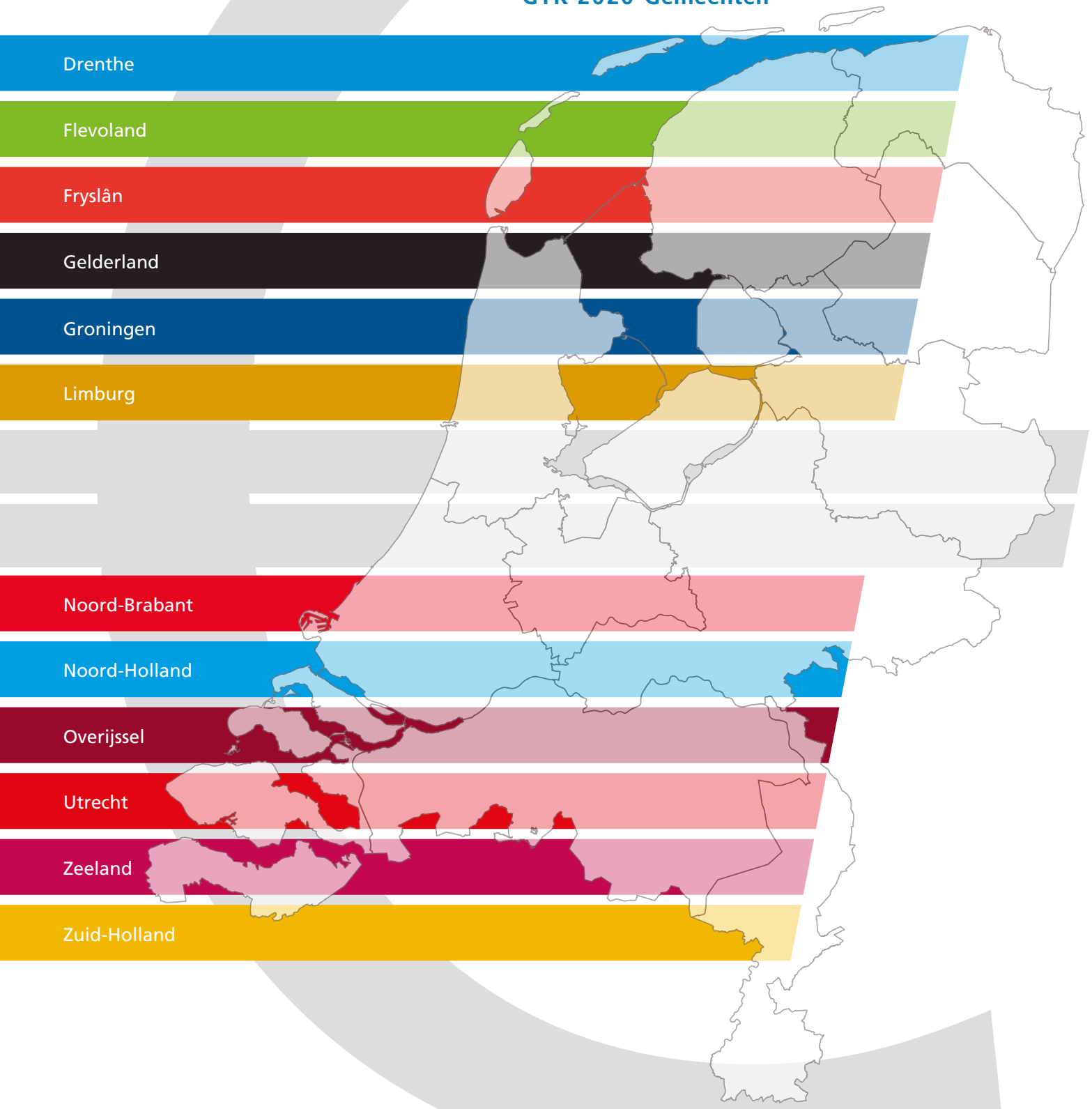
GEMEENSCHAPPELIJK FINANCIEEL TOEZICHTKADER

GTK 2020 Gemeenten



< inhoud



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 2020 Gemeenten



< inhoud

INHOUD

1 INLEIDING 5

2 DOEL VAN HET FINANCIEEL TOEZICHT 7

3 ACTOREN BIJ HET FINANCIEEL TOEZICHT 8

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 19
- 7.1 Structureel en reëel begrotingsevenwicht 19
- 7.2 Structurele en incidentele baten en lasten 19
- 7.3 Bestemmingsreserve kapitaallasten 20
- 7.4 Inzet surplus binnen de algemene reserve 21
- 7.5 Weerstandsvermogen, weerstandscapaciteit en risico's 22
- 7.6 Financiële kengetallen 24
- 7.7 Raming algemene uitkering 25
- 7.8 Taakstellingen, bezuinigingen en ombuigingen 25
- 7.9 Materiële vaste activa 26
- 7.10 Opschuivend sluitend meerjarenperspectief 27
- 7.11 Vaststellingsbesluit begroting 28

8 OVERIGE TOEZICHTVORMEN 29
- 8.1 De administratie en de controle 29
- 8.2 Financiering; kasgeldlimiet en renterisiconorm (Wet fido) 29
- 8.3 Herindelingen (Wet arhi) 31
- 8.4 Artikel 12 Financiële-verhoudingswet 33

BIJLAGEN
- 1. Toelichting op de toetspuntenlijst 36
- 2. Begrippenlijst 40
- 3. Wet- en regelgeving 43

1 INLEIDING

Doelgroep

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

- De provincies, als toezichthouders.
- Gemeenten als toezichtontvangers.

Gedeputeerde Staten (GS) van de provincies houden financieel toezicht op gemeenten. Dit GTK heeft betrekking op dat financieel toezicht door GS op gemeenten. Het financieel toezicht door de minister van BZK op de provincies maakt geen onderdeel uit van dit toezichtkader.

Voor het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen wordt een afzonderlijk gemeenschappelijk toezichtkader opgesteld, dat naar verwachting vanaf het begrotingsjaar 2021 gaat gelden. De kaders voor het toezicht op waterschappen zijn per afzonderlijke provincie bepaald en worden daarom in dit GTK buiten beschouwing gelaten.

Waarom een (nieuw) GTK?

Het GTK is aan vernieuwing toe, enerzijds omdat de uit 2014 daterende versie actualisatie behoeft en anderzijds omdat er behoefte bestaat aan modernisering van het toezicht. Verder waren er diverse 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.

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

De 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 actielijnen zijn:

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

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 ontwerpprincipes en actielijnen uit de agenda is in dit GTK deels 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 tegemoet gekomen 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.
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.

Er is met dit GTK nog geen stap gezet om te komen tot een gezamenlijk toezichtkader voor het financieel en generiek interbestuurlijk toezicht. In actielijn 4 van de agenda zal dit worden uitgewerkt. Voor alle actielijnen uit de agenda geldt dat het GTK zal worden aangepast aan de hand van de resultaten van de uitwerking daarvan.

Status

GS van de twaalf provincies formuleren gezamenlijk in het GTK de taak van de financieel toezichthouder, vanuit de wettelijke opdracht. De afstemming hierover heeft ambtelijk plaatsgevonden tussen de gezamenlijke provinciale toezichthouders.
Het GTK is hiermee een uitwerking van het wettelijk kader voor het financieel toezicht op decentrale overheden. Het GTK is vastgesteld door de colleges van GS van de twaalf provincies.

Dit toezichtkader vervangt voor gemeenten het *Gemeenschappelijk financieel toezichtkader - Kwestie van evenwicht!* uit 2014 en is van toepassing op de begroting 2020 en verder.

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.

De toezichtvorm bij gemeentelijke herindelingen, financieel toezicht op financiering decentrale overheden en overige relevante zaken die een relatie hebben met het financiële toezicht komen aan de orde in hoofdstuk 8.

2 DOEL VAN HET FINANCIEEL TOEZICHT

Maatschappelijk belang

De financieel toezichthouder helpt gemeenten 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 gemeente niet meer in staat is financiële tekorten zelf op te lossen. Een gemeente die toch nog in financiële moeilijkheden komt, kan op grond van *Artikel 12 Financiële-verhoudingswet* een beroep doen op de collectieve middelen in het gemeentefonds. Iedere gemeente betaalt dan mee aan de financiële problemen van deze gemeente. Het belang van het financieel toezicht ligt dus bij de gezamenlijkheid van gemeenten. Het toezicht draagt hiermee bij aan het borgen van een gezonde financiële huishouding van gemeenten.

Ondersteunen van de horizontale controle en verantwoording

Afgeleid van bovenstaande doelstelling hebben de toezichthouders zich ook tot doel gesteld de horizontale verantwoording aan en de controle door de raad en daarmee de kwaliteit van het openbaar bestuur versterkt te krijgen.

Elke gemeente 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 de raad. Onderdeel van de meerwaarde is de onafhankelijke positie van de toezichthouder en diens breder inzicht in problematiek en ontwikkelingen waar meerdere gemeenten mee geconfronteerd worden.

Financieel toezicht is een onderdeel van de 'checks and balances' rondom de gemeentelijke financiën. De toezichthouder versterkt het inzicht in de stand van zaken van de gemeentelijke financiën 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'. Het gaat om een constructieve dialoog waarin betrokken partijen met behoud van ieders rol en verantwoordelijkheid elkaar aanspreken en kritisch bevragen.

3 ACTOREN BIJ HET FINANCIEEL TOEZICHT

De raad

De raad heeft een kaderstellende en controlerende taak. Als volksvertegenwoordiging 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 189 Gemeentewet*).

De raad kan bij zijn controlerende taak gebruik maken van de informatie van de accountant en de lokale rekenkamer. De financieel toezichthouder is complementair aan de horizontale kaderstellende en controlerende taak van de raad. Alle drie de externe partijen hebben dus een andere rol ten aanzien van de controlerende taak van de raad.

- De financieel toezichthouder kijkt vooruit en anticipeert op actuele gebeurtenissen die mogelijk invloed hebben op de gemeentelijke financiën. Hij vormt zich een oordeel over het structureel en reëel evenwicht van de begroting en meerjarenraming. Daarbij heeft de toezichthouder ook een adviserende rol, maar grijpt ook in als dat nodig is. Financieel toezicht moet niet worden verward met controle van de (financiële) administratie. Dat is een taak van de accountant (zie hieronder). De jaarrekening en de bevindingen van de accountant maken wel onderdeel uit van het begrotingsonderzoek door de financieel toezichthouder (*Artikel 203 Gemeentewet*).
- De accountant blikt vooral terug. Hij controleert het getrouwe beeld van de jaarrekening en de rechtmatigheid en vormt zich een oordeel over de administratieve organisatie en de interne controle en kan daarover ook aanbevelingen doen. Ook de accountant heeft een adviserende rol. Dit doet de accountant in opdracht van de raad, die daarbij ook aanvullende eisen kan stellen (*Artikel 213 Gemeentewet*).
- De lokale rekenkamer(commissie) doet vooral doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken. De rekenkamer is onafhankelijk en bepaalt zelf haar agenda. Het doel van de onderzoeken is ondersteuning van de raad bij zijn controlerende taak (*Artikel 182 Gemeentewet*).

In aanvulling hierop is relevant dat het college ook verplicht is periodiek doelmatigheid- en doeltreffendheidonderzoeken te (laten) doen naar het door hem gevoerde bestuur (*Artikel 213a Gemeentewet*).

De toezichthouder

De provincie is financieel toezichthouder op gemeenten. Het betreft de uitvoering van de wettelijk opgedragen taak, zoals omschreven in *Artikelen 186 t/m 215 Gemeentewet* en *Artikel 12 Financiële-verhoudingswet*.

De landelijke coördinatie van het financieel toezicht vindt plaats in het Vakberaad Gemeentefinanciën. Dit is een overlegorgaan van de gezamenlijke toezichthouders (provincies en BZK) en vertegenwoordigers het IPO, VNG en de ROB. De kaders voor het toezicht worden aangereikt vanuit het Vakberaad Gemeentefinanciën en zijn vastgelegd in dit toezichtkader.

Provinciale Staten (PS) hebben het budgetrecht en bepalen daarmee de kaders voor de formatie en daarmee indirect ook de kwaliteit en intensiteit van het financieel toezicht. Het uitvoeren van het toezicht is de verantwoordelijkheid van GS.

De minister van BZK

De minister van BZK is systeemverantwoordelijke van het toezicht. De provincies leveren jaarlijks aan de minister van BZK informatie over het uitgevoerde toezicht op gemeenten. De minister neemt dit op in het jaarlijkse toezichtsverslag aan de Tweede Kamer.

De ministers van BZK is, samen met de minister van Financiën, verantwoordelijk voor het beheer van het Gemeentefonds. Voor een extra beslag op de middelen uit dit fonds kunnen gemeenten onder bepaalde voorwaarden een aanvraag doen op grond van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet. Het ministerie van BZK voert het zogenoemde artikel 12-toezicht uit volgens de *Handleiding Artikel 12 Financiële-verhoudingswet*.

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 gemeenten. Uitgangspunt hierbij is dat iedere gemeente zelf verantwoordelijk is voor een gezond financieel beleid en beheer. De toezichthouder laat de gemeente daarom haar eigen verantwoordelijkheid, maar is alert op beslissingen met financiële consequenties die het begrotingsevenwicht (kunnen) aantasten.

De toezichthouder doet waar nodig uitspraken over het financieel beleid, de verordeningen (volgens *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. Wanneer de actielijnen uit de agenda leiden tot andere inzichten, zal het GTK daarop worden aangepast.

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 gemeente naar zijn oordeel nodig heeft. De toezichthouder stemt de intensiteit van het onderzoek en het contact met de gemeente daarop af.

Voor het bepalen van het structureel en reëel evenwicht is in dit GTK een stap gezet om meer uniformiteit in de criteria te realiseren. Bij het begrotingsonderzoek maken toezichthouders gebruik van een toetspuntenlijst.

Naast de toetspuntenlijst ontwikkelen de toezichthouders een methodiek om voor iedere gemeente een risicoprofiel te kunnen opstellen. Dit helpt de toezichthouder bij het beoordelen op welke onderdelen nader onderzoek nodig is.

De toezichthouder kan meerwaarde bieden door gebruik te maken van de kennis over de desbetreffende gemeente die bij de provincie aanwezig is. Op veel beleidsvelden werken de provincies samen met de gemeenten. Door interne afstemming met de beleidsafdelingen van de provincie en regelmatig contact en dialoog met gemeenten, kan de toezichthouder op de hoogte blijven van wat er in een gemeente speelt. Ook het volgen van landelijke en provinciale trends en ont-

wikkelingen, waaronder wetswijzigingen, kan bijdragen aan het leveren van meerwaarde.
Dankzij deze integrale benadering kunnen provincies, binnen de in dit GTK opgenomen kaders, eigen accenten en prioriteiten toevoegen aan de wijze waarop zij het toezicht vorm willen geven.

2. Risicogericht toezicht
Een binaire benadering van het toezichtregime (waarbij de keuze is beperkt tot repressief of preventief toezicht) geeft nog onvoldoende duiding over de financiële positie van een gemeente 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 gemeente op termijn in financiële problemen kan komen, ontwikkelen de toezichthouders daarom een methodiek om voor iedere gemeente een risicoprofiel te kunnen opstellen. Dit profiel helpt de toezichthouder bij het inschatten van de mogelijke extra aandacht die een gemeente nodig heeft. Uiteraard is de toezichthouder zich bewust van het feit dat zich onverwachte (lokale) ontwikkelingen kunnen voordoen, die niet te vangen zijn in een uniform risicoprofiel.

Dit risicoprofiel komt niet in de plaats van de eigen risico-inventarisatie die de gemeente gebruikt voor het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit. Het profiel 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 gemeente.

Het streven is om met ingang van de beoordeling van de begroting 2020 ervaring met het risicoprofiel op te doen. Het profiel is daarmee niet in beton gegoten en wordt de komende jaren doorontwikkeld, zoveel mogelijk in samenwerking met gemeenten.

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 gemeenten 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.

Door middel van de toetspuntenlijst wordt een aantal vragen beantwoord. Indien alle vragen positief beantwoord worden valt de gemeente 'door de zeef'. Er vindt dan op dat moment geen verder onderzoek plaats en is er altijd sprake van het repressieve toezichtregime. Worden niet alle vragen positief beantwoord, dan voldoet de begroting niet aan alle criteria en vindt er wel verder onderzoek plaats. Zie verder hoofdstuk 6.2 'Bepalen van het toezichtregime'.

Als de begroting van een gemeente 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 gemeente. Op het moment dat het risicoprofiel beschikbaar is, maakt de toezichthouder een inschatting welke impact dit zou kunnen hebben op de ontwikkeling van de financiële positie. Als de impact als groot is aan te merken, zal de toezichthouder meer aandacht voor die gemeente hebben. Dit kan zich vertalen naar diepgaander onderzoek van de financiële stukken en intensiever ambtelijk contact. Als de financiële situatie verder verslechtert, waardoor de begroting op termijn mogelijk niet meer voldoet aan de criteria voor het repressieve toezicht, liggen ook bestuurlijke contacten voor de hand.

Bij intensiever financieel toezicht wordt ingespeeld op de individuele situatie van de gemeente. Immers, niet iedere gemeente is hetzelfde en financiële knelpunten kunnen door uiteenlopende oorzaken ontstaan.

4. Transparantie
Het toezichtoordeel
Transparant betekent dat van tevoren helder is wat de toezichthouder van de gemeente verwacht en wat de gemeente 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 door toepassing van een toetspuntenlijst.

Financiële (toezicht)informatie
Het belang van de openbaarheid van publieke informatie (transparante overheid) voor de democratische rechtstaat, de burger en het bestuur, is groot. Binnen de provincies 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 provincies. Deze ambitie van de gezamenlijke toezichthouders zal de komende jaren naar verwachting, in combinatie van de Agenda, 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.
- Algemene wet bestuursrecht.
- Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten en de notities van de commissie BBV.
- Het GTK 2020 en aanvullende begrotings- of thema-circulaires.

1. 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 GS.

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 november van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar.

2. 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 gemeente. De reden hiervoor is dat de toezichthouder tijdig over informatie moet 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 gemeente de financiële huishouding niet op orde heeft. Preventief toezicht betekent dat de begroting en de daarop volgende wijzigingen eerst moeten worden goedgekeurd door GS, voordat deze kunnen worden uitgevoerd. Zolang de begroting niet is goedgekeurd, mag de gemeente geen verplichtingen aangaan of uitgaven doen, zonder voorafgaande toestemming van GS. 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 GS, de begroting niet structureel en reëel in evenwicht is én het naar het oordeel van GS 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

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

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

Vaststellen jaarstukken

De jaarstukken kunnen pas worden vastgesteld als ze compleet zijn (zie *Titel IV, hoofdstuk XIII, paragraaf 2 Gemeentewet*). Jaarstukken kunnen bijvoorbeeld niet, in afwachting van de controleverklaring, onder voorbehoud door de raad worden vastgesteld. Als hierdoor de wettelijke inzendtermijn wordt overschreden, is het van belang dat de gemeente hierover 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:

- Kadernota en/of andere tussentijdse (bestuurs) rapportages.
- Conceptbegroting, na behandeling door het college.
- Meerjarenprogramma grondexploitaties.
- Financiële beleidsnota's.
- Beheerplannen kapitaalgoederen.
- Meerjarige berekeningen (vier jaar) van de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

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 raadsbesluit.	Maximaal twee weken na besluitvorming.
Begroting en meerjarenraming	- Beleidsbegroting - Financiële begroting - Meerjarenraming - Gelijktijdig met de begroting vastgestelde begrotingswijzigingen - Aangenomen moties en amendementen - Getekend raadsbesluit raadsbesluit (inclusief raadsvoorstel).	Maximaal twee weken na besluitvorming en vóór 15 november in het jaar voorafgaand aan het betreffende begrotingsjaar.
Jaarstukken	- Jaarverslag - Jaarrekening - Controleverklaring - Accountantsverslag - Aangenomen moties en amendementen - Getekend raadsbesluit.	Maximaal twee weken na besluitvorming en vóór 15 juli in het jaar volgend op het jaar waarop de jaarrekening betrekking heeft.
Alle begrotingswijzigingen	- Raadsvoorstel met bijlagen - Aangenomen moties en amendementen - Getekend raadsbesluit.	Maximaal twee weken na besluitvorming.

6.2 Bepalen van het toezichtregime

Naleven inzendtermijnen

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

Gemeenten moeten dus rekening houden met de inzendtermijnen, bijvoorbeeld bij het plannen van raadsvergaderingen. Er moet voldoende tijd zijn om de stukken, na de vaststelling door de raad, in te zenden. Wanneer een gemeente voorziet dat de wettelijke inzendtermijn niet gehaald kan worden, moet de toezichthouder hiervan direct in kennis worden gesteld. De toezichthouder kan met de gemeente maatwerkafspraken maken over de consequenties van de termijnoverschrijding. Agendatechnische 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 werkt als een zeef. De toetspuntenlijst geeft, aan de hand van een aantal vragen, de toezichthouder inzicht

Toetspuntenlijst voor financieel toezicht

Algemene informatie	
1	Zijn de begroting en jaarrekening, inclusief amendementen en begrotingswijzigingen, tijdig ingezonden?
2	Presenteert de gemeente 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 de algemene uitkering reëel geraamd op basis van tenminste de meicirculaire van BZK?
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 gemeente de volle jaarlasten van de nog te realiseren (her)investeringen opvangen binnen een structureel sluitende begroting?
7	Beschikt de gemeente over recente, door de raad vastgestelde, (meerjarige) beheerplannen voor wegen (inclusief kunstwerken), riolering, water, groen en gebouwen?
8	Is het benodigde onderhoudsbudget van genoemde kapitaalgoederen (voortvloeiend uit het door de raad vastgestelde kwaliteitsniveau) reëel verwerkt in de (meerjaren)begroting?
9	Blijkt uit de begroting dat er sprake is van achterstallig onderhoud bij de genoemde kapitaalgoederen?
Realiteit van de ramingen	
10	Zijn geraamde ombuigingen en/of taakstellingen reëel en/of weinig risicovol? Dit mede in relatie tot eventuele afwijkingen van de loon- en prijsstijgingen volgens de gehanteerde circulaire.
11	Zijn de bijdragen van de deelnemende gemeenten in de vastgestelde begroting van de GR overeenkomstig opgenomen in de begroting van de deelnemende gemeenten?
Grondexploitaties	
12	Is er voor geprognosticeerde verliezen van grondexploitatiecomplexen een adequate verliesvoorziening gevormd?
Weerstandsvermogen en risicobeheersing	
13	Voldoet de gemeente voor het weerstandsvermogen aan haar eigen vastgestelde norm?
14	Is er naar het oordeel van de toezichthouder voldoende weerstandsvermogen in relatie tot de gekwantificeerde risico's?
Algemeen eindoordeel	
15	Is het begrotingsjaar (op basis van bovenstaande beantwoorde vragen) naar het oordeel van de toezichthouder structureel en reëel in evenwicht?

of er sprake is van structureel en reëel evenwicht in het begrotingsjaar. Als de begroting aan alle criteria in de toetspuntenlijst voldoet, 'valt die door de zeef' en is er altijd sprake van het repressieve toezichtregime. Voldoet de begroting niet aan alle criteria, dan vindt verder onderzoek plaats.

Onderstaand overzicht bevat de vragen in de toetspuntenlijst. Zie hoofdstuk 7 voor een toelichting op de begrippen en kaders waarop de toetspunten zijn gebaseerd. Bijlage 1 bevat een aanvullende toelichting op de toetspunten.

Verder onderzoek vindt plaats in het geval de begroting niet door de zeef valt. Op basis van dit verdere onderzoek wordt de vorm van toezicht voor het komende begrotingsjaar bepaald. Op basis van aanvullende informatie kan geoordeeld worden dat het begrotingsjaar (alsnog) structureel en reëel in evenwicht is. Of er kan geoordeeld worden, 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.

Als de begroting, op basis van verder onderzoek, naar het oordeel van de toezichthouder, niet structureel en reëel in evenwicht is en het voor GS niet aannemelijk is dat dit evenwicht uiterlijk in het laatste jaar van de meerjarenraming wordt hersteld, is er in beginsel van rechtswege sprake van preventief toezicht (*Artikel 203 Gemeentewet*). Zodra deze situatie zich voordoet, bieden GS de gemeente gelegenheid tot overleg. Hiermee stellen GS de gemeente in staat aanvullende maatregelen te treffen om preventief toezicht te voorkomen.

GS stellen de raad uiterlijk 31 december schriftelijk in kennis van het toezichtregime voor het komende jaar, met een afschrift aan het college.

Meerjarig repressief toezicht

In Limburg wordt gewerkt met de mogelijkheid een uitspraak te doen over een meerjarige vorm van repressief toezicht (voor maximaal 4 jaar). Hieraan ten grondslag ligt een periodiek financieel verdiepingsonderzoek naar de financiële positie en de financiële functie bij de gemeente. Voorts monitort Limburg jaarlijks om te bezien of de uitspraak gehandhaafd kan blijven, dan wel daar op terug gekomen moet worden in verband met verslechtering van de financiële positie.

6.3 Uitvoeren van repressief toezicht

Zoals eerder vermeld, vindt het repressieve begrotingstoezicht risicogericht en proportioneel plaats. Provincies kunnen eigen accenten en prioriteiten toevoegen aan de wijze waarop zij het toezicht vormgeven. Op basis van onder andere het risicoprofiel van een gemeente (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 gemeenten, extra ambtelijke overleggen en extra bestuurlijke overleggen.

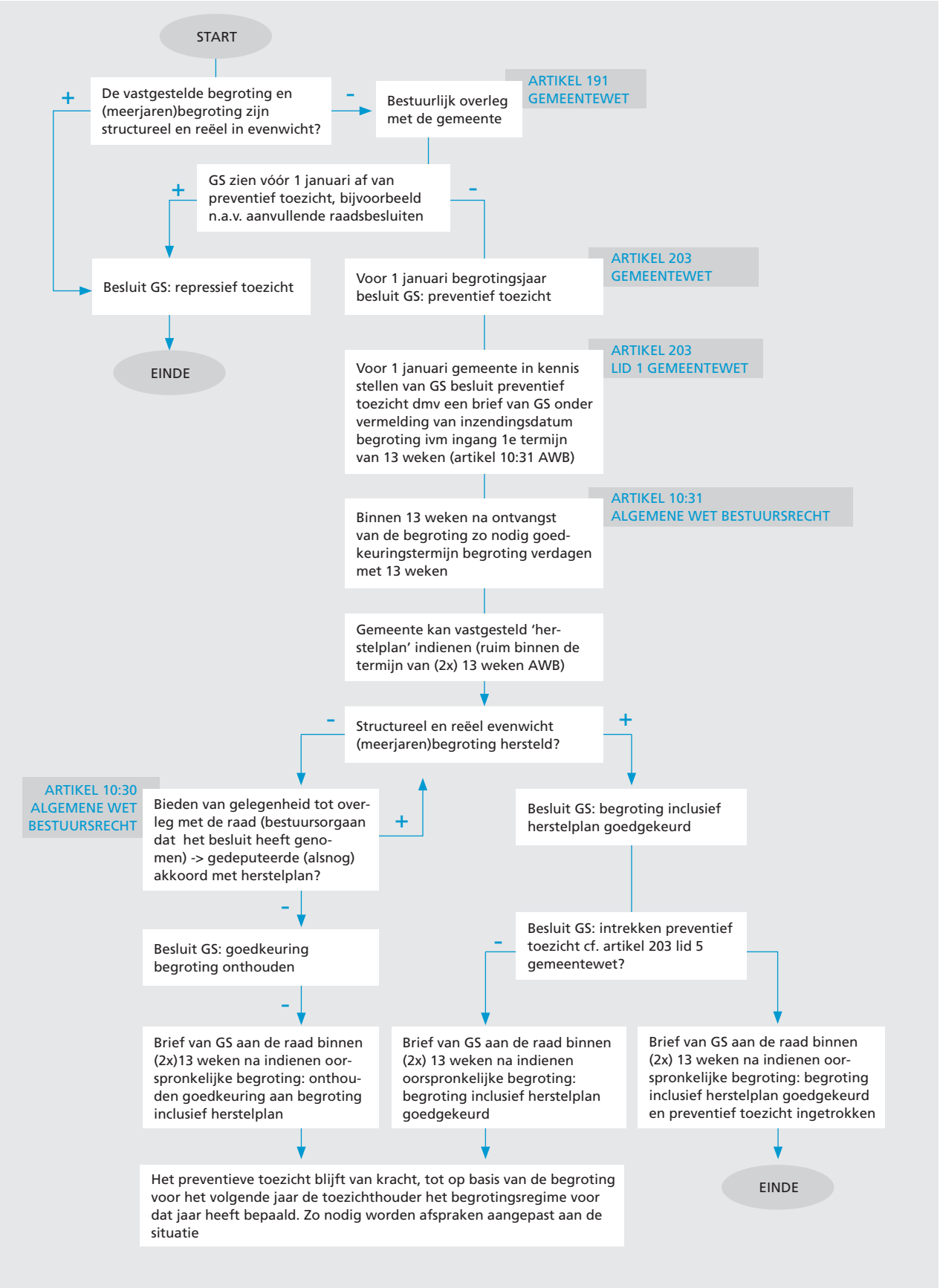
6.4 Uitvoeren van preventief toezicht

Goedkeuring van begroting en begrotingswijzigingen

Als een gemeente door GS voor het begrotingsjaar onder preventief financieel toezicht is geplaatst, behoeven de begroting en de wijzigingen daarop de goedkeuring van GS. Hiervoor gelden de volgende termijnen (*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 door de gemeente, bekend.
- Om goedkeuring op de begroting te verkrijgen, moet de gemeente actie ondernemen op basis van de met de toezichthouder gemaakte afspraken, zoals bijvoorbeeld het indienen van een door de raad 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, vindt niet eerder plaats dan nadat GS de raad gelegenheid tot overleg hebben geboden. De motivering van het goedkeuringsbesluit verwijst naar hetgeen in dit overleg aan de orde is gekomen (*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 derhalve te lopen op de dag dat de begroting is goedgekeurd.
- Als GS niet op tijd beslissen, wordt de begroting of begrotingswijziging geacht te zijn goedgekeurd en kan de gemeente overgaan tot uitvoering ervan. Het preventieve toezicht vervalt hiermee niet. Voor

Termijnen voor het al dan niet verlenen van goedkeuring aan de begroting



nieuwe begrotingswijzigingen gelden daarna ook bovenstaande termijnen, tenzij GS hebben 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 (*Artikel 10:31 lid 3 Awb* en *Artikel 3:5 Awb*). Dit kan bij hoge uitzondering voorkomen; er zijn geen praktijkvoorbeelden bekend waarbij dit aan de orde is geweest.

Beoordelingsnormen

Het preventief toezicht heeft als doel te voorkomen dat een gemeente een beroep moet doen op de collectiviteit van de middelen. In de *Handleiding artikel 12 financiële verhoudingswet 2017* staat de aanbeveling om, in geval van ingesteld preventief toezicht, dezelfde beoordelingsnormen te hanteren, zoals die gelden onder het artikel 12-regime.

Aangaan van verplichtingen vóór goedkeuring van de begroting

Zolang de begroting of een besluit tot wijziging van de begroting (nog) niet is goedgekeurd door GS, behoeft het gemeentebestuur voor het aangaan van verplichtingen de toestemming van GS.
GS kunnen bepalen voor welke posten en tot welk bedrag het gemeentebestuur geen goedkeuring behoeft voor het aangaan van verplichtingen, voordat de begroting is goedgekeurd, of nadat goedkeuring aan de begroting is onthouden,. Met de gemeente 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 gemeente uitgaven kan doen tot het niveau van de laatst vastgestelde begroting, inclusief begrotingswijzigingen, tenzij bij de nieuwe 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 moeten GS binnen twee maanden beslissen. Als binnen deze termijn geen besluit is genomen, dan wordt de toestemming geacht te zijn verleend (*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 gemeentebestuur mag alleen in gevallen van dringende spoed verplichtingen aangaan zonder verkregen goedkeuring van GS (*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 de raad. Raadsleden die vóór stemmen lopen daarbij een zeker risico. Als GS later goedkeuring onthouden aan de begrotingswijziging, kunnen de betreffende raadsleden persoonlijk aansprakelijk worden gesteld (*Artikel 210 Gemeentewet*).

Samen met de gemeente op zoek naar de oplossing

In geval van preventief toezicht gaat de toezichthouder samen met de gemeente aan de slag om helder te krijgen waar exact de pijnpunten liggen. Dit is meestal een periode van een intensieve dialoog tussen toezichthouder en gemeente, zowel ambtelijk als (indien noodzakelijk) bestuurlijk. Vaak moeten er moeilijke keuzes door de gemeente worden gemaakt.
De gemeente kan haar financiële situatie op verschillende manieren (laten) onderzoeken. Bijvoorbeeld met een begrotingsanalyse of een begrotingsscan. Daarnaast kan de provincie aanvullende onderzoeken laten uitvoeren op specifieke onderwerpen.

- Begrotingsanalyse: De gemeente kan een vergelijking maken van haar uitgaven en die van een andere of meerdere gemeenten. Hiervoor is een digitaal rekenblad beschikbaar via: *https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/05/01/begrotingsanalyse-gemeente* Gemeenten kunnen deze zelf invullen.
- Begrotingsscan: Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de provinciale toezichthouder maken – in samenwerking met de gemeente - een begrotingsscan. Zij beoordelen de financiële situatie en doen aanbevelingen voor verbetering. Alleen gemeenten die door hun financiële positie onder preventief toezicht staan van de provincie kunnen deze scan aanvragen. Zie ook de *Brochure gemeentelijke financiële scan* van de Rijksoverheid.

De toezichthouder kan daarnaast ook zelf aanvullend onderzoek doen.

Een begrotingsscan geeft dus inzicht waar gemeenten uitgaven kunnen verlagen, inkomsten kunnen verhogen, vermogen moeten opbouwen en/of schulden moeten

afbouwen. De begrotingsscan wordt op verzoek toegelicht in de raad, of een commissie uit die raad, zodat de raadsleden een helder beeld krijgen van de (on) mogelijkheden. Hiermee wordt de raad in zijn positie versterkt verantwoordelijkheid te nemen voor een structureel en reëel sluitende begroting.
De uitkomsten van een begrotingsscan zijn niet vrijblijvend. Als follow-up wordt van de raad of het college een schriftelijke reactie richting GS gevraagd, in het bijzonder ten aanzien van de geschetste oplossingsrichtingen en in hoeverre deze worden meegenomen bijde opstelling van de begroting. De conclusies en aanbevelingen zijn ook input voor overleg tussen de gemeente en de provincie.

Het is de verantwoordelijkheid van de raad 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 (*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 gemeente 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, zullen GS 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 of er sprake is van herstel van het structureel en reëel evenwicht.
Het blijft gedurende deze periode de verantwoordelijkheid van de raad 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 de raad gelegenheid gegeven tot overleg (*Artikel 10:30 Awb*). De raad kan aan het college opdracht geven dit overleg te voeren (*Artikel 160 lid 1 sub b Gemeentewet*). Het is ook mogelijk dat de raad een delegatie uit zijn midden afvaardigt, waarbij de aanwezigheid van de verantwoordelijk portefeuillehouder 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. GS kunnen bepalen welke verplichtingen of uitgaven geen toestemming vooraf behoeven, maar zullen hier, in de situatie waarbij goedkeuring aan de begroting is onthouden, terughoudend mee omgaan. Dit benadrukt de noodzaak voor de raad om zo spoedig mogelijk maatregelen te benoemen die een daadwerkelijk evenwichtsherstel aantonen. Tot die tijd zullen GS 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 gemeente moet dus blijven werken aan een oplossing om het evenwicht te herstellen (herstelplan). De

raad is hiervoor verantwoordelijk. Het contact tussen toezichthouder en gemeente wordt in deze periode verder geïntensiveerd. GS doen via hun toezicht al het nodige ter verbetering van de financiële positie van de betrokken gemeente.
De gemeente verwerkt de maatregelen in de begroting voor het volgende jaar. Op basis daarvan beoordelen GS of die gemeente 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 gemeente de beschikbare budgetten laat aansluiten op de laatst goedgekeurde begroting, aangevuld met de verplichtingen waar GS toestemming voor hebben 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 de raad vastgestelde jaarrekening en een goedkeurende accountantsverklaring worden afgesloten.

Nazorg preventief toezicht
Nadat een gemeente onder preventief toezicht heeft gestaan, kan de toezichthouder aan deze gemeente nog een periode van bijvoorbeeld een jaar extra aandacht besteden. De toezichthouder en de gemeente 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 gemeente. In deze overleggen kan worden vastgesteld of de afspraken, die tijdens het preventieve toezicht zijn gemaakt, zijn nagekomen.

7 KADERS EN BEGRIPPEN

7.1 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. De raad 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:

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 gemeente 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.

7.2 Structurele en incidentele baten en lasten

De Commissie BBV heeft in 2018 de Notitie structurele en incidentele baten en lasten gepubliceerd, zodat de begrippen ‘structurele’ 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.

Presentatie van het structureel begrotingssaldo (bedragen x € 1000)	2020	2021	2022	2023
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.

In het algemeen geldt dat een gemeente 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.

7.3 Bestemmingsreserve kapitaallasten

Voor de dekking van kapitaallasten, die uit de activering van investeringen voortvloeien, kan de raad een bestemmingsreserve kapitaallasten instellen. Onttrekkingen aan een bestemmingsreserve kapitaallasten mogen 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.

7.4 Inzet surplus binnen de algemene reserve

Toevoegingen aan en onttrekkingen uit reserves worden, uitgezonderd bestemmingsreserves kapitaallasten, naar de aard van de raming altijd als incidenteel beschouwd. Zo ook onttrekkingen aan de algemene reserve ten gunste van de exploitatie. Onder voorwaarden is het voor gemeenten toegestaan om onttrekkingen aan de algemene reserve ten gunste van de exploitatie te brengen zonder deze mutatie op te nemen op het overzicht van incidentele baten en lasten. Bij een juiste toepassing voert de toezichthouder geen correctie door op het structureel (meerjaren)begrotingssaldo. Deze bepaling is echter niet 'de reddingsboei' om de (meerjaren) begroting structureel in evenwicht te brengen.

Welke voorwaarden gelden voor een juiste toepassing?

- Inzet van de algemene reserve geldt alleen voor het deel dat volgens de toezichthouder geen deel uitmaakt van de benodigde weerstandscapaciteit die noodzakelijk is voor het afdekken van de geïnventariseerde risico's.
- Het totaalbedrag van het inzetbare deel van de algemene reserve moet bij het besluit tot de inzet aanwezig zijn in de algemene reserve.
- Voor het totaalbedrag van de inzet van de algemene reserve wordt een afzonderlijke dekkingsreserve gevormd.
- Na het besluit tot inzet van de algemene reserve kan de jaarlijkse inzet niet meer verhoogd worden. Verlaging of geheel beëindigen van de inzet van de algemene reserve is wel mogelijk.
- Zo lang inzet van de algemene reserve onderdeel uitmaakt van de (meerjaren)begrotingen, dienen alle jaarschijven, waar de inzet van de algemene reserve niet meer opgenomen is, structureel en reëel in evenwicht te zijn.
- Na het vervallen van de inzet van de algemene reserve moet er dus sprake zijn van een situatie dat er geen noodzaak meer bestaat om incidentele middelen in te zetten om de begroting structureel in evenwicht te brengen. Het alleen opnemen van een bezuinigingstaakstelling maakt het structureel en reëel evenwicht niet voldoende aannemelijk.

De gemeente moet zelf aantonen welk deel van de algemene reserve niet nodig is om de geïnventariseerde risico's af te dekken. Om goed te kunnen bepalen om welk deel het gaat, is een adequate methodiek van risicomanagement, dat geïmplementeerd is in de organisatie, een noodzaak. De paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing is bij uitstek de aangewezen plek om de informatie in op te nemen. De toezichthouder toetst de inzet van de algemene reserve in relatie tot de geïnventariseerde risico's. Er geldt geen standaardnorm, er is altijd sprake van maatwerk.
Een gemeente die de risico's niet actueel en niet (volledig) gekwantificeerd heeft, kan niet (onderbouwd) aantonen hoe groot het vrij inzetbare bedrag van de algemene reserve is. Onder niet (volledig) gekwantificeerde risico's vallen onder andere PM-posten. Deze gemeente kan dus geen middelen uit de algemene reserve inzetten ten gunste van de exploitatie zoals hier bedoeld.

Het bedrag dat in de afzonderlijke bestemmingsreserve wordt gestort, maakt volgens de toezichthouder geen onderdeel meer uit van de beschikbare weerstandscapaciteit.

Het besluit tot inzet van de algemene reserve kan niet verlengd worden. Gedurende de (resterende) looptijd van de inzet van de algemene reserve kan de inzet ook niet meer verhoogd worden. Verlaging of geheel beëindigen van de inzet van de algemene reserve is wel mogelijk.

Zo lang de inzet van de algemene reserve onderdeel uitmaakt van de (meerjaren)begroting dienen alle jaarschijven, waar de inzet van de algemene reserve niet meer opgenomen is, structureel en reëel in evenwicht te zijn.

Er zijn twee mogelijkheden voor inzet van de algemene reserve:

1. **Inzet van de algemene reserve voor een periode van maximaal vier jaar**
2. **Inzet van de algemene reserve voor een periode langer dan vier jaar.**

1. **Inzet van de algemene reserve voor een periode van maximaal vier jaar (= termijn begroting + meerjarenraming**

- Inzet van de algemene reserve kan zonder voorafgaande toestemming van de toezichthouder worden geraamd in de (meerjaren)begroting. Het verdient echter wel aanbeveling om voor de inzet van de algemene reserve vooraf met de toezichthouder af te stemmen of aan alle voorwaarden wordt voldaan.
- Het besluit tot inzet van de algemene reserve dient onderdeel uit te maken van het vaststellingsbesluit van de begroting, of opgenomen te zijn in een afzon-

derlijk raadsbesluit (dit heeft de voorkeur).
- Er mag geen sprake zijn van een opschuivende inzet van de algemene reserve. In dat geval wordt de oorspronkelijk toegestane maximale periode van vier jaar overschreden.
- Na afloop van de periode van vier jaar kan niet aansluitend opnieuw besloten worden tot inzet van de algemene reserve. Ook in dat geval wordt de oorspronkelijk toegestane maximale periode van vier jaar overschreden.

Het vaststellingsbesluit van de begroting, waarin de eerste inzet van de algemene reserve wordt geraamd, dient voldoende inzicht te geven in hetgeen door de raad is besloten. Een afzonderlijk raadsbesluit verdient de voorkeur.

2. Inzet van de algemene reserve voor een periode van langer dan vier jaar
- Slechts in bijzondere gevallen mag de inzet van de algemene reserve langer duren dan vier jaar.
- De eerste inzet van de algemene reserve langer dan vier jaar dient door middel van een afzonderlijk besluit, voorafgaande aan het begrotingsjaar, door de raad besloten te worden.
- Bij het hierboven aangehaalde besluit wordt tenminste aangegeven:
  - de reden van de inzet van de algemene reserve langer dan vier jaar;
  - voor hoeveel jaar de algemene reserve ingezet wordt;
  - welke bedragen en voor welk totaalbedrag de algemene reserve ingezet wordt.
- Het hierboven aangehaalde raadsbesluit wordt voor vaststelling van de begroting ter instemming aan de toezichthouder ingezonden. De toezichthouder beoordeelt of aan alle voorwaarden wordt voldaan.
- De ingezette middelen dienen afgebouwd te worden, zodanig dat structurele middelen zijn geraamd om de wegvallende inzet van de algemene reserve te compenseren (wet van de communicerende vaten).
- Er mag geen sprake zijn van een opschuivende inzet van de algemene reserve. In dat geval wordt de oorspronkelijke periode overschreden.
- Na afloop van de besloten periode kan niet aansluitend opnieuw besloten worden tot inzet van de algemene reserve.

Bij de wet van de communicerende vaten is sprake van een geleidelijke afbouw van de inzet van de desbetreffende reserve gedurende de aangegeven periode. Voor de wegvallende middelen moeten compenserende structurele dekkingsmiddelen geraamd worden. De meerjarenraming en de toelichting op de meerjarenraming maken dit inzichtelijk. Deze andere dekkingsmiddelen worden zoveel mogelijk al aangegeven in het afzonderlijk raadsbesluit.

7.5 Weerstandsvermogen, weerstandscapaciteit en risico's

De toezichthouder vormt zich een oordeel over het vermogen van de gemeente 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.

Weerstandscapaciteit

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

Incidentele weerstandscapaciteit
De incidentele weerstandscapaciteit kan bestaan uit:
1. **Algemene reserve**
2. **Onvoorzien incidenteel**
3. **Stille reserves**
4. **Incidentele begrotingsruimte**

Bestemmingsreserves
Bestemmingsreserves zijn reserves waaraan de raad 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 gemeente met het oog op juiste beeldvorming over de beschikbare incidentele capaciteit zelf de afwegingen zal maken of hiertoe moet worden overgegaan.

1. 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 gemeente per 1 januari van het begrotingsjaar. De algemene reserve is vrij besteedbaar.

Ondergrens Algemene reserve
Uitgangspunt is dat de raad zelf - in het licht van zijn kaderstellende rol - een ondergrens bepaalt voor de minimale omvang van de algemene reserve. Ten behoeve van het opvangen van tegenvallers, zoals een negatief jaarrekeningresultaat, zal namelijk altijd een buffer in stand gehouden moeten worden. Zodra de toezichthouder constateert dat de gemeente geen ondergrens hanteert, of dat de algemene reserve lager wordt dan de door de gemeente vastgestelde minimale omvang, kan de toezichthouder daarover met de gemeente in gesprek gaan.

Negatieve algemene reserve
De omvang van de algemene reserve kan onvoldoende zijn om een rekeningtekort te dekken. Daardoor kan de algemene reserve een negatieve stand verkrijgen. Wanneer dit zich voordoet, moet de gemeente deze negatieve stand binnen de termijn van de meerjarenraming wegwerken. Lukt dit niet en is er een langere periode dan vier jaar nodig en daardoor kan niet worden voldaan aan het criterium van een 'structureel en reëel evenwicht', dan is er altijd sprake van preventief toezicht.
Over de sanering van een negatieve algemene reserve maken de gemeente en de toezichthouder afspraken, die zij bestuurlijk afstemmen én vaststellen.

2. Onvoorzien incidenteel
De post onvoorzien betreft een, op grond van het BBV, verplichte raming die hiervoor in de begroting is opgenomen.
Gemeenten kunnen werken met een incidentele post onvoorzien. Deze wordt toegerekend aan de incidentele weerstandscapaciteit. Deze post zal veelal jaarlijks in omvang fluctueren. Bij toepassing door een gemeente zal het bedrag van de incidentele post onvoorzien ook moeten worden opgenomen in de lijst van incidentele baten en lasten.

3. Stille reserves
Artikel 11 van het BBV verplicht gemeenten 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 gemeente en moet deze op korte termijn beschikbaar kunnen komen.

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

4. Incidentele begrotingsruimte
Zie onderstaande toelichting bij structurele begrotingsruimte.

Structurele weerstandscapaciteit
De structurele weerstandscapaciteit kan bestaan uit:
1. Onbenutte belastingcapaciteit
2. Onvoorzien structureel
3. Structurele begrotingsruimte

1. Onbenutte belastingcapaciteit
Bij het bepalen welke mogelijkheden tot belastingheffing de gemeente heeft wordt door de toezichthouder het zogenoemde belastingpakket gehanteerd. Dit betreft de ramingen aangaande de OZB, de afvalstoffen- en rioolheffingen. Daarbij is de nog onbenutte OZB gelijk aan de belastingheffing die nog kan plaatsvinden tot het niveau dat een gemeente moet heffen om voor toelating van een zogenoemde artikel 12 aanvraag in aanmerking te kunnen komen. Bij de afvalstoffen- en rioolheffingen is de nog onbenutte belastingcapaciteit alleen de ruimte totdat 100% kostendekking is gerealiseerd. Uitgangspunt vormen de tarieven die gaan gelden in het begrotingsjaar.

2. Onvoorzien structureel
De post onvoorzien betreft een, op grond van het BBV, verplichte raming die hiervoor in de begroting is opgenomen.
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. Veel gemeenten hebben een eigen norm voor onvoorzien ontwikkeld (bijvoorbeeld via een x bedrag per inwoner). De toezichthouder gaat ervan uit dat hiervoor een reëel bedrag wordt geraamd dat de gemeente onderbouwd passend vindt voor de gebruikelijke bedrijfsvoering.

3. 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 gemeente 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 gemeente 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 gemeente, kunnen daarbij worden betrokken. Een bijstelling wordt altijd onderbouwd door de toezichthouder.

Verschillende zaken kunnen zich aandienen voor een eventuele bijstelling. Bijvoorbeeld risico's die zich voordoen in een samenwerkingsverband, waarbij niet elke deelnemende gemeente het risico op dezelfde wijze opneemt of implementeert in haar paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.
Hetgeen ook regelmatig voorkomt, is het voor een aantal jaren achtereen benoemen van een risico als p.m. post.
De interpretatie en beoordeling van de risico's impliceren derhalve maatwerk. De toezichthouder en de gemeente voeren, indien nodig, de dialoog.

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

De toezichthouder kan de norm van de gemeente vergelijken met bijvoorbeeld de risicomatrix van de Universiteit Twente (zie onderstaande tabel). Er zijn vergelijkbare risicomatrixen van verschillende organisaties.

Weerstandsnorm

Waarderingscijfer	Ratio	Betekenis
A	>= 2.0	uitstekend
B	1.4 < 2.0	ruim voldoende
C	1.0 < 1.4	voldoende
D	0.8 < 1.0	matig
E	0.6 < 0.8	onvoldoende
F	< 0.6	ruim onvoldoende

7.6 Financiële kengetallen

Met ingang van de begroting 2016 en de jaarrekening 2015 is het voor gemeenten verplicht een basisset van vijf financiële kengetallen op te nemen. Deze kengetallen zijn bedoeld om de gemeentelijke financiële positie inzichtelijker te maken en de vergelijkbaarheid tussen gemeenten te vergroten.

Een afzonderlijk kengetal zegt weinig over hoe de financiële positie van een gemeente moet worden beoordeeld. De kengetallen zullen altijd in samenhang moeten worden bezien, omdat ze alleen gezamenlijk en in hun onderlinge verhouding een beeld geven van de financiële positie van een gemeente. Het is dan ook van belang dat de kengetallen door het college worden voorzien van een adequate toelichting en worden geprognosticeerd voor vier jaar, zodat transparant wordt waar het gevoerde en voorgestelde beleid heen leidt. Vanuit de kaderstellende en controlerende rol, is het aan de raad om eventueel bijstellingen te verlangen.

Bij de invoering van de kengetallen is door de wetgever een bewuste keuze gemaakt om geen norm op te leggen. Het is aan gemeenten zelf om ervoor te kiezen de kengetallen te normeren. De raad kan het college opdragen maatregelen te treffen als de gemeente 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 gemeente. De toezichthouder hanteert dus geen normering, maar maakt zo nodig gebruik van onderstaande signaleringswaarden.

Tabel 2 Signaleringswaarden financiële kengetallen

Waarderingscijfer	Minst risicovol	Neutraal	Meest risicovol
Netto schuldquote	<90 %	90-130 %	>130 %
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	<90 %	90-130	>130 %
Solvabiliteitsratio	>50 %	20-50	<20 %
Grondexploitatie	<20 %	20-35	>35 %
Structurele exploitatieruimte (begroting)[1]	>0 %	0	<0 %
Belastingcapaciteit	<95 %	95-105	>105 %

1 Zie ook paragraaf 7.1, Structureel en reëel begrotingsevenwicht.

De intentie is dat gemeenten zelf normen vaststellen en hierop gaan sturen. Hoe de kengetallen in relatie tot de financiële positie moeten worden beoordeeld is aan de gemeente.

7.7 Raming algemene uitkering

Welke circulaire?
De algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt geraamd op basis van reële uitgangspunten en op basis van tenminste de mei-/junicirculaire met de daarin opgenomen uitkeringsfactoren. Gemeenten hebben de vrijheid om de septembercirculaire in de ramingen te verwerken. De keuze welke circulaire wordt verwerkt in de begroting is op basis van consistent beleid.

Als in de oorspronkelijke begroting is uitgegaan van de mei-/junicirculaire, dan is het van belang dat de effecten van de septembercirculaire zo snel mogelijk in de begroting worden verwerkt.

Looncompensatie
In het kader van reëel ramen moet rekening worden gehouden met de budgettaire effecten van de loonstijgingen zoals opgenomen in de circulaire die de gemeente hanteert voor het ramen van de algemene uitkering. 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 van de circulaire afwijkend percentage wordt gehanteerd, moet dit in de begroting worden beargumenteerd.

Prijscompensatie
In het kader van reëel ramen moet, als een gemeente de algemene uitkering op basis van lopende prijzen heeft geraamd, aan de lastenkant van de meerjarenraming rekening worden gehouden met een mutatie van de prijsontwikkeling op basis van de percentages in de tabel Prijsindexen CPB CEP in de gehanteerde circulaire van het gemeentefonds. Veel toegepaste percentages zijn:

- Prijs bruto binnenlands product (pbbp) voor prijscompensatie.
- Loonvoet sector overheid voor looncompensatie.

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 en ten minste op programmaniveau 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.

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

Paragraaf taakstellingen
Geadviseerd wordt, indien van toepassing, een integraal beeld van de opgenomen bezuinigingsmaatregelen en taakstellingen te presenteren in een paragraaf. In deze paragraaf worden alle taakstellingen, bezuinigingen en eventueel ombuigingen, die verspreid in de begroting op programmaniveau zijn opgenomen, weergegeven. Daarnaast kan in deze paragraaf aandacht worden besteed aan de voortgang (realisatie, monitoren en zo nodig bijsturen) van eerder vastgestelde bezuinigingsmaatregelen.

Taakstelling verbonden partijen

De ramingen van de gemeente moeten gelijk zijn aan de vastgestelde begrotingen van de gemeenschappelijke regelingen, die leidend zijn. Er kunnen taakstellingen of bezuinigingen zijn opgelegd aan een verbonden partij, zoals een gemeenschappelijke regeling. Deze worden door de toezichthouder alleen als reëel beschouwd, als het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling heeft besloten of en hoe deze opgelegde taakstelling daadwerkelijk wordt ingevuld. Er moet aannemelijk worden gemaakt dat de gemeenschappelijke regeling de taakstelling concreet heeft ingevuld en verwerkt in de begroting. Zo niet, dan wordt de gemeentelijke begroting daarop gecorrigeerd.

Bezuiniging onderhoud kapitaalgoederen

Een bezuiniging op het regulier en groot onderhoud van kapitaalgoederen wordt alleen als reëel aangemerkt, als voldoende aannemelijk is gemaakt dat de verlaging van het kwaliteitsniveau van het onderhoud niet zal leiden tot achterstallig onderhoud, kapitaalvernietiging en/of onveilige situaties. Daarnaast zal actualisatie van het beheerplan, op basis van de door de raad vastgestelde verlaging van het kwaliteitsniveau, noodzakelijk zijn. (zie ook paragraaf 7.9 Materiële vaste activa).

7.9 Materiële vaste activa

Notitie materiële vaste activa 2017

De Notitie materiële vaste activa december 2017 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.

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. 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 gemeente in staat is om de volle jaarlasten binnen een structureel sluitende begroting (eventueel op termijn binnen de meerjarenraming) 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 de raad vastgestelde beleid wordt voldaan en of de financiële effecten ervan volledig zijn verwerkt in de begroting.

De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen bevat de belangrijkste informatie over de kapitaalgoederen voor tenminste: wegen (civiele kunstwerken), riolering, water, groen en gebouwen.

De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen is bij uitstek de plaats om inzicht te geven in de vastgestelde beleidskaders, de aanwezige en geldende beheerplannen, de financiële vertaling daarvan in de begroting en of er sprake is van achterstallig onderhoud.

Beleidskaders

Kapitaalgoederen kunnen op verschillende kwaliteitsniveaus worden onderhouden. De raad 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 de raad zijn vastgesteld.

Een recent beheerplan is maximaal vijf jaar oud ten opzichte van het verslagleggingsjaar. Deze vijf jaar moet worden gehanteerd als richttermijn waar gemotiveerd van kan worden afgeweken. Een gemotiveerde afwijking houdt in dat deze motivatie is geautoriseerd door de raad en verantwoord is in de paragraaf 'Onderhoud kapitaalgoederen'. Tussentijdse bijstelling van het beheerplan binnen de vijf jaar is verplicht als er een belangrijke afwijking is opgetreden in de staat van het onderhoud.

Financiële vertaling in de begroting
De in de begroting opgenomen ramingen moeten in overeenstemming zijn met het door de raad vastgestelde kwaliteitsniveau (zie bovenstaande toelichting bij 'beleidskaders'). Wanneer deze overeenstemming ontbreekt, kan de toezichthouder het geraamde budget aanmerken als een niet reële raming.

De lasten van regulier, klein onderhoud moeten in het jaar van uitvoering ten laste van de exploitatie worden gebracht. Hierbij moet worden gedacht aan maatregelen die noodzakelijk zijn om het object blijvend naar behoren te laten functioneren of haar representativiteit te laten behouden.

De lasten van groot onderhoud kunnen op twee manieren verwerkt worden in de begroting/jaarrekening:
1. De lasten worden in het jaar van uitvoering direct ten laste van de exploitatie gebracht.
2. De lasten komen ten laste van een vooraf gevormde voorziening (Artikel 44 lid 1c BBV). Ze worden dan gelijkmatig verdeeld over verschillende begrotingsjaren.

De jaarlijkse storting in de onderhoudsvoorzieningen dient voor het begrotingsjaar en de meerjarenraming minimaal gebaseerd te zijn op de onderhoudslasten van de overeenkomstige jaarschijven van het beheerplan. Wanneer het geldende beheerplan geen inzicht meer geeft in de onderhoudslasten van één of meerdere jaren van de meerjarenraming, zal er voor vaststelling van de eerstvolgende begroting een nieuw beheerplan vastgesteld moeten worden. De jaarlijkse (gelijkblijvende) storting voor de (meerjaren)begroting dient dan berekend te worden op basis van het nieuwe (vastgestelde) beheerplan.

Achterstallig onderhoud / Kapitaalvernietiging
De Stichting Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek (CROW) heeft vijf onderhoudsniveaus (van A+ tot D) beschreven in de Kwaliteit catalogus openbare ruimte. Ook bestaat er een NEN-2767 systematiek die uitgaat van een niveau 1 t/m 6. Deze of een vergelijkbare systematiek kan door gemeenten worden gehanteerd.

> Als kapitaalvernietiging en/of onveilige situaties aan de orde zijn, is er sprake van achterstallig onderhoud. Op basis van CROW advies is het uitgangspunt voor financieel toezicht (conform gehanteerd beleid Artikel 12) dat er sprake is van kapitaalvernietiging als de staat van het onderhoud niet meer voldoet aan minimaal kwaliteitsniveau C (bij onderhoud wegen), of een vergelijkbaar niveau als er een andere systematiek wordt toegepast.

In geval van achterstallig onderhoud, wordt er op basis van Artikel 44 lid 1 a BBV een voorziening gevormd. Deze voorziening kan gevoed worden met een onttrekking aan de algemene reserve, als deze daartoe de mogelijkheid biedt. De voorziening die hiervoor is genoemd (artikel 44 lid 1c BBV) moet altijd gevoed worden vanuit de exploitatie. Wanneer een gemeente over onvoldoende middelen beschikt om een voorziening te vormen, wordt het achterstallig onderhoud, daadwerkelijk en financieel, binnen een termijn van maximaal vier jaar ingelopen.

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 gemeente. Niet alleen voor de toezichthouder, maar vooral ook voor de raad is het van belang om dit inzicht te hebben om zijn 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 weer 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.

Het vaststellingsbesluit van de begroting moet een compleet beeld geven van de besluitvorming door de raad.

7.11 Vaststellingsbesluit begroting

Hierin staat:

- welke begroting vastgesteld is;
- wat er is veranderd ten opzichte van de ter behandeling aangeboden begroting, al dan niet door middel van een aparte begrotingswijziging (indien van toepassing);
- welke (her)investeringsbudgetten door de raad beschikbaar zijn gesteld (zie onderstaande toelichting);
- van welke (her)investering(en) de raad op een later tijdstip een apart voorstel wil ontvangen;
- wanneer het begrotingsjaar een formeel tekort heeft, de wijze waarop het begrotingsjaar formeel sluitend is gemaakt (bijvoorbeeld door een onttrekking aan de algemene reserve).

(Her)investeringsbudgetten

Bij de vaststelling van de begroting door de raad worden niet alleen de baten en lasten geautoriseerd, maar stelt de raad ook de (her)investeringen vast. Dit betekent in dat geval dat de raad geen (her)investeringsbudgetten meer beschikbaar hoeft te stellen. Overigens kan de raad bij de begrotingsbehandeling en -vaststelling aangeven van welke (her)investering(en) hij op een later tijdstip een apart voorstel voor autorisatie van het (her)investeringsbudget wil ontvangen.

8 OVERIGE TOEZICHTVORMEN

8.1 De administratie en de controle

In artikel 214 Gemeentewet is bepaald dat de volgende verordeningen binnen twee weken na vaststelling moeten worden toegezonden aan GS:

- Financiële verordening *(Artikel 212 Gemeentewet)*.
- Controleverordening *(Artikel 213 Gemeentewet)*.
- Verordening inzake periodieke onderzoeken *(Artikel 213a Gemeentewet)*.

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

Hoewel de vaststelling van de rekening bij de raad ligt, heeft de wetgever bepaald dat GS te allen tijde een onderzoek kunnen instellen om na te gaan of het beheer en de inrichting van de financiële organisatie voldoen aan de daaraan gestelde eisen *(Artikel 215 Gemeentewet)*. Een dergelijk onderzoek komt niet in de plaats van de normale controle. De financieel toezichthouder zal slechts in uitzonderlijke gevallen een eigen onderzoek instellen. Dat kan bijvoorbeeld aan de orde zijn wanneer er sprake is van preventief begrotingstoezicht.

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), hierna te noemen 'gemeente'. De nadruk ligt hierbij op de kredietwaardigheid van een gemeente 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 die uit de Wet fido voortvloeien. De meest expliciete taak heeft de toezichthouder ten aanzien van de kasgeldlimiet en de renterisiconorm.

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 korte financiering.

De kasgeldlimiet heeft betrekking op de gemiddelde netto-vlottende schuld per kwartaal. In de wet staat: "De gemiddelde netto-vlottende schuld per kwartaal van een openbaar lichaam overschrijdt de kasgeldlimiet niet". Er is sprake van een structurele overschrijding, wanneer een openbaar lichaam voor het derde achtereenvolgende kwartaal de kasgeldlimiet overschrijdt.

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 de raad vastgestelde wijzigingen ervan.

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.

Voor de interne bedrijfsvoering zijn kwartaalrapportages van belang voor het signaleren van overschrijdingen. Bij een structurele overschrijding, in drie achtereenvolgende kwartaalrapportages, gelden de volgende uitgangspunten voor het financieel toezicht:

- De gemeente heeft een meldplicht (uiterlijk bij de derde overschrijding) aan de toezichthouder.
- De gemeente legt de drie opeenvolgende kwartaalrapportages met een overschrijding en een plan van

aanpak, om weer aan de kasgeldlimiet te voldoen, ter goedkeuring voor aan de toezichthouder.
- Zolang dit plan niet is goedgekeurd, dan wel blijkt dat het plan niet wordt uitgevoerd, kan de toezichthouder een aanwijzing geven om een aangepast plan in te zenden en maatregelen te treffen.
- De toezichthouder kan bepalen dat voor het aangaan van nieuwe kortlopende geldleningen voorafgaande toestemming van de toezichthouder vereist is.
- De toezichthouder kan een maximum voor de schuld in rekening-courant van de gemeente vaststellen.

Het verscherpte toezicht, zoals hierboven beschreven, vervalt zodra het plan van aanpak, naar het oordeel van de toezichthouder, voldoende ten uitvoer wordt gelegd.

> 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.

Ontheffing kasgeldlimiet (Artikel 4 Wet fido)

Bij incidentele wijzigingen in het inkomsten- en uitgavenpatroon, bijvoorbeeld voorfinanciering van grondexploitatie, kan de toezichthouder ontheffing verlenen voor het overschrijden van de kasgeldlimiet. Dit is toegestaan voor een periode van maximaal twee kwartalen. Indien de ontheffing wordt verleend is dit met ingang van het kwartaal waarin de ontheffing is aangevraagd en dus niet met terugwerkende kracht.

Een ontheffing heeft geen opschortende werking. Dus, als er ontheffing is verleend mag de kasgeldlimiet niet langer dan drie kwartalen worden overschreden. Daarna moet er een plan van aanpak worden toegezonden.

Een lage korte rente is onvoldoende reden om ontheffing te verlenen. Aan de ontheffing kunnen door de toezichthouder aanvullende voorschriften worden verbonden en beperkingen gesteld.

Ontheffingsverzoeken moeten bij de toezichthouder worden ingediend zodra er zicht is op een dreigende overschrijding van de kasgeldlimiet. In het ontheffingsverzoek moet ten minste worden opgenomen:
- de onderbouwing waarom er een ontheffing wordt gevraagd;
- voor welk bedrag ontheffing wordt gevraagd;
- een onderbouwing van de tijdelijkheid van de overschrijding en dus voor welke periode de ontheffing wordt aangevraagd (maximaal twee kwartalen).

Lange financiering en de renterisiconorm

Bijna alle gemeenten hebben vaste schulden. Op het moment dat daarvoor de rente wordt aangepast, loopt de gemeente een zeker risico; hogere rente leidt 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 daar het kader voor.

De renterisiconorm houdt in dat de jaarlijks verplichte aflossingen en de renteherzieningen niet meer mogen bedragen dan een vastgesteld percentage van de totale lasten (inclusief toevoegingen aan reserves) van de begroting, inclusief tegelijkertijd met de begroting door de raad vastgestelde wijzigingen ervan. Daarbij is sprake van een minimumbedrag om te sterke beperking van de mogelijkheden voor herfinanciering te voorkomen. 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 gemeente de vastgestelde norm overschrijdt. Wanneer dit het geval is zal via overleg een oplossingsrichting worden afgesproken. Mocht dit onverhoopt geen resultaat opleveren dan zullen de sanctiemogelijkheden van de Wet fido worden ingezet. De toezichthouder geeft dan een aanwijzing om maatregelen te nemen om het renterisico op het begrotingstotaal te verminderen. Wanneer deze aanwijzing niet wordt opgevolgd, moet de gemeente een plan van aanpak ter goedkeuring aan GS aanbieden. Zolang dit plan niet is goedgekeurd of niet wordt uitgevoerd kunnen GS bepalen dat voor het aangaan van nieuwe leningen voorafgaande toestemming is vereist.

Ontheffing renterisiconorm *(Artikel 6 Wet fido)*

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, in dit geval tegelijk met de begroting voor het komende jaar (dus vóór 15 november voorafgaand aan het begrotingsjaar). De afwijking van de norm moet in het ontheffingsverzoek duidelijk worden gemotiveerd.

De beoordeling van een ontheffingsverzoek gebeurt integraal en in meerjarig perspectief. Het is daarom noodzakelijk dat in de Paragraaf financiering bij de begroting een meerjarige prognose van het renterisico op de vaste schuld is opgenomen.
Om een integrale afweging te kunnen maken over de soliditeit van het beleid en over het al dan niet verlenen van een ontheffing, moet de toezichthouder via verslaglegging van de gemeenten voldoende inzicht hebben in het financieringsbeleid en de financiële positie. Als de toezichthouder hiervoor additionele informatie nodig heeft, zal de toezichthouder deze uitvragen bij de gemeente. Bij het onderzoek kunnen alle relevante factoren (in meerjarig perspectief) worden betrokken, zoals: cash-flow, kengetallen (bijvoorbeeld schuldquote en solvabiliteit), reservepositie etc. Hierbij kan de toezichthouder de raad adviseren om verschillende scenario's met verschillende rentepercentages te laten uitwerken om te zien wat het effect hiervan zou zijn.

8.3 Herindelingen (Wet arhi)

Algemeen

De Wet arhi definieert in artikel 1 gemeentelijke herindeling als "wijziging van gemeentelijke indeling". Daaronder wordt verstaan "instelling en opheffing van gemeenten" en " wijziging van gemeentegrenzen die naar verwachting het inwonertal van tenminste een van de betrokken gemeenten met 10% of meer zal doen toe- of afnemen" (Wet arhi, art. 1, lid 1, onder b).

Een wijziging van de gemeentelijk indeling geschiedt bij wet. Een herindelingswet kan worden voorbereid door de betrokken gemeenten, de provincie of door de Minister van BZK. In dit GTK is de wetsvoorbereiding door de betrokken gemeenten opgenomen. In dat geval stellen de raden van de beoogde partnergemeenten het herindelingsontwerp vast. Aan het opstellen van een herindelingsontwerp gaat over het algemeen een zogenaamd 'principebesluit' (of 'intentiebesluit') van de betrokken gemeenteraden vooraf. Een principebesluit is een gelijkluidend besluit van de betrokken gemeenteraden en kent doorgaans vier elementen:

- of de gemeente tot herindeling wil overgaan;
- in welke samenstelling (met wie) de gemeente wil herindelen;
- wanneer de beoogde datum van herindeling is;
- hoe de gemeente de herindelingsprocedure wil doorlopen en inrichten.

Herindelingsscan

Een vraag die bij een herindeling altijd aan de orde komt, is of de nieuw te vormen gemeente financieel gezond zal zijn. Omdat er zowel politiek als bestuurlijk vaak vragen leven omtrent de financiële positie van de bij de herindeling betrokken gemeenten en de nieuwe gemeente, kan een herindelingsscan worden uitgevoerd.

Een herindelingsscan geeft een beeld maar garandeert niet dat er later alsnog 'lijken uit de kast' kunnen komen. Deze scan kan worden uitgevoerd door de provincie, maar ook door een extern bureau, eigen medewerkers of een combinatie daarvan. De betreffende gemeenten zijn hier nauw bij betrokken en zullen onder meer zorgdragen voor het aanleveren van de noodzakelijke gegevens. De herindelingsscan wordt aangeboden aan de betrokken gemeenten die hem van een bestuurlijke reactie voorzien en de betrokken gemeenteraden erover informeren.

Een herindelingsscan geeft onder andere inzicht in de volgende zaken:

- Aandachtspunten voor het (financieel) beleid van de nieuw te vormen gemeente.
- Inzicht in de (deel)projecten van de nieuw op te stellen begroting.
- Inzicht in financiële verbeterpunten en risico's.
- De effecten van de herindeling op de algemene uitkering van het gemeentefonds.
- Het doel en de berekening van de 'maatstaf herindeling' en de duiding van mogelijke frictiekosten.
- De mogelijke effecten op de belastingen en de bijbehorende tarieven.
- De financiële positie van de afzonderlijke gemeenten.

Instellen preventief financieel (arhi-)toezicht

Bij herindeling geldt voor de desbetreffende gemeenten van rechtswege preventief toezicht vanaf de dag waarop een gemeente volgens een herindelingsontwerp, een herindelingsadvies of een voorstel van wet in aanmerking komt om te worden opgeheven.

Besluiten die goedkeuring behoeven

Anders dan bij het reguliere (preventief) begrotingstoezicht is de focus bij dit toezicht gericht op de nieuw te vormen gemeente. Op weg naar de herindeling gelden toezichtcriteria die ervoor moeten zorgen dat een nieuwe gemeente ontstaat die zo goed als mogelijk een financieel gezonde start kan maken. Dit houdt in dat goedkeuring aan besluiten kan worden onthouden, als een besluit van een op te heffen gemeente, naar het oordeel van GS, in strijd is met het financiële belang van de nieuw te vormen gemeente. Daarbij streeft de toezichthouder ernaar reguliere ontwikkelingen in de bij de herindeling betrokken gemeenten niet te blokkeren.

Op grond van *Artikel 21 Wet arhi* kunnen GS catego-

rieën van besluiten aanwijzen die de goedkeuring behoeven. In de regel zijn dit besluiten die kunnen leiden tot:
- Nieuwe uitgaven.
- Verhoging van bestaande uitgaven.
- Verlaging van bestaande inkomsten.
- Vermindering van vermogen.

Bij een herindelingstraject worden de besluiten binnen de genoemde categorieën afgestemd met de beoogde fusiepartners. Het ligt daarom in de rede dat bij het inzenden van besluiten aangegeven wordt wat de uitkomsten zijn van het gevoerde overleg met de beoogde partnergemeenten. Uitgangspunt is dat de instemming gebeurt door hetzelfde orgaan dat het besluit heeft genomen. Dit orgaan kan dit delegeren. In gevallen dat niet blijkt dat onderling is afgestemd, kunnen GS ertoe overgaan het besluit zelf aan de desbetreffende fusiegemeenten voor te leggen.

Besluiten die de nieuw te vormen gemeente betreffen

Er kunnen ook zaken zijn waarover door de bij de herindeling betrokken gemeenten moet worden beslist, terwijl die in feite consequenties hebben voor de nieuw te vormen gemeente. Dit kan gaan om beslissingen op allerlei terreinen. Vaak hebben deze besluiten financiële consequenties. Dergelijke beslissingen kunnen meestal niet wachten op besluitvorming door de raad van de nieuw te vormen gemeente. Bij de beoordeling van deze besluiten zal de toezichthouder uitgaan van de navolgende criteria:
- Onvoorzien.
- Onuitstelbaar.
- Onontkoombaar.
- Overeenstemming tussen fusiepartners.
- Dekking verzekerd.

Naarmate de datum van herindeling nadert, zal aan deze criteria steeds meer gewicht worden gehangen.

Begroting nieuwe gemeente

Voor het opstellen van de begroting moet onderscheid worden gemaakt tussen gemeenten die met een (beperkte) grenscorrectie hebben te maken en gemeenten die met een wijziging van de gemeentelijke indeling worden geconfronteerd (waarbij in de regel het inwonertal met 10% of meer zal toe- of afnemen en nieuwe gemeenten worden ingesteld).

Wat betreft de gemeenten die met een (beperkte) grenscorrectie te maken hebben, zijn de hieronder staande argumenten niet van toepassing en kan naar onze mening in beginsel een gebruikelijk (volledige) begroting opgesteld worden, die vervolgens ook op tijd ingezonden kan worden.

Voor een nieuwe gemeente (die ontstaat uit twee of meer opgeheven gemeenten) en ook voor een gemeente die grote gebiedsdelen verliest of verkrijgt, is het opstellen van de begroting niet eenvoudig. Vaak ontbreken relevante begroting- en rekeningcijfers van vorige jaren. Bovendien moeten gelijktijdig ook veel andere werkzaamheden worden verricht, zoals bijvoorbeeld het opstellen van jaarrekeningen. Omdat de nieuw gekozen raad pas vanaf de herindelingsdatum bevoegd is om lasten, baten en investeringen te autoriseren, is het niet mogelijk de begroting vóór ingang van de herindeling vast te stellen. In de praktijk betekent dit, dat de nieuwe gevormde gemeente voor het eerste begrotingsjaar onder preventief financieel toezicht staat wegens overschrijding van de inzendtermijn van de begroting.

In artikel 47 lid 2 van de Wet arhi is geregeld, dat voor het tijdvak waarin voor de nieuwe gemeente nog geen begroting vastgesteld is, de nieuwe gemeente bevoegd is tot het doen van uitgaven, voor zover daartegen bij GS geen bezwaar bestaat. In het algemeen hebben GS geen bezwaar tegen het doen van uitgaven op basis van de laatst vastgestelde begrotingen (bestaand beleid) van de opgeheven gemeenten. Wel hebben GS bezwaar tegen het doen van uitgaven op basis van nog niet vastgesteld nieuw beleid. Vaststellen van nieuw beleid is een bevoegdheid van de nieuwe raad en kan pas bij of na het vaststellen van de begroting plaatsvinden. In de Wet arhi is formeel niet geregeld wanneer de begroting uiterlijk door de raad vastgesteld dient te worden. Het is echter gewenst dat de periode waarin uitgaven gedaan (moeten) worden zonder dat daar een vastgestelde begroting aan ten grondslag ligt, zo kort mogelijk is. Daarom wordt geadviseerd, dat de eerste begroting voor 15 april door de raad vastgesteld wordt. De datum 15 april is ook de uiterlijke datum dat de Iv3 van de begroting ingezonden dient te worden bij het CBS. Wanneer inzending van de Iv3 van de begroting na 15 april plaatsvindt, kan het Ministerie van BZK besluiten om de uitbetaling van de algemene uitkering op te schorten.

Beëindiging preventief financieel toezicht

Het arhi-toezicht vervalt op de datum van herindeling of de datum waarop de Minister van BZK bepaalt dat het toezicht is vervallen.

Het arhi-toezicht wijkt af van het reguliere begrotingstoezicht in het kader van de Gemeentewet. Dit laat onverlet dat sprake kan zijn van het ontbreken van structureel en reëel begrotingsevenwicht. Ontbreken van structureel en reëel begrotingsevenwicht is ook bij gemeenten die worden heringedeeld een reden voor

preventief toezicht. In beginsel kunnen herindelingsgemeenten dus gelijktijdig om twee verschillende redenen onder toezicht gesteld worden. Dit lijkt dubbelop, maar zoals hiervoor is beschreven, is het doel en de wijze van toezicht uitoefenen in beide gevallen anders. Bovendien is het mogelijk dat een herindeling op enig moment stagneert of zelfs niet doorgaat. In het laatste geval zal het toezicht vanuit de Wet arhi doorgaans vervallen. Hiertoe is een afzonderlijk besluit van de Minister van BZK nodig. Zolang de Minister niet tot opheffing besluit, blijft het arhi toezicht dus onverkort van kracht.

8.4 Artikel 12 Financiële-verhoudingswet

Regeling aanvullende uitkering gemeentefonds

In de *Regeling aanvullende uitkering gemeentefonds* zijn nadere regels neergelegd voor het nemen van een besluit omtrent het verlenen van een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds conform *Artikel 12 Financiële-verhoudingswet*.

De regels betreffen onder andere het verslag dat GS uitbrengen over de financiële positie van de gemeente die een aanvullende uitkering heeft aangevraagd. Bovendien worden de bij de besluitvorming te hanteren begrippen 'aanmerkelijk tekort' en 'redelijk peil van de eigen inkomsten' nader bepaald.

De regeling bevat ook enkele beleidsregels die de ministers van Binnenlandse Zaken en Financiën zullen hanteren bij het beslissen op een verzoek omtrent een aanvullende uitkering. Deze regels strekken er toe dat bij de besluitvorming géén honorering plaatsvindt van financieel beleid van de gemeente dat heeft geleid of kan leiden tot een verzwakking van de financiële positie van de gemeente. De regels beogen tevens te bewerkstelligen dat gemeenten die een aanvullende uitkering willen ontvangen, en gemeenten die zo'n uitkering ontvangen, het niveau van eigen inkomsten op een redelijk peil brengen respectievelijk op dit peil houden.

Verslag van GS

In *Artikel 2 Regeling aanvullende uitkering gemeentefonds* is bepaald dat door GS een verslag wordt uitgebracht over de financiële positie van een gemeente. GS zenden dit verslag gelijktijdig aan de ministers en de raad.

Het verslag is een logisch gevolg van de toezichthoudende verantwoordelijkheid inzake de financiële positie van gemeenten die aan GS in de Gemeentewet is toegekend. Het verslag geeft inzicht in de oorzaken van de ontstane financiële problematiek en de maatregelen die de provincie heeft genomen. In de regel zal een gemeente die tot het aanvragen van een aanvullende uitkering overgaat, al de bijzondere aandacht van de provinciale toezichthouder hebben, omdat zij al eerder onder preventief toezicht is gesteld. De gegevens van de betreffende gemeente, die in dit verslag moeten worden opgenomen, zijn in dat geval bij de toezichthouder bekend.

Het verslag van GS bevat in ieder geval:
- Een beschrijving van de maatregelen die de toezichthouder heeft getroffen om de gemeente te bewegen maatregelen te nemen om evenwicht in de begroting van de gemeente te brengen of te houden.
- Een analyse van de ontwikkelingen in de lasten en baten van de gemeente.
- Een analyse van de ontwikkelingen in de reserves en voorzieningen van de gemeente.
- Een analyse van de ontwikkelingen in de gegevens over de fysieke, sociale en financiële structuur van de gemeente.
- Een berekening en beoordeling van de mate waarin sprake is van een aanmerkelijk en structureel tekort en van een redelijk peil van de eigen inkomsten van de gemeente. (Zie voor 'redelijk peil': *Artikel 24 van het besluit financiële verhouding 2001*[2] en *Artikel 4 Regeling aanvullende uitkering gemeentefonds*).

Bij het verslag worden betrokken:
- De vastgestelde begroting van de gemeente voor het jaar waarover de aanvullende uitkering wordt aangevraagd.
- De begrotingswijzigingen die gelijktijdig met de begroting zijn vastgesteld.
- De begrotingen voor de vijf jaren voorafgaand aan het onder het eerste punt bedoelde jaar.
- De rekeningen over de vier jaren die voorafgaan aan het jaar waarin een aanvullende uitkering voor een volgend jaar wordt gevraagd.

Het verslag van GS vormt voor de artikel 12-inspecteur bij het ministerie van BZK achtergrondinformatie bij het te verrichten onderzoek. Bij een eerste aanvraag van een aanvullende uitkering door een gemeente zal het ver-

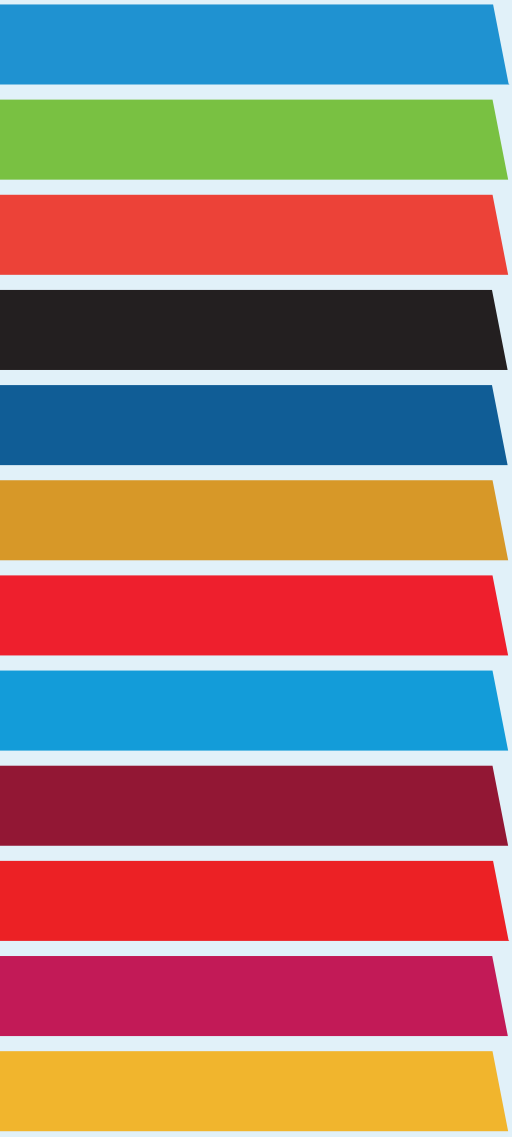
2 Het percentage van de heffingsmaatstaf, bedoeld in artikel 24, eerste lid, onder a, van het besluit financiële verhouding 2001, bedraagt 0,1164.

slag meer uitgebreid zijn. Bij eventueel daarop volgende jaren kunnen GS zich beperken tot het redelijk peil van de eigen heffingen en actuele ontwikkelingen. Over de jaren waarover een gemeente een aanvullende uitkering zal ontvangen wordt ook verslag gedaan van de mate waarin in de gemeente sprake is van een aanmerkelijke verbetering van de financiële positie. Daarnaast wordt ingegaan op de wijze waarop de gemeente zich heeft gehouden aan de van toepassing zijnde voorschriften.

GS hebben specifieke verantwoordelijkheden in verband met het toezicht op de gemeentelijke begroting. Het verslag zal daarom behalve op de meer financieel technische aspecten en een analyse ervan, ook moeten ingaan op de maatregelen die in het ambtelijk en eventueel bestuurlijk verkeer zijn overeengekomen, of van de zijde van de provincie zijn ingebracht. Het gaat hierbij om de afspraken die zijn gemaakt en de wijze waarop hier door de gemeente mee is omgegaan.

De analyse van de lasten en de baten van de gemeente richt zich zowel op de toekomst (onontkoombare en onuitstelbare lasten voor nieuw beleid) als op het verleden. Van belang is wat het lastenpatroon van een gemeente is geweest in de jaren voorafgaand aan de artikel 12-aanvraag. De analyses van de ontwikkelingen in de reserves en voorzieningen en ontwikkelingen in de gegevens over de fysieke, sociale en financiële structuur moeten hierin meer inzicht geven.
(*Bron: Toelichting bij het besluit van 14 november 1996, Stcrt. 1996, 239*)

BIJLAGEN



1. TOELICHTING OP DE TOETSPUNTENLIJST 36

2. BEGRIPPENLIJST 40

3. WET- EN REGELGEVING 43

BIJLAGE 1. TOELICHTING OP DE TOETSPUNTENLIJST

Algemeen
De vragen van de toetspuntenlijst beantwoordt de toezichthouder in principe op basis van de ingezonden stukken. 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 gemeente. Het wordt als niet praktisch en als niet efficiënt ervaren als door het gebrek aan informatie een vraag negatief beantwoord moet worden. De gemeente valt in dat geval niet door de zeef, terwijl dit mogelijk met de juiste informatie wel het geval zou zijn. Waar de grens precies ligt, wanneer wel en wanneer geen aanvullende informatie wordt opgevraagd, is een eigen afweging van de toezichthouder.

Toetspuntenlijst

Algemene informatie	
1	Zijn de begroting en jaarrekening, inclusief amendementen en begrotingswijzigingen, tijdig ingezonden?
2	Presenteert de gemeente 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 de algemene uitkering reëel geraamd op basis van tenminste de meicirculaire van BZK?
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 gemeente de volle jaarlasten van de nog te realiseren (her)investeringen opvangen binnen een structureel sluitende begroting?
7	Beschikt de gemeente over recente, door de raad vastgestelde, (meerjarige) beheerplannen voor wegen (inclusief kunstwerken), riolering, water, groen en gebouwen?
8	Is het benodigde onderhoudsbudget van genoemde kapitaalgoederen (voortvloeiend uit het door de raad vastgestelde kwaliteitsniveau) reëel verwerkt in de (meerjaren)begroting?
9	Blijkt uit de begroting dat er sprake is van achterstallig onderhoud bij de genoemde kapitaalgoederen?
Realiteit van de ramingen	
10	Zijn geraamde ombuigingen en/of taakstellingen reëel en/of weinig risicovol? Dit mede in relatie tot eventuele afwijkingen van de loon- en prijsstijgingen volgens de gehanteerde circulaire.
11	Zijn de bijdragen van de deelnemende gemeenten in de vastgestelde begroting van de GR overeenkomstig opgenomen in de begroting van de deelnemende gemeenten?
Grondexploitaties	
12	Is er voor geprognosticeerde verliezen van grondexploitatiecomplexen een adequate verliesvoorziening gevormd?
Weerstandsvermogen en risicobeheersing	
13	Voldoet de gemeente voor het weerstandsvermogen aan haar eigen vastgestelde norm?
14	Is er naar het oordeel van de toezichthouder voldoende weerstandsvermogen in relatie tot de gekwantificeerde risico's?
Algemeen eindoordeel	
15	Is het begrotingsjaar (op basis van bovenstaande beantwoorde vragen) naar het oordeel van de toezichthouder structureel en reëel in evenwicht?

De toezichthouder zal de toetspuntenlijst archiveren in het dossier van de desbetreffende gemeente.
In uitzonderlijke gevallen kan het voorkomen dat de toezichthouder zaken tegenkomt die niet in de toetspuntenlijst staan, maar wel zouden moeten leiden tot een correctie op het structurele evenwicht. Dit betreft dan een grote uitzondering, die goed wordt gedocumenteerd en uitgelegd aan de desbetreffende gemeente.

Toelichting toetspuntenlijst

1. Zijn de begroting, inclusief amendementen en begrotingswijzigingen, en de jaarrekening tijdig ingezonden?
   Toelichting:
   Van belang is de inzenddatum, dus niet de datum van ontvangst. De begroting moet ingezonden zijn vóór 15 november. 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 gemeente 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?
   Toelichting:
   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 de algemene uitkering van het begrotingsjaar reëel geraamd op basis van ten minste de meicirculaire van BZK?
   Toelichting:
   De door de gemeente geraamde algemene uitkering wordt bij het hanteren van de toetspuntenlijst beoordeeld d.m.v. het rekenmodel van BZK. Wanneer er (grote) verschillen zijn tussen de raming(en) van de gemeente en de uitkomst van het rekenmodel, dienen deze verschillen (eventueel door navraag bij de gemeente) verklaarbaar te zijn. Verschillen kunnen optreden bijvoorbeeld bij de gehanteerde eenheden of de gehanteerde uitkeringsfactor. Over het algemeen beschikt de gemeente over actuelere cijfers (eenheden) dan BZK. Wanneer de berekening van de algemene uitkering cijfermatig akkoord bevonden wordt, is daarmee ook aangetoond dat de algemene uitkering berekend is op basis van reële uitgangspunten.

4. Is er sprake van een positief structureel saldo bij de laatste jaarrekening?
   Toelichting:
   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?
   Toelichting:
   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?

6. Kan de gemeente de volle jaarlasten van de nog te realiseren (her)investeringen opvangen binnen een structureel sluitende begroting?
   Toelichting:
   Vanaf het gereed komen 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. Beschikt de gemeente over recente, door de raad vastgestelde, (meerjarige) beheerplannen voor wegen (inclusief kunstwerken), riolering, water, groen en gebouwen?
   Toelichting:
   Als richttermijn wordt voor een actueel beheerplan maximaal vijf jaar ten opzichte van het begrotingsjaar gehanteerd. Een beheerplan dat gehanteerd wordt bij de begroting 2020 mag dus niet eerder vastgesteld zijn dan in 2015. De raad kan gemotiveerd afwijken van deze vijf jaar. Deze gemotiveerde afwijking dient opgenomen te zijn in de paragraaf 'Onderhoud kapitaalgoederen'. Wanneer de gemotiveerde afwijking acceptabel is voor de toezichthouder, wordt hier (alsnog) de score ja = goed toegekend.

8. Is het benodigde onderhoudsbudget van genoemde kapitaalgoederen (voortvloeiend uit het door de raad vastgestelde kwaliteitsniveau) reëel verwerkt in de (meerjaren)begroting?
   Toelichting:
   Algemeen: Is de Notitie 'Materiële vaste activa' van de Commissie BBV correct toegepast?
   - Is er financiële aansluiting tussen de raming in de begroting en het beheerplan?
   - Is er een bezuiniging doorgevoerd zonder dat het kwaliteitsniveau is aangepast?
   - Wanneer het groot onderhoud ten laste van een voorziening wordt gebracht, dient de voor het begrotingsjaar geraamde storting minimaal gebaseerd te zijn op de onderhoudslasten die in het beheerplan opgenomen zijn voor het begrotingsjaar plus de drie jaren van de meerjarenraming. De voorziening mag geen negatief saldo vertonen.
   - Achterstallig onderhoud ten opzichte van het door de raad vastgestelde kwaliteitsniveau, maar het onderhoudsniveau voor de wegen bevindt zich nog steeds op tenminste niveau C (CROW) of een vergelijkbare normering.

   Voor de kapitaalgoederen waar geen CROW-normen beschikbaar zijn, wordt een daarmee corresponderende normering aangehouden (bijvoorbeeld NEN-normen voor gebouwen).

9. Blijkt uit de begroting dat er sprake is van achterstallig onderhoud bij de genoemde kapitaalgoederen?
   NB: Nee = goed
   Toelichting:
   - Vanuit financieel toezicht is sprake van achterstallig onderhoud indien het volgende aan de orde is: Achterstallig onderhoud waardoor het onderhoudsniveau onder kwaliteitsniveau C (CROW) of daarmee corresponderende normeringen indien er geen CROW-normen beschikbaar zijn, komt te liggen, waardoor er sprake is van kapitaalvernietiging en/of onveilige situaties.

   Achterstand in de planning (werk niet uitgevoerd en daardoor doorgeschoven naar het volgend jaar) valt niet onder het begrip achterstallig onderhoud.

10. Zijn geraamde ombuigingen en/of taakstellingen reëel en/of weinig risicovol? Dit, mede in relatie tot eventuele afwijkingen van loon- en prijsstijgingen volgens de gehanteerde circulaire.
    Toelichting:
    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 de algemene uitkering geraamd wordt op basis van lopende prijzen en aan de uitgavenkant wordt geen, of niet geheel, rekening gehouden met loon- en prijsstijgingen conform de gehanteerde circulaire, 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.

11. Zijn de deelnemersbijdragen volgens de vastgestelde begrotingen van de gemeenschappelijke regelingen overeenkomstig opgenomen in de begroting van de gemeente?
    Toelichting:
    De in de vastgestelde begrotingen van de gemeenschappelijke regelingen geraamde deelnemersbijdragen van de gemeenten dienen in de begroting van de gemeente geraamd te zijn. Hierbij wordt rekening gehouden met eventueel vastgestelde begrotingswijzigingen. Een individuele gemeente kan niet anticiperen op een (door die gemeente) gewenste bezuiniging, waarover bij de GR nog geen besluit is genomen en dus nog niet verwerkt is in de (meerjaren)begroting van de GR.

12. Zijn er voor de geprognosticeerde verliezen van grondexploitatiecomplexen adequate verliesvoorzieningen gevormd?
    Toelichting:
    De omvang van een adequate verliesvoorziening is gelijk aan het verwachte verlies (per complex). De presentatie van de te verwachten resultaten dient te gebeuren tegen nominale waarde. Voor verliesgevende complexen dient een voorziening gevormd te worden. Het is toegestaan om een verliesvoorziening tegen contante waarde te berekenen. In dat geval moet de gemeente 'de vertaling' van nominale waarde naar contante waarde toelichten.

13. Voldoet de gemeente voor het weerstandsvermogen aan haar eigen vastgestelde norm?
    Toelichting:
    Gemeenten stellen zelf een beleid vast over de volgens de gemeente noodzakelijk geachte weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's (ratio). Daarbij bepalen gemeenten zelf wat tot de weerstandscapaciteit wordt gerekend. De gemeente 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 gemeente 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.

14. Is er naar het oordeel van de toezichthouder voldoende weerstandsvermogen in relatie tot de gekwantificeerde risico's?
    Toelichting:
    De toezichthouder vormt zich een oordeel op basis van de uitgangspunten van hoofdstuk 7.5 Weerstandsvermogen, weerstandscapaciteit en risico's.

15. Is het begrotingsjaar (op basis van bovenstaande beantwoorde vragen) naar het oordeel van de toezichthouder structureel en reëel in evenwicht?
    Toelichting:
    Is vraag 2 "Presenteert de gemeente 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?

BIJLAGE 2. BEGRIPPENLIJST

Achterstallig onderhoud	Onderhoud dat niet op tijd is uitgevoerd, waardoor een onderhoudsrichtlijn is overschreden en niet (meer) wordt voldaan aan het door de raad vastgestelde kwaliteitsniveau. Achterstallig onderhoud kan leiden tot schade en/of onveilige situaties, hetgeen vaak leidt tot hogere herstelkosten.
Algemene reserve	Eigen vermogensbestanddeel waaraan door de raad nog geen bestemming is gegeven.
Begrotingsanalyse	De gemeente kan een vergelijking maken van haar uitgaven en die van een andere gemeente of gemeenten. Hiervoor is een digitaal rekenblad beschikbaar via: *www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2016/04/28/begrotingsanalyse-2016* Gemeenten kunnen deze zelf invullen.
Begrotingsscan	Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de provinciale toezichthouder maken – in samenwerking met de gemeente – een begrotingsscan. Zij beoordelen de financiële situatie en doen aanbevelingen voor verbetering. Alleen gemeenten die door hun financiële positie onder preventief toezicht staan van de provincie kunnen deze scan aanvragen. Zie ook: *Brochure gemeentelijke financiële scan* van de Rijksoverheid.
Berichtenbox	Een persoonlijk, beveiligde brievenbus voor digitale post van overheidsorganisaties. (bron: *https://ind.nl/Paginas/Berichtenbox.aspx*).
Bestemmingsreserves kapitaallasten	Bestemmingsreserves voor het dekken van kapitaallasten van reeds gerealiseerde of nog te realiseren investeringen. De omvang van de reserve moet bij besluitvorming voldoende zijn om (een deel van) de kapitaallasten, gedurende de gehele afschrijvingstermijn, te dekken.
Bezuinigingsmaatregelen	Lastenverlagende 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.
Budgetrecht	De bevoegdheid om financiële middelen beschikbaar te stellen. Door de begroting vast te stellen geeft bijvoorbeeld de raad het college toestemming om geld uit te geven aan de afgesproken activiteiten.
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 GS. Het gaat hier om uitgaven waarbij voorafgaande toestemming van de toezichthouder niet tijdig mogelijk was (Art. 209 Gemeentewet).
Financiële functie	Alles wat van belang is voor de wijze waarop gemeenten 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 gemeente.
Financiële positie	Het vermogen van een gemeente 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 gemeente in het recente verleden (jaarrekeningen) en over het begrotingsjaar en de daarop volgende 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.
Groot Onderhoud	Uitvoering van correctieve maatregelen, als gevolg van slijtage na een langere periode van gebruik, om een object in goede staat (op een vooraf bepaald kwaliteitsniveau) te houden of te brengen. Groot onderhoud dient zich in de regel aan, is daarom vaak gepland, is veelal ingrijpend van aard en betreft een groot of belangrijk deel van het object.

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.
Incidentele baten	De aard van de begrotingspost is altijd leidend voor het al dan niet incidentele karakter ervan. Een hulpmiddel bij het bepalen van het karakter van de begrotingspost is de tijdsduur. Incidentele baten zijn posten die het begrotingssaldo incidenteel beïnvloeden. Baten die zich drie jaar of minder voordoen kunnen worden gekwalificeerd als incidenteel, maar kunnen ook structureel van aard zijn. Lasten die zich vier jaar of langer voordoen zijn in beginsel structureel van aard. De scheidslijn tussen drie jaar of langer is een hulpmiddel bij het bepalen of er sprake is van structureel of incidenteel; de soort of de eigenschap van een begrotingspost van het taakveld gaat altijd boven dit hulpmiddel.
Incidentele lasten	De aard van de begrotingspost is altijd leidend voor het al dan niet incidentele karakter ervan. Een hulpmiddel bij het bepalen van het karakter van de begrotings-post is de tijdsduur. Incidentele lasten zijn posten die het begrotingssaldo incidenteel beïnvloeden. Lasten die zich drie jaar of minder voordoen kunnen worden gekwalificeerd als incidenteel, maar kunnen ook structureel van aard zijn. Lasten die zich vier jaar of langer voordoen zijn in beginsel structureel van aard. De scheidslijn tussen drie jaar of langer is een hulpmiddel bij het bepalen of er sprake is van structureel of incidenteel; de soort of de eigenschap van een begrotingspost van het taakveld gaat altijd boven dit hulpmiddel.
Intensiever financieel toezicht	Het verzwaren van het toezicht door GS, zowel inhoudelijke als procedureel, op het structureel in evenwicht zijn van de begroting en de jaarstukken van de gemeente.
Investeringsbudgetten	Het bedrag dat beschikbaar gesteld wrodt om investeringen te doen waarvan het nut zich over meerdere jaren uitstrekt.
Inzendtermijnen	De periode waarbinnen financiële stukken, op basis van de Gemeentewet, ingezonden dienen te worden aan GS.
Klein onderhoud	Preventieve maatregelen en dagelijkse reparaties die noodzakelijk zijn om het object in goede, werkende en veilige staat te houden tegen een van te voren vastgesteld kwaliteitsniveau.
Kwaliteitsniveau van het onderhoud	Een maat (norm) voor de staat van onderhoud waarop een kapitaalgoed zich moet bevinden.
Lokale heffingen	Retributies en eigen belastingen die de gemeente ontvangt op basis van publiekrechtelijke regels, zoals bijvoorbeeld onroerende zaakbelasting, leges, rioolheffing en afvalstoffenheffing.
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.
Onderhoud kapitaalgoederen	Het systematisch aan de hand van beheerplannen onderhouden van in de gemeente aanwezige kapitaalgoederen.
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 gemeente 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 daarop volgende wijzigingen vooraf de goedkeuring van de toezichthouder.
Prijscompensatie	In het kader van reëel ramen moet, als een gemeente de algemene uitkering op basis van lopende prijzen heeft geraamd, aan de lastenkant van de meerjarenraming rekening worden gehouden met een mutatie van de prijsontwikkeling van ten minste het in de gehanteerde circulaire genoemde Bruto Binnenlands Product.
Reconstructie van een weg	Maatregelen om de verharding en de inrichting van de weg aan te passen aan de huidige (hogere) eisen.
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 GS.
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 gemeente door hem geconstateerde risicovolle zaken hoeveel (extra) aandacht een gemeente 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.
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.
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 gemeente verwacht en wat de gemeente van de toezichthouder kan verwachten.
Uitkering Artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet	Een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds, die op grond van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet voor één of meerdere jaren door de beheerders van het gemeentefonds wordt verstrekt, op verzoek van een gemeente waarvan de algemene middelen aanmerkelijk én structureel tekort schieten om in de noodzakelijke behoefte te voorzien, terwijl de eigen inkomsten van die gemeente zich op een redelijk peil bevinden.
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 te bepalen of de gemeente door de zeef valt en daarmee verder onderzoek van de begroting achterwege blijft.
Weerstandsvermogen	Het weerstandsvermogen geeft de mate aan waarin de gemeente 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.

BIJLAGE 3. WET- EN REGELGEVING

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

- Gemeentewet
- 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. Alle wet- en regelgeving is te vinden op de website: *www.wetten.nl*
Zie voor het BBV: *www.commissiebbv.nl*

Hieronder volgen de wetteksten, geldend in 2018, van de belangrijkste wetsartikelen waar in het GTK naar wordt verwezen.

De Gemeentewet

Algemeen

Artikel 186 Gemeentewet

1. De begroting, de begrotingswijzigingen, de meerjarenraming, de jaarrekening en het jaarverslag worden ingericht overeenkomstig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te geven regels.
2. Bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het eerste lid, kunnen tevens regels gesteld worden ten aanzien van:
   a. door het college vast te stellen documenten ten behoeve van de uitvoering van de begroting en de jaarrekening;
   b. door het college aan derden te verstrekken informatie op basis van de begroting en de jaarrekening en de controle van deze informatie.
3. Bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het eerste lid, kunnen nadere regels worden gesteld ten aanzien van het periodiek verstrekken van informatie voor derden. In overeenstemming met Onze Minister van Economische Zaken kan worden bepaald dat de informatie voor derden wordt gezonden aan het Centraal Bureau voor de Statistiek.
4. De informatie voor derden, bedoeld in het tweede lid, onderdeel b, wordt gezonden aan Onze Minister binnen de termijnen, bedoeld in de artikelen 191, tweede lid, en 200. Artikel 17a, vierde lid, van de Financiële-verhoudingswet is van overeenkomstige toepassing.
5. Indien Onze Minister vaststelt dat de informatie, bedoeld in het tweede lid, onder b, of de informatie, bedoeld in het derde lid, voor zover die verstrekt moet worden aan Onze Minister, niet of niet tijdig wordt verstrekt, dan wel de kwaliteit van die informatie tekort schiet, doet hij daarvan mededeling aan het betrokken college.
6. Het college kan tot twee weken voor het verstrijken van de termijnen, bedoeld in het vierde lid, schriftelijk en met redenen omkleed, aan Onze Minister verzoeken om uitstel voor de toezending van de informatie. Onze Minister beslist binnen twee weken op dat verzoek.
7. Indien de informatie, bedoeld in het tweede lid, onder b, of de informatie, bedoeld in het derde lid, voor zover die verstrekt moet worden aan Onze Minister, niet of niet tijdig wordt verstrekt, dan wel de kwaliteit van die informatie tekort schiet, geeft Onze Minister een aanwijzing aan het college om binnen tien werkdagen alsnog informatie van voldoende kwaliteit te leveren.
8. Indien het college nalaat de aanwijzing, bedoeld in het zevende lid, op te volgen, kunnen Onze Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën besluiten de betalingen op grond van artikel 15, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet aan de betreffende gemeente geheel of gedeeltelijk op te schorten gedurende ten hoogste zesentwintig weken. Artikel 17b, vierde, vijfde en zesde lid, van de Financiële-verhoudingswet is van overeenkomstige toepassing.

De begroting

Artikel 189 Gemeentewet

1. Voor alle taken en activiteiten brengt de raad jaarlijks op de begroting de bedragen die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden.

2. De raad ziet erop toe dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is. Hiervan kan hij afwijken indien aannemelijk is dat het structureel en reëel evenwicht in de begroting in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht.
3. Behoudens het bepaalde in de artikelen 208 en 209 kunnen ten laste van de gemeente slechts lasten en daarmee overeenstemmende balansmutaties worden genomen tot de bedragen die hiervoor op de begroting zijn gebracht.
4. Het begrotingsjaar is het kalenderjaar.

Artikel 190 Gemeentewet
1. Het college biedt jaarlijks, tijdig voor de in artikel 191, eerste lid, bedoelde vaststelling, de raad een ontwerp aan voor de begroting met toelichting van de gemeente en een meerjarenraming met toelichting voor ten minste drie op het begrotingsjaar volgende jaren.
2. De ontwerpbegroting en de overige in het eerste lid bedoelde stukken liggen, zodra zij aan de raad zijn aangeboden, voor een ieder ter inzage en zijn algemeen verkrijgbaar. Van de terinzagelegging en de verkrijgbaarstelling wordt openbaar kennis gegeven.
3. De raad beraadslaagt over de ontwerpbegroting niet eerder dan twee weken na de openbare kennisgeving.

Artikel 191 Gemeentewet
1. De raad stelt de begroting vast in het jaar voorafgaande aan dat waarvoor zij dient.
2. Het college zendt de door de raad vastgestelde begroting vergezeld van de in artikel 190, eerste lid, bedoelde stukken, binnen twee weken na de vaststelling, doch in ieder geval vóór 15 november van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aan GS.

Artikel 192 Gemeentewet
1. Besluiten tot wijziging van de begroting kunnen tot uiterlijk het eind van het desbetreffende begrotingsjaar worden genomen.
2. De artikelen 190, tweede lid, en 191, tweede lid, alsmede, behoudens in gevallen van dringende spoed, het bepaalde in artikel 190, derde lid, zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 193 Gemeentewet
Verplichte uitgaven van de gemeente zijn:
a. de renten en aflossingen van de door de gemeente aangegane geldleningen en alle overige opeisbare schulden;
b. de uitgaven die bij of krachtens de wet aan de gemeente zijn opgelegd;
c. de uitgaven die voortvloeien uit de van het gemeentebestuur gevorderde medewerking tot uitvoering van wetten en algemene maatregelen van bestuur, voor zover die uitgaven niet ten laste van anderen zijn gebracht.

Artikel 194 Gemeentewet
1. Indien de raad weigert verplichte uitgaven op de begroting te brengen, doen GS dit.
2. Indien de raad bovendien weigert in voldoende dekking van in het eerste lid bedoelde uitgaven te voorzien, verminderen GS daartoe hetzij het bedrag voor onvoorziene uitgaven, hetzij indien dit bedrag niet toereikend is, overige niet-verplichte uitgaven.

Artikel 195 Gemeentewet
GS dragen zo nodig aan de bevoegde gemeenteambtenaar de betaling op ten laste van de gemeente van hetgeen als verplichte uitgaaf op de begroting is gebracht.

De jaarrekening en het jaarverslag

Artikel 197 Gemeentewet
1. Het college legt aan de raad over elk begrotingsjaar verantwoording af over het door hem gevoerde bestuur, onder overlegging van de jaarrekening en het jaarverslag.
2. Het college voegt daarbij de verslagen, bedoeld in artikel 213a, tweede lid.
3. De raad legt de in het eerste en tweede lid, alsmede de in artikel 213, derde en vierde lid, bedoelde stukken, wanneer de bespreking daarvan geagendeerd is op de in artikel 19, tweede lid, bedoelde wijze, voor een ieder ter inzage en stelt ze algemeen verkrijgbaar. Van de terinzagelegging en de verkrijgbaarstelling wordt openbaar kennis gegeven. De raad beraadslaagt over de jaarrekening en het jaarverslag niet eerder dan twee weken na de openbare kennisgeving.

Artikel 198 Gemeentewet
1. De raad stelt de jaarrekening en het jaarverslag vast in het jaar volgend op het begrotingsjaar. De jaarrekening betreft alle baten en lasten van de gemeente.
2. Indien de raad tot het standpunt komt dat in de jaarrekening opgenomen baten, lasten of balansmutaties, die niet rechtmatig tot stand zijn gekomen, aan de vaststelling van de jaarrekening in de weg staan, brengt hij dit terstond ter kennis van het college met vermelding van de gerezen bedenkingen.
3. Het college zendt de raad binnen twee maanden na ontvangst van het standpunt, bedoeld in het tweede lid, een voorstel voor een indemniteitsbesluit, vergezeld van een reactie op de bij de raad gerezen bedenkingen.

4. Indien het college een voorstel voor een indemniteitsbesluit heeft gedaan, stelt de raad de jaarrekening niet vast dan nadat hij heeft besloten over het voorstel.

Artikel 199 Gemeentewet
Behoudens later in rechte gebleken onregelmatigheden, ontlast de vaststelling van de jaarrekening de leden van het college ten aanzien van het daarin verantwoorde financieel beheer.

Artikel 200 Gemeentewet
Het college zendt de vastgestelde jaarrekening en het jaarverslag, vergezeld van de overige in artikel 197 bedoelde stukken binnen twee weken na vaststelling, maar in ieder geval vóór 15 juli van het jaar, volgend op het begrotingsjaar, aan GS. Het college voegt daarbij, indien van toepassing, het besluit van de raad over een voorstel voor een indemniteitsbesluit met de reactie, bedoeld in artikel 198, derde lid.

Artikel 201 Gemeentewet
Indien de raad de jaarrekening dan wel een indemniteitsbesluit niet of niet naar behoren vaststelt, zendt het college de jaarrekening, vergezeld van de overige in artikel 197 bedoelde stukken, respectievelijk het indemniteitsbesluit ter vaststelling aan GS.

Goedkeuring van de begroting
Artikel 203 Gemeentewet
1. De begroting, bedoeld in artikel 189, van het eerstvolgende begrotingsjaar alsmede de daarop betrekking hebbende begrotingswijzigingen behoeven de goedkeuring van GS, indien naar hun oordeel de begroting, bedoeld in artikel 189, niet structureel en reëel in evenwicht is en blijkens de meerjarenraming, bedoeld in artikel 190, niet aannemelijk is dat in de eerstvolgende jaren een structureel en reëel evenwicht tot stand zal worden gebracht. GS doen hiervan vóór de aanvang van het begrotingsjaar mededeling aan het gemeentebestuur.
2. GS kunnen bepalen dat de begroting, bedoeld in artikel 189, van het eerstvolgende begrotingsjaar alsmede de daarop betrekking hebbende begrotingswijzigingen hun goedkeuring behoeven, indien:
   a. de begroting, bedoeld in artikel 189, niet tijdig is ingezonden aan GS overeenkomstig het bepaalde in artikel 191, of
   b. de jaarrekening, bedoeld in artikel 197, eerste lid, van het tweede aan het begrotingsjaar voorafgaande jaar niet tijdig is ingezonden aan GS overeenkomstig het bepaalde in artikel 200, eerste lid.
3. GS maken een besluit als bedoeld in het tweede lid vóór de aanvang van het begrotingsjaar aan het gemeentebestuur bekend.
4. De begroting behoeft geen goedkeuring indien GS geen mededeling doen als bedoeld in het eerste lid of geen besluit bekend maken als bedoeld in het tweede lid binnen de in het eerste respectievelijk derde lid genoemde termijn.
5. GS kunnen het besluit, bedoeld in het eerste lid, gedurende het lopende begrotingsjaar intrekken.

Artikel 205 Gemeentewet
1. GS stellen Onze Minister uiterlijk een maand na de aanvang van het begrotingsjaar schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de mededelingen en besluiten, bedoeld in artikel 203, eerste en tweede lid.
2. GS maken bij de aanvang van het desbetreffende begrotingsjaar door publicatie in de Staatscourant bekend van welke gemeenten de begrotingen en begrotingswijzigingen hun goedkeuring behoeven.

Artikel 206 Gemeentewet
De goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of met het algemene financiële belang.

Artikel 207 Gemeentewet
1. Indien op de dag waarop een besluit tot wijziging van de begroting aan GS wordt aangeboden de begroting nog niet is goedgekeurd, vangt de in artikel 10:31 lid 1 Awb. bedoelde termijn aan op de dag van de goedkeuring van de begroting.
2. GS kunnen bij hun besluit omtrent goedkeuring van de begroting ten aanzien van door hen aan te geven soorten van wijzigingen daarvan bepalen dat die hun goedkeuring niet behoeven.

Artikel 208 Gemeentewet
1. Indien de begroting of een besluit tot wijziging daarvan niet is goedgekeurd, behoeft het gemeentebestuur tot het aangaan van verplichtingen de toestemming van GS.
2. Een aanvraag van het gemeentebestuur om toepassing van het eerste lid kan door GS slechts worden afgewezen wegens strijd met het recht of met het algemene financiële belang.
3. GS beslissen op de aanvraag binnen twee maanden na de verzending van de aanvraag, bedoeld in het tweede lid. De toestemming wordt geacht te zijn verleend indien binnen deze termijn geen besluit aan het gemeentebestuur is verzonden.
4. GS kunnen aan de toestemming voorschriften verbinden.

5. GS kunnen bepalen voor welke posten en tot welk bedrag het gemeentebestuur de toestemming, bedoeld in het eerste lid, niet behoeft.

Artikel 209 Gemeentewet

1. In gevallen van dringende spoed kan, indien de raad daartoe besluit, verplichting worden aangegaan voordat de desbetreffende begroting of begrotingswijziging is goedgekeurd. Het besluit wordt GS terstond toegezonden. Is de aangegane verplichting geraamd bij een begrotingswijziging welke nog niet ter goedkeuring is ingezonden, dan wordt deze begrotingswijziging tezamen met het besluit toegezonden.
2. Over het in het eerste lid bedoelde besluit stemt de raad bij hoofdelijke oproeping.

Artikel 210 Gemeentewet

1. Indien de raad artikel 209 heeft toegepast en GS hun goedkeuring aan de desbetreffende begroting of begrotingswijziging onthouden, kunnen zij binnen een maand nadat hun besluit onherroepelijk is geworden, de leden van de raad die hun stem vóór het in artikel 209 bedoelde besluit hebben uitgebracht, ieder voor een gelijk deel, persoonlijk voor deze verplichting aansprakelijk stellen tegenover de gemeente.
2. De werking van het besluit tot aansprakelijkstelling wordt opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken of, indien beroep is ingesteld, op het beroep is beslist.
3. De commissaris van de Koning stelt zo nodig namens en ten laste van de gemeente een rechtsvordering in tot betaling van de krachtens het besluit tot aansprakelijkstelling verschuldigde gelden.

Artikel 211 Gemeentewet

Indien de begroting van een gemeente ingevolge artikel 203, eerste of tweede lid, is onderworpen aan goedkeuring, kunnen GS bepalen dat door hen aan te wijzen beslissingen van het gemeentebestuur die financiële gevolgen voor de gemeente hebben of kunnen hebben, door het college binnen twee weken aan GS worden toegezonden.

De administratie en de controle

Artikel 212 Gemeentewet

1. De raad stelt bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.
2. De verordening bevat in ieder geval:
   a. regels voor waardering en afschrijving van activa;
   b. grondslagen voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en van tarieven voor rechten als bedoeld in artikel 229b, alsmede, voor zover deze wordt geheven, voor de heffing bedoeld in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer;
   c. regels inzake de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie.

Artikel 213 Gemeentewet

1. De raad stelt bij verordening regels vast voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. Deze verordening waarborgt dat de rechtmatigheid van het financiële beheer en van de inrichting van de financiële organisatie wordt getoetst.
2. De raad wijst een of meer accountants aan als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, belast met de controle van de in artikel 197 bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen.
3. De accountantsverklaring geeft op grond van de uitgevoerde controle aan of:
   a. de jaarrekening een getrouw beeld geeft van zowel de baten en lasten als de grootte en samenstelling van het vermogen;
   b. de baten en lasten, alsmede de balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen;
   c. de jaarrekening is opgesteld in overeenstemming met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels, bedoeld in artikel 186 en
   d. het jaarverslag met de jaarrekening verenigbaar is.
4. Het verslag van bevindingen bevat in ieder geval bevindingen over:
   a. de vraag of de inrichting van het financiële beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken en
   b. onrechtmatigheden in de jaarrekening.
5. De accountant zendt de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen aan de raad en een afschrift daarvan aan het college.
6. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de reikwijdte van en de verslaglegging omtrent de accountantscontrole, bedoeld in het tweede lid.
7. Accountants als bedoeld in het tweede lid kunnen in gemeentelijke dienst worden aangesteld en worden in dat geval door de raad benoemd, geschorst en ontslagen.
8. Indien de raad op grond van het tweede lid accountants heeft aangewezen die in gemeentelijke dienst zijn aangesteld, is:

a. het bepaalde bij en krachtens de artikelen 25, 25a en 27 van de Wet toezicht accountantsorganisaties van overeenkomstige toepassing op deze accountants;
b. het bepaalde bij en krachtens de artikelen 14, 18, 19, 20 en 21 van de Wet toezicht accountantsorganisaties van overeenkomstige toepassing op de gemeente; en
c. het bepaalde bij en krachtens de artikelen 15 en 16 van de Wet toezicht accountantsorganisaties van overeenkomstige toepassing op de personen die de dagelijkse leiding hebben over het onderdeel van de gemeente waarbij de in de aanhef bedoelde accountants werkzaam zijn.

9. Indien een gemeente wordt aangewezen als organisatie van openbaar belang als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel l, van de Wet toezicht accountantsorganisaties, zijn de artikelen 22 tot en met 24 van die wet van overeenkomstige toepassing op deze gemeente.

Artikel 213a Gemeentewet

1. Het college verricht periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. De raad stelt bij verordening regels hierover.
2. Het college brengt schriftelijk verslag uit aan de raad van de resultaten van de onderzoeken.
3. Het college stelt de rekenkamer of, indien geen rekenkamer is ingesteld, personen die de rekenkamerfunctie uitoefenen, tijdig op de hoogte van de onderzoeken die hij doet instellen en zendt haar, onderscheidenlijk hen, een afschrift van een verslag als bedoeld in het tweede lid.

Artikel 214 Gemeentewet

Het college zendt de verordeningen, bedoeld in de artikelen 212, 213 en 213a, binnen twee weken na vaststelling door de raad aan GS.

Artikel 215 Gemeentewet

GS kunnen te allen tijde een onderzoek instellen naar het beheer en de inrichting van de financiële organisatie, bedoeld in artikel 212, eerste lid.

Het BBV

De Gemeentewet schrijft voor dat gemeenten een begroting, meerjarenraming, jaarrekening en jaarverslag maken en geven enkele vereisten waaraan de genoemde documenten dienen te voldoen. *Artikel 186 Gemeentewet* bepaalt dat de begroting, de begrotingswijzigingen, de meerjarenraming, het jaarverslag en de jaarrekening van gemeenten voldoen aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te geven regels. Vanaf begrotingsjaar 2004 geldt hiervoor het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). In 2016 hebben de laatste wijzigingen op het BBV plaatsgevonden, die van kracht werden met ingang van de begroting 2017. Hieronder zijn een paar (algemene) artikelen uitgelicht die met name van belang zijn voor het financieel toezicht. Zie voor het volledige BBV, notities van de Commissie BBV en de vraag- en antwoorden: *www.commissiebbv.nl.*

Algemene bepalingen

Artikel 2 BBV

1. Voor de begroting, de meerjarenraming, de jaarstukken en de uitvoeringsinformatie wordt een stelsel van baten en lasten gehanteerd.
2. De baten en de lasten van het begrotingsjaar worden in de begroting, de jaarstukken en de uitvoeringsinformatie opgenomen, onverschillig of zij tot inkomsten of uitgaven in dat jaar leiden, onderscheidenlijk hebben geleid.
3. De baten en lasten worden geraamd dan wel verantwoord tot hun brutobedrag.
4. Onder de baten en lasten worden ook begrepen de over het eigen vermogen en de voorzieningen berekende bespaarde rente.
5. Onder baten en lasten wordt ook begrepen de heffing van de vennootschapsbelasting. Deze heffing wordt geraamd en verantwoord op basis van de fiscale grondslag.

De begroting

Artikel 3 BBV

1. De begroting, de meerjarenraming, de jaarstukken en de uitvoeringsinformatie geven volgens normen die voor gemeenten en provincies als aanvaardbaar worden beschouwd een zodanig inzicht dat een verantwoord oordeel kan worden gevormd over de financiële positie en over de baten en de lasten. In het bijzonder PS en de raad moeten in staat zijn zich een zodanig oordeel te vormen.
2. De begroting, de meerjarenraming en de uitvoeringsinformatie geven duidelijk en stelselmatig de omvang van alle geraamde baten en lasten, alsmede het saldo ervan weer. De begroting geeft tevens duidelijk en stelselmatig inzicht in de financiële positie.
3. De jaarstukken en de uitvoeringsinformatie geven getrouw, duidelijk en stelselmatig de baten en lasten van het begrotingsjaar, alsmede het saldo ervan weer. De jaarrekening geeft tevens een getrouw, duidelijk en stelselmatig inzicht in de financiële positie aan het einde van het begrotingsjaar.

Artikel 4 BBV

1. De indeling van de begroting en de jaarstukken is identiek.
2. Indien de indeling van de begroting, de meerjarenraming, de jaarstukken en de uitvoeringsinformatie afwijkt van die van het voorafgaande begrotingsjaar worden in de toelichting de verschillen aangegeven en worden de redenen die tot de afwijking hebben geleid uiteengezet.

Artikel 7 BBV

1. De begroting bestaat ten minste uit:
   a. de beleidsbegroting;
   b. de financiële begroting.
2. De beleidsbegroting bestaat ten minste uit:
   a. het programmaplan;
   b. de paragrafen.
3. De financiële begroting bestaat ten minste uit:
   a. het overzicht van baten en lasten en de toelichting;
   b. de uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting;
   c. de bijlage met het overzicht van de geraamde baten en lasten per taakveld.

Artikel 9 BBV

1. In de begroting worden in afzonderlijke paragrafen de beleidslijnen vastgelegd met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten, alsmede tot de lokale heffingen.
2. De begroting bevat ten minste de volgende paragrafen, tenzij het desbetreffende aspect bij de provincie onderscheidenlijk gemeente niet aan de orde is:
   a. lokale heffingen;
   b. weerstandsvermogen en risicobeheersing;
   c. onderhoud kapitaalgoederen;
   d. financiering;
   e. bedrijfsvoering;
   f. verbonden partijen;
   g. grondbeleid.

Artikel 17 BBV

Het overzicht van baten en lasten in de begroting bevat:

a. per programma, of per programmaonderdeel als bedoeld in artikel 8, vierde lid, de raming van de baten en lasten en het saldo;
b. het overzicht van de geraamde algemene dekkingsmiddelen, de geraamde kosten van de overhead, het geraamde bedrag van de heffing voor de vennootschapsbelasting en het geraamde bedrag voor onvoorzien;
c. het geraamde totaal saldo van baten en lasten, volgend uit de onderdelen a en b;
d. de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma;
e. het geraamde resultaat, volgend uit de onderdelen c en d.

Artikel 18 BBV

In de besluiten tot wijziging van de begroting wordt per programma en, indien aanwezig, per programmaonderdeel, de mutatie en het nieuwe geraamde bedrag vastgesteld.

Artikel 19 BBV

De toelichting op het overzicht van baten en lasten bevat ten minste:

a. het gerealiseerde bedrag van het voorvorig begrotingsjaar, het geraamde bedrag van het vorig begrotingsjaar na wijziging en het geraamde bedrag van het begrotingsjaar;
b. de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en, in geval van aanmerkelijk verschil met de raming, respectievelijk de realisatie, van het vorig, respectievelijk voorvorig, begrotingsjaar de oorzaken van het verschil;
c. een overzicht van de geraamde incidentele baten en lasten per programma, waarbij per programma ten minste de belangrijkste posten afzonderlijk worden gespecificeerd en de overige posten als een totaalbedrag kunnen worden opgenomen;
d. een overzicht van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves.

Artikel 20 BBV

1. De uiteenzetting van de financiële positie bevat:
   a. een raming voor het begrotingsjaar van de financiële gevolgen van het bestaande en nieuw beleid dat in de programma's is opgenomen;
   b. een geprognosticeerde begin- en eindbalans van het begrotingsjaar, die ten minste de posten bevat om het EMU-saldo te kunnen berekenen, en
   c. het EMU-saldo over het vorig begrotingsjaar en de berekening van het geraamde bedrag over het begrotingsjaar alsmede het jaar volgend op het begrotingsjaar.
2. Afzonderlijke aandacht wordt ten minste besteed aan:
   a. de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume;
   b. de investeringen; onderscheiden in investeringen met een economisch nut en investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut;
   c. de financiering;
   d. de stand en het gespecificeerde verloop van de reserves;
   e. de stand en het gespecificeerde verloop van de voorzieningen.

Artikel 21 BBV
De toelichting op de uiteenzetting van de financiële positie bevat ten minste de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en de motivering daarvan en een toelichting op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de uiteenzetting van de financiële positie van het vorig begrotingsjaar.

Artikel 22 BBV
1. De meerjarenraming bevat voor de drie jaren volgend op het begrotingsjaar een geprognosticeerde begin- en eindbalans en een raming van de financiële gevolgen, waaronder de baten en de lasten van het bestaande en het nieuwe beleid dat in de programma's is opgenomen.
2. Artikel 20, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 23 BBV
De toelichting op de meerjarenraming bevat ten minste:
a. de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en de motivering daarvan, en een toelichting op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de meerjarenraming van het vorig begrotingsjaar;
b. een overzicht per jaar van de geraamde incidentele baten en lasten per programma, waarbij per programma ten minste de belangrijkste posten afzonderlijk worden gespecificeerd en de overige posten als een totaalbedrag kunnen worden opgenomen;
c. een overzicht per jaar van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves;
d. de ontwikkeling van het EMU-saldo voor de drie jaren volgend op het begrotingsjaar.

De Jaarstukken
Artikel 24 BBV
1. De jaarstukken bestaan ten minste uit:
   a. het jaarverslag;
   b. de jaarrekening.
2. Het jaarverslag bestaat ten minste uit:
   a. de programmaverantwoording;
   b. de paragrafen.
3. De jaarrekening bestaat uit:
   a. het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening en de toelichting;
   b. de balans en de toelichting;
   c. de bijlage met de verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen;
   d. een bijlage met het overzicht van de gerealiseerde baten en lasten per taakveld.

Artikel 27 BBV
1. Het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening bevat:
   a. per programma, of per programmaonderdeel als bedoeld in artikel 8, vierde lid, de gerealiseerde baten en lasten en het saldo daarvan;
   b. het overzicht van de gerealiseerde algemene dekkingsmiddelen, de gerealiseerde kosten van de overhead en het bedrag van de heffing voor de vennootschapsbelasting;
   c. het gerealiseerde totaal saldo van baten en lasten, volgend uit de onderdelen a en b;
   d. de werkelijke toevoegingen en onttrekkingen aan reserves;
   e. het gerealiseerde resultaat, volgend uit de onderdelen c en d.
2. Het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening bevat van de onderdelen genoemd in het eerste lid ook de ramingen uit de begroting voor en na wijziging.

Artikel 28 BBV
De toelichting op het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening bevat ten minste:
a. voor alle onderdelen van artikel 27, eerste lid, een analyse van de afwijkingen tussen de begroting na wijziging en de jaarstukken;
b. een overzicht van de aanwending van het bedrag voor onvoorzien;
c. een overzicht van de incidentele baten en lasten per programma, waarbij per programma ten minste de belangrijkste posten afzonderlijk worden gespecificeerd en de overige posten als een totaalbedrag kunnen worden opgenomen;
d. een overzicht van de structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves;
e. de informatie, bedoeld in de artikelen 4.1, eerste en tweede lid, en 4.2, eerste tot en met derde lid van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector.

Artikel 59 BBV
1. Alle investeringen worden geactiveerd.
2. In afwijking van het eerste lid worden kunstvoorwerpen met een cultuur-historische waarde niet geactiveerd.

Artikel 60 BBV
Kosten van onderzoek en ontwikkeling voor een bepaald actief kunnen worden geactiveerd indien:
a. het voornemen bestaat het actief te gebruiken of te verkopen;
b. de technische uitvoerbaarheid om het actief te voltooien vaststaat;
c. het actief in de toekomst economisch of maatschappelijk nut zal genereren en;
d. de uitgaven die aan het actief zijn toe te rekenen betrouwbaar kunnen worden vastgesteld.

Artikel 63 BBV

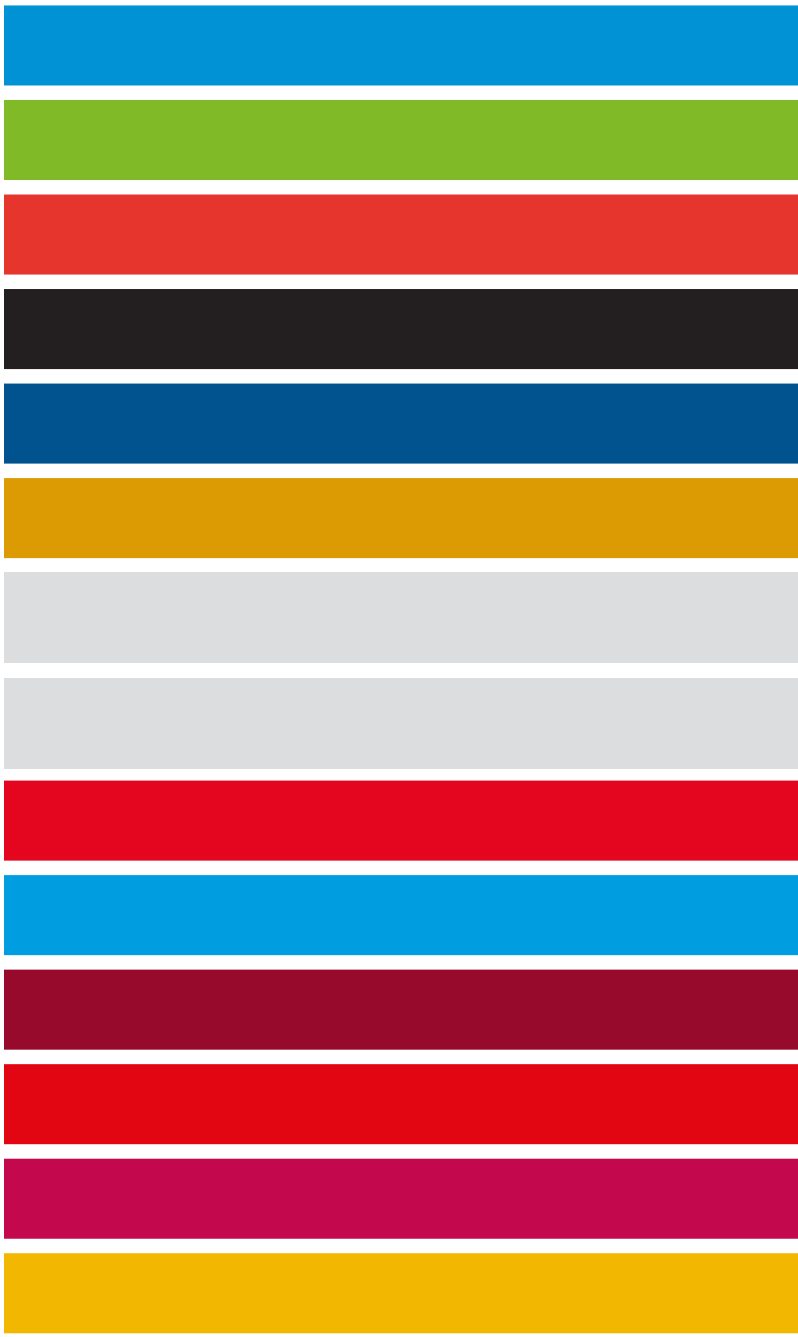
1. Activa worden gewaardeerd op basis van de verkrijgings- of vervaardigingsprijs.
2. De verkrijgingsprijs omvat de inkoopprijs en de bijkomende kosten.
3. De vervaardigingsprijs omvat de aanschaffingskosten van de gebruikte grond- en hulpstoffen en de overige kosten, welke rechtstreeks aan de vervaardiging kunnen worden toegerekend. In de vervaardigingsprijs kunnen voorts worden opgenomen een redelijk deel van de indirecte kosten en de rente over het tijdvak dat aan de vervaardiging van het actief kan worden toegerekend; in dat geval vermeldt de toelichting dat deze rente is geactiveerd.
4. Voor in erfpacht uitgegeven gronden geldt de uitgifteprijs van eerste uitgifte als verkrijgingsprijs. Gronden in eeuwigdurende erfpacht worden gewaardeerd tegen registratiewaarde.
5. Van activa waarvan de bestemming verandert, wordt de actuele waarde van de nieuwe bestemming in de toelichting op de balans opgenomen.
6. In afwijking van het eerste lid is waardering tegen actuele waarde toegestaan voor de activa van de Nazorgfondsen bedoeld in artikel 15.47 van de Wet milieubeheer.
7. Passiva worden gewaardeerd tegen de nominale waarde, met uitzondering van voorzieningen die tegen contante waarde zijn gewaardeerd.
8. Eventuele voorzieningen wegens oninbaarheid worden met de boekwaarde van leningen en vorderingen verrekend.

Colofon

Dit is een uitgave van de gezamenlijke provincies
Voorjaar 2019

Vormgeving en productie:
Vakteam Grafimedia, provincie Zuid-Holland

181002168



< inhoud