijssel

PROVINCIE :: UTRECHT

Provincie
Zeeland

provincie
Zuid-Holland

GEMEENSCHAPPELIJK FINANCIEEL TOEZICHTKADER

GTK 2022 Gemeenschappelijke regelingen



INHOUD

1. INLEIDING 3
2. DOEL VAN HET FINANCIEEL TOEZICHT 6
3. ACTOREN BIJ HET FINANCIEEL TOEZICHT 7
4. UITGANGSPUNTEN 9
5. VORMEN VAN FINANCIEEL TOEZICHT 11
6. HET PROCES 12
   - 6.1 Inzending van stukken 12
   - 6.2 Bepalen van het toezichtregime 13
   - 6.3 Uitvoeren van repressief toezicht 14
   - 6.4 Uitvoeren van preventief toezicht 14
7. KADERS EN BEGRIPPEN 18
   - 7.1 Toepassing BBV 18
   - 7.2 Structureel en reëel begrotingsevenwicht 18
   - 7.3 Structurele en incidentele baten en lasten 19
   - 7.4 Bestemmingsreserve kapitaallasten 20
   - 7.5 Weerstandsvermogen, weerstandscapaciteit en risico's 20
   - 7.6 Financiële kengetallen 23
   - 7.7 Indexatie 23
   - 7.8 Taakstellingen, bezuinigingen en ombuigingen 23
   - 7.9 Materiële vaste activa 24
   - 7.10 Opschuivend sluitend meerjarenperspectief 25
   - 7.11 Vaststellingsbesluit begroting 25
8. OVERIGE TOEZICHTVORMEN 26
   - 8.1 De administratie en de controle 26
   - 8.2 Financiering; kasgeldlimiet en renterisiconorm (Wet fido) 26
   - 8.3 Arbitrage 27

BIJLAGEN 29
   - 1 TOELICHTING OP DE TOETSPUNTENLIJST 30
   - 2 BEGRIPPENLIJST 33
   - 3 WET- EN REGELGEVING 37

1. INLEIDING

Doelgroep

Dit *Gemeenschappelijk financieel toezichtkader GTK gemeenschappelijke regelingen* (hierna GTK) kent een brede doelgroep die vooral bestaat uit bestuurders en ambtenaren van:

- De provincies, als toezichthouder.
- Gemeenschappelijke regelingen (GR'en) als toezichtontvangers.
- Gemeenten, provincies en andere overheden als deelnemers[1].

Gedeputeerde Staten (GS) van de provincies en de Minister van Binnenlandse Zaken (De Minister) houden financieel toezicht op gemeenten, provincies en GR'en. Dit GTK heeft betrekking op het financieel toezicht door GS op GR'en.
Met het toezicht wordt beoogd een gezonde financiële situatie bij gemeenschappelijke regelingen te bevorderen. De toezichthouders hebben gezamenlijk afspraken gemaakt over de wijze waarop aan het toezicht invulling wordt gegeven binnen het wettelijk kader. De afspraken worden gemaakt ter bevordering van de transparantie voor met name de ondertoezichtstaanden, maar ook voor de toezichthouders onderling.

In dit toezichtkader zijn deze gezamenlijke afspraken vastgelegd. Deze afspraken geven de ruimte aan waarbinnen financieel toezicht zich beweegt. Het is voor de ondertoezichtstaanden en de toezichthouders zelf van wezenlijk belang dat het duidelijk is wat een toezichthouder wel en niet doet.

Waarom een GTK voor de regelingen?

Er hebben veel ontwikkelingen plaatsgevonden die relevant zijn voor het financieel toezicht, waardoor het GTK voor de gemeenten aan actualisatie onderhevig was. Naast deze noodzaak ontstond ook de behoefte tot (verdergaande) modernisering van het toezicht. De ontwikkelingen, waaronder de decentralisatie in het Sociaal Domein in 2015 en de wijziging van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) in 2016, hebben ertoe geleid dat in 2020 een nieuw GTK voor de gemeenten is opgesteld.

Gezien de grote praktische verschillen tussen gemeenten en GR'en is ervoor gekozen om een specifiek GTK te schrijven voor gemeenschappelijke regelingen. In de praktijk verschillen gemeenten en GR'en sterk van elkaar wat ook tot uitdrukking komt in hun financiële verantwoording. Om het toezicht voor zowel de GR'en als de toezichthouder risicogericht, efficiënt en proportioneel uit te kunnen voeren, is voor een apart GTK voor de gemeenschappelijke regelingen gekozen.
Hoewel het BBV ook voor de regelingen leidend dient te zijn, zijn er vanuit de praktijksituaties waar op onderdelen het BBV voor de regeling niet van toepassing is of er op een andere manier invulling aan wordt gegeven. De toezichthouder verwacht in die gevallen dat de regeling in de begroting en/of jaarrekening helder toelicht waarom het onderdeel niet is opgenomen c.q. ervan wordt afgeweken.

In dit nieuwe GTK zijn de wijzigingen van de WGR (Wet gemeenschappelijke regelingen) meegenomen, zover dit mogelijk was. Er is uitgegaan van de nieuwe termijnen zoals deze in het aangenomen wetsvoorstel zijn opgenomen. Andere wijzigingen van de WGR hebben geen directe invloed op het financieel toezicht en zijn daarom buiten beschouwing gelaten.

[1] Onder deelnemers wordt verstaan de gemeenten die daadwerkelijk deelnemen en bijdragen aan de regeling en niet die gemeenten die enkel (via een DVO) diensten afnemen van de regeling.

Uit een aantal gehouden evaluaties van het interbestuurlijk en het financieel toezicht is modernisering wenselijk gebleken. Dat heeft geleid tot het aanbieden eind 2018 van de Agenda Toekomst van het (Interbestuurlijk) Toezicht (hierna: de Agenda) aan de Tweede Kamer. Zie voor meer informatie de website van de Rijksoverheid: *Ga naar Actieplan Agenda Toekomst van het Toezicht.*

De opgaven waar het openbaar bestuur voor staat, zijn in de afgelopen jaren veranderd en onmiskenbaar complexer geworden. Daarom is het goed dat gezamenlijk wordt ingezet op een verandering van het toezicht. In de Agenda is helder beschreven welke veranderingen van het toezicht worden gevraagd. In de Agenda zijn zeven ontwerpprincipes en vijf actielijnen benoemd.

De zeven ontwerpprincipes zijn:
1. Horizontaal voorop en wordt versterkt.
2. Uniformiteit (methodiek) en maatwerk .
3. Risicogericht toezicht.
4. Toezicht is proportioneel en wordt uitgeoefend aan de hand van een interventieladder.
5. Transparantie.
6. Verbinden van inzichten.
7. Efficiënt en effectief.

De vijf actielijnen zijn:
1. Versterken verbinden horizontale controle en verticaal toezicht.
2. Toezichthouder richt zich op gedeelde risico's, vanaf algemeen tot specifiek.
3. Beter voeren dialoog.
4. Beter leren via toezicht.
5. Uniformeren uitvoering toezicht (kengetallen c.a.).

Het doel van toezicht is in de Agenda als volgt geformuleerd:
"Interbestuurlijk toezicht is er omdat de overheid haar taken blijvend goed wil uitvoeren en dat inwoners en bedrijven erop kunnen vertrouwen dat dit beschermd en geborgd is."

Toezicht is nadrukkelijk niet het primaire instrument om dit doel te bereiken. Voorop staat dat het de verantwoordelijkheid van de betreffende overheid is om haar eigen taken goed uit te voeren en om financieel stabiel te zijn. Daar hoort bij dat de horizontale 'checks and balances' goed worden ingevuld. Het verticale toezicht versterkt dit. De toezichthouder heeft een brede blik; doordat hij ziet wat er bij andere toezichtontvangers gebeurt, kan hij ontwikkelingen signaleren en goede praktijkvoorbeelden delen.

Aan de volgende vier ontwerpprincipes en actielijnen uit de agenda is in dit GTK zo goed mogelijk invulling gegeven.

1. *Uniformiteit en maatwerk / transparantie.*
   Door een uniforme methodiek van toezicht te hanteren, is het transparant voor de toezichtontvanger hoe dit wordt toegepast, op welke wijze er wordt getoetst (normen) en hoe wordt omgegaan met de bevindingen. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan een belangrijke wens van de toezichtontvangers.

2. *Risicogericht toezicht.*
   Toezicht focust zich op die situaties waar er risico's zijn met potentieel grote maatschappelijke effecten, zowel inhoudelijk, financieel als organisatorisch. Hoewel er nog geen eenduidige methode van risicoanalyse beschikbaar is (deze wordt uitgewerkt in actielijn 5 van de agenda), wordt met dit GTK wel een eerste stap gezet.

4 GTK gemeenschappelijke regelingen

3. *Toezicht is proportioneel.*
   Als een organisatie 'in control' en financieel gezond is, blijft het toezicht beperkt tot het minimaal noodzakelijke. Waar dat minder het geval is, draagt toezicht bij aan de versterking daarvan. De toezichthouder gaat in gesprek, geeft adviezen en/of grijpt in waar nodig.

4. *Beter voeren van de dialoog.*
   Dit nieuwe GTK heeft als uitgangspunt dat goed toezicht alleen in dialoog kan worden uitgevoerd.

Status

GS van de twaalf provincies formuleren gezamenlijk in dit GTK de uitwerking van het bij wet- en regelgeving bepaalde financiële toezicht in kaders en werkwijzen. De afstemming hierover heeft ambtelijk plaatsgevonden tussen de gezamenlijke toezichthouders, de Raad voor het Openbaar Bestuur en de VNG. Het GTK is hiermee een uitwerking van het wettelijk kader voor het financieel toezicht op decentrale overheden i.c. gemeenschappelijke regelingen.

Dit toezichtkader vervangt voor GR'en het *Gemeenschappelijk financieel toezichtkader - Kwestie van evenwicht!* uit 2014 (dat gold voor gemeenten én gemeenschappelijke regelingen).

Leeswijzer

Het doel van financieel toezicht en de betrokken actoren worden toegelicht in respectievelijk hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de algemene uitgangspunten. Vervolgens beschrijft hoofdstuk 5 welke vormen van financieel toezicht we kennen en gaat hoofdstuk 6 in op de wijze waarop het financieel toezicht wordt uitgevoerd. In hoofdstuk 7 zijn de specifieke kaders en begrippen uitgewerkt.

Het financiële toezicht op financiering decentrale overheden en overige relevante zaken komen aan de orde in hoofdstuk 8.

2. DOEL VAN HET FINANCIEEL TOEZICHT

Maatschappelijk belang

De financieel toezichthouder helpt GR'en bij het bevorderen van een gezonde financiële huishouding en biedt daarmee meerwaarde aan de kwaliteit van het openbaar bestuur. Financieel toezicht is een wezenlijk onderdeel van de 'checks and balances' binnen het openbaar bestuur en draagt hiermee bij aan het voorkomen dat een decentrale overheid niet meer in staat is financiële tekorten zelf op te lossen. Een GR die in financiële moeilijkheden komt, moet aankloppen bij de deelnemende overheden waardoor deze mogelijk voor extra uitgaven komen te staan. Iedere deelnemer betaalt dan mee aan de financiële problemen van deze GR. Het belang van het financieel toezicht ligt dus bij zowel de financiële gezondheid van GR'en als bij de financiële gezondheid van haar deelnemers als gevolg van aansprakelijkheid voor eventuele tekorten.

Ondersteunen van de horizontale controle en verantwoording

Afgeleid van bovenstaande doelstelling dragen de toezichthouders ook bij aan de versterking van de horizontale verantwoording aan en de controle door de deelnemers en daarmee aan versterking van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Dit gebeurt door het zoeken van de dialoog tussen de toezichthouder en de GR waar nodig.

Elke GR is verantwoordelijk voor haar eigen financieel beleid en beheer. De meerwaarde van het financieel toezicht is dat het een bijdrage kan leveren aan de kwaliteit van de democratische horizontale verantwoording en de sturing en controle door haar eigen bestuur en indirect door de deelnemers van een GR. Onderdeel van de meerwaarde is de onafhankelijke positie van de toezichthouder en diens breder inzicht in problematiek en ontwikkelingen waar meerdere GR'en mee geconfronteerd worden.

De toezichthouder versterkt het inzicht in de stand van zaken van de decentrale overheidsfinanciën als geheel en geeft signalen af ten behoeve van het publiek debat. Toezicht houden is niet zo zeer 'bemoeien met', maar veeleer 'betrokken zijn bij', met name door middel van dialoog. Het gaat om een constructieve relatie waarin betrokken partijen met behoud van ieders rol en verantwoordelijkheid elkaar aanspreken en kritisch bevragen.

3. ACTOREN BIJ HET FINANCIEEL TOEZICHT

De Gemeenschappelijke Regeling (GR)

Gemeenschappelijke regelingen komen in vele soorten en maten voor. De WGR (Wet gemeenschappelijke regelingen d.d. 20 december 1984) biedt de mogelijkheid om GR'en op te richten door verschillende bestuursorganen en openbare lichamen. De verschillende mogelijkheden zijn:

- Regeling zonder meer.
- Centrumregeling.
- Gemeenschappelijk orgaan.
- Bedrijfsvoeringsorganisatie.
- Openbaar lichaam.

Centrumregelingen en de regeling zonder meer vallen buiten beschouwing van dit GTK aangezien zij geen verplichting hebben om een begroting en een jaarrekening op te stellen en deze in te dienen bij een toezichthouder. Het toezicht op centrumregelingen en de regeling zonder meer verloopt daarom indirect via het toezicht op haar deelnemers.

Dit GTK ziet toe op alle GR'en die onder het financieel toezicht vallen. Dit zijn:

- Gemeenschappelijk orgaan.
- Bedrijfsvoeringsorganisatie.
- Openbaar lichaam.

De rechtspersoonlijkheid van de verschillende vormen GR'en kan verschillen. Een gemeenschappelijk openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie heeft volledige rechtspersoonlijkheid, is in staat om verbintenissen aan te gaan, bezit te hebben en schulden te maken. Zodoende hebben ze ook een balans, eigen vermogen, schulden maar kunnen ze ook panden bezitten en werknemers in dienst hebben. Hier staat het gemeenschappelijk orgaan tegenover.

Het gemeenschappelijk orgaan heeft geen rechtspersoonlijkheid en is daarom niet in staat verbintenissen aan te gaan. Dit maakt bijvoorbeeld het hebben van eigendom, schuld of werknemers onmogelijk. Toch is het BBV volledig van toepassing. Daar waar deze realiteit schuurt, is het de verantwoordelijkheid van de GR en het openbaar lichaam specifiek om hier passend mee om te gaan. In de praktijk wordt daarom verwacht dat van regelgeving die niet van toepassing wordt geacht door een GR kan worden afgeweken op voorwaarde dat de GR hierbij uitlegt in de begroting en jaarrekening waarom zij van mening is waarom het BBV in dit geval niet van toepassing is.

Een gemeenschappelijk regeling zijnde een openbaar lichaam en een gemeenschappelijk orgaan kennen een duale bestuursstructuur met een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur. Een bedrijfsvoeringsorganisatie kent geen onderscheid tussen een algemeen en dagelijks bestuur. Om in dit GTK een onderscheid te maken tussen de bevoegdheden en verantwoordelijkheden wordt er gesproken over '(algemeen) bestuur' indien het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling zijnde een openbaar lichaam of een gemeenschappelijk orgaan wordt bedoeld maar ook als het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie wordt bedoeld. Met de term '(dagelijks) bestuur' wordt gerefereerd naar het dagelijks bestuur van een gemeenschappelijke regeling zijnde een openbaar lichaam en het dagelijks bestuur van een gemeenschappelijk orgaan, maar ook naar het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie.

Het (algemeen) bestuur heeft een kaderstellende en controlerende taak. Als verlengd lokaal bestuur leggen ze de beleidsdoelen met de daarbij behorende budgetten in de begroting vast. Zij moeten daarbij zorgen dat de begroting een structureel en reëel evenwicht vertoont (Artikel 35, lid 6 jo. 189 Gemeentewet).

De deelnemer
De deelnemers aan een GR kunnen wisselende bevoegdheden, rechten en plichten hebben ten opzichte van een GR. Dit is afhankelijk van het type GR, de statuten en verdere afspraken over en met de GR. *Ga naar Artikel 16 e.v. WGR*

De deelnemers aan een GR worden door hun bestuurders vertegenwoordigd in het bestuur van de GR. Deelnemers aan een GR kunnen zijn Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Als de provincie deelnemer is dan is het Rijk de toezichthoudende instantie. Voor wat betreft het provinciale financiële toezicht op de GR'en zijn de toezichtbepalingen uit de Gemeentewet analoog van toepassing zoals die gelden voor de gemeenten.

De toezichthouder
De provincie is financieel toezichtbouder op GR'en. Het betreft de uitvoering van de wettelijk opgedragen taak. *Ga naar Artikelen 186 t/m 215 Gemeentewet* en *Ga naar Artikel 12 Financiële-verhoudingswet*.
Deze artikelen zijn ook van toepassing op gemeenschappelijker regelingen. *Ga naar Artikel 35, lid 6 WGR*.
Dit GTK heeft alleen betrekking op het toezicht van de provincie op GR'en.

De inhoudelijke coördinatie van het financieel toezicht vindt plaats in het Vakberaad Gemeentefinanciën. Dit is een overlegorgaan van de gezamenlijke toezichthouders (provincies en BZK) en vertegenwoordigers van het IPO, de VNG en de Raad voor het Openbaar Bestuur.

De financieel toezichthouder kijkt vooruit en anticipeert op actuele gebeurtenissen die mogelijk invloed hebben op de financiën. Hij vormt zich een oordeel over het structureel en reëel evenwicht van de begroting en meerjarenraming. Daarbij heeft de toezichthouder een adviserende rol, maar grijpt ook in als dat nodig is. Dit gebeurt proportioneel en bij voorkeur via de dialoog. Financieel toezicht moet niet worden verward met controle van de (financiële) administratie. Dat is een taak van de GR zelf. De jaarrekening en de bevindingen van de accountant maken wel onderdeel uit van het begrotingsonderzoek door de financieel toezichthouder. *Ga naar Artikel 35, lid 6 WGR jo. artikel 203 Gemeentewet*.

Overig
De accountant controleert het getrouwe beeld van de jaarrekening en vormt zich een oordeel over de administratieve organisatie en de interne controle en kan daarover ook aanbevelingen doen. Ook heeft de accountant vaak een adviserende rol. Dit doet de accountant in opdracht van het (algemeen) bestuur, die daarbij ook aanvullende eisen kan stellen. *Ga naar Artikel 35, lid 6 WGR jo. artikel 213 Gemeentewet*.

Eventuele commissies van de GR kunnen allerhande bevoegdheden hebben waarvoor de financiële verantwoordingsstukken en het toezicht daarop van belang kan zijn. *Ga naar Artikel 24 en 25 WGR*.

4. UITGANGSPUNTEN

Algemene uitgangspunten voor het GTK

Financieel toezicht vindt zijn basis in de wet en is gebaseerd op vertrouwen. Ten behoeve van het maatschappelijke doel (zie hoofdstuk 2) heeft de wetgever bepaald dat de toezichthouder zich een oordeel vormt over het al dan niet structureel en reëel in evenwicht zijn van de (meerjaren)begroting van de GR'en. Uitgangspunt hierbij is dat iedere GR zelf verantwoordelijk is voor een gezond financieel beleid en beheer. Onverlet deze eigen verantwoordelijkheid is de toezichthouder alert op beslissingen met financiële consequenties die het begrotingsevenwicht (kunnen) aantasten.

De toezichthouder doet waar nodig uitspraken over het financieel beleid, de verordeningen (*Ga naar Artikel 212 Gemeentewet*) en het financieel beheer, waaronder het weerstandsvermogen en de risicobeheersing. Daarnaast kan de financieel toezichthouder, vanuit zijn toezichthoudende taak, suggesties en adviezen geven die de overige beleidsvelden raken.

Financieel toezicht moet niet worden verward met controle van de (financiële) administratie. Zo kan de toezichthouder zich bijvoorbeeld beperken tot de vraag of er recente onderhoudsplannen zijn en of deze correct financieel vertaald zijn naar de begroting en meerjarenraming. De toezichthouder vertrouwt erop dat deze plannen er ook daadwerkelijk zijn. Dat laat overigens onverlet dat onderhoudsplannen wel, om diverse redenen, kunnen worden opgevraagd.

Met dit nieuwe GTK zetten we een eerste stap in de gewenste richting uit de Agenda (zie hoofdstuk 1). Dit en bovenstaande uitgangspunten hebben geleid tot vier algemene uitgangspunten voor dit GTK.

1. Uniformiteit en maatwerk.
2. Risicogericht toezicht.
3. Toezicht is proportioneel.
4. Transparantie.

1. Uniformiteit en maatwerk

Toezichthouders streven naar uniformiteit en daarmee ook naar meer eenduidigheid ten aanzien van de gehanteerde criteria.

Na toepassing van uniforme kaders voor het bepalen van het toezichtregime, is het toezicht vooral maatwerk en vindt het plaats op basis van contact en dialoog. Het huidige toezicht verandert naar lerend toezicht, waarbij het niet meer alleen draait om beoordelen, maar ook om het signaleren en vooral een constructieve dialoog tussen toezichthouder en toezichtontvanger. Hierbij wordt expertise ingebracht en aan beide zijden wordt geleerd om het toezicht te optimaliseren. Er is ruimte voor maatwerk in de uitvoering van toezicht, maar ook voor gerichte interventies waar die nodig blijken.

Aan het maatwerk wordt in dit GTK uitvoering gegeven door de uitgangspunten risicogericht en proportioneel te hanteren. Risicogericht en proportioneel toezicht houdt in dat de toezichthouder bepaalt hoeveel (extra) aandacht een GR naar zijn oordeel nodig heeft. De toezichthouder stemt de intensiteit van het onderzoek en het contact met de GR daarop af.

2. Risicogericht toezicht

De huidige vormen van het toezichtregime (waarbij de keuze is beperkt tot repressief of preventief toezicht) geeft nog onvoldoende duiding over de financiële positie van een regeling en de financiële risico's die zij loopt. Bevindingen zullen altijd binnen een bepaalde context geplaatst moeten worden. Om een inschatting te maken van de kans dat een regeling op termijn in financiële problemen kan komen, ontwikkelen de

toezichthouders daarom een methodiek om voor de (verschillende) regelingen een risico-indeling te kunnen opstellen. Deze indeling helpt de toezichthouder bij het inschatten van de mogelijke extra aandacht die een regeling nodig heeft. Deze indeling is in eerste instantie bedoeld als hulpmiddel voor de oordeelsvorming van de toezichthouder en het daaraan gekoppelde proportionele toezicht en geeft aanvullende informatie voor de dialoog met de regeling.

3. Toezicht is proportioneel

De toezichthouders willen zo effectief mogelijk optreden en zo efficiënt mogelijk werken. Daarbij wil het financieel toezicht de administratieve last voor regelingen beperken, ofwel: licht waar het kan, zwaarder waar het nodig is. Er wordt zoveel mogelijk uitgegaan van beschikbare informatie. Als voor de oordeelsvorming over de financiële positie nadere informatie nodig is, zal hierom verzocht worden.

Als de begroting van een GR voldoet aan de wettelijke criteria om in aanmerking te komen voor repressief toezicht (zie hoofdstuk 5), dan zal de toezichthouder zich meestal beperken tot regulier contact met de GR. Mocht de situatie verslechteren, waardoor de begroting op termijn mogelijk niet meer voldoet aan de criteria voor het repressieve toezicht, dan zal de toezichthouder hierop acteren. Dit zal zich vertalen in diepgaander onderzoek van de financiële stukken en intensievere contacten, zowel ambtelijk als bestuurlijk, Met de uitvoering van het financieel toezicht wordt ingespeeld op de individuele situatie van de GR. Immers, niet iedere GR is hetzelfde en financiële knelpunten kunnen door uiteenlopende oorzaken zijn ontstaan.

4. Transparantie

Het toezichtoordeel

Transparant betekent dat van tevoren helder is wat de toezichthouder van de GR verwacht en wat de GR van de toezichthouder kan verwachten. Bovendien moet de toezichthouder in staat zijn het toezichtoordeel uit te leggen. Met dit GTK is aan deze twee aspecten van transparantie verder invulling gegeven door onder andere de kaders en begrippen beter toe te lichten en specifiek te maken voor GR'en.

Financiële (toezicht)informatie

Het belang van de openbaarheid van publieke informatie (transparante overheid) voor de democratische rechtstaat, de burger en het bestuur, is groot. Bij de toezichthouders gebeurt er al veel op het gebied van inventariseren en openbaar maken van financiële (toezicht)informatie. Het streven is te komen tot meer uniformiteit tussen toezichthouders. Deze ambitie van de gezamenlijke toezichthouders zal de komende jaren naar verwachting verder worden opgepakt en ingevuld.

5. VORMEN VAN FINANCIEEL TOEZICHT

In dit hoofdstuk worden de twee wettelijke vormen van financieel toezicht kort toegelicht:
1. Repressief toezicht
2. Preventief toezicht

Voor een beschrijving van het toezichtproces wordt verwezen naar hoofdstuk 6. De kaders en begrippen die daarbij worden gehanteerd zijn toegelicht in hoofdstuk 7.

De toezichthouder bepaalt de vorm van toezicht op basis van:
- Gemeentewet.
- Wet gemeenschappelijke regelingen.
- Algemene wet bestuursrecht.
- Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten en de notities van de commissie BBV.
- Dit GTK voor GR'en.

Repressief toezicht

Repressief toezicht is standaard. Deze vorm van toezicht houdt in dat de begroting en begrotingswijzigingen direct uitgevoerd kunnen worden (rechtskracht krijgen), zonder afhankelijk te zijn van een voorafgaande goedkeuring van de toezichthouder.
Er is altijd sprake van repressief toezicht als aan de volgende voorwaarden is voldaan:
- De begroting is structureel en reëel in evenwicht. De structurele baten dekken ieder jaar de structurele lasten en de ramingen zijn realistisch. Als de begroting niet structureel en reëel in evenwicht is, dan moet aannemelijk zijn dat dit evenwicht uiterlijk in het laatste jaar van de meerjarenraming tot stand wordt gebracht.
- De jaarrekening en begroting zijn op tijd ingezonden. De jaarrekening vóór 15 juli van het jaar volgend op het verslagjaar en de begroting vóór 15 september van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar.

Preventief toezicht

Preventief toezicht is uitzondering en wordt ingesteld als niet voldaan wordt aan het criterium structureel en reëel evenwicht. Preventief toezicht kan ook worden ingesteld als niet is voldaan aan de wettelijke inzendtermijnen. Overschrijding van de uiterste inzenddata leidt in beginsel tot preventief toezicht, ook voor een financieel gezonde GR. De reden hiervoor is dat zowel de deelnemers als de toezichthouder tijdig over informatie moeten beschikken om zich een oordeel te kunnen vormen over de financiële positie. Bovendien kan het niet voldoen aan de termijnen een signaal zijn dat een GR de financiële huishouding niet op orde heeft.

Preventief toezicht betekent dat de begroting en de daaropvolgende wijzigingen eerst moeten worden goedgekeurd door de toezichthouder, voordat deze kunnen worden uitgevoerd. Zolang de begroting niet is goedgekeurd, mag de GR geen verplichtingen aangaan of uitgaven doen, zonder voorafgaande toestemming van de toezichthouder. In hoofdstuk 6 zijn de uitzonderingen hierop toegelicht.

Structureel en reëel niet in evenwicht

Preventief toezicht is aan de orde als, naar het oordeel van de toezichthouder, de begroting niet structureel en reëel in evenwicht is én het naar het oordeel van de toezichthouder niet aannemelijk is dat dit evenwicht uiterlijk tot stand kan worden gebracht in het laatste jaar van de meerjarenraming. De hierbij geldende kaders worden toegelicht in hoofdstuk 7.

6. HET PROCES

6.1 Inzending van stukken

Een GR is verplicht haar algemene financiële en beleidsmatige kaders en voorlopige jaarrekening vóór 30 april toe te zenden aan haar deelnemers. De deelnemers kunnen bij hun controlerende taak gebruik maken van deze informatie van de GR, en van de accountant en commissies. Daarnaast dient de conceptbegroting 10 weken voor de behandeling door het (algemeen) bestuur aan de deelnemers te worden toegezonden zodat deze de mogelijkheid hebben tot het geven van een zienswijze.

Om de begroting te kunnen beoordelen, moet de toezichthouder over voldoende informatie beschikken. GR'en zijn daarom verplicht een aantal documenten aan te leveren. Het gaat daarbij om volledige documenten, die door het (algemeen) bestuur zijn vastgesteld. De toezichthouder kan zelf bepalen hoe de inzending geregeld wordt, bijvoorbeeld in een digitale vorm (zoals pdf) en aan een bepaald e-mailadres, de Berichtenbox of het digitale loket van de provincie. Digitale aanlevering in een web-versie (HTML of link) van het document is echter niet toegestaan.

Voor de aanlevering van de stukken gelden termijnen. In onderstaand overzicht zijn de verplicht in te zenden stukken gespecificeerd, inclusief de inzendtermijnen.

Tabel 1 Verplicht in te zenden stukken financieel toezicht.

Aan te leveren stukken	De stukken bevatten minimaal	Termijn
(Financiële) verordeningen	- Uitgangspunten en regels voor het financiële beleid en beheer - Getekend besluit (algemeen) bestuur.	Maximaal twee weken na besluitvorming.
Begroting en meerjarenraming	- Beleidsbegroting - Financiële begroting - Meerjarenraming - Gelijktijdig met de begroting vastgestelde begrotingswijzigingen - Getekend bestuursbesluit - Overige begrotingswijzigingen.	Maximaal twee weken na besluitvorming en begroting + eventuele eerste wijzigingen daarvan vóór 15 september in het jaar voorafgaand aan het betreffende begrotingsjaar.
Jaarstukken	- Jaarverslag - Jaarrekening - Controleverklaring - Accountantsverslag - Getekend bestuursbesluit.	Maximaal twee weken na besluitvorming en vóór 15 juli in het jaar volgend op het jaar waarop de jaarrekening betrekking heeft.

Vaststellen jaarstukken
De jaarstukken kunnen pas worden vastgesteld als ze compleet zijn. (zie Artikel 35 lid 6 WGR jo. Titel IV, hoofdstuk XIII, paragraaf 2 Gemeentewet). Jaarstukken kunnen bijvoorbeeld niet, in afwachting van de controleverklaring, onder voorbehoud worden vastgesteld. Als hierdoor de wettelijke inzendtermijn wordt overschreden, is het van belang dat de GR hierover tijdig in overleg treedt met de toezichthouder.

Overige relevante documenten en informatie
De documenten worden niet losstaand beoordeeld, maar in samenhang met elkaar en vanuit historisch besef. Voor het beoordelen van deze stukken raadpleegt de toezichthouder, naast de hierboven genoemde verplichte documenten, vaak ook andere documenten en informatie, zoals:

- Tussentijdse (bestuurs)rapportages.
- Kadernota's.
- Conceptbegroting, na behandeling door het dagelijks bestuur.
- Zienswijzen bij begroting en begrotingswijzigingen.
- Financiële beleidsnota's.
- Beheerplannen kapitaalgoederen.

6.2 Bepalen van het toezichtregime

Naleven inzendtermijnen
Het niet naleven van termijnen kan een indicatie zijn voor minder goed functioneren van de financiële huishouding. Daarom hebben de toezichthouders de wettelijke bevoegdheid om een GR onder preventief financieel toezicht te plaatsen, als inzendtermijnen worden overschreden. De gronden voor het instellen van dit preventief toezicht zijn facultatief en bieden de toezichthouder de mogelijkheid deze bevoegdheid zo nodig met enige soepelheid uit te oefenen.

GR'en moeten dus rekening houden met de inzendtermijnen, bijvoorbeeld bij het aanbieden van stukken aan deelnemers voor zienswijzen. Er moet voldoende tijd zijn om de stukken, na een ronde van zienswijzen, in te zenden en te beoordelen. Wanneer een GR voorziet dat de wettelijke inzendtermijn niet gehaald kan worden, moet de toezichthouder hiervan direct in kennis worden gesteld. De toezichthouder kan met de GR maatwerkafspraken maken over de consequenties van de termijnoverschrijding. Agenda-technische redenen zijn hierbij geen argument om af te zien van preventief toezicht.

Structureel en reëel begrotingsevenwicht
Nadat de benodigde documenten zijn aangeleverd, vormt de toezichthouder zich een oordeel over het structurele en reële begrotingsevenwicht. Dit doet hij met behulp van een toetspuntenlijst. De toetspuntenlijst – voor zover van toepassing - geeft de toezichthouder inzicht of er sprake is van structureel en reëel evenwicht in het begrotingsjaar. Is er naar het oordeel van de toezichthouder sprake van een tekortsituatie, dan onderzoekt hij de aannemelijkheid van herstel binnen de meerjarenraming.

Op basis van deze toetspuntenlijst en eventueel verder onderzoek wordt dus bepaald of er sprake is van een structureel en reëel begrotingsevenwicht. Zo niet, kan dan worden vastgesteld dat het voldoende aannemelijk is dat het structureel en reëel evenwicht in uiterlijk de laatste jaarschijf van de meerjarenraming tot stand zal worden gebracht? In beide gevallen is er sprake van repressief financieel toezicht.

Hieronder volgen de vragen uit de toetspuntenlijst. Zie hoofdstuk 7 voor een toelichting op de begrippen en kaders waarop de toetspuntenlijst is gebaseerd. Bijlage 1 bevat een aanvullende toelichting op de toetspuntenlijst.

Toetspuntenlijst voor financieel toezicht

1. Zijn de begroting en jaarrekening, tijdig ingezonden?
2. Presenteert de GR zelf cijfermatig, minimaal conform het voorbeeld in de Notitie structurele en incidentele baten en lasten van de Commissie BBV, dat het begrotingsjaar structureel in evenwicht is?
3. Is er een specificatie opgenomen van de verdeling van de totale baten en totale lasten per deelnemer?
4. Is er sprake van een positief structureel saldo bij de laatste jaarrekening?
5. Is het verplichte overzicht van incidentele baten en lasten conform de regelgeving opgesteld en toegelicht?
6. Kan de GR de volle jaarlasten van de nog te realiseren (her)investeringen opvangen binnen een structureel sluitende begroting?
7. Zijn geraamde ombuigingen en/of taakstellingen reëel en/of weinig risicovol?
8. Voldoet de GR voor het weerstandsvermogen aan haar eigen vastgestelde norm (= ondergrens) en is er naar het oordeel van de toezichthouder voldoende weerstandscapaciteit in relatie tot de gekwantificeerde risico's *of* mocht er geen weerstandsvermogen aanwezig zijn of aangehouden mogen worden, worden dan de risico's duidelijk en reëel weergegeven voor de deelnemers?
9. Is het begrotingsjaar (op basis van bovenstaande beantwoorde vragen) naar het oordeel van de toezichthouder structureel en reëel in evenwicht?

Als de begroting, op basis van verder onderzoek, naar het oordeel van de toezichthouder, niet structureel en reëel in evenwicht is en het voor de toezichthouder niet aannemelijk is dat dit evenwicht uiterlijk in het laatste jaar van de meerjarenraming wordt hersteld, is er van rechtswege sprake van preventief toezicht. *Ga naar Artikel 35, lid 6 WGR jo. artikel 203 Gemeentewet*. Zodra deze situatie zich voordoet, biedt de toezichthouder de GR gelegenheid tot overleg. Hiermee stelt de toezichthouder de GR in staat aanvullende maatregelen te treffen om preventief toezicht te voorkomen.

De toezichthouder stelt het bestuur schriftelijk in kennis van het toezichtregime voor het komende jaar. Hierin wordt het oordeel van de toezichthouder kenbaar gemaakt aan de GR. Het is de verantwoordelijkheid van de GR om dit oordeel te delen met haar deelnemers. Indien de toezichthouder van oordeel is dat de situatie daarom vraagt, kan de brief met het toezichtregime en de onderbouwing ook direct in afschrift naar de deelnemers gestuurd worden.

6.3 Uitvoeren van repressief toezicht

Zoals eerder vermeld, vindt het repressieve begrotingstoezicht risicogericht en proportioneel plaats. Toezichthouders kunnen eigen accenten en prioriteiten toevoegen aan de wijze waarop zij het toezicht vormgeven. Op basis van onder andere het risicoprofiel van een GR (zie hoofdstuk 4), beoordeelt de toezichthouder welke (extra) werkzaamheden worden uitgevoerd. Hierbij kan gedacht worden aan verdiepend onderzoek op basis van (aanvullende) stukken, het volgen van de ontwikkelingen binnen de regio waarin de GR opereert of extra ambtelijke en bestuurlijke overleggen.

6.4 Uitvoeren van preventief toezicht

Goedkeuring van begroting en begrotingswijzigingen

Als een GR door de toezichthouder voor het begrotingsjaar onder preventief financieel toezicht is geplaatst, behoeven de begroting en de wijzigingen daarop de goedkeuring van de toezichthouder. Hiervoor gelden de volgende termijnen. (*Ga naar Artikel 10:31 Awb*):

- De toezichthouder maakt een besluit over al dan niet goedkeuring van de begroting of een begrotingswijziging, binnen 13 weken na inzending ervan aan de GR bekend.
- Om goedkeuring op de begroting te verkrijgen, moet de GR in geval van een tekortsituatie actie ondernemen op basis van de met de toezichthouder gemaakte afspraken, zoals bijvoorbeeld het indienen van een door het (algemeen) bestuur vastgesteld herstelplan.
- De toezichthouder kan de termijn van 13 weken éénmaal met ten hoogste 13 weken verlengen (verdaging). Dat moet gebeuren vóór het verstrijken van de eerste termijn van 13 weken.
- Onthouding van goedkeuring, of gedeeltelijke goedkeuring van de begroting, vindt niet eerder plaats dan nadat de toezichthouder het (algemeen) bestuur de gelegenheid tot overleg heeft geboden. De motivering van het goedkeuringsbesluit verwijst naar hetgeen in dit overleg aan de orde is gekomen (*Ga naar Artikel 10:30 Awb*).
- Zolang aan de begroting geen goedkeuring is gehecht, kunnen wijzigingen daarop niet afzonderlijk worden goedgekeurd. Als een besluit tot wijziging van de begroting ter goedkeuring wordt aangeboden, terwijl de begroting nog niet is goedgekeurd, dan begint de termijn van 13 weken te lopen op de dag dat de begroting is goedgekeurd.
- Als de toezichthouder niet op tijd beslist, wordt de begroting of begrotingswijziging geacht te zijn goedgekeurd en kan de GR overgaan tot uitvoering ervan. Het preventieve toezicht vervalt hiermee niet. Voor nieuwe begrotingswijzigingen gelden daarna ook bovenstaande termijnen, tenzij de toezichthouder heeft besloten het preventieve toezicht te beëindigen.

De termijn waarbinnen een besluit genomen dient te worden, kan eenmaal voor zes maanden worden verdaagd als voor het nemen van een besluit raadgeving van een adviseur is vereist. De adviseur moet wel aan bepaalde voorwaarden voldoen. *Ga naar Artikel 10:31 lid 3 Awb* en *Ga naar Artikel 3:5 Awb*.

Aangaan van verplichtingen vóór goedkeuring van de begroting

Zolang de begroting of een besluit tot wijziging van de begroting (nog) niet is goedgekeurd door de toezichthouder, behoeft het (dagelijks) bestuur voor het aangaan van verplichtingen de toestemming van de toezichthouder.

De toezichthouder kan bepalen voor welke posten en tot welk bedrag het (dagelijks) bestuur geen goedkeuring behoeft voor het aangaan van verplichtingen, voordat de begroting is goedgekeurd, of nadat goedkeuring aan de begroting is onthouden. Met de GR worden hierover afspraken gemaakt. Hierdoor worden de reguliere bedrijfsvoering, de uitvoering van wettelijke taken en uitvoering van het beleid niet onnodig verstoord. Dit zal in de praktijk inhouden dat een GR uitgaven kan doen tot het niveau van (een deel van) de laatst vastgestelde begroting, inclusief begrotingswijzigingen, tenzij bij de nieuwe - nog aan de goedkeuring onderhevige - begroting het lastenniveau lager is vastgesteld. Voor alles wat nieuw is ten opzichte van de laatste begroting is toestemming nodig.

Op een verzoek om toestemming moet de toezichthouder binnen twee maanden beslissen. Als binnen deze termijn geen besluit is genomen, dan wordt de toestemming geacht te zijn verleend. *Ga naar Artikel 35, lid 6 WGR jo. artikel 208 lid 3 Gemeentewet*.

Als afwegingskader ten aanzien van nieuwe verplichtingen gelden de criteria conform de Handleiding artikel 12 Financiële-verhoudingswet. De verplichtingen moeten onontkoombaar en onuitstelbaar zijn. Hieraan wordt bijvoorbeeld voldaan wanneer:
- er sprake is van een wettelijke verplichting, of
- uitstel leidt tot aansprakelijkstelling of kapitaalvernietiging, of
- toekomstige onvermijdbare uitgaven worden voorkomen.

Uitzondering: dringende spoed
Het (dagelijks) bestuur mag alleen in gevallen van dringende spoed verplichtingen aangaan zonder verkregen goedkeuring van de toezichthouder. *Ga naar Artikel 35, lid 6 WGR jo. artikel 209 Gemeentewet*. Het gaat hier om uitgaven waarbij voorafgaande toestemming van de toezichthouder niet tijdig mogelijk is. Of deze noodzaak aanwezig is, is ter beoordeling van het (algemeen) bestuur. Bestuursleden die vóór stemmen lopen daarbij een zeker risico. Als de toezichthouder later goedkeuring onthoudt aan de begrotingswijziging, kunnen de betreffende bestuursleden persoonlijk aansprakelijk worden gesteld. *Ga naar Artikel 35, lid 6 WGR jo. 210 Gemeentewet*.

Samen met de GR op zoek naar de oplossing
In geval van preventief toezicht gaat de toezichthouder samen met de GR aan de slag om helder te krijgen waar exact de pijnpunten liggen. Dit is meestal een periode van een intensieve dialoog tussen toezichthouder en GR, ambtelijk en indien noodzakelijk ook bestuurlijk. Vaak moeten er moeilijke keuzes door de GR worden gemaakt en een herstelplan worden opgesteld waarin zicht geboden wordt op financieel herstel bij de GR. Gezien de gevolgen die dit ook kan hebben voor de deelnemers, dienen deze door de GR ook goed op de hoogte te worden gehouden.

Het is de verantwoordelijkheid van het (algemeen) bestuur om (een pakket van) maatregelen te treffen om het structureel en reëel begrotingsevenwicht te herstellen.

Al dan niet beëindigen van het preventieve toezicht
Het preventieve toezicht is in beginsel het hele begrotingsjaar van kracht, maar er bestaat een mogelijkheid voor de toezichthouder om het preventieve toezicht gedurende het jaar te beëindigen. Er zijn twee opties nadat de begroting is goedgekeurd:
1. Intrekken van preventief toezicht. *Ga naar Artikel 35, lid 6 jo. artikel 203 lid 5 Gemeentewet*.
2. In stand houden van preventief toezicht gedurende de rest van het begrotingsjaar.

1. Een situatie van preventief toezicht zal in de praktijk vaak leiden tot het op onderdelen bijstellen van de bestaande begroting; meestal wordt dit een herstelplan genoemd. Als de toezichthouder vindt dat het structurele en reële evenwicht is hersteld, bijvoorbeeld doordat de GR heeft besloten tot een concreet bezuinigingsplan, dan kan de toezichthouder op dat moment de begroting alsnog goedkeuren en beslissen het preventieve toezicht daarna te beëindigen.
2. Een andere mogelijkheid is dat het begrotingsevenwicht is hersteld, maar dat de toezichthouder toch nog een vinger aan de pols wil houden. De begroting wordt goedgekeurd en het preventieve toezicht wordt dan niet beëindigd.

Ook in het geval preventief toezicht is ingesteld wegens termijnoverschrijding, bestaat de mogelijk om dit weer in te trekken als de begroting/jaarrekening alsnog is ingezonden. Dit omdat op het moment dat de begroting en jaarrekening zijn aangeleverd, de toezichthouder er een financieel oordeel over kan vormen.

Onthouding goedkeuring begroting
Als, ondanks een eventueel herstelplan, niet voldoende aannemelijk is dat er sprake is van herstel van het structureel en reëel evenwicht, zal de toezichthouder (al dan niet gedeeltelijk) de goedkeuring aan de begroting moeten onthouden. Het preventieve toezicht blijft dan onverminderd van kracht, tot de begroting van het daaropvolgend jaar is ingediend en de toezichthouder heeft beoordeeld dat er sprake is van herstel van het structureel en reëel evenwicht. Het blijft gedurende deze periode de verantwoordelijkheid van het (algemeen) bestuur om zo spoedig mogelijk te zorgen voor het herstel van het structurele en reële evenwicht op de begroting.

Voorafgaand aan het onthouden van de goedkeuring, wordt het (algemeen) bestuur gelegenheid gegeven tot overleg. *Ga naar Artikel 10:30 Awb*. Het algemeen bestuur kan aan het dagelijks bestuur opdracht geven dit overleg te voeren. *Ga naar Artikel 33a WGR*. Het is ook mogelijk dat het algemeen bestuur een delegatie uit zijn midden afvaardigt, waarbij de aanwezigheid van de verantwoordelijk bestuurder gewenst kan zijn.

De winkel moet open blijven
Als aan de begroting de goedkeuring wordt onthouden, dan worden de kaders en gemaakte afspraken met betrekking tot het aangaan van verplichtingen en het doen van uitgaven, zoals eerder in dit hoofdstuk toegelicht, heroverwogen. Er is immers nog steeds geen sprake van een begroting als basisstuk waarop wijzigingen kunnen worden doorgevoerd of verplichtingen kunnen worden aangegaan. De toezichthouder kan bepalen welke verplichtingen of uitgaven geen toestemming vooraf behoeven, maar zal hier, in de situatie waarbij goedkeuring aan de begroting is onthouden, terughoudend mee omgaan. Dit benadrukt de noodzaak voor het bestuur om zo spoedig mogelijk maatregelen te benoemen die een daadwerkelijk evenwichtsherstel aantonen. Tot die tijd zal de toezichthouder het niveau waarop uitgaven mogen worden gedaan vaststellen op een lager niveau dan gebruikelijk, waarbij afhankelijk van de specifieke situatie maatwerk wordt toegepast.

Als er zicht is op een oplossing voor herstel van het structurele en reële begrotingsevenwicht, kunnen de afspraken voor het aangaan van verplichtingen, afhankelijk van de situatie, weer worden versoepeld.

Op zoek naar een oplossing
De GR moet dus blijven werken aan een oplossing om het evenwicht te herstellen (herstelplan). Het (algemeen) bestuur is hiervoor verantwoordelijk. Het contact tussen toezichthouder en de GR wordt in deze periode verder geïntensiveerd. De toezichthouder doet via het toezicht al het nodige ter verbetering van de financiële positie van de betrokken GR.
De GR verwerkt de maatregelen in de begroting. Op basis daarvan beoordeelt de toezichthouder of de GR in aanmerking kan komen voor repressief toezicht. Ook hierbij gelden uiteraard de in dit GTK toegelichte kaders.

Jaarrekening
De niet goedgekeurde begroting heeft geen juridische status. Het is, in het kader van rechtmatigheid van de uitgaven, van belang dat de GR de beschikbare budgetten laat aansluiten op de laatst goedgekeurde begroting, aangevuld met de verplichtingen waar de toezichthouder toestemming voor heeft gegeven. De jaarrekening, die op deze cijfers is gebaseerd, is het sluitstuk van het preventieve begrotingsjaar. Het desbetreffende preventieve begrotingsjaar kan dan met een door het (algemeen) bestuur vastgestelde jaarrekening en een goedkeurende accountantsverklaring worden afgesloten.

Nazorg preventief toezicht
Nadat een GR onder preventief toezicht heeft gestaan, kan de toezichthouder aan deze GR nog een periode van bijvoorbeeld een jaar extra aandacht besteden. De toezichthouder en de GR maken zo nodig afspraken over periodiek ambtelijk en bestuurlijk overleg tijdens deze periode. Deze overleggen kunnen worden gekoppeld aan de planning en control cyclus van de GR. In deze overleggen kan worden vastgesteld of de afspraken, die tijdens het preventieve toezicht zijn gemaakt, zijn nagekomen.

7. KADERS EN BEGRIPPEN

7.1 Toepassing BBV

Ondanks het feit dat het BBV onverkort ook geldt voor de GR'en, zijn er situaties waarbij het niet mogelijk of onwenselijk is om het BBV volledig toe te passen. Zo kan een regeling bijvoorbeeld geen bezittingen of eigen vermogen hebben. In die gevallen wordt aanbevolen om in de begroting en jaarrekening te vermelden dat vanwege de (juridische) aard van de regeling het niet mogelijk is om bezittingen te hebben, schulden te hebben of verbintenissen aan te gaan. Alle rechtshandelingen komen direct voor rekening van de deelnemers. Dit stelt de betreffende bepalingen van het BBV niet buiten werking, maar vragen wel de aandacht van de GR. Het motto is dus: pas toe of leg uit!

7.2 Structureel en reëel begrotingsevenwicht

Structureel evenwicht

Structureel evenwicht betekent dat structurele lasten gedekt worden door structurele baten. De incidentele lasten mogen worden gedekt door structurele en door incidentele baten. Het (algemeen) bestuur heeft de wettelijke taak een begroting vast te stellen die structureel en reëel in evenwicht is. De financieel toezichthouder heeft de wettelijke taak om te beoordelen of er sprake is van structureel en reëel evenwicht.

Om vast te kunnen stellen dat sprake is van een structureel evenwicht is belangrijk dat inzicht bestaat in welk deel van de baten en lasten incidenteel is en welk structureel. In de begroting moet daarom een limitatief overzicht van de incidentele baten en lasten worden gegeven. Dit verplichte (meerjarige) overzicht speelt een rol bij het vast kunnen stellen of er sprake is van een structureel evenwicht.

Door het betrekken van de eindcijfers uit het overzicht van incidentele baten en lasten bij het begrotingssaldo met de cijfers uit het overzicht van de (totale) lasten en baten wordt inzicht gegeven in het structureel begrotingssaldo.
Dit kan op de volgende wijze eenvoudig worden gepresenteerd:

Tabel 2 Presentatie van het structureel begrotingssaldo

(bedragen x € 1000)	2023	2024	2025	2026
Saldo baten en lasten	-1.460	-1.500	-1.690	-1.335
Saldo toevoegingen en onttrekkingen aan reserves	1.660	1.630	1.500	1.250
Begrotingssaldo	200	130	-190	-85
Waarvan incidentele baten en lasten (saldo)	-150	-100	200	50
Structureel begrotingssaldo	50	30	10	-35

De in de tabel opgenomen bedragen incidentele lasten en baten sluiten aan op de totalen uit het overzicht incidentele lasten en baten en bevatten eveneens de incidentele mutaties reserves.

De Commissie BBV adviseert het structureel begrotingssaldo te presenteren conform bovenstaand voorbeeld. Hiermee wordt inzicht gegeven of de begroting en meerjarenraming structureel in evenwicht zijn.

Reëel evenwicht
Met reëel evenwicht wordt bedoeld dat de geraamde baten en lasten in de begroting en meerjarenraming volledig en realistisch zijn. De GR moet zich rekenschap geven van daadwerkelijk te verwachten groei of afname van baten en lasten.

In de volgende paragrafen worden de kaders voor het beoordelen van het structureel en reëel evenwicht toegelicht.

7.3 Structurele en incidentele baten en lasten

De Commissie BBV heeft in 2018 de 'Notitie structurele en incidentele baten en lasten' gepubliceerd, zodat de begrippen 'structureel' en 'incidenteel' meer eenduidig toegepast worden. De notitie verduidelijkt deze begrippen door middel van een algemeen kader, dat nader toegelicht wordt. Daarnaast zijn diverse (niet limitatieve) voorbeelden uitgewerkt. *Download de Notitie structurele en incidentele baten en lasten*.

In de praktijk bleek, dat de begrippen 'structureel' en 'incidenteel' nog steeds niet volledig conform de notitie toegepast worden. De toezichthouders van de twaalf provincies hebben de notitie van de Commissie BBV verder verduidelijkt door de handreiking 'Verduidelijking structurele en incidentele baten en lasten' in het 3e kwartaal 2021 te publiceren. Deze handreiking geldt ook voor GR-en onder toezicht van Gedeputeerde Staten.

In het algemeen geldt dat een GR structurele taken uitvoert en daarvoor structurele baten en lasten raamt in de begroting. Structurele baten en lasten zijn dus de regel, incidentele baten en lasten zijn de uitzondering. Deze uitzonderingen moeten inzichtelijk gemaakt worden in het verplichte overzicht van incidentele baten en lasten. Of een post terecht als incidenteel aangemerkt wordt, kan veelal inzichtelijk worden gemaakt door het geven van een goede toelichting. De Commissie BBV heeft daarom de volgende stellige uitspraak opgenomen in de Notitie structurele en incidentele baten en lasten:

Voor de in het overzicht van incidentele baten en lasten opgenomen posten is een toelichting vereist.

Op basis van artikel 23, onderdeel b, van het BBV gelden dezelfde bepalingen voor de toelichting op de meerjarenraming. Dit houdt in, dat alle incidentele baten en lasten, al dan niet gespecificeerd, in het meerjarig overzicht van incidentele baten en lasten opgenomen worden. Dit geldt ook voor incidentele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves.

De aard van de begrotingspost is in eerste instantie bepalend of een post als structureel of incidenteel aangemerkt wordt. Daarbij geldt nog steeds dat voor het bepalen van het begrip 'incidenteel' gedacht kan worden aan baten en lasten die zich gedurende maximaal drie jaar voordoen. In de praktijk werd dit hulpmiddel echter veelal als 'vaststaand' uitgangspunt gehanteerd, door posten die zich vier jaar of langer voordoen als structureel aan te merken. Andersom geredeneerd, posten die zich maximaal drie jaar voordoen werden als incidenteel aangemerkt. Deze starre denkwijze is in de Notitie structurele en incidentele baten en lasten losgelaten.

Voor structurele baten en lasten geldt in het algemeen, dat zij tot nadere besluitvorming voor onbepaalde tijd in de begroting staan. Met andere woorden, er is (nog) geen einddatum bekend. Dit noemt men ook wel structureel bestaand beleid. Incidentele baten en lasten betreffen die posten die het begrotingssaldo incidenteel beïnvloeden. Deze posten zijn tijdelijk c.q. hebben een eindig doel. Met andere woorden, er is een einddatum bekend. Drie of vier jaar opnemen van een raming is daarbij geen harde scheidslijn meer bij het bepalen of een begrotingspost structureel of incidenteel is. Wanneer de einddatum vier of vijf jaar ligt na

het voor het eerst opnemen van een post, kan deze post nog steeds aangemerkt worden als incidenteel. Hoe verder de einddatum ligt na (het hulpmiddel van) drie jaar, hoe minder aannemelijk gemaakt kan worden dat er sprake is van een reële einddatum. Van een begrotingspost waarvan de einddatum over tien jaar ligt kan moeilijk aannemelijk gemaakt worden dat deze post het begrotingssaldo incidenteel beïnvloedt. Waar de grens precies ligt is moeilijk aan te geven, aangezien het BBV geen scherpe definitie geeft wat structureel of incidenteel is. Het BBV laat ruimte aan de decentrale overheden omdat dit past bij de eigen beoordeling van de lokale omstandigheden ('principle based'). De gehanteerde uitgangspunten dienen vooraf in beleidsnota's (bijvoorbeeld de financiële verordening) te zijn vastgelegd.

7.4 Bestemmingsreserve kapitaallasten

Binnen GR'en wordt weinig gebruik gemaakt van bestemmingsreserves ter dekking van kapitaallasten die uit activering van investeringen voortkomen. Is dit wel aan de orde, dan mogen onttrekkingen aan een bestemmingsreserve kapitaallasten als structureel worden aangemerkt, mits aan de voorwaarden voor deze bestemmingsreserve is voldaan. Deze zijn als volgt beschreven in de Notitie materiële vaste activa 2017 van de Commissie BBV:

- Een bestemmingsreserve kapitaallasten moet van voldoende omvang zijn om de kapitaallasten gedurende de gehele vastgestelde afschrijvingsperiode aan de reserve te kunnen onttrekken.
- Om de volledige kapitaallasten aan de bestemmingsreserve kapitaallasten te kunnen onttrekken, moet het saldo van de bestemmingsreserve kapitaallasten gelijk zijn aan de boekwaarde van de desbetreffende activa.
- Wanneer het saldo van de bestemmingsreserve kapitaallasten minder is dan de boekwaarde van de desbetreffende activa, dan kunnen de kapitaallasten slechts naar rato aan de bestemmingsreserve kapitaallasten worden onttrokken, waarbij de afschrijvingstermijn gelijk moet blijven.
- Als de afschrijvingstermijn wordt gewijzigd, moet de inzet van de dekking opnieuw worden berekend.
- De bestemmingsreserves kapitaallasten zijn gekoppeld aan de betreffende investeringen. Dit houdt in dat wanneer de investering vertraging oploopt, de onttrekking evenredig lager zal zijn en vice versa.
- Onttrekking van de rente uit de bestemmingsreserve kapitaallasten is alleen mogelijk indien er bespaarde rente over het saldo van deze reserve wordt toegevoegd. Wanneer er geen bespaarde rente wordt toegevoegd, dan kan alleen de jaarlijkse afschrijving onttrokken worden aan deze reserve.

De mutaties in deze bestemmingsreserve worden inzichtelijk gemaakt in het (verplichte) overzicht van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves.

7.5 Weerstandsvermogen, weerstandscapaciteit en risico's

De toezichthouder vormt zich een oordeel over het vermogen van de GR om financiële risico's op te vangen die niet anderszins zijn afgedekt. Het weerstandsvermogen geeft de verhouding aan tussen de *weerstandscapaciteit* en de *risico's*. Voor een uniforme wijze van werken in het financieel toezicht is het belangrijk dat begrippen eenduidig worden gedefinieerd en dat helder is op welke wijze de toezichthouder zich hierover een mening vormt.

De weerstandscapaciteit is te onderscheiden in een incidentele en een structurele component.

Incidentele weerstandscapaciteit

De incidentele weerstandscapaciteit kan bestaan uit:

- Algemene reserve.
- Stille reserves.
- Incidentele begrotingsruimte.

Bestemmingsreserves
Bestemmingsreserves zijn reserves waaraan het algemeen bestuur een bepaalde bestemming heeft gegeven (artikel 43 BBV). Uitgangspunt is dat de bestemmingsreserves niet worden gekwalificeerd als incidentele weerstandscapaciteit. Een bestemmingsreserve is bijvoorbeeld een dekkingsreserve kapitaallasten.

Het is denkbaar dat onder de bestemmingsreserves zich middelen bevinden waarvan het specifieke bestedingsdoel van algemene aard is of dat de middelen al voor langere tijd beschikbaar zijn zonder dat er zicht is op daadwerkelijke uitvoering van de beoogde bestemming. In die gevallen is een heroverweging tot overheveling van deze middelen naar de algemene reserve te rechtvaardigen. Bij deze situaties gaat de toezichthouder ervan uit dat de gemeenschappelijke regeling met het oog op juiste beeldvorming over de beschikbare incidentele capaciteit zelf de afwegingen zal maken of hiertoe moet worden overgegaan.

Algemene reserve
In zijn berekeningen voor het bepalen van de incidentele weerstandscapaciteit bij de beoordeling van de begroting hanteert de toezichthouder voor de algemene reserve het bedrag aan algemene reserve zoals geraamd door de GR per 1 januari van het begrotingsjaar. De algemene reserve is vrij besteedbaar.

Ondergrens Algemene reserve
Uitgangspunt is dat het (algemeen) bestuur zelf - in het licht van zijn kaderstellende rol - een ondergrens bepaalt voor de minimale omvang van de algemene reserve, tenzij het voor de regeling niet is toegestaan om een algemene reserve te hanteren. Zodra de toezichthouder constateert dat de regeling geen ondergrens hanteert, of dat de algemene reserve lager wordt dan de door de regeling vastgestelde minimale omvang, kan de toezichthouder daarover met de GR in gesprek gaan.

Negatieve algemene reserve
De omvang van de algemene reserve kan onvoldoende zijn om een rekeningtekort te dekken. Indien deze situatie zich voordoet, is het aan de deelnemers om het tekort direct aan te vullen zodat er geen negatieve algemene reserve ontstaat.

Stille reserves
Artikel 11 van het BBV verplicht GR'en om de beschikbare weerstandscapaciteit te inventariseren. Hieronder kunnen ook de stille reserves vallen. Deze kunnen ingezet worden om eventueel niet-begrote kosten op te vangen.

Stille reserves vormen een onderdeel van de incidentele weerstandscapaciteit voor het waardeverschil tussen actuele marktwaarde en de boekwaarde, zoals weergegeven in de laatst vastgestelde jaarrekening. De toezichthouder neemt deze reserves alleen mee bij de berekening van de incidentele weerstandscapaciteit als de actuele marktwaarde reëel is onderbouwd, bijvoorbeeld door een officiële taxatie. Voorts mag de stille reserve geen gebruiksnut meer hebben voor de GR en moet deze op korte termijn beschikbaar kunnen komen.

In het kader van een zo goed mogelijke beeldvorming over de incidentele weerstandscapaciteit door het algemeen bestuur adviseert de toezichthouder GR'en die stille reserves kennen, maar die niet nader benoemen, deze toch zo veel mogelijk te inventariseren.

Incidentele begrotingsruimte
Zie onderstaande toelichting bij structurele begrotingsruimte.

Structurele weerstandscapaciteit

De structurele weerstandscapaciteit kan bestaan uit:

1. Onvoorzien structureel.
2. Structurele begrotingsruimte.

Onvoorzien structureel

De post onvoorzien structureel betreft een, op grond van het BBV, verplichte raming in de begroting . De post onvoorzien structureel betreft de ramingen die hiervoor in de begroting, als wel in de daarbij behorende meerjarenramingen, structureel zijn opgenomen. Wettelijk is hieraan geen minimum of maximum verbonden. De toezichthouder gaat ervan uit dat hiervoor een reëel bedrag wordt geraamd dat de GR'en onderbouwd passend vinden voor de gebruikelijke bedrijfsvoering.

Structurele begrotingsruimte

Als de begroting en de meerjarenraming structureel sluit met een positief saldo, is er sprake van begrotingsruimte die kan worden ingezet voor het opvangen van structurele financiële tegenvallers. Daarmee is deze begrotingsruimte aan te merken als structurele weerstandscapaciteit. De toezichthouder accepteert enkel de positieve begrotingsruimte die zich minimaal in zowel het begrotingsjaar als de meerjarenraming voordoet als structurele weerstandscapaciteit. Eventuele overige ruimte wordt aangemerkt als incidentele begrotingsruimte en kan daarom tot de incidentele weerstandscapaciteit worden gerekend.

Risico's

De GR is verantwoordelijk voor het inventariseren en kwantificeren van de risico's die zij loopt. Het gaat daarbij in beginsel om die risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie, ofwel die een substantiële impact op de financiële positie kunnen hebben. Daarmee is sprake van een open norm. Vanuit toezichthoudend oogpunt wordt daarom uitgegaan van het door de GR gepresenteerde beeld. Bijstelling van dit beeld kan enkel plaatsvinden als naar het oordeel van de toezichthouder het realiteits- en volledigheidsgehalte daarvan in twijfel wordt getrokken. Eventuele gezichtspunten met betrekking tot (de kwaliteit van) het systeem van risicobeheersing bij de GR, kunnen daarbij worden betrokken. Een bijstelling wordt altijd onderbouwd door de toezichthouder.

De interpretatie en beoordeling van de risico's impliceren derhalve maatwerk. De toezichthouder en de GR voeren, indien nodig, de dialoog.

Bij GR'en kunnen zich risico's voordoen die direct impact hebben op de resultaten van haar deelnemers. Daarom is het noodzakelijk dat iedere gemeenschappelijke regeling de risico's voldoende inventariseert. In afstemming met haar deelnemers kan een grensbedrag worden vastgesteld waarboven de risico's worden vermeld in de begroting en de jaarrekening. Dit stelt de deelnemers van de GR in staat deze risico's mee te nemen in hun eigen begrotingsproces. Dit is extra relevant indien er geen weerstandsvermogen wordt aangehouden door de GR zelf. Mochten er helemaal geen risico's zijn (boven het normbedrag), dan dient dit onderbouwd te worden vermeld in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Norm weerstandsvermogen

De verhouding tussen de beschikbare weerstandscapaciteit (incidenteel + structureel) en de aanwezige risico's wordt in het algemeen uitgedrukt in een weerstandsratio. GR'en hanteren daarbij vaak een eigen norm. De toezichthouder kan, indien nodig, de dialoog voeren met de GR over de hoogte van de weerstandsratio. Dit gebeurt in ieder geval als de GR haar eigen vastgestelde norm onderschrijdt. Uitgangspunt daarbij is of ten aanzien van de risicobeheersing een realistisch beeld is neergezet.

7.6 Financiële kengetallen

Bij de begroting en de jaarrekening is het verplicht een basis-set van vijf financiële kengetallen op te nemen. Deze kengetallen zijn bedoeld om de financiële positie inzichtelijker te maken en vergelijkbaarheid te vergroten.

De kengetallen zijn ook verplicht voor GR'en, maar zijn niet altijd aan de orde. Bijvoorbeeld de kerngetallen grondexploitatie en belastingcapaciteit komen bij regelingen niet voor. Indien aan de orde geldt ook hier dat dit wel uitgelegd moet worden, zodat het voor de deelnemers duidelijk is waarom deze informatie ontbreekt.

Voor zover kengetallen relevant zijn, zullen die altijd in samenhang moeten worden bezien, omdat ze alleen gezamenlijk en in hun onderlinge verhouding een beeld geven van de financiële positie van een GR. Het is dan ook van belang dat de kengetallen door het bestuur worden voorzien van een adequate toelichting en worden geprognosticeerd voor vier jaar, zodat transparant wordt waar het gevoerde en voorgestelde beleid heen leidt.

Bij de invoering van de kengetallen is door de wetgever een bewuste keuze gemaakt om geen norm op te leggen. Het is aan de GR zelf om ervoor te kiezen de kengetallen te normeren. Het algemeen bestuur kan het dagelijks bestuur opdragen maatregelen te treffen als de GR de gestelde normen niet haalt. Een kengetal, of de ontwikkeling van een kengetal, is een weerspiegeling van het gevoerde beleid. Voor de toezichthouder hebben de kengetallen een signaleringswaarde. Ze kunnen worden betrokken bij het krijgen van een completer inzicht in de financiële situatie en risicopositie van een GR.

7.7 Indexatie

Looncompensatie
In het kader van reëel ramen moet rekening worden gehouden met de budgettaire effecten van de loonstijgingen. Dit kan door verwerking in de ramingen van de personele lasten/organisatiekosten of door het ramen van een stelpost. Als bij het ramen van de personele lasten/organisatiekosten een eigen gekozen percentage wordt gehanteerd, moet dit in de begroting worden beargumenteerd. Mocht er geen rekening gehouden worden met looncompensatie, dan is er feitelijk sprake van een bezuiniging en zal de toezichthouder het realiteitsgehalte daarvan toetsen.

Prijscompensatie
In het kader van reëel ramen moet een GR aan de lastenkant van de meerjarenraming rekening houden met mutatie van de laatst bekende prijsontwikkeling op basis van de percentages in de tabel *Prijsindexen CPB CEP* in de gehanteerde septembercirculaire van het gemeentefonds.
Veel toegepaste percentages zijn:
- Prijs bruto binnenlands product (pbbp) voor prijscompensatie.
- Loonvoet sector overheid voor looncompensatie.

Ook hier geldt weer dat het niet hanteren van prijscompensatie door de toezichthouder wordt gezien als een bezuiniging.

7.8 Taakstellingen, bezuinigingen en ombuigingen

Taakstellingen, bezuinigingen, ombuigingen en daarmee gemoeide stelposten, beoordeelt de toezichthouder op hardheid en haalbaarheid. Ook wordt beoordeeld of ze binnen de termijn van de raming gerealiseerd worden. Het is noodzakelijk dat de ramingen hiervan reëel zijn onderbouwd. Bezuinigingen en ombuigingen moeten concreet zijn ingevuld. Het proces dat bij het concretiseren gevolgd gaat worden moet ook vastliggen.

Als naar het oordeel van de toezichthouder de taakstellingen, bezuinigingen en/of ombuigingen onvoldoende reëel zijn ingevuld, worden de begrotingssaldi hierop negatief bijgesteld. Ook ervaringen met eerdere bezuinigingsmaatregelen worden in de beoordeling betrokken. Deze bijstelling kan tot gevolg hebben dat de begroting en meerjarenraming naar het oordeel van GS niet structureel en reëel in evenwicht zijn. Indien dit van toepassing is, kan dit leiden tot een verhoging van de bijdrage van de deelnemers.

Voor een nadere toelichting op de begrippen taakstellingen, bezuinigingen en ombuigingen wordt verwezen naar de begrippenlijst in bijlage 2.

7.9 Materiële vaste activa

Notitie materiële vaste activa 2020
De 'Notitie materiële vaste activa' van de Commissie BBV geeft een overzicht van alle relevante aspecten van materiële vaste activa met betrekking tot vraagstukken van begroting en verantwoording. In de notitie zijn de onderdelen investeringen, activeren, waarderen, afschrijven en onderhoud kapitaalgoederen samengebracht. *Ga naar de Notitie materiële vaste activa 2020*.

Investeringsbudgetten en kapitaallasten
In de financiële begroting wordt op grond van artikel 20 BBV onder andere de uiteenzetting van de financiële positie, en de toelichting daarop, opgenomen. *Ga naar Artikel 20 BBV*. Daarbij moet afzonderlijke aandacht worden besteed aan de investeringen. De lasten die voortvloeien uit deze investeringen worden in het overzicht van baten en lasten opgenomen.

Kapitaallasten nog te realiseren (her)investeringen
In de begroting en meerjarenraming staan alle financiële consequenties van beleid waartoe is besloten. Echter, de regelgeving (artikelen 20 en 22 BBV) gaat ervan uit dat ook nieuw beleid wordt verwerkt in deze ramingen. Dit betekent dat bij opname hiervan ook adequate dekkingsmiddelen moeten worden geraamd. Met andere woorden, bij activering van een (her)investering zal voor de toezichthouder in redelijkheid vast moeten staan dat de regeling in staat is om de volle jaarlasten binnen een structureel sluitende begroting (eventueel op termijn binnen de meerjarenraming) op te kunnen opvangen.

Paragraaf onderhoud kapitaalgoederen.
Om vast te stellen of in de begroting en meerjarenraming sprake is van reële ramingen, vormt de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen voor de toezichthouder een essentieel onderdeel van de begroting en de jaarstukken. Onder andere aan de hand van deze paragraaf toetst de toezichthouder of de beleidsnota's en beheerplannen recent zijn, of aan de eisen van de wet- en regelgeving en het door het bestuur vastgestelde beleid wordt voldaan en/of de financiële effecten ervan volledig zijn verwerkt in de begroting.

Beleidskaders
Kapitaalgoederen kunnen op verschillende kwaliteits- niveaus worden onderhouden. De regeling is autonoom om het kwaliteitsniveau vast te stellen, maar het kwaliteitsniveau mag niet onvoldoende zijn. Dit houdt in dat kapitaalvernietiging en/of onveilige situaties moeten worden voorkomen.

Beheerplannen
De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen is bij uitstek de plaats om inzicht te geven in de aanwezige en geldende beheerplannen. Daarbij kan aangegeven worden:
- wat de geldende beheerplannen zijn;
- of de beheerplannen recent zijn (wanneer vastgesteld, looptijd);
- hoe de financiële vertaling in de begroting is;
- of er wel of geen sprake is van achterstallig onderhoud;
- in welk jaar de beheerplannen door het bestuur zijn vastgesteld;
- voor welk kwaliteitsniveau is kozen en van toepassing is.

7.10 Opschuivend sluitend meerjarenperspectief

De meerjarenraming is van wezenlijk belang om inzicht te hebben in het financiële verloop en de financiële soliditeit van een GR. Niet alleen voor de toezichthouder, maar vooral ook voor de deelnemers en het (algemeen) bestuur is het van belang om dit inzicht te hebben om de kaderstellende en controlerende taak goed uit te voeren. Het is daarom in beginsel voor de toezichthouder niet acceptabel als ieder jaar opnieuw een meerjarenraming wordt opgesteld waarbij er uitsluitend in het laatste jaar evenwicht is.

Dit zogenaamd opschuivend sluitend meerjarenperspectief kan voor de toezichthouder aanleiding zijn de realiteit van de ramingen te onderzoeken. Er moet namelijk sprake zijn van een perspectief waarbij het sluitend zijn van de begroting telkens een jaar dichterbij komt, totdat uiteindelijk een sluitende begroting voor het komende jaar en een sluitende meerjarenraming voor de opvolgende periode van drie jaar wordt bereikt. Uiteraard zal de toezichthouder hierbij rekening houden met nieuwe feiten die van invloed kunnen zijn op de meerjarenraming.

7.11 Vaststellingsbesluit begroting

Het vaststellingsbesluit van de begroting moet een compleet beeld geven van de besluitvorming door het (algemeen) bestuur.

In het vaststellingsbesluit staat:
- welke begroting vastgesteld is;
- wanneer deze begroting is vastgesteld;
- wat er is veranderd ten opzichte van de ter behandeling aangeboden begroting, al dan niet door middel van een aparte begrotingswijziging (indien van toepassing);
- wanneer het begrotingsjaar een tekort heeft, de wijze waarop het begrotingsjaar formeel sluitend is gemaakt (bijvoorbeeld door een onttrekking aan de algemene reserve).

8. OVERIGE TOEZICHTVORMEN

8.1 De administratie en de controle

Analoog aan de werking in de Gemeentewet verwachten GS dat de volgende verordeningen binnen twee weken na vaststelling aan hen worden toegezonden:

- Financiële verordening - *Ga naar Artikel 35, lid 6 WGR jo. artikel 212 Gemeentewet*
- Controleverordening - *Ga naar Artikel 35, lid 6 WGR jo. artikel 213 Gemeentewet*

De verordeningen behoeven niet de goedkeuring van de toezichthouder. De financieel toezichthouder kan toetsen of de verordeningen voldoen aan de wet of aan krachtens de wet gegeven regels.

8.2 Financiering; kasgeldlimiet en renterisiconorm (Wet fido)

Algemeen

De Wet financiering decentrale overheden (Wet fido) en de Uitvoeringsregeling Financiering decentrale overheden bevatten regels over het financieringsbeleid van openbare lichamen (provincies, gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen). Indien van toepassing ligt de nadruk hierbij op de kredietwaardigheid van een GR en op de flexibiliteit en transparantie van het financieringsbeleid. De regels over het financieringsbeleid betreffen onder andere het aangaan van leningen, de kasgeldlimiet, de liquiditeits- en schuldpositie en de renterisiconorm.

In het kader van de financieringsfunctie heeft de toezichthouder een aantal taken dat uit de Wet fido voortvloeit. De meest expliciete taak heeft de toezichthouder ten aanzien van de kasgeldlimiet en de renterisiconorm.

Links:
Ga naar Wet financiering decentrale overheden
Ga naar Uitvoeringsregeling Financiering decentrale overheden

Korte financiering en kasgeldlimiet

Met korte financiering worden tijdelijke liquiditeitstekorten opgevangen. Voor korte financiering kan het renterisico aanzienlijk zijn, omdat fluctuaties in de korte rente relatief grote impact op de rentelasten hebben. Om dit risico in te perken, stelt de kasgeldlimiet een grens aan de hoogte van de korte financiering.

De informatie over de kasgeldlimiet moet worden opgenomen in de Paragraaf financiering van de begroting en het jaarverslag. Deze informatie betreft ten minste de kasgeldlimiet bij aanvang van het voorgaande jaar en de gemiddelde netto vlottende schuld in elk van de kalenderkwartalen van het jaar.

De hoogte van de kasgeldlimiet wordt eens per drie jaar bepaald door een bij ministeriële regeling vastgesteld percentage van de totale lasten (inclusief toevoegingen aan reserves) van de begroting, inclusief de tegelijkertijd met de begroting door het bestuur vastgestelde wijzigingen ervan.

Ontheffing kasgeldlimiet

Het is niet toegestaan de kasgeldlimiet te overschrijden. Bij incidentele wijzigingen in het inkomsten- en uitgavenpatroon kan de toezichthouder ontheffing verlenen voor het overschrijden van de kasgeldlimiet. Dit is toegestaan voor een periode van maximaal twee kwartalen. Ontheffingsverzoeken moeten bij de toezichthouder worden ingediend zodra er zicht is op een dreigende overschrijding van de kasgeldlimiet.
Ga naar Artikel 4 Wet fido

Als de gemiddelde liquiditeitspositie van drie achtereenvolgende kwartalen de kasgeldlimiet overschrijdt, moet de betrokken decentrale overheid de drie kwartaalrapportages en een plan van aanpak om weer te voldoen aan de kasgeldlimiet ter goedkeuring toezenden aan de toezichthouder.

Lange financiering en de renterisiconorm

Een deel van de GR'en heeft vaste schulden. Op het moment dat de rente wordt aangepast (lees: hoger wordt), lopen deze GR'en een zeker risico; hogere rente leidt immers tot hogere lasten. De rente wordt meestal aangepast bij herfinanciering van schuld. Het is daarom van belang dat de leningenportefeuille met een zekere meerjarige spreiding is opgebouwd. Hierdoor wordt het renterisico ingeperkt. De renterisiconorm geeft daarvoor het kader.
De renterisiconorm is vastgelegd in de *Uitvoeringsregeling Financiering decentrale overheden*.

Het renterisico wordt bepaald voor de komende vier jaren. De informatie over de renterisiconorm moet worden opgenomen in Paragraaf financiering bij de begroting en het jaarverslag.
De toezichthouder toetst (aan de hand van de gegevens in het jaarverslag) of de regeling de vastgestelde norm overschrijdt. Wanneer dit het geval is zal via overleg een oplossingsrichting worden afgesproken. Mocht dit onverhoopt geen resultaat opleveren dan zijn er sanctiemogelijkheden.

Ontheffing renterisiconorm

Voor de toezichthouder is het mogelijk in bijzondere omstandigheden ontheffing van de renterisiconorm te verlenen. Een ontheffingsverzoek moet worden ingediend zodra redelijkerwijs bekend is dat de norm zal worden overschreden. De afwijking van de norm moet in het ontheffingsverzoek duidelijk worden gemotiveerd. *Ga naar Artikel 6 Wet fido*

8.3 Arbitrage

Geschillen tussen deelnemers / bestuur

Op grond van artikel 28 WGR is er ook nog een afzonderlijke taak voor Gedeputeerde Staten weggelegd aangaande het optreden van geschillen. Als zich geschillen voordoen - in de ruimste zin – over de toepassing van een regeling tussen besturen van deelnemende gemeenten of tussen besturen van een of meer gemeenten en het bestuur van een regeling kunnen deze aan Gedeputeerde Staten worden voorgelegd ter beslechting. Dit kan alleen als niet ergens anders wettelijk is vastgelegd dat het oplossen van het geschil bij de rechterlijke macht moet gebeuren.

Gedeputeerde staten kunnen bij de beslissing van het geschil het desbetreffende bestuur opdragen een besluit te nemen met inachtneming van het in hun beslissing bepaalde en binnen een daartoe te stellen termijn. Als binnen de gestelde termijn het besluit niet is genomen, geschiedt dit door Gedeputeerde Staten. In spoedeisende gevallen kunnen Gedeputeerde Staten ook direct in de plaats van het desbetreffende bestuur treden om het betreffende besluit te nemen.

BIJLAGEN

1. TOELICHTING OP DE TOESPUNTENLIJST 30

2. BEGRIPPENLIJST 33

3. WET-EN REGELGEVING 37

1 TOELICHTING OP DE TOETSPUNTENLIJST

Algemeen

De vragen van de toetspuntenlijst beantwoordt de toezichthouder in principe op basis van de ingezonden stukken. Het is een hulpmiddel om uniformiteit aan te brengen in de wijze waarop toezichthouders richting GR'en te werk gaan. Voorwaarde is wel dat de wet- en regelgeving (met name BBV) nageleefd is. Wanneer er toch onvoldoende informatie voorhanden is om één of meerdere vragen van de toetspuntenlijst (positief) te kunnen beantwoorden, kan de toezichthouder deze informatie ten tijde van het invullen van de toetspuntenlijst opvragen bij de regeling. Het wordt als niet praktisch en als niet efficiënt ervaren als door het gebrek aan informatie een vraag negatief beantwoord moet worden.

Toetspuntenlijst

Algemene informatie
1. Zijn de begroting en jaarrekening, inclusief zienswijzen en begrotingswijzigingen, tijdig ingezonden?
2. Presenteert de GR zelf cijfermatig, minimaal conform het voorbeeld in de Notitie structurele en incidentele baten en lasten van de Commissie BBV, dat het begrotingsjaar structureel in evenwicht is?
3. Is er een specificatie opgenomen van de verdeling van de totale baten en totale lasten per deelnemer?
4. Is er sprake van een positief structureel saldo bij de laatste jaarrekening?
Incidentele baten en lasten
5. Is het verplichte overzicht van incidentele baten en lasten conform de regelgeving opgesteld en toegelicht?
Kapitaalgoederen
6. Kan de GR de volle jaarlasten van de nog te realiseren (her)investeringen opvangen binnen een structureel sluitende begroting?
Realiteit van de ramingen
7. Zijn geraamde ombuigingen en/of taakstellingen reëel en/of weinig risicovol? Indien de ramingen als niet reëel worden beoordeeld door de toezichthouder, dan dienen de bijdragen van de deelnemers conform te worden aangepast.
Weerstandsvermogen en risicobeheersing
8. Voldoet de GR voor het weerstandsvermogen aan haar eigen vastgestelde norm (= ondergrens) en is er naar het oordeel van de toezichthouder voldoende weerstandscapaciteit in relatie tot de gekwantificeerde risico's *of* mocht er geen weerstandsvermogen aanwezig zijn of aangehouden mogen worden, worden dan de risico's duidelijk en reëel weergegeven voor de deelnemers?
Algemeen eindoordeel
9. Is het begrotingsjaar (op basis van bovenstaande beantwoorde vragen) naar het oordeel van de toezichthouder structureel en reëel in evenwicht?

Toelichting toetspuntenlijst

1. *Zijn de begroting, inclusief zienswijzen en begrotingswijzigingen, en de jaarrekening tijdig ingezonden?*
   Van belang is de inzenddatum, dus niet de datum van ontvangst. De begroting moet ingezonden zijn vóór 15 september. De jaarrekening moet ingezonden zijn vóór 15 juli. Wanneer, in uitzonderlijke gevallen, afspraken zijn gemaakt om de jaarrekening en/of begroting later in te mogen zenden, dan dienen deze afspraken aangehouden te worden bij het beantwoorden van deze vraag, ook al is de begroting en/of jaarrekening formeel niet tijdig ingezonden.

2. *Presenteert de GR zelf cijfermatig, minimaal conform het voorbeeld in de Notitie structurele en incidentele baten en lasten van de Commissie BBV, dat het begrotingsjaar structureel in evenwicht is?*
   Onder het begrip 'presenteren' valt het cijfermatig uiteenzetten van het structureel begrotingssaldo van (minimaal alleen) het begrotingsjaar. Zie hiervoor het aanbevolen voorbeeld in de Notitie 'Structurele en incidentele baten en lasten' van de Commissie BBV. Een presentatie van het structurele begrotingssaldo die afwijkt van het aanbevolen voorbeeld van de Commissie BBV, maar die dezelfde informatie geeft, kan ook leiden tot een score ja = goed. Altijd geldt, dat alleen het vermelden (al dan niet met een bedrag) dat het begrotingsjaar structureel in evenwicht is, niet voldoende is.

3. *Is er een verdeling opgenomen van de verdeling van de totale baten en totale lasten per deelnemer?*
   Een GR voert taken uit ten behoeve van haar deelnemers. Voor de deelnemers is het van belang te weten hoeveel er wordt uitgegeven aan deze taken om een effectieve sturing mogelijk te maken. Voor de toezichthouder is het noodzakelijk de bijdrage vanuit de deelnemers te kunnen koppelen aan de gevraagde bijdrage per deel deelnemers door de GR. Als dit inzicht niet aanwezig is, dan de toezichthouder niet tot de conclusie komen dat de begroting reëel is en de jaarrekening niet op waarde schatten.

4. *Is er sprake van een positief structureel saldo bij de laatste jaarrekening?*
   Zie de beoordeling (en conclusies) van de toezichthouder van de laatste jaarrekening.

5. *Is het verplichte overzicht van incidentele baten en lasten conform de regelgeving opgesteld en toegelicht?*
   Algemeen: Is de Notitie 'Structurele en incidentele baten en lasten' van de Commissie BBV correct toegepast? Zijn de in het overzicht van incidentele baten en lasten opgenomen posten toegelicht? Zijn er incidentele baten in de begroting opgenomen die niet op het verplichte overzicht van incidentele baten en lasten staan? Zijn er incidentele lasten die onterecht op het verplichte overzicht van incidentele baten en lasten zijn opgenomen? Bevat het verplichte overzicht van incidentele baten en lasten ook de incidentele mutaties reserves? Het ontbreken van incidentele baten en lasten kan aanleiding zijn voor de toezichthouder om nader onderzoek te doen of de begroting als niet reëel te beschouwen. Mochten bepaalde bepalingen uit het BBV niet toepasbaar zijn, is dan goed uitgelegd waarom dit het geval is?

6. *Kan de gemeente de volle jaarlasten van de nog te realiseren (her)investeringen opvangen binnen een structureel sluitende begroting?*
   Vanaf het gereedkomen van de (her)investering, dienen de hiermee samenhangende structurele en incidentele jaarlasten volledig en correct in de begroting en/of meerjarenraming te zijn opgenomen.

7. *Zijn geraamde ombuigingen en/of taakstellingen reëel en/of weinig risicovol? Dit, mede in relatie tot de begroting taakstellingen en bezuinigingen in de begrotingen van de deelnemers.*
   Ombuigingen en/of taakstellingen worden beoordeeld op hardheid en haalbaarheid.
   - Zijn de ramingen reëel onderbouwd?
   - Worden ze binnen de termijn van de meerjarenraming gerealiseerd? Daarbij mag geen sprake zijn van opschuivende ombuigingen en/of taakstellingen.
   - Ombuigingen en bezuinigingen moeten concreet en tenminste op programmaniveau zijn ingevuld.
   - Is er bij taakstellingen een door de raad vastgesteld plan van aanpak? Zijn dit concrete en haalbare maatregelen?
   - Wanneer er geen rekening gehouden wordt met loon- en prijsstijgingen bijvoorbeeld conform de meicirculaire, dan is de realiteit van de ramingen in het geding. In feite wordt dan jaarlijks volgens de kaasschaafmethode bezuinigd. Het is ter beoordeling aan de toezichthouder of de ramingen van de lasten nog steeds als reëel aangemerkt kunnen worden.
   - Indien er bezuinigingen en taakstellingen zijn opgenomen in de begroting van één of meerdere deelnemers, maar deze niet terug komen in de begroting van GR dan kan dit aanleiding zijn voor verder onderzoek van de toezichthouder.

8. *Voldoet de GR voor het weerstandsvermogen aan haar eigen vastgestelde norm? Mocht er geen of weerstandsvermogen aanwezig zijn, worden dan de risico's duidelijk en reëel weergegeven ten bate van de deelnemers?*
   GR'en stellen zelf een beleid vast over de volgens de GR noodzakelijk geachte weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's (ratio). Daarbij bepalen GR'en zelf wat tot de weerstandscapaciteit wordt gerekend. De GR vermeldt in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing welke risico's zij loopt. Deze risico's dienen gekwantificeerd te zijn. De beschikbare weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's resulteert in een ratio. Deze ratio dient minimaal gelijk of hoger te zijn dan de ratio (norm) die de raad vastgesteld heeft.
   Indien de GR geen eigen norm heeft vastgesteld of de ratio is te laag en/of de gekwantificeerde risico's bevatten (veel) PM-posten, voldoen zij niet aan dit toetspunt. Mocht de GR geen eigen vermogen hebben, dan is het voor de toezichthouder vooral van belang dat de risico's duidelijk en concreet zijn vertaald in de paragraaf.

9. *Is het begrotingsjaar (op basis van bovenstaande beantwoorde vragen) naar het oordeel van de toezichthouder structureel en reëel in evenwicht?*
   Is vraag 2 "Presenteert de GR zelf cijfermatig, conform het voorbeeld in de Notitie structurele en incidentele baten en lasten van de Commissie BBV, dat het begrotingsjaar structureel in evenwicht is?" met 'ja' beantwoord? Heeft de beantwoording van de overige vragen uit de toetspuntenlijst niet geleid tot correctie(s) van het begrotingssaldo door de toezichthouder? Ontstaat er na deze correctie(s) een negatief structureel saldo van het begrotingsjaar?

2 BEGRIPPENLIJST

Begrip	Toelichting
Algemene reserve	Eigen vermogensbestanddeel waaraan door de raad nog geen bestemming is gegeven.
Berichtenbox	Een persoonlijk, beveiligde brievenbus voor digitale post van overheidsorganisaties. (bron: *https://ind.nl/Paginas/Berichtenbox.aspx*).
Bezuinigingsmaatregelen	Lasten verlagende maatregelen om een begrotingstekort weg te werken. Een bezuiniging is iets wat al rechtstreeks op de lasten van de begroting wordt verwerkt. In de begroting zijn deze bezuinigingen op programmaniveau verwerkt.
Checks and balances	Systeem waarbij bevoegdheden over verschillende organen worden verspreid en ieder orgaan over de uitoefening van zijn bevoegdheden verantwoording verschuldigd is aan een ander orgaan.
Dekkingsmiddelen	Middelen die worden gegenereerd c.q. aangewend om de lasten in de begroting op te vangen.
Dringende spoed	Verplichtingen zijn aangegaan zonder vooraf verkregen goedkeuring van de toezichthouder. Het gaat hier om uitgaven waarbij voorafgaande toestemming van de toezichthouder niet tijdig mogelijk was (Art. 35, lid 6 WGR jo. art. 209 Gemeentewet).
Financiële functie	Alles wat van belang is voor de wijze waarop GR'en omgaan met hun financiële middelen, zoals de beleidsbegroting, de financiële begroting, de meerjarenraming, de productenraming, het jaarverslag en de jaarrekening, de treasuryfunctie, de planning en control, de kostprijzen, de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid.
Financiële kengetallen	Getallen waarmee inzicht verkregen kan worden in de financiële positie van een GR.
Financiële positie	Het vermogen van een GR in relatie tot de exploitatie, met inachtneming van de risico's. Belangrijk daarbij is dat het bij de financiële positie uitdrukkelijk gaat om het beeld van de financiën van de GR in het recente verleden (jaarrekeningen) en over het begrotingsjaar en de daaropvolgende jaren (meerjarenraming)
Geïnventariseerde risico's	In kaart gebrachte kansen op gevaar of schade met financieel gevolg van substantiële omvang.
Gekwantificeerde risico's	Het totaal van de financiële gevolgen van de kansen op gevaar of schade
Herstelplan	Een beschrijving van de maatregelen die getroffen worden om een bepaald doel (bijvoorbeeld oplossen van een financieel probleem of een begrotingstekort) te bereiken. Het plan geeft tevens aan binnen welke periode dit gebeurt.
IPO	Interprovinciaal Overleg - Het Interprovinciaal Overleg behartigt de gezamenlijke belangen van de provincies in 'Den Haag' en 'Brussel'. *www.ipo.nl*

Begrip	Toelichting
Incidentele baten	Incidentele baten zijn de uitzondering. Baten komen in aanmerking om als incidenteel aangemerkt te worden als deze voor bepaalde tijd geraamd worden. Er moet (vooraf) een onvoorwaardelijke einddatum bekend zijn. Daarnaast moet de incidentele baat de begroting ook nog materieel beïnvloeden. Het is aan de GR om te onderbouwen waarom een baat incidenteel is. Het overzicht van incidentele baten en lasten, en de toelichting daarop, moet voldoende inzicht geven om te beoordelen of er daadwerkelijk sprake is van een incidentele baat.
Incidentele lasten	Incidentele lasten zijn de uitzondering. Lasten komen in aanmerking om als incidenteel aangemerkt te worden als deze voor bepaalde tijd geraamd worden. Er moet (vooraf) een onvoorwaardelijke einddatum bekend zijn. Daarnaast moet de incidentele last de begroting ook nog materieel beïnvloeden. Het is aan de GR om te onderbouwen waarom een last incidenteel is. Het overzicht van incidentele baten en lasten, en de toelichting daarop, moet voldoende inzicht geven om te beoordelen of er daadwerkelijk sprake is van een incidentele last.
Intensiever financieel toezicht	Het verzwaren van het toezicht, zowel inhoudelijke als procedureel, op het structureel in evenwicht zijn van de begroting en de jaarstukken van de GR.
Investeringsbudgetten	Het bedrag dat beschikbaar gesteld wordt om investeringen te doen waarvan het nut zich over meerdere jaren uitstrekt.
Inzendtermijnen	De periode waarbinnen financiële stukken, op basis van de WGR en de Gemeentewet, ingezonden dienen te worden aan de toezichthouder.
Materiële vaste activa	Investeringen met een meerjarig economisch nut of met een meerjarig maatschappelijk nut.
Onontkoombaar en onuitstelbaar	Hieraan wordt voldaan wanneer: - er sprake is van een wettelijke verplichting, of - uitstel leidt tot aansprakelijkstelling of kapitaalvernietiging, of - toekomstige onvermijdbare uitgaven worden voorkomen.
Ombuigingen	Bijstelling van de ramingen op grond van beleidsinhoudelijke overwegingen. Een ombuiging heeft geen gevolgen voor de hoogte van de totale begroting, maar kan wel budgettaire gevolgen hebben op programma- of taakveldniveau.
Opschuivend sluitend meerjarenperspectief	In de Gemeentewet is bepaald dat een meerjarenraming voor (ten minste) de drie jaren volgend op het begrotingsjaar wordt opgesteld. Als het begrotingsjaar geen structureel en reëel evenwicht laat zien, moet aannemelijk worden gemaakt dat het evenwicht uiterlijk in het derde jaar van de meerjarenraming door de GR tot stand kan worden gebracht. Het is daarom in beginsel voor de toezichthouder niet acceptabel als ieder jaar opnieuw een meerjarenraming wordt opgesteld waarbij er uitsluitend in het derde jaar weer evenwicht is.
Preventief toezicht	Wanneer de begroting niet aan de wettelijke criteria voor structureel en reëel evenwicht voldoet, is er sprake van preventief toezicht. In dat geval behoeven de begroting en de daaropvolgende wijzigingen vooraf de goedkeuring van de toezichthouder.

Begrip	Toelichting
Prijscompensatie	In het kader van reëel ramen moet aan de lastenkant van de meerjarenraming rekening worden gehouden met een mutatie van de prijsontwikkeling van ten minste het in de meicirculaire genoemde Bruto Binnenlands Product.
Reëel evenwicht	Met reëel evenwicht wordt bedoeld dat de geraamde baten en lasten in de begroting en meerjarenraming volledig en realistisch zijn.
Repressief toezicht	Wanneer de begroting aan de wettelijke criteria voor structureel en reëel evenwicht voldoet, is er sprake van repressief toezicht. Dit is de standaardvorm van toezicht en houdt in dat de begroting en de begrotingswijzigingen direct uitgevoerd kunnen worden (rechtskracht krijgen), zonder afhankelijk te zijn van een voorafgaande goedkeuring van de toezichthouder.
Realiteit van de ramingen	Bij de toets of het realiteitsgehalte van de ramingen voldoende is, spelen diverse aspecten een rol. Zo is bijvoorbeeld voor de toetsing van het realiteitsgehalte het verschil tussen vorige begrotingen en de jaarrekeningen van belang. Onder- of overschatten is een belangrijk signaal voor de toezichthouder.
Risicogericht en proportioneel toezicht	De toezichthouder bepaalt aan de hand van de bij de GR door hem geconstateerde risicovolle zaken hoeveel (extra) aandacht een GR naar zijn oordeel nodig heeft. Hij stemt de intensiteit van het onderzoek en het contact met de gemeente daarop af.
Risico-inventarisatie	Een overzicht van de kansen van een positieve of een negatieve gebeurtenis van materieel belang.
Risicomanagement	De gestructureerde beheersing van het risico, dat een organisatie om financiële dan wel niet financiële redenen de beleidsdoelen niet of niet volledig realiseert, dan wel slechts met niet begrote kosten en/of niet binnen de geplande tijd.
ROB	Raad voor het Openbaar Bestuur. De ROB is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement. De ROB adviseert over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur, en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. *www.raadopenbaarbestuur.nl*
Signaleringswaarde	Het door de toezichthouder gehanteerde criterium om een kengetal te wegen.
Stelpost	Begrotingspost waarvan de concretisering nog moet worden uitgewerkt.
Structureel en reëel evenwicht (SRE)	Deze situatie is aan de orde als, uitgaande van het bestaande beleid en inclusief nieuw aanvaard beleid, - alle structurele lasten tenminste worden gedekt door structurele baten en - incidentele lasten worden gedekt door incidentele baten (waaronder onttrekkingen aan de algemene reserve).
Taakstelling	Opdracht tot bezuinigingen, terwijl (nog) geen concrete maatregelen zijn genomen. Pas op langere termijn ontstaan de positieve financiële effecten.
Termijnoverschrijding	De situatie waarbij de gemeente niet in staat is om de verplicht toe te zenden financiële stukken aan te leveren bij de toezichthouder binnen de daartoe gestelde termijnen of vóór de daartoe vastgestelde data.

Begrip	Toelichting
Toezichtcriterium structureel en reëel evenwicht	De begroting is structureel en reëel in evenwicht. De structurele baten dekken ieder jaar de structurele lasten en de ramingen zijn realistisch. Als de begroting niet structureel en reëel in evenwicht is, dan moet aannemelijk zijn gemaakt dat dit evenwicht uiterlijk in het laatste jaar van de meerjarenraming tot stand wordt gebracht.
Transparant	Van tevoren is helder wat de toezichthouder van de GR verwacht en wat de GR van de toezichthouder kan verwachten.
Vakberaad Gemeentefinanciën	Het ambtelijk overlegorgaan van de gezamenlijke toezichthouders (provincies en BZK) en vertegenwoordigers van het IPO, VNG en ROB. Hier vindt ook de landelijke coördinatie van het financieel toezicht plaats.
Verbeterplan	Een beschrijving van de maatregelen die getroffen worden om een bepaald doel te bereiken. Het plan geeft tevens aan binnen welke periode dit gebeurt.
Toetspuntenlijst	De door de toezichthouders gehanteerde lijst met toetspunten om de uniformiteit bij het toezicht te bevorderen.
Weerstandsvermogen	Het weerstandsvermogen geeft de mate aan waarin de GR in staat is middelen vrij te maken dan wel middelen heeft vrijgemaakt om niet begrote financiële tegenvallers op te vangen, zonder ingrijpende beleidswijzigingen. Het weerstandsvermogen bestaat uit twee onderdelen, namelijk de weerstandscapaciteit en de risico's. Het weerstandsvermogen geeft de verhouding tussen deze twee onderdelen aan.
Weerstandscapaciteit, incidenteel	Het vermogen om onverwachte eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen, zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van taken op het geldende niveau.
Weerstandscapaciteit, structureel	Het vermogen om onverwachte tegenvallers structureel in de lopende begroting op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van de bestaande taken.

3 WET- EN REGELGEVING

In dit GTK wordt meerdere keren verwezen naar wet- en regelgeving. Het betreft hoofdzakelijk de volgende wetten:

- Gemeentewet
- Provinciewet
- Waterschapswet
- Wet gemeenschappelijke regelingen
- Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten
- Algemene wet bestuursrecht
- Financiële-verhoudingswet
- Wet financiering decentrale overheden
- Wet algemene regels herindeling

In het GTK zijn zoveel mogelijk directe links naar de desbetreffende wetsartikelen opgenomen.

Zie voor alle wet- en regelgeving de website www.wetten.nl

Zie voor het BBV de website www.commissiebbv.nl

Colofon

Dit is een uitgave van de gezamenlijke provincies
Voorjaar 2022

Vormgeving
Provincie Zuid-Holland

220102392

