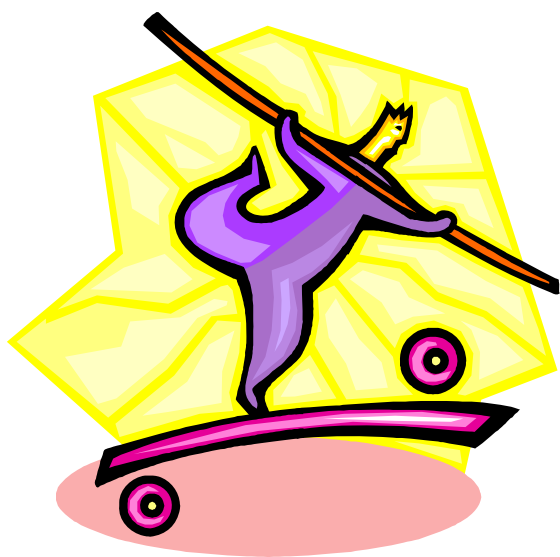


GEMEENSCHAPPELIJK FINANCIËEL TOEZICHTKADER

Kwestie van evenwicht!



April 2014

Provincie Noord-Brabant



Inhoud

<u>INLEIDING</u>	<u>4</u>
<u>EEN NIEUW KADER!</u>	<u>5</u>
<u>INHOUD.....</u>	<u>7</u>
<u>HOOFDSTUK 1</u>	<u>8</u>
<u>FINANCIËEL TOEZICHT GEMEENTEWET (GW)</u>	<u>8</u>
DE ROL EN POSITIE VAN DE TOEZICHTHOUDER.....	8
HET DOEL VAN HET FINANCIËLE TOEZICHT	8
AFBAKENING FINANCIËLE TOEZICHT	8
VORMEN VAN TOEZICHT	9
REPRESSIEF TOEZICHT	9
MEERJARIG REPRESSIEF TOEZICHT	9
PREVENTIEF TOEZICHT	9
VANUIT DE WET	10
BEGROTING.....	10
MEERJARENRAMINGEN	11
JAARREKENING	12
INSTELLEN DOOR GS	12
TERMIJNOVERSCHRIJDING.....	12
ONVOLLEDIGE DOCUMENTEN	13
FINANCIËLE PROBLEMEN EN DAN?	13
GEEN VERRASSING.....	13
EEN HEEL JAAR?.....	13
GOEDKEUREN VAN DE BEGROTING.....	14
NIET GOEDKEUREN VAN DE BEGROTING.	14
BEROEPSPROCEDURE	14
DRINGENDE SPOED	15
SAMEN OP ZOEK NAAR DE OPLOSSING.....	15
EIGEN VERMOGEN (I.C. SURPLUS BINNEN ALGEMENE RESERVE).....	15
GEEN EIGEN VERMOGEN (C.O. NEGATIEVE ALGEMENE RESERVE)	17
TERMIJNBEPALINGEN	17
<u>HOOFDSTUK 2</u>	<u>18</u>
<u>FINANCIËEL TOEZICHT WET GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN (WGR).....</u>	<u>18</u>
<u>HOOFDSTUK 3</u>	<u>19</u>
<u>FINANCIËEL TOEZICHT WET FINANCIERING DECENTRALE OVERHEDEN (FIDO)</u>	<u>19</u>
FIDO	19
PUBLIEKE TAAK.....	19
KASGELDLIMIET.....	19
RENTERISICONORM	20
RUDDO	21
<u>HOOFDSTUK 4</u>	<u>22</u>
<u>FINANCIËEL TOEZICHT WET ALGEMENE REGELS HERINDELING</u>	<u>22</u>

HOOFDSTUK 5	24
--------------------------	-----------

OVERIGE TOEZICHTSVORMEN	24
--------------------------------------	-----------

GOEDKEURING VAN HET DEELNEMEN IN OF HET OPRICHTEN VAN PRIVAATRECHTELIJKE RECHTSPERSONEN.....	24
I NFORMATIE VOOR DERDEN	24
DE ROL VAN DE TOEZICHTHOUDER BIJ DE IV3	25
VERBODEN HANDELINGEN VOOR RAADSLEDEN	25
ALGEMEEN.....	25
ARTIKEL 15 GW.....	25

BIJLAGE 1 WET- EN REGELGEVING	26
--	-----------

BIJLAGE 2 BEGRIPPEN EN NADERE UITLEG VAN STANDPUNTEN TOEZICHTHOUDER.....	39
---	-----------

Inleiding

Het rijksbeleid is erop gericht de verantwoordelijkheid neer te leggen daar waar die hoort, namelijk het liefst op een zo laag mogelijk niveau. Het is daarom aan de provincies en gemeenten in Nederland om ervoor te zorgen dat zij zelf hun financiën op orde houden. Elke provincie en gemeente moet werken aan een zo gezond mogelijke financiële situatie en heeft daarbij de verantwoordelijkheid te zorgen voor een begroting die 'structureel en reëel in evenwicht' is.

De doelstelling van het financiële toezicht is dan ook bij te dragen aan het voorkomen dat een gemeente of provincie met een structureel tekort op de begroting te maken krijgt wat zij zelf niet kan oplossen.

Bij wet is geregeld dat Gedeputeerde Staten (GS) in elke provincie toezicht houden op de ontwikkeling van de financiële positie van gemeenten. Voor het financieel toezicht op de provincies is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) verantwoordelijk. De minister van BZK heeft ook een rol als systeemverantwoordelijke voor de financiële verhoudingen.

Omdat zich altijd situaties kunnen voordoen waarin het niet lukt om het evenwicht binnen de begroting te bewaren c.q. te herstellen, bestaat voor een gemeente de mogelijkheid om dan een beroep te doen op de hulp van de andere gemeenten in Nederland (het zgn. artikel 12 Financiële Verhoudingswet traject). Voor de provincies bestaat geen collectieve achtervang.

De dertien toezichthouders maken gezamenlijk afspraken over de wijze waarop zij het toezicht invullen. Daarbij zijn de bestaande kaders binnen wet en regelgeving (zoals o.m. vastgelegd in de Provinciewet, de Gemeentewet en het Besluit begroting en verantwoording gemeenten en provincies {BBV}) leidend. In dit toezichtkader zijn de gezamenlijke afspraken vastgelegd. De toezichthouders kunnen daarnaast (jaarlijks) aanvullende onderzoeksthema's en of speerpunten vaststellen.

Deze afspraken geven de ruimte aan waarbinnen financieel toezicht zich beweegt. De afspraken worden gemaakt om vooral de transparantie naar de gemeenten en provincies te bevorderen. Het is namelijk van belang dat helder is wat van elkaar verwacht wordt en wat een toezichthouder wel en niet doet. Op sommige onderdelen biedt dit kader ook de mogelijkheid voor een eigen invulling door de individuele toezichthouder, veelal in de toelichtende sfeer. Dit kader is geschreven voor verschillende doelgroepen, waaronder raadsleden, wethouders en ambtenaren. Daarom is het GTK voornamelijk algemeen van karakter. Om de samenhang en de leesbaarheid van het GTK te bevorderen is er voor gekozen om toelichting en (beleids)regels in één document te plaatsen.

Dit gemeenschappelijk toezichtkader vervangt het kader Zichtbaar Toezicht uit 2008. Het nieuwe gemeenschappelijk toezichtkader is te downloaden vanaf internet (www.brabant.nl/GTK2014).

Voor de leesbaarheid:

In dit kader wordt verder gesproken over het financieel toezicht door Gedeputeerde Staten op de gemeenten. De tekst is natuurlijk ook van toepassing op provincies met de Minister van BZK als financieel toezichthouder. Daar waar afwijkende regels gelden is dit vermeld.

Een nieuw kader!

De vorige versie van het gezamenlijke toezichtkader dateert van februari 2008. Sinds die tijd is de financiële wereld flink in beweging gekomen. Vanuit de verslechterde economische situatie hebben zich ondertussen allerlei vormen van crisis voorgedaan. De doorwerking daarvan op lokaal niveau wordt steeds nadrukkelijker merkbaar. Dit maakt dat belangrijke keuzes gemaakt moeten worden om de financiële positie gezond te houden of weer te krijgen. Als de lokale overheden daarin niet slagen komt ook de rol van de toezichthouder weer meer nadrukkelijk in beeld.

Daarnaast zijn er – naast wijzigingen in de Gemeentewet en de Provinciewet - in de afgelopen periode diverse andere ontwikkelingen geweest die ook de nodige veranderingen teweeg hebben gebracht voor de lokale financiën en het toezicht daarop. Te noemen zijn:

Het ministerie van BZK heeft een evaluatie laten uitvoeren naar de werking van de financiële functie van gemeenten en provincies. Uit deze evaluatie blijkt dat onder andere de uitoefening van de kaderstellende en controlerende taken van de gemeenteraden nog voor verbetering vatbaar is. Het is een uitdaging voor de toezichthouder om hieraan een bijdrage te leveren. Het is daarom van belang de rol van de toezichthouder goed te laten aansluiten op die van de raad.

De toezichtpilots die de afgelopen jaren hebben gedraaid in de provincies Noord-Brabant en Limburg, om te bezien of het financieel toezicht op een andere leest geschoeid kan worden, zijn inmiddels beëindigd. In combinatie met conferenties over een verdere aanpassing en invulling van het financiële toezicht heeft dit onder meer geleid tot een besluit van de minister van BZK om het wetsontwerp 'duurzaam financieel evenwicht' van 2005 aan te passen. Zo is voor het beoordelen van het begrotingsevenwicht een nieuw criterium in de wet opgenomen, namelijk 'structureel en reëel evenwicht'. Door de wijziging van de Provinciewet en de Gemeentewet¹ is dit criterium van kracht met ingang van het begrotingsjaar 2014.²

Voortschrijdend inzicht binnen het domein van het financiële toezicht maakt duidelijk dat het bestaande toezichtkader op onderdelen verduidelijking behoeft. Ook adviezen / richtlijnen en uitspraken van de commissie BBV liggen hieraan ten grondslag.³

De toezichtrol van de overheid in het algemeen is ook onderwerp van discussie. Minder regels en een scherpere afbakening van verantwoordelijkheden moeten leiden tot een andere invulling van het interbestuurlijke toezicht (IBT). De Wet Revitalisering Generiek toezicht (Stb. 2012, 233) vormt de basis voor de hervormingen op dit terrein. Het financiële toezicht is echter aangemerkt als een specifiek arrangement vanwege de vangnetconstructie vanuit artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet (afwentelen van financiële problemen op de collectiviteit van gemeenten). Dat neemt niet weg dat de uitgangspunten van de vernieuwingen binnen het IBT ook van invloed zijn op de uitvoering en vormgeving van het financieel toezicht. In de afgelopen jaren wordt de praktijk van het financieel toezicht meer en meer gekenmerkt door een risicogerichte aanpak en een daarop afgestemde proportionele inzet van de toezichthouders.

¹ Wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met het aanpassen van enkele bepalingen inzake het financieel toezicht op gemeenten en provincies (Stb. 2013, nr. 141)

² Openbare lichamen en gemeenschappelijke organen als bedoeld in artikel 8 van de Wet gemeenschappelijke regelingen dienen pas met ingang van de begroting 2015 hieraan te voldoen.

³ Zie www.commissiebbv.nl

Al met al dus aanleiding genoeg om het bestaande toezichtkader uit 2008 te actualiseren. In het thans voorliggende kader staan voornamelijk de hoofdzaken die bij de uitoefening van het financieel toezicht zullen worden gehanteerd. Vanuit de insteek dat het toezicht riscogericht is en de inzet daarop is afgestemd, zal maatwerk de daadwerkelijke toezichtlast bepalen.

Inhoud

Het toezicht van de provincie op de financiën van de lokale overheden richt zich op verschillende facetten. Onderscheid is te maken tussen financieel toezicht op basis van:

1. De Gemeentewet (Gw)
2. De Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR)
3. De Wet Financiering decentrale overheden (Fido)
4. De Wet algemene regels herindeling (Arhi)
5. Overige toezichtsvormen

In dit toezichtkader wordt in hoofdstuk 1 aangegeven waarop het financieel toezicht vanuit de Gemeentewet (en het daarop gebaseerde BBV) zich richt en waarop niet. Het gaat hier om het zgn. begrotingstoezicht. Daarbij wordt ingegaan op de verschillende toetsingscriteria en wat er gebeurt als de toezichthouder financiële problemen constateert. Zaken als preventief toezicht en de consequenties daarvan komen daarbij aan de orde.

Hoofdstuk 2 behandelt het financieel toezicht op de gemeenschappelijke regelingen. De werking van het financieel toezicht op de gemeenschappelijke regelingen is in beginsel analoog aan dat vanuit de Gemeentewet.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de rol van de toezichthouder in het kader van de Wet Fido (en het Besluit Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden, Ruddo). Hierbij wordt hoofdzakelijk ingezoomd op de werking van de kasgeldlimiet en de renterisiconorm.

De toezichtvorm vanuit de Wet Arhi krijgt aandacht in hoofdstuk 4. Hierbij worden de afwijkende toetsingscriteria behandeld voor het toezicht op de gemeenten die bij gemeentelijke herindelingen betrokken zijn.

Tot slot wordt in hoofdstuk 5 Overige zaken nog aandacht besteed aan een aantal (toezichts)taken van GS, die een relatie hebben met het financiële toezicht. Bijvoorbeeld artikel 160 van de Gemeentewet, de bevoegdheid van burgemeester en wethouders om te besluiten tot het deelnemen in privaatrechtelijke rechtspersonen en het aanleveren van informatie voor derden (IV3).

Hoofdstuk 1

Financieel Toezicht Gemeentewet (GW)

In dit hoofdstuk gaat het om het zogenoemde begrotingstoezicht. Daarbij komen aan de orde:

- De rol en positie van de toezichthouder
- Het doel van het financiële toezicht
- De afbakening van het toezicht
- Vormen van toezicht
 - Repressief toezicht
 - Preventief toezicht
 - Vanuit de wet
 - Begroting
 - Meerjarenraming
 - Jaarrekening
 - Instellen door GS
 - Termijnoverschrijding
 - Onvolledige documenten
- Financiële problemen en dan?

De rol en positie van de toezichthouder

Op lokaal niveau is de horizontale keten (i.c. gemeenteraad, lokale rekenkamer{functie} en accountant) ingericht met het oogmerk om kaderstelling, controle en verantwoording met elkaar in samenhang te brengen. Het financieel toezicht vindt plaats in de verticale keten en geschiedt dus vanuit de eerst hogere overheidslaag.

Het toezicht wordt uitgeoefend om mogelijke financiële problemen vroegtijdig te signaleren en waar mogelijk de gemeenten maatregelen te laten treffen om deze problemen het hoofd te bieden.

De horizontale verantwoordingsketen en de verticale toezichtketen zijn complementair aan elkaar. Cruciaal onderscheid tussen verantwoording en controle enerzijds en toezicht anderzijds is dat degene die verantwoording aflegt ook degene is die het beleid heeft (bepaald en) uitgevoerd en dat de toezichthouder niet verantwoordelijk is voor het beleid of de uitvoering ervan.

Het doel van het financiële toezicht

De doelstelling van het financiële toezicht is het voorkomen dat een gemeente een structureel tekort op de begroting heeft wat zij zelf niet kan oplossen en om die reden een beroep moet doen op de middelen van de collectiviteit van gemeenten (via artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet).

Bij de provincies is er overigens geen vangnetconstructie à la artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet. Dit betekent dat provincies - in geval van niet zelf op te lossen financiële problemen - met het Rijk in contact zullen moeten treden voor het vinden van oplossingen.

Afbakening financieel toezicht

Voor een goede plaatsbepaling van het toezicht is het ook belangrijk aan te geven wat een toezichthouder niet doet.

Uitgangspunt is dat iedere gemeente zelf verantwoordelijk is voor een gezond financieel beleid en beheer. De toezichthouder laat de gemeente dan ook haar eigen verantwoordelijkheid, maar is alert en reageert op beslissingen met financiële consequenties die het begrotingsevenwicht (kunnen) aantasten. De toezichthouder draagt eraan bij dat een gemeente financieel haar taken en rol kan blijven waarmaken, zonder dat de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente wordt overgenomen. Vanuit de helicopterview kan het toezicht bijvoorbeeld een aanvullende werking hebben voor het verbeteren van de financiële functie.

Bij de taakuitoefening van het financieel toezicht komt het in essentie erop neer dat het toezicht op provincies en gemeenten is beperkt tot de financiële kant van de begroting en jaarstukken, met andere woorden de toezichthouder doet geen uitspraken over en geeft geen oordeel over beleidsonderwerpen. De toezichthouder geeft alleen vanuit zijn toezichthoudende taak suggesties. Een essentieel uitgangspunt daarbij is 'middelen volgen beleid'. Dit kan betekenen dat vanuit het financieel toezicht geen bezwaren bestaan tegen het doen van uitgaven, waarvoor bijvoorbeeld op planologisch gebied nog wel toestemming is vereist. Daarnaast moet financieel toezicht niet worden verward met controle van de gemeentelijke financiële administratie. Zo kan de toezichthouder zich beperken tot de vraag of er vastgestelde onderhoudsplannen zijn. Hij hoeft in principe niet te verifiëren of deze plannen er daadwerkelijk zijn. Dat laat onverlet dat onderhoudsplannen weer wel om diverse redenen kunnen worden opgevraagd.

Vormen van toezicht

Bij financieel toezicht gelden twee vormen van toezicht: repressief en preventief toezicht.

Repressief toezicht

Repressief toezicht is de 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. Natuurlijk dient wel te worden voldaan aan andere voorwaarden zoals regels m.b.t. aanbesteding en andere relevante regelgeving.

Meerjarig repressief toezicht.

Als gevolg van de in Limburg uitgevoerde toezichtpilot is daar op dit moment een werkwijze geïmplementeerd, waarbij gewerkt wordt met de mogelijkheid een uitspraak te doen over een meerjarige vorm van repressief toezicht (voor maximaal 4 jaar). Hieraan ten grondslag ligt een diepgaand (periodiek) onderzoek 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 daarop terug gekomen moet worden in verband met verslechtering van de financiële positie.

Preventief toezicht.

Preventief toezicht is uitzondering. In een dergelijke situatie moet de gemeente haar vastgestelde begroting (en de wijzigingen daarop) vooraf ter goedkeuring aan de provincie voorleggen om rechtskracht te krijgen.

Aan het eind van elk jaar neemt de toezichthouder een beslissing of een gemeente voor het volgend jaar al dan niet onder preventief toezicht zal vallen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de volgende wettelijke documenten:

- de begroting;
- de meerjarenraming;
- de begrotingswijzigingen;
- de jaarstukken;
- de verordeningen ex artikel 212 en 213 Gemeentewet.

De toezichthouder beoordeelt deze stukken aan de hand van het toezichtcriterium 'structureel en reëel begrotingsevenwicht'. Voor het beoordelen van deze stukken zal de toezichthouder veelal ook andere dan de verplicht in te zenden stukken raadplegen (bijvoorbeeld de productramingen). Hij kan daartoe aanvullende informatie opvragen. In ieder geval is financieel toezicht een continu proces. De in te sturen documenten worden niet telkens

losstaand beoordeeld, maar in samenhang met elkaar en vanuit een historisch besef.

Bij het preventieve toezicht is er onderscheid te maken tussen twee situaties:

1. De situatie waardoor vanuit de wet preventief toezicht aan de orde is en
2. De situatie waarin GS zelf kunnen beslissen dat er omstandigheden zijn die preventief toezicht rechtvaardigen.

Vanuit de wet.

Begroting

Bij deze vorm van preventief toezicht is het oordeel over het evenwicht op de begroting van belang. Daarmee wordt bedoeld een structureel en reëel evenwicht. Deze term houdt in dat de begroting voldoet aan bepaalde eisen. De belangrijkste daarvan is dat voor het betreffende begrotingsjaar de structurele lasten zijn gedekt door structurele baten. Incidentele lasten mogen gedekt worden door zowel structurele als door incidentele baten.

Het verschil tussen incidenteel en structureel is niet altijd even scherp te trekken. Artikel 19 en 23 van het BBV zijn hierbij van belang. Deze artikelen schrijven voor dat gemeenten een meerjarig overzicht van de geraamde incidentele baten en lasten moeten geven. Uit de toelichting op deze artikelen blijkt dat baten en lasten in beginsel incidenteel zijn als deze zich gedurende maximaal drie jaar voordoen. Dus structurele baten en lasten zijn die baten en lasten die zich in beginsel in ieder jaar van de begroting en meerjarenraming voordoen. Tussentijdse beleidswijzigingen hoeven dit uitgangspunt niet per definitie te verstoren. Als bijvoorbeeld bestaand beleid binnen de termijn van drie jaar (de periode van de meerjarenraming) een wijziging ondergaat, dan worden de daarmee samenhangende baten en lasten in de jaarbegroting niet als incidenteel aangemerkt.

Voor een verdere verduidelijking van het onderscheid tussen incidentele en structurele baten en lasten wordt verwezen naar de 'Notitie incidentele en structurele baten en lasten' die de Commissie BBV in januari 2012 gepubliceerd heeft.

Met het criterium 'structureel en reëel evenwicht' beoordeelt de toezichthouder ook de kwaliteit c.q. plausibiliteit van de begroting en meerjarenraming. Dit houdt in dat gekeken wordt naar het realiteitsgehalte en de volledigheid van de geraamde baten en lasten. Bij de toets of het realiteitsgehalte van de ramingen voldoende is spelen diverse aspecten een rol. Zo is bijvoorbeeld het verschil tussen vorige begrotingen en de desbetreffende jaarrekeningen van belang. Grote verschillen zijn een belangrijk signaal voor de toezichthouder. (Zie bijlage 2).

Bij het beoordelen van de realiteit en de volledigheid van de ramingen zijn in beginsel ook alle risico's die het structurele evenwicht in gevaar kunnen brengen relevant voor de toezichthouder. Dus bijvoorbeeld signalen afgegeven door de accountant waaruit blijkt dat de administratieve organisatie ernstige tekorten vertoont, kunnen ook meewegen bij de oordeelsvorming van de toezichthouder.

Verder gaat de toezichthouder na hoe het formele evenwicht⁴ op de begroting zich verhoudt met het structurele en reële evenwicht. Daartoe zal de toezichthouder voor zijn eigen oordeel het geraamde resultaat, zowel voor de begroting als voor de meerjarenraming, kunnen corrigeren voor incidentele posten. Bijvoorbeeld, toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves worden

⁴ Onder formeel begrotingsevenwicht wordt verstaan de situatie waarin de door de raad vastgestelde baten en de lasten van het begrotingsjaar - inclusief de verwerking van de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves - tenminste in evenwicht zijn.

altijd als een incidenteel beschouwd, tenzij het gaat om onttrekkingen uit dekkingsreserves⁵.

Een belangrijk document voor de beeldvorming van de toezichthouder in dit verband is het overzicht van incidentele baten en lasten, dat bij de financiële begroting moet worden aangeleverd⁶. Een dergelijk overzicht dient per programma zowel voor het begrotingsjaar als voor de meerjarenramingen te worden opgesteld. Een (beknopte) toelichting daarbij zal de informatiewaarde verhogen.

Overigens vraagt het BBV (artikel 19 en 23) ook om een meerjarig overzicht van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves. Omdat bijna alle toevoegingen en onttrekkingen aan reserves incidenteel zijn, is ter beperking van de administratieve lasten gekozen om hier alleen te vragen naar het overzicht van structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves. De incidentele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves worden opgenomen in het overzicht van incidentele baten en lasten.

Meerjarenramingen

Het belang van de meerjarenraming is in de afgelopen jaren steeds toegenomen. Om te voorkomen dat verstoringen in de financiële soliditeit ontstaan, is het van belang over een goed beeld van de toekomstige ontwikkelingen te beschikken. Met een kwalitatief goed perspectief wordt de raad in staat gesteld om zijn kaderstellende, maar ook zijn controlerende taak beter in te vullen.

Ook de toezichthouder betreft de meerjarenramingen bij het bepalen van zijn oordeel over het al dan niet sluitend zijn van de begroting. Vooral als op de jaarbegroting het evenwicht ontbreekt, is een helder zicht op de ontwikkeling van de financiële positie van wezenlijk belang.

In de Gemeentewet is bepaald dat de meerjarencijfers voor (tenminste) de drie jaar volgend op het begrotingsjaar worden opgesteld. Een evenwichterstel moet uiterlijk in het derde jaar van deze ramingen weer zijn aangetoond als het begrotingsjaar geen structureel en reëel evenwicht laat zien. Een opschuivend perspectief (ieder jaar opnieuw een meerjarenraming met uitsluitend in het derde jaar weer evenwicht) is daarbij in het algemeen niet acceptabel. Er moet feitelijk dus sprake zijn van een perspectief waarbij het sluitend zijn van de begroting van het eerstvolgende dienstjaar telkens een jaar dichterbij komt totdat uiteindelijk een sluitende begroting voor het komende jaar en voor de opvolgende periode van drie jaar wordt bereikt.

In de meerjarenraming staan alle financiële consequenties van beleid waartoe is besloten. Echter, de regelgeving 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 investering zal voor de toezichthouder dus 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. In het kader van reëel ramen behoeft in het eerste jaar niet de volle jaarlast van de nieuwe investeringen te worden opgenomen. Volstaan kan worden met het ramen van de lasten die naar verwachting in het jaar van de investering op de exploitatie zullen drukken.

Het verschil tussen de volledige kapitaallasten en de geraamde kapitaallasten wordt aangemerkt als onderuitputting kapitaallasten. Bij de verantwoording van onderuitputting kapitaallasten verdient de bruto methode een sterke voorkeur vanwege de inzichtelijkheid. De volledige kapitaallasten worden structureel geraamd, maar hier tegenover staat aan de inkomstenkant naast

⁵ Zie bijlage 2 Dekkingsreserve kapitaallasten

⁶ Zie artikel 19 van het Besluit Begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV), alsmede de notitie Incidentele en structurele baten en lasten van de commissie BBV d.d. januari 2012.

de voor het eerste jaar geraamde kapitaallast een post onderuitputting kapitaallasten. Deze onderuitputting levert slechts een eenmalig voordeel op voor de jaarbegroting en wordt dus vermeld op het overzicht van incidentele baten en lasten.

Jaarrekening

De toezichthouder beoordeelt ook de kwaliteit van het saldo van de jaarrekening. Indien het saldo van de jaarrekening - naar het oordeel van de toezichthouder - een tekort vertoont, kan dit indirect invloed hebben op de beslissing van de toezichthouder om al dan niet preventief toezicht in te stellen. Men kan zich namelijk afvragen, zeker als er al meerdere jaren rekeningtekorten zijn, of de ramingen in de begroting wel voldoende reëel zijn. Het is daarom van belang dat er een goede analyse van de jaarrekening is. Uit deze analyse dient te blijken welke baten en lasten structureel zijn en welke incidenteel. Dit is feitelijk het belangrijkste onderdeel van de beoordeling van het tekort op de jaarrekening door de toezichthouder. Daarnaast is natuurlijk ook de oorzaak en grootte van het tekort, alsmede de gevolgen voor de vermogenspositie van belang. Bij zijn beoordeling betreft de toezichthouder tevens de controleverklaring en het verslag van bevindingen van de accountant.

Preventief toezicht geldt als er naar het oordeel van de toezichthouder geen structureel en reëel evenwicht is op de begroting en herstel binnen de termijn van de meerjarenraming niet aannemelijk kan worden gemaakt. Om het preventieve toezicht te effectueren dient de toezichthouder zijn oordeel wel voor de aanvang van het komende begrotingsjaar aan de gemeente mee te delen.

Instellen door GS

GS kunnen zelf op twee gronden preventief toezicht instellen. De eerste grond is wanneer sprake is van overschrijding van de wettelijke inzendtermijnen. Daarnaast kan ook als de stukken niet volledig zijn besloten worden tot het instellen van preventief toezicht.

Termijnoverschrijding

De gemeente is in het algemeen verplicht om financiële bescheiden binnen twee weken na besluitvorming in te zenden. Voor het inzenden van de begroting en de jaarrekeningen zijn ook uiterste inzenddata vastgelegd in de Gemeentewet. Deze data zijn:

Begrotingen : vóór 15 november voor het betreffende begrotingsjaar;
Jaarrekeningen: vóór 15 juli van het jaar volgend op het jaar waarop de rekening betrekking heeft.

Overschrijding van de inzendtermijnen 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. Dit oordeel is belangrijk voor de beslissing van Gedeputeerde Staten over de (in te stellen) toezichtvorm. Mocht een gemeente voorzien dat de wettelijke inzenddatum niet gehaald kan worden, dan is het raadzaam – zo niet noodzakelijk – om de toezichthouder tijdig daarvan in kennis te stellen. Zonodig kunnen dan maatwerk afspraken gemaakt worden en kan preventief toezicht achterwege blijven⁷. Een andere mogelijkheid is dat de toezichthouder in de loop van het begrotingsjaar het besluit aangaande het preventieve toezicht intrekt.

⁷ Zie bijlage 2 Termijnoverschrijding

Onvolledige documenten

Voor het goed kunnen uitoefenen van toezicht heeft de toezichthouder voldoende informatie nodig.

Het BBV schrijft voor waaruit een begroting en jaarrekening dienen te bestaan. Zo dient de begroting te bestaan uit een beleids- en een financiële begroting. Deze stukken dienen op hun beurt weer voorgeschreven onderdelen te bevatten, zoals het programmaplan, paragrafen, overzichten en toelichtingen. Daarnaast dient tegelijkertijd met de begroting de meerjarenraming te worden overgelegd.

Alle onderdelen zijn van belang voor de oordeelsvorming van de toezichthouder. Als een begroting één of meer van deze onderdelen mist, zal dat belemmerend (kunnen) werken voor de oordeelsvorming. Indien dit ertoe leidt dat er geen goed zicht kan worden verkregen op het structureel en reëel evenwicht van de begroting c.q. meerjarenraming, dan kan dit een reden zijn om preventief toezicht in te stellen. Veelal zal de toezichthouder in overleg treden met de gemeente met het verzoek om alsnog de aanvullende – door de raad vastgestelde - informatie aan te leveren.

Hetzelfde geldt voor de jaarstukken. Deze stukken bestaan volgens het BBV uit de jaarrekening, bestaande uit de rekening van baten en lasten, de balans en het jaarverslag, bestaande uit de programmaverantwoording en de paragrafen. Tegelijkertijd met de jaarstukken dient de gemeente de controleverklaring en het verslag van bevindingen van de accountant op te sturen.

Financiële problemen en dan?

In de meeste gevallen zijn gemeenten goed in staat om hun financiële zaken te regelen. In die situaties volstaat de toezichthouder veelal met alleen reguliere contacten. De insteek van het financieel toezicht is immers gebaseerd op vertrouwen. Daarnaast is de uitvoering risicogeoriënteerd en is de inzet van de toezichthouder daarop afgestemd.

Dit houdt ook in dat wanneer er financiële problemen bij een gemeente zijn, de toezichthouder in die gevallen meer nadrukkelijk in beeld komt. Mocht dit onverhoopt leiden tot een situatie waardoor een gemeente potentieel kandidaat voor preventief toezicht wordt, dan zal de toezichtrelatie (nog) verder worden geïntensiveerd.

Geen verrassing

De preventieve toezichtvorm zal normaal gesproken voor de gemeenteraad nooit zo maar in één keer uit de lucht komen vallen. In de praktijk zal er meestal sprake zijn van een geleidelijke overgang; los van calamiteiten, zal de financiële positie namelijk nooit zo maar van de ene op de andere dag verslechteren. Met andere woorden, er is altijd sprake van een soort tussengebied. Voor gemeenten in deze zone is er voor de toezichthouder nog geen reden om preventief toezicht in te stellen; de toezichthouder zal echter extra aandacht hebben voor de financiële ontwikkelingen en de wijze waarop het gemeentebestuur daarmee omgaat. Afhankelijk van de financiële positie en de aard van de ontwikkeling kan dit op verschillende manieren gebeuren. Ontstaat er een probleem dat leidt tot verstoring van het structureel en reëel begrotingsevenwicht en er geen adequate oplossing wordt gevonden door het gemeentebestuur uiterlijk binnen de termijn van de meerjarenraming, dan komt het instrument van preventief toezicht aan de orde.

Een heel jaar?

Op grond van de Gemeentewet maken GS vóór 1 januari aan de raad bekend of preventief toezicht van toepassing is voor het komende begrotingsjaar. Voorafgaand aan deze mededeling biedt de toezichthouder de gemeente gelegenheid haar zienswijze kenbaar te maken. Vaak resulteert dit in een bestuurlijk overleg. Omdat de raad het budgetrecht heeft, zullen GS in het

algemeen hun verzoek tot overleg aan de gemeenteraad richten. Aanwezigheid van de verantwoordelijke wethouder kan dan gewenst zijn.

Als een gemeente onder preventief toezicht wordt gesteld:

- behoeven de begroting en de wijzigingen daarop vooraf de goedkeuring van Gedeputeerde Staten;
- mag het gemeentebestuur zonder verkregen goedkeuring alleen in gevallen van dringende spoed verplichtingen aangaan; in alle andere gevallen bepaalt de toezichthouder voor welke uitgaven voorafgaande toestemming van de toezichthouder nodig is.

De werking van het preventieve toezicht is in beginsel voor het gehele begrotingsjaar van kracht. Er bestaat echter de mogelijkheid voor de toezichthouder om het preventieve toezicht gedurende het jaar te beëindigen.

Goedkeuren van de begroting

Wanneer preventief toezicht van kracht is, moeten de begroting en de wijzigingen daarvan dus door GS worden goedgekeurd. Zolang de begroting niet is goedgekeurd, mag de gemeente geen verplichtingen aangaan zonder de voorafgaande toestemming van de provincie. Voor verzoeken om toestemming gelden dezelfde wegingscriteria als die voor de goedkeuring van de begroting(wijzigingen) c.q. het onthouden van de goedkeuring daarvan. Gaat de gemeente zonder goedkeuring toch een verplichting aan (of doet zij een uitgave), dan is er sprake van een onrechtmatige daad.

Een situatie van preventief toezicht zal in de praktijk veelal leiden tot het bijstellen van de bestaande begroting op onderdelen. Nadat de gemeente evenwichtsherstel aannemelijk heeft gemaakt, kan de toezichthouder alsnog overgaan tot goedkeuring van de begroting.

Niet goedkeuren van de begroting.

Als sprake is van strijd met het recht of het algemeen (financieel) belang zal goedkeuring moeten worden onthouden. Dit laatste is het geval als een gemeente in een zodanige financiële positie komt te verkeren, dat daardoor op termijn een beroep gedaan moet worden op de middelen van de collectiviteit van gemeenten (de zgn. artikel 12 status: Financiële Verhoudingswet).

De beslissing de goedkeuring te onthouden wordt mede bepaald door het totale financiële beeld dat de toezichthouder van een gemeente heeft. In beginsel wordt alleen tot onthouden van de goedkeuring overgegaan als de begroting en meerjarenraming niet in evenwicht zijn en de gemeente ook na overleg niet in staat is gebleken de vereiste dekkingsmaatregelen aan te wijzen.

Indien de toezichthouder overweegt goedkeuring te onthouden biedt hij eerst gelegenheid tot overleg met de gemeenteraad. Dit is een verplichting op grond van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 10:30, eerste lid). In dit overleg kunnen ook maatregelen worden afgesproken, die (op korte termijn) alsnog leiden tot een structureel en reëel evenwicht van de begroting. Hierna kan de toezichthouder alsnog goedkeuring verlenen aan de begroting.

In een situatie waarbij de goedkeuring aan de begroting wordt onthouden, moet door de raad een nieuwe begroting worden vastgesteld. De bijgestelde begroting moet opnieuw worden beoordeeld door de toezichthouder. Slaagt een gemeente er niet in om een evenwichtsherstel aannemelijk te maken, dan zal verdergaand bestuurlijk overleg volgen over hoe verder te handelen.

Beroepsprocedure

De – verplichte – bezwaarprocedure is niet van toepassing op besluiten die de goedkeuring of weigering van die goedkeuring van een ander besluit inhouden (zie Awb artikel 7:1, lid 1, letter c). Dat betekent dat het gemeentebestuur

tegen het besluit van Gedeputeerde Staten waarbij de goedkeuring aan de door de raad vastgestelde begroting wordt onthouden uitsluitend in beroep kan gaan bij de arrondissementsrechtbank.

Ook in deze situatie kan er conform artikel 8:81 van de Awb een verzoek worden ingediend tot het treffen van een voorlopige voorziening. Op het verzoek wordt een beslissing genomen door de voorzieningenrechter van de rechtbank die bevoegd is.

Dringende spoed

Uitgaven van dringende spoed zijn een uitzondering op wat hiervoor is vermeld. Het gaat hier om uitgaven waarbij voorafgaande toestemming van de toezichthouder niet mogelijk is. Of deze noodzaak aanwezig is, is ter beoordeling van de gemeenteraad.

De gemeenteraadsleden die vóór stemmen lopen daarbij een zeker risico. Als GS later goedkeuring onthouden aan de begrotingswijziging, kunnen de betreffende raadsleden persoonlijk aansprakelijk worden gesteld.⁸

Samen 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. Het is dan aan de gemeente om (een pakket van) maatregelen te nemen teneinde het begrotingsevenwicht te herstellen. Binnen de hiervoor benodigde periode worden veelal afspraken gemaakt over welke uitgaven gedaan kunnen worden en welke verplichtingen aangegaan kunnen worden. De reguliere bedrijfsvoering en de uitvoering van beleid bij de gemeente moeten namelijk niet onnodig worden verstoord.

In de regel houdt dit in, dat een gemeente uitgaven kan doen tot een bepaald niveau van de laatst door Gedeputeerde Staten 'geaccordeerde' begroting, tenzij bij de nieuwe begroting het lastenniveau lager is vastgesteld. Voor alles wat nieuw is ten opzichte van de laatste begroting is toestemming nodig. Ook behoort het gedeeltelijk goedkeuren van de begroting (bijvoorbeeld bestand beleid wel, nieuw beleid niet) tot de mogelijkheden.

Maatwerkafspraken zijn daarnaast ook mogelijk. Zo kan de toezichthouder bijvoorbeeld aangeven welke soorten begrotingswijzigingen de goedkeuring niet nodig hebben. In hoeverre gebruik wordt gemaakt van deze bevoegdheid zal afhangen van de financiële positie van de gemeente en de mate waarin het begrotingsproces inmiddels op orde is.

Indien 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 het preventieve toezicht laten vervallen. De Provinciewet en de Gemeentewet zijn hiertoe gewijzigd.⁹

Eigen vermogen (i.c. surplus binnen algemene reserve)

Sommige gemeenten hebben de relatieve luxe van een goede vermogenspositie met een daarbij gunstig risicoprofiel. Voor deze gemeenten is het mogelijk om middelen uit de algemene reserve in te zetten ter verlichting van de exploitatie. Een correctie door de toezichthouder op het structurele begrotingsaldo kan bij juiste toepassing achterwege blijven. Welke criteria gelden hierbij?

- Inzet van de algemene reserve geldt alleen voor het deel dat geen deel uitmaakt van de benodigde weerstandscapaciteit die noodzakelijk is voor het afdekken van de geïnventariseerde risico's.

⁸ Gemeentewet artikel 210

⁹ Gemeentewet artikel 203, lid 5 en Provinciewet artikel 207, lid 5

De gemeente moet zelf aantonen welk deel van de algemene reserve niet nodig is om risico's af te dekken. Om te bepalen om welk deel het gaat, is een systeem van risicomanagement dat ook geïmplementeerd is in de organisatie een belangrijk hulpmiddel, zo niet een vereiste. De paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing¹⁰ is bij uitstek de aangewezen plek om de verkregen informatie in op te nemen. De toezichthouder toetst dit. Er geldt geen standaardnorm; er is sprake van maatwerk. Een gemeente die de risico's niet actueel en gekwantificeerd heeft, kan dus niet (onderbouwd) aantonen hoe groot het vrij besteedbare bedrag van de algemene reserve is. Deze gemeente kan dus geen middelen uit de algemene reserve inzetten ter verlichting van de exploitatie.

- Inzet van de algemene reserve voor een periode van maximaal 4 jaar (= termijn begroting + meerjarenraming)
 - er mag geen sprake zijn van een opschuivend perspectief.

Bij de inzet van de algemene reserve als hier bedoeld, mag geen sprake zijn van een opschuivend structureel sluitend beeld in de laatste jaarschijf van de meerjarenraming. Met andere woorden er mag geen sprake zijn van opschuivende inzet van de algemene reserve. In de volgende begroting mag dus niet een nieuwe inzet van een deel van de algemene reserve gedurende de periode van het begrotingsjaar en de meerjarenraming ter verlichting van de exploitatie geraamd worden. Zou dit wel gebeuren dan wordt feitelijk de oorspronkelijk toegestane maximale periode van 4 jaar overschreden. De gemeente zal moeten onderbouwen dat na deze periode sprake zal zijn van een situatie dat geen noodzaak meer bestaat om middelen aan de algemene reserve te onttrekken om de begroting sluitend te maken; het alleen opnemen van een bezuinigingstaakstelling maakt dit niet aannemelijk.

Bovenstaande inzet van de algemene reserve ter verlichting van de exploitatie kan zonder voorafgaande toestemming van de toezichthouder geraamd worden in de (meerjaren)ramingen. Een afzonderlijk raadsbesluit hiertoe – naast het vaststellen van de begroting waarin dit is opgenomen - is voor de transparantie echter wel gewenst.

- Inzet van de algemene reserve voor een periode langer dan 4 jaar
 - In bijzondere gevallen mag inzet van de algemene reserve langer duren dan 4 jaar.
 - Afzonderlijk raadsbesluit

Tot een inzet van de algemene reserve ter verlichting van de exploitatie voor een periode langer dan die van het begrotingsjaar en de meerjarenraming moet afzonderlijk besloten worden door de raad. Dit geschiedt voorafgaand aan het 1e jaar van inzet van de algemene reserve. Dit besluit mag onderdeel uitmaken van het vaststellingsbesluit van de begroting.

Bij het besluit wordt tenminste aangegeven:

- de reden van de inzet van de algemene reserve;
- voor hoeveel jaar de algemene reserve ingezet wordt;
- voor welk totaalbedrag de algemene reserve ingezet wordt.

Het totaalbedrag moet bij aanvang van de inzet vrij besteedbaar aanwezig zijn in de algemene reserve.

- Afbouw van de ingezette middelen, zodanig dat aan het einde van de periode zoals vastgelegd, structurele middelen zijn gevonden om de wegvallende inzet te compenseren (wet van de communicerende vaten).

¹⁰ Artikel 11 BBV

Hiermee wordt bedoeld, dat er aan het eind van de periode andere structurele dekkingsmiddelen voorzien moeten zijn ter compensatie van de wegvallende inzet van de algemene reserve. Deze andere dekkingsmiddelen worden zoveel mogelijk al aangegeven bij het afzonderlijke raadsbesluit. De wegvallende inzet van de algemene reserve moet binnen de vastgelegde periode wel inzichtelijk gemaakt en toegelicht worden in de meerjarenraming (uiterlijk 4 jaar voor het beëindigen van de inzet).

Uitgangspunt is een geleidelijke afbouw van de inzet van de reservemiddelen gedurende de aangegeven periode. Aan het einde van de periode moeten namelijk compenserende structurele dekkingsmiddelen voorhanden zijn. Maatwerkafspraken zullen hierin veelal leidend zijn.

Geen eigen vermogen (c.q. negatieve algemene reserve)

Het is ook mogelijk dat een gemeente in een situatie komt te verkeren waarbij sprake is van een negatieve algemene reserve. Hiermee wordt bedoeld dat de omvang van de reserves bij een gemeente niet van voldoende omvang zijn om een rekeningstekort te dekken. Het activeren van tekorten is op grond van het BBV namelijk niet toegestaan en dus is het denkbaar dat een dergelijke negatieve reserve ontstaat.

Deze situatie kan ook ontstaan door het (verplicht) afwaarderen van activa, zoals grondwaarden. Wanneer de algemene reserve negatief wordt, moet de gemeente deze negatieve stand van de algemene reserve binnen de termijn van de meerjarenraming wegwerken. Lukt dit niet, dan wordt een gemeente onder preventief toezicht geplaatst. Is de negatieve stand ontstaan ten gevolge van verliezen op de grondexploitatie, dan kan de toezichthouder de gemeente toestemming geven dit tekort in een langere periode dan 4 jaar te saneren. Hoe lang die periode is, is moeilijk te standaardiseren. Dit is vooral afhankelijk van de oorzaak en de grootte van het tekort. In ieder geval is sanering in een periode langer dan 10 jaar niet toegestaan. In deze situaties (langere periode van sanering) geldt uiteraard ook het preventieve toezicht. Over de sanering van een negatieve algemene reserve worden afspraken gemaakt met de toezichthouder die bestuurlijk worden afgestemd én vastgelegd.

Termijnbepalingen

In de Algemene Wet Bestuursrecht (artikel 10:31) is opgenomen dat een besluit over goedkeuring binnen 13 weken na verzending van het aan goedkeuring onderworpen besluit bekend moet worden gemaakt aan het orgaan dat het besluit heeft genomen. Dit kan eenmaal met ten hoogste 13 weken worden verlengd (verdaging). De termijn voor de verdaging moet in het verdagingbesluit worden aangegeven. Het besluit betreffende goedkeuring moet binnen de in het verdagingbesluit vermelde termijn worden genomen en bekendgemaakt. Het besluit tot verdaging moet uiteraard binnen de eerste termijn van 13 weken worden genomen en bekendgemaakt. Als deze termijnen niet worden gehaald wordt het besluit (i.c. de begroting c.q. wijziging daarvan) geacht te zijn goedgekeurd.

De Gemeentewet bevat een aanvulling op de bepaling van de Algemene Wet Bestuursrecht. Als er een besluit tot wijziging van de begroting wordt aangeboden ter goedkeuring, terwijl de begroting nog niet is goedgekeurd, dan begint de termijn van artikel 10:31 pas te lopen op de dag dat de begroting wordt goedgekeurd.

Daarnaast geldt, dat - zolang de begroting of een besluit tot wijziging niet is goedgekeurd - toestemming van GS nodig is voor het aangaan van verplichtingen. Juridisch gezien betekent dit dat er in feite ook goedkeuring wordt gegeven voor het aangaan van de verplichtingen. Voor deze besluiten stelt de Gemeentewet een eigen termijn: GS dienen op een verzoek om toestemming binnen twee maanden te beslissen; wordt binnen deze termijn geen besluit genomen, dan wordt de toestemming geacht te zijn verleend.

Hoofdstuk 2

Financieel Toezicht Wet Gemeenschappelijke regelingen (WGR)

Ten tijde van de totstandkoming van het vorige GTK (2008) lag er al een voorstel tot wijziging van het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen (GR). Door deze wijziging zou het toezicht van de provincies op de GR worden afgeschaft. Het toezicht zou een verantwoordelijkheid worden van de deelnemers in de regeling. De gedachte hierachter was dat het gaat om verlengd lokaal bestuur. De deelnemers bekostigen de regeling, hebben taken en bevoegdheden overgedragen en hebben er dan ook belang bij dat de GR naar behoren functioneert, ook in financieel opzicht. Aan het afschaffen waren wel voorwaarden verbonden, namelijk het versterken van de financiële functie bij de GR en verbetering van het zicht van de deelnemende gemeenten op de GR. Tot op heden is de regelgeving hierop nog niet aangepast. Dit houdt in dat op dit moment het financieel toezicht op de GR nog steeds een taak van de toezichthouder is.

Het toezicht op de GR is in beginsel analoog aan het toezicht op de gemeente. Dit houdt in dat dezelfde criteria en afwegingen voor het instellen van preventief toezicht gelden als die bij het toezicht op de gemeenten.

In de dagelijkse praktijk zijn de individuele toezichthouders vrij om aan te geven tot op welke hoogte zij invulling willen geven aan deze analogie binnen de wettelijke kaders.

De WGR wordt aangepast voor wat betreft de inzenddatum van de begroting en de jaarrekening; beide bescheiden moeten binnen twee weken na vaststelling aan GS worden gezonden. Voor de begroting moet dit gebeuren voor 1 augustus van elk jaar en voor de jaarrekening voor 15 juli. Zolang de WGR nog niet aangepast is, dienen zowel de begroting als de jaarrekening voor 15 juli aan GS te worden ingezonden.

Hoofdstuk 3

Financieel Toezicht Wet financiering decentrale overheden (FIDO)

Fido

Sinds 2001 is de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido) van kracht. Deze wet beoogt een solide financieringswijze bij openbare lichamen te bevorderen, vooral door het vermijden van grote fluctuaties in de rentelasten. In het kader van de financieringsfunctie bij gemeenten heeft de toezichthouder een aantal taken dat uit de Wet fido voortvloeit. De meest expliciete taak heeft de toezichthouder ten aanzien van de kasgeldlimiet en de renterisiconorm.

Het toetsen van de financieringsonderdelen in de artikel 212-verordening en de financieringsparagraaf in de begroting en het jaarverslag zijn acties in het kader van het reguliere begrotingstoezicht.

De Wet fido bepaalt dat het aangaan van leningen of het verlenen van garanties alleen mag voor de publieke taak. Het uitzetten van overtollige middelen is inmiddels gereguleerd via de verplichting tot schatkistbankieren (ofwel schatkistbeleggen). De Wet fido (en de Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden, Ruddo) wordt hierop nog aangepast.

Daarnaast bepaalt de Wet fido dat gemeenten met hun gemiddelde nettovlottende schuld, per kwartaal, de kasgeldlimiet niet overschrijden en dat het renterisico op de vaste schuld van de gemeente de renterisiconorm niet overschrijdt.

Deze normen zijn vastgesteld in een uitvoeringsregeling. De gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor het naleven van deze bepalingen.

Wat betekent dit?

Publieke taak

Gemeenten mogen leningen geven en garanties verstrekken voor de publieke taak. Wat de publieke taak is wordt overgelaten aan de gemeente zelf. Het is daarbij van belang dat wat de gemeente als publieke taak beschouwt, gemotiveerd en onderbouwd wordt. Deze motivering moet voldoende transparant zijn, zodat ook de raad ermee uit de voeten kan. De autonomie wordt wel beperkt door algemene wetgeving als ook door de Wet fido.

Kasgeldlimiet

Korte financiering dient er voor om tijdelijke liquiditeitstekorten voor de financiering van lopende uitgaven op te vangen. De kasgeldlimiet stelt een grens aan de korte financiering. Hiermee kan het renterisico op korte financiering worden beperkt. Bij financiering met kort geld kan het renterisico aanzienlijk zijn, omdat fluctuaties in de rentestand vaak groot kunnen zijn en deze dan op korte termijn een forse impact op de rentelasten i.c. de exploitatie zullen hebben. Om dit risico te beperken mag de kasgeldlimiet gemiddeld per kwartaal niet worden overschreden.

De kasgeldlimiet is gekoppeld aan de totale lasten van de begroting. Een bij uitvoeringsregeling vastgesteld percentage van de totale lasten van de begroting (inclusief de tegelijkertijd met de begroting door de raad vastgestelde wijzigingen ervan) bepaalt de hoogte van de kasgeldlimiet. De informatie over de kasgeldlimiet moet worden opgenomen in de financieringsparagraaf bij de begroting en het jaarverslag.

Bij overschrijding van de limiet geldt een meldplicht aan de toezichthouder (uiterlijk) bij de derde overschrijding. Daarnaast geldt bij een overschrijding van drie kwartalen, dat een plan van aanpak om binnen de kasgeldlimiet te blijven ter goedkeuring voor wordt gelegd aan de toezichthouder (art. 4, tweede lid). Zolang dit plan van aanpak niet is goedgekeurd door de toezichthouder, of blijkt dat het niet wordt uitgevoerd, kan de toezichthouder

een aanwijzing geven om een aangepast plan van aanpak in te zenden en om maatregelen te treffen om te voldoen aan de kasgeldlimiet. De toezichthouder kan daarbij bepalen dat zijn toestemming is vereist voor het aangaan van nieuwe leningen. Ook kan de toezichthouder een maximum vaststellen voor de schuld in rekening-courant.

Voor uitzonderlijke situaties (incidentele wijzigingen in het inkomsten- en uitgavenpatroon; bijvoorbeeld de voorfinanciering van grondexploitatie) kan een ontheffing voor het overschrijden van de kasgeldlimiet worden verleend. Ontheffingsverzoeken moeten worden ingediend zodra er zicht is op een dreigende overschrijding van de kasgeldlimiet. In het ontheffingsverzoek moet tenminste 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 ontheffing wordt gevraagd (art. 4, 5^e lid: maximaal twee kwartalen).

De ontheffing wordt (eventueel) verleend met ingang van het kwartaal waarin de ontheffing is aangevraagd en dus niet met (verdere) terugwerkende kracht. Een ontheffing heeft geen opschortende werking als blijkt dat een gemeente na afloop van het derde kwartaal nog steeds de kasgeldlimiet overschrijdt. Essentieel voor het verkrijgen van de ontheffing is immers de tijdelijkheid van de overschrijding. Daarbij geldt ook dat alleen een lage korte rente onvoldoende reden is om ontheffing te verlenen.

Voor specifieke omstandigheden, zoals kapitaalintensieve gemeenschappelijke regelingen (i.c. kredietbanken), is het mogelijk om maatwerkafspraken te maken (circulaire wijzigingsvoorstellen Wet fido, maart 2008, kenmerk 2008-0000067544).

Renterisiconorm

Bijna alle gemeenten hebben vaste schulden. Op het moment dat daarvoor de rente wordt aangepast loopt de gemeente een zeker risico. Indien de rente namelijk stijgt, leidt dat 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 is vastgelegd in de uitvoeringsregeling van de Wet Fido en kan worden berekend door een vastgesteld percentage te vermenigvuldigen met het begrotingstotaal. Voor gemeenten met een lagere vaste schuld dan het begrotingstotaal geeft dat de mogelijkheid om soepeler en efficiënter om te gaan met de herfinanciering. Gemeenten met een hogere vaste schuld dan het begrotingstotaal zullen een langere spreidingsperiode voor herfinanciering nodig hebben.

De informatie over de renterisiconorm moet worden opgenomen in de financieringsparagraaf bij de begroting en het jaarverslag.

De toezichthouder toetst aan de hand van de gegevens uit het jaarverslag of de gemeente de vastgestelde norm overschrijdt. In geval van overschrijding wordt veelal via overleg een oplossingrichting afgesproken. Mocht dit geen resultaat opleveren zullen de sanctiemogelijkheden van de Wet fido ingezet worden.

Voor uitzonderlijke situaties kan eventueel een ontheffing voor het overschrijden van de renterisiconorm worden verleend. Ontheffingsverzoeken moeten worden ingediend zodra er zicht is op een dreigende overschrijding van de norm. Voor de renterisiconorm dient een ontheffingsverzoek te worden ingediend tegelijk met de begroting voor het komend jaar (dus vóór 15 november voorafgaand aan het nieuwe begrotingsjaar). De beoordeling van een ontheffingsverzoek voor de renterisiconorm zal in meerjarig perspectief

gebeuren. Het is noodzakelijk dat in de financieringsparagraaf bij de begroting een meerjarige prognose van het renterisico op de vaste schuld is opgenomen. De afwijking van de norm zal in het ontheffingsverzoek duidelijk moeten worden gemotiveerd.

Via de verslaglegging van openbare lichamen dienen toezichthouders voldoende inzicht te hebben in het financieringsbeleid om zo een integrale afweging te kunnen maken over de soliditeit van het beleid en over het al dan niet verlenen van een ontheffing. Indien de toezichthouder additionele informatie nodig heeft om tot een besluit ten aanzien van een ontheffing te komen, dient het openbare lichaam aan deze vraag te voldoen. Bij de afweging terzake van het verlenen van een ontheffing kan de toezichthouder in individuele gevallen een meer integrale beoordeling maken van het gelopen renterisico en daar ook andere factoren in meewegen. Te denken is aan het cash-flow verloop in meerjarenperspectief, de hoogte van het renterisico in relatie tot de omvang van de begroting, de totale vaste schuld, het meerjarenpatroon van het renterisico, de reserves en de professionaliteit van het risicomangement van een individueel openbaar lichaam. Tevens kan de toezichthouder bij de ontheffingverlening rekening houden met de door de datum van de inwerkingtreding van de Wet fido aangegeane verplichtingen. Openbare lichamen moeten het afwijken van de renterisiconorm kunnen verantwoorden.

Ruddo

De financiële toezichthouders bij het rijk en de provincies houden ook toezicht op de toepassing van de Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden (Ruddo). Met name bij het gebruik van derivaten is een aantal aspecten van belang.

In de eerste plaats stelt artikel 4 van de Ruddo dat derivaten uitsluitend mogen worden gebruikt ter beperking van financiële risico's. Dit houdt in dat geen open posities mogen worden ingenomen, wat betekent dat de onderliggende waarde waarop het derivaat betrekking heeft, gelijke modaliteiten (in omvang en looptijd) moet hebben als ook de bijbehorende financieringsbehoefte of bijbehorende overtollige middelen. Er is ook sprake van een open positie wanneer een derivaat al wordt afgesloten voordat er zekerheid bestaat over de onderliggende leningen.

Daarnaast wordt gewezen op het risico dat derivaten een zogenoemde Credit Support Annex (CSA) bevatten. Een CSA houdt in dat periodiek de marktwaarde van het derivaat moet worden verrekend. Bij een dalende rente kan dit tot gevolg hebben dat op korte termijn aanzienlijke bedragen als onderpandverplichting bij de bank moeten worden gestort. Hierdoor kunnen grote liquiditeitsproblemen ontstaan. Een CSA is daarom sterk af te raden. Als hier toch sprake van is, dan zal daar een passende liquiditeitsbuffer tegenover dienen te staan, om de te verrekenen marktwaarde bij een renteschok op te kunnen vangen.

Verder wordt nadrukkelijk de aandacht gevraagd voor de ontbindende voorwaarden die door verstrekkers van derivaten worden gehanteerd. Deze maken het soms mogelijk dat een contract met onmiddellijke ingang kan worden beëindigd, bijvoorbeeld wanneer de rating van de verstrekker wijzigt. Het derivaat wordt dan afgerekend tegen de dan geldende marktwaarde. Wanneer de rente op dat moment lager is dan de verzekerde rente, kan dit (afhankelijk van de omvang van het derivaat) grote financiële consequenties hebben. Het is daarom aan te bevelen in geval van ontbindende voorwaarden te regelen dat deze in ieder geval tweezijdig zijn.

Hoofdstuk 4

Financieel Toezicht Wet algemene regels herindeling ¹¹

Bij herindeling worden de desbetreffende gemeenten per definitie onder preventief toezicht gesteld.

Anders dan bij het reguliere 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.

Artikel 21 van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) is hierbij van toepassing. Op grond van dit artikel kunnen GS besluiten aanwijzen die de goedkeuring behoeven. Dit geldt doorgaans vanaf de dag waarop een gemeente volgens een herindelingontwerp, een herindelingadvies of een voorstel van wet in aanmerking komt om te worden opgeheven. In de regel wijzen GS dan besluiten aan die kunnen leiden tot nieuwe lasten, verhoging van bestaande lasten of verlaging van bestaande baten c.q. vermindering van vermogen. De bevoegdheid is dus ruimer dan alleen de besluiten over de begroting en de begrotingswijzigingen.

Bij een herindelingstraject gaat de toezichthouder ervan uit dat de besluiten binnen de genoemde categorieën worden 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. In gevallen dat niet blijkt dat onderling is afgestemd, kunnen GS ertoe overgaan het besluit zelf aan de desbetreffende fusiegemeenten voor te leggen.

Veelal zijn er ook zaken waarover door de bestaande gemeenten moet worden beslist, terwijl die in feite de nieuw te vormen gemeente betreffen. Dit kan gaan om beslissingen op allerlei terreinen. Vaak hebben deze besluiten financiële consequenties. Dergelijke beslissingen kunnen meestal niet wachten op besluitvorming door de gemeenteraad van de nieuw te vormen gemeente. Bij de beoordeling van deze besluiten zal de toezichthouder uitgaan van de navolgende criteria:

1. onvoorzien;
2. onuitstelbaar;
3. onontkoombaar;
4. overeenstemming tussen fusiepartners en
5. dekking verzekerd.

Naar mate de datum van herindeling nadert zal aan deze criteria steeds meer gewicht worden gehangen.

Het zogenoemde 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 dus af van het reguliere begrotingstoezicht in het kader van de Gemeentewet. Dit laat onverlet dat los daarvan sprake kan zijn van het ontbreken van begrotingsevenwicht. Ontbreken van structureel en reëel begrotingsevenwicht is ook bij gemeenten die worden heringedeeld een reden voor preventief toezicht. In beginsel kunnen herindeling-gemeenten dus gelijktijdig twee maal 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

¹¹ Dit hoofdstuk is niet van toepassing op gemeenschappelijke regelingen.

moment stagneert of zelfs niet doorgaat. In het laatste geval zal het toezicht vanuit de Wet arhi doorgaans vervallen. Het toezicht vanwege het ontbreken van begrotingsevenwicht blijft in dat geval nog van kracht.

De huidige praktijk is dat een nieuw gevormde gemeente gedurende het eerste jaar standaard onder preventief toezicht staat. De belangrijkste overweging voor het standaard instellen van preventief toezicht (op grond van de Gemeentewet) is dat de ervaring leert dat het eerste jaar van bestaan vaak de nodige inspanningen vergt om een volwaardige begroting op te stellen. De toezichthouder maakt daarom gebruik van het feit dat de termijn voor inzending van de begroting wordt overschreden. GS moeten vóór 1 januari een besluit nemen over de begroting. De begroting kan namelijk pas ná 1 januari door de raad van de nieuwe gemeente worden vastgesteld en ingezonden, terwijl GS voor de aanvang van het jaar moeten beslissen over de toezichtvorm voor het komende jaar. De extra ogen van GS helpen het gemeentebestuur om dat eerste jaar goed door te komen.¹²

¹² In verschillende provincies zijn aanvullende handreikingen aangaande dit toezicht opgemaakt.

Hoofdstuk 5 Overige toezichtsvormen

Naast de toezichtvormen genoemd in de voorgaande hoofdstukken is er voor de provincie ook een toezichtrol weggelegd op nog een aantal specifieke zaken. De belangrijkste worden in dit hoofdstuk benoemd.

Goedkeuring van het deelnemen in of het oprichten van privaatrechtelijke rechtspersonen.

Een gemeente kan besluiten om deel te nemen in privaatrechtelijke rechtspersonen, zoals stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen.

Een gemeente kan ook zelf besluiten een privaatrechtelijke rechtspersoon op te richten en daarin deel te nemen.

Het besluit tot deelname is een bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders. Wel dient het college eerst een ontwerpbesluit naar de raad te sturen. De raad kan dan op voorhand zijn wensen en bedenkingen aan het college doorgeven¹³.

Indien een gemeente tot deelneming of oprichting overgaat, moet dit besluit ter goedkeuring aan GS worden voorgelegd. Ok besluiten die leiden tot essentiële wijzigingen in de deelname en die het karakter (de doelstelling) van een oorspronkelijke deelneming veranderen, vallen onder dit goedkeuringsvereiste.

Het besluit tot deelname of oprichting dient aan een aantal voorwaarden te voldoen; de belangrijkste zijn:

1. de privaatrechtelijke rechtspersoon is de meest aangewezen weg. Belangrijk is de onderbouwing van de keuze voor een privaatrechtelijke rechtspersoon, deze heeft immers niet de voorkeur van de wetgever. Publiekrechtelijke regeling heeft de voorkeur, omdat deze een zwaarder accent op de democratische controle en verantwoording heeft;
2. de deelname in of oprichting van de privaatrechtelijke rechtspersoon dient een openbaar belang.

Een gemeente mag bijvoorbeeld dus niet deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon uitsluitend voor financieel gewin.

Deze voorwaarden betekenen dat het college bij zijn besluit dient aan te geven waarom is gekozen voor de privaatrechtelijke weg en daarnaast dient het college te onderbouwen waarom en hoe de deelname het openbaar belang dient.

Het besluit tot deelname in of oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon wordt ter goedkeuring naar GS gestuurd. Goedkeuring kan alleen worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Globaal betekent dit dat de toezichthouder toetst of de onderbouwing van de voorwaarden (zie bijlage 2) waaraan bij deelname moet worden voldaan voldoende plausibel is.

De bedoeling is om dit goedkeuringstraject af te schaffen en deelnemingen in de toekomst geheel aan de horizontale verantwoordingslijn binnen de decentrale overheid over te laten.

Informatie voor derden

Artikel 186 van de Gemeentewet schrijft voor dat het college informatie voor derden (Iv3) dient te leveren. In het BBV en vervolgens in de Ministeriële Regeling Informatie voor derden is aangegeven waar en hoe gemeenten de informatie dienen aan te leveren.

¹³ Bij gemeenschappelijke regelingen beslist het algemeen bestuur over het aangaan van deelnemingen. De reden hiervoor is dat gemeenschappelijke regelingen niet zijn gedualiseerd. De Gemeentewet, zoals die luidde voor de Wet dualisering gemeentebestuur, geldt voor gemeenschappelijke regelingen. Alleen voor de artikelen 186 tot en met 213 geldt de huidige Gemeentewet.

Bij de Iv3 gaat het om aanlevering van gegevens conform een functionele én categoriale indeling. Beide indelingen zijn bij de Iv3 samengebracht in de zogenaamde verdelingsmatrix. Naast deze matrix wordt ook nog additionele informatie gevraagd, zoals balansstanden en relaties tussen de Iv3 en de begroting en productenraming. Die additionele informatie, zoals de conversietabel functies – producten zijn nodig bij opvallende bevindingen van bijvoorbeeld de toezichthouder. Indien een gemeente grote afwijkingen vertoont met andere gemeenten kan via de conversietabel worden nagegaan wat de achterliggende redenen daarvan zou kunnen zijn. Daarnaast is de categoriale indeling belangrijker geworden, omdat het ministerie van Financiën ten behoeve van de Europese Unie de gegevens uit deze indeling gebruikt voor het berekenen van het EMU-tekort. De kwaliteit van deze gegevens dient daarom goed te zijn.

Ter bevordering van de kwaliteit van de Iv3 is in het BBV geregeld dat een systeemcontrole door de accountant nodig is als er sprake is van belangrijke wijzigingen in de administratie.

De rol van de toezichthouder bij de Iv3

De externe controle van de gegevens van de Iv3 ligt eenmalig bij de accountant en voorts bij de doorlopende plausibiliteittoets van het CBS. De toezichthouder krijgt de Iv3 ook en kan deze gebruiken voor vergelijkingen tussen gemeenten. Deze informatie kan behulpzaam zijn bij het algemene oordeel van de toezichthouder over het begrotingsevenwicht.

Verboden handelingen voor raadsleden

Algemeen

Volksvertegenwoordigers kunnen kwetsbaar zijn in het uitoefenen van hun ambt. Er zijn diverse invloeden die druk kunnen uitoefenen op een raadslid om op een bepaalde wijze te handelen of te besluiten. In de Gemeentewet zijn (integriteits)bepalingen opgenomen voor zo onafhankelijk mogelijk werkende raadsleden. Deze bepalingen hebben o.a. betrekking op het openbaar maken van nevenfuncties en de zgn. verboden handelingen.

Artikel 15 GW

In artikel 15 van de Gemeentewet zijn deze verboden handelingen opgenomen voor raadsleden. In het kort komt het erop neer dat raadsleden niet in geschillen of op basis van overeenkomsten mogen optreden in een professionele of formele adviserende rol voor de gemeente.

De achtergrond van dit artikel is het voorkomen van belangenverstremming of bevoordeling van raadsleden.¹⁴

In lid d van artikel 15, eerste lid zijn ook handelingen benoemd – zoals het kopen van onroerende zaken, het onderhands huren of pachten van de gemeente – die in beginsel de zuiverheid in de verhoudingen niet altijd hoeven te schaden. Voor die gevallen kan de toezichthouder ontheffing verlenen. In de praktijk komt het erop neer dat de toezichthouder zal onderzoeken of het algemeen belang, te weten het voorkomen van belangenconflicten, in het betrokken geval ruimte biedt voor ontheffing. Daarnaast moet de schijn van bevoordeling voorkomen worden.¹⁵

¹⁴ De bepalingen uit artikel 15, eerste en tweede lid van de Gemeentewet zijn overeenkomstig ook van toepassing voor de burgemeester, wethouders, gemeentesecretaris en de griffier (artikelen 41c, 69 en 101 Gemeentewet).

¹⁵ Zie ook Burgerlijk wetboek 3:43

Bijlage 1 Wet- en regelgeving

In 2013 zijn de Gemeentewet en Provinciewet gewijzigd met betrekking tot het financieel toezicht op gemeenten en provincies (Stb 2013, 144). De wijziging van Gemeentewet en Provinciewet betreft in de eerste plaats dat in het belang van de horizontale verantwoording en het verticale toezicht het inzake de begroting bestaande begrip «evenwicht» in de wet nader is gepreciseerd, in die zin dat het een «structureel en reëel evenwicht» dient te zijn. Met het begrip «structureel evenwicht» wordt nadrukkelijker bedoeld dat in de begroting structurele lasten gedekt dienen te worden door structurele baten. Indien dit niet het geval is wordt ook de meerjarenraming hierop getoetst. De term «reëel» heeft betrekking op de mate van realiteit van de (meerjaren)ramingen. Dit deel van het wetsvoorstel is daarmee gericht op verbetering van de inzichtelijkheid van de begroting voor raden, provinciale staten en de toezichthouder, voor wat betreft het structurele en reële evenwicht.

In de tweede plaats wordt een beperkte vermindering van de regel- en verantwoordingsdruk bewerkstelligd. Dit krijgt vorm doordat de mogelijkheid geïntroduceerd is om het preventieve toezicht in de loop van het jaar te beëindigen, bijvoorbeeld als het onder toezicht geplaatste orgaan (aanvullende-) maatregelen heeft genomen waardoor de begroting en/of meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht is. Tevens is de mogelijkheid geschrappt voor het instellen van preventief toezicht enkel op grond van een tekort op de jaarrekening.

De wetswijzigingen hebben ook geleid tot een aanpassing van het BBV (Stb. 2013, 267). Deze aanpassingen zijn deels nodig als nadere uitwerking van de wetswijzigingen, zodat raad c.q. staten en de financieel toezichthouder in staat zijn om vast te stellen of sprake is van een structureel en reëel evenwicht in de begroting c.q. meerjarenraming. Andere aanpassingen van het BBV zijn mede gebaseerd op een evaluatie van de financiële functie in gemeenten en provincies. Alle wijzigingen zijn gericht op een versterking van de deugdelijkheid en transparantie van de begroting en de meerjarenraming.

Het betreft hier onder meer:

- het overzicht van de incidentele baten en lasten zal voortaan (meerjarig) per programma moeten worden gegeven, waarbij per programma ten minste de belangrijkste posten afzonderlijk worden gespecificeerd en de overige posten als een totaalbedrag kunnen worden opgenomen;
- een overzicht van de structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves moet (meerjarig) worden opgenomen in beide toelichtingen;
- in de toelichting op het overzicht van baten en lasten in de begroting en op de meerjarenraming, zal naast de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd voortaan ook de motivering daarvan gegeven moet worden. Dit ter invulling van 'reëel evenwicht';
- de lijst van verbonden partijen, en de informatie die ten minste over een verbonden partij opgenomen dient te worden, moet voortaan in de paragraaf verbonden partijen worden opgenomen. Dit was tot nu toe informatie die in de toelichting op de productenrealisatie moest worden opgenomen, maar die verplichting komt nu te vervallen. Daarbij dient gebruik te worden gemaakt van de meest actuele beschikbare (concept-) jaarrekeningcijfers van de verbonden partij;
- de paragraaf 'weerstandsvormogen' is gewijzigd in 'weerstandsvormogen en risicobeheersing' ten einde bij onderwerpen waar risico's kunnen spelen inzicht te geven in mogelijke ontwikkelingen (scenario's), en welke (beleidsmatige) opties er zijn om mogelijke niet geraamde financiële consequenties zo goed mogelijk te beheersen mocht dat scenario zich gaan voordoen;
- nieuwe bepalingen in verband met investeringen die worden bekostigd uit de rioolheffing en de afvalstoffenheffing. De aanleiding daarvoor is dat

gebleken is dat de huidige regelgeving over de verslaggeving van de rioolheffing en de afvalstoffenheffing en de daaraan gerelateerde lasten tot onduidelijkheden in fiscale procedures leidde.

ZIE OOK:

- Algemene wet bestuursrecht
- Wet financiering decentrale overheden
- Regeling uitzetting derivaten decentrale overheden
- Wet algemene regels herindeling
- Financiële-verhoudingswet
- Ministeriële Regeling Informatie voor derden

Alle wet- en regelgeving kan worden gedownload vanaf de website:
www.wetten.nl

***Met betrekking tot de
GEMEENTEWET (PROVINCIEWET) en BBV
zijn enkele relevante artikelen hieronder vermeld:***

Artikel 15 (artikel 15 Provinciewet)

1. Een lid van de raad mag niet:
 - a. als advocaat of adviseur in geschillen werkzaam zijn ten behoeve van de gemeente of het gemeentebestuur dan wel ten behoeve van de wederpartij van de gemeente of het gemeentebestuur;
 - b. als gemachtigde in geschillen werkzaam zijn ten behoeve van de wederpartij van de gemeente of het gemeentebestuur;
 - c. als vertegenwoordiger of adviseur werkzaam zijn ten behoeve van derden tot het met de gemeente aangaan van:
 - 1e. overeenkomsten als bedoeld in onderdeel d;
 - 2e. overeenkomsten tot het leveren van onroerende zaken aan de gemeente;
 - d. rechtstreeks of middellijk een overeenkomst aangaan betreffende:
 - 1e. het aannemen van werk ten behoeve van de gemeente;
 - 2e. het buiten dienstbetrekking tegen beloning verrichten van werkzaamheden ten behoeve van de gemeente;
 - 3e. het leveren van roerende zaken anders dan om niet aan de gemeente;
 - 4e. het verhuren van roerende zaken aan de gemeente;
 - 5e. het verwerven van betwiste vorderingen ten laste van de gemeente;
 - 6e. het van de gemeente onderhands verwerven van onroerende zaken of beperkte rechten waaraan deze zijn onderworpen;
 - 7e. het onderhands huren of pachten van de gemeente.
2. Van het eerste lid, aanhef en onder d, kunnen gedeputeerde staten ontheffing verlenen.
3. De raad stelt voor zijn leden een gedragscode vast.

Artikel 160 (artikel 158 Provinciewet)

1. Het college is in ieder geval bevoegd:
 - a. het dagelijks bestuur van de gemeente te voeren, voor zover niet bij of krachtens de wet de raad of de burgemeester hiermee is belast;
 - b. beslissingen van de raad voor te bereiden en uit te voeren, tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester hiermee is belast;
 - c. regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de gemeente, met uitzondering van de organisatie van de griffie;
 - d. ambtenaren, niet zijnde de griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren, te benoemen, te schorsen en te ontslaan;
 - e. tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten;
 - f. te besluiten namens de gemeente, het college of de raad rechtsgedingen, bezwaarprocedures of administratief beroepsprocedures te voeren of handelingen ter voorbereiding daarop te verrichten, tenzij de raad, voor zover het de raad aangaat, in voorkomende gevallen anders beslist;
 - g. ten aanzien van de voorbereiding van de civiele verdediging;

- h. jaarmarkten of gewone marktdagen in te stellen, af te schaffen of te veranderen.
2. Het college besluit slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen dan nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.
3. Een besluit als bedoeld in het tweede lid behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten. De goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.
4. Het college neemt, ook alvorens is besloten tot het voeren van een rechtsgeding, alle conservatoire maatregelen en doet wat nodig is ter voorkoming van verjaring of verlies van recht of bezit.

Artikel 186 (artikel 190 Provinciewet)

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 een maand 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.

Artikel 189 (artikel 193 Provinciewet)

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 (artikel 194 Provinciewet)

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 ontwerp-begroting 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 ontwerp-begroting niet eerder dan twee weken na de openbare kennisgeving.

Artikel 191 (artikel 195 Provinciewet)

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 gedeputeerde staten.

Artikel 192 (artikel 196 Provinciewet)

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 (artikel 197 Provinciewet)

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 (artikel 198 Provinciewet)

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

Artikel 195 (artikel 199 Provinciewet)

Gedeputeerde staten 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.

Artikel 197 (artikel 201 Provinciewet)

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 (artikel 202 Provinciewet)

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 (artikel 203 Provinciewet)

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 (artikel 204 Provinciewet)

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 gedeputeerde staten. 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 (artikel 205 Provinciewet)

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 gedeputeerde staten.

Artikel 203 (artikel 207 Provinciewet)

1. De begroting, bedoeld in artikel 189, van het eerstvolgende begrotingsjaar alsmede de daarop betrekking hebbende begrotingswijzigingen behoeven de goedkeuring van gedeputeerde staten, 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. Gedeputeerde staten doen hiervan vóór de aanvang van het begrotingsjaar mededeling aan het gemeentebestuur.
2. Gedeputeerde staten 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 gedeputeerde staten 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 gedeputeerde staten overeenkomstig het bepaalde in artikel 200, eerste lid.
3. Gedeputeerde staten 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 gedeputeerde staten 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. Gedeputeerde staten kunnen het besluit, bedoeld in het eerste lid, gedurende het lopende begrotingsjaar intrekken.

Artikel 208 (artikel 212 Provinciewet)

1. Indien de begroting of een besluit tot wijziging daarvan niet is goedgekeurd, behoeft het gemeentebestuur tot het aangaan van verplichtingen de toestemming van gedeputeerde staten.
2. Een aanvraag van het gemeentebestuur om toepassing van het eerste lid kan door gedeputeerde staten slechts worden afgewezen wegens strijd met het recht of met het algemene financiële belang.
3. Gedeputeerde staten 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. Gedeputeerde staten kunnen aan de toestemming voorschriften verbinden.
5. Gedeputeerde staten kunnen bepalen voor welke posten en tot welk bedrag het gemeentebestuur de toestemming, bedoeld in het eerste lid, niet behoeft.

Artikel 209 (artikel 213 Provinciewet)

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 gedeputeerde staten terstond toegezonden. Is de aangegane verplichting geraamd bij een begrotingswijziging welke nog niet ter goedkeuring is ingezonden, dan wordt deze begrotingswijziging te zamen met het besluit toegezonden.
2. Over het in het eerste lid bedoelde besluit stemt de raad bij hoofdelijke oproeping.

Artikel 210 (artikel 214 Provinciewet)

1. Indien de raad artikel 209 heeft toegepast en gedeputeerde staten 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 212 (artikel 216 Provinciewet)

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 (artikel 217 Provinciewet)

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 I, van de Wet toezicht accountantsorganisaties, zijn de artikelen 22 tot en met 24 van die wet van overeenkomstige toepassing op deze gemeente.

Artikel 213a (artikel 217a Provinciewet)

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 (artikel 218 Provinciewet)

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

Artikel 215 (artikel 219 Provinciewet)

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

BBV

Zie ook www.commissiebbv.nl

Artikel 2

1. Voor de begroting, de meerjarenraming, de jaarstukken, de productenraming en de productenrealisatie wordt een stelsel van baten en lasten gehanteerd.
2. De baten en de lasten van het begrotingsjaar worden in de begroting, de jaarstukken, de productenraming en de productenrealisatie 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.

Artikel 3

1. De begroting, de meerjarenraming, de jaarstukken en de productenraming en de productenrealisatie 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 provinciale staten en de raad moeten in staat zijn zich een zodanig oordeel te vormen.
2. De begroting, de meerjarenraming, de productenraming en de toelichtingen 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, de productenrealisatie en de toelichtingen 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

1. De indeling van de begroting en de jaarstukken is identiek.
2. Indien de indeling van de begroting, de meerjarenraming, de jaarstukken, de productenraming en de productenrealisatie 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

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.

Artikel 8

1. Het programmaplan bevat de te realiseren programma's, het overzicht van algemene dekkingsmiddelen en het bedrag voor onvoorzien.
2. Een programma is een samenhangend geheel van activiteiten.
3. Het programmaplan bevat per programma:
 - a. de doelstelling, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten;
 - b. de wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken;
 - c. de raming van baten en lasten.

4. De provincie onderscheidenlijk gemeente kan de baten en lasten per programma verdelen in de onderdelen baten en lasten voor prioriteiten en voor overig.
5. Het overzicht algemene dekkingsmiddelen bevat ten minste:
 - a. lokale heffingen, waarvan de besteding niet gebonden is;
 - b. algemene uitkeringen;
 - c. dividend;
 - d. saldo van de financieringsfunctie;
 - e. overige algemene dekkingsmiddelen.
6. Het bedrag voor onvoorzien wordt geraamd voor de begroting in zijn geheel of per programma.

Artikel 9

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

- 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 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

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

- 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;
 - e. de berekening van het aandeel van de gemeente, de provincie of de gemeenschappelijke regeling in het EMU-saldo, over het vorig begrotingsjaar, de berekening van het geraamde bedrag over het begrotingsjaar en de

berekening van het geraamde bedrag over het jaar volgend op het begrotingsjaar.

Artikel 20

1. De uiteenzetting van de financiële positie bevat een raming voor het begrotingsjaar van de financiële gevolgen van het bestaande en het nieuwe beleid dat in de programma's is opgenomen.
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

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

1. De meerjarenraming bevat een raming van de financiële gevolgen voor de drie jaren volgend op het begrotingsjaar, 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

- 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

Artikel 24

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.

Artikel 27

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;
 - 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

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

1. Alle investeringen met een economisch nut worden geactiveerd.
2. Investeringen hebben een economisch nut indien ze verhandelbaar zijn en/of indien ze kunnen bijdragen aan het genereren van middelen.
3. In afwijking van het eerste lid worden kunstvoorwerpen met een cultuur-historische waarde niet geactiveerd.
4. Investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut kunnen worden geactiveerd.

Artikel 60

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

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.

Bijlage 2 Begrippen en nadere uitleg van standpunten toezichthouder

Incidentele baten

In het algemeen wordt onder incidentele baten verstaan, baten die bij ongewijzigd beleid en omstandigheden voor maximaal drie jaar vaststaan. De aard van de raming kan ertoe leiden dat van dit algemene uitgangspunt afgeweken wordt.

Incidentele lasten

in het algemeen wordt onder incidentele lasten verstaan, lasten die zich bij ongewijzigd beleid en omstandigheden gedurende maximaal drie jaar voordoen. De aard van de raming kan ertoe leiden dat van dit algemene uitgangspunt afgeweken wordt.

Dekkingsreserve kapitaallasten

Dekkingsreserves kapitaallasten zijn bestemmingsreserves voor de dekking van kapitaallasten van gerealiseerde of nog te realiseren investeringen. De omvang van de dekkingsreserve moet bij besluitvorming voldoende zijn om (een deel van) de kapitaallast gedurende de gehele afschrijvingstermijn te dekken. Dit betekent dat het mogelijk is, dat de dekkingsreserve op het moment van besluitvorming lager is dan de investering en dus onvoldoende is om de kapitaallasten volledig te kunnen dekken.

In dat laatste geval kunnen middelen alleen naar evenredigheid tussen de investering en de dekkingsreserve aan deze reserve worden onttrokken ter dekking van de kapitaallasten.

Ook in dit geval is het noodzakelijk dat de dekkingsreserve gedurende de gehele afschrijvingstermijn beschikbaar en voldoende van omvang is ter dekking het evenredig deel van de kapitaallasten.

De resterende lasten, die niet gedekt worden uit de dekkingsreserve kapitaallasten, moeten structureel in de begroting zijn gedekt.

Preventief toezicht

In de situatie van preventief toezicht moet de gemeente haar begroting (en de wijzigingen daarop) vooraf ter goedkeuring aan de provincie voorleggen om rechtskracht te krijgen.

Realiteitsgehalte

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 desbetreffende jaarrekeningen van belang. Onder- of overschatten is een belangrijk signaal voor de toezichthouder. Onderstaand zijn enkele belangrijke voorbeelden opgenomen.

Reëel perspectief

Er is sprake van een verbetering van het reëel perspectief op evenwicht in de meerjarenraming als op korte termijn structuurverbeterende omstandigheden aanwezig zijn of als er maatregelen zijn getroffen die de efficiëntie verbeteren, de lasten beperken of leiden tot hogere baten. Deze maatregelen dienen tot herstel van het evenwicht te leiden. Het is daarbij van belang dat het herstel van het evenwicht uiterlijk binnen drie jaar na de begroting plaatsvindt. De maatregelen worden in samenhang met de uiteenzetting van de financiële positie en het weerstandsvermogen gezien, omdat deze medebepalend zijn voor het realiteitsgehalte van voorgenomen maatregelen. Hierdoor wordt het mogelijk de aanpassing van de lasten aan de baten geleidelijk te doen plaatsvinden.

De financiële consequenties van zowel de lasten als de baten in de meerjarenraming (met name tariefsverhogingen) die tot een herstel van

evenwicht moeten leiden, zijn met concrete voornemens van de gemeenteraad onderbouwd.

Kwaliteit van de baten in de ramingen

De algemene uitkering wordt geraamd op basis van reële uitgangspunten en tenminste de mei- of juni-circulaire.

De door de raad vastgestelde tarieven en heffingen dienen te zijn gebaseerd op ervaringscijfers en reële vooruitzichten.

Kwaliteit van de lasten in de ramingen

De lasten van instandhouding (onderhoud en vervanging) van kapitaalgoederen zijn geraamd op basis van actuele meerjarige onderhoudsplannen.

Ten aanzien van de grondexploitatie geldt het uitgangspunt dat verliezen meteen moeten worden genomen zodra deze blijken (voorzichtigheidsprincipe) en dat winsten pas mogen worden opgenomen als deze winsten ook daadwerkelijk zijn behaald (realisatieprincipe). Dit uitgangspunt geldt voor projecten in hun geheel, maar ook voor deelprojecten die de gemeente heeft geformuleerd.

Het afschrijvingsbeleid moet consistent zijn. De voorkeur gaat uit naar lineair afschrijven. Indien wordt gekozen voor een ander afschrijvingsbeleid dan moet dit worden onderbouwd.

Er moet rekening zijn gehouden met verplichte lasten (onder meer de bijdragen op grond van deelname in gemeenschappelijke regelingen). Bij de tijdelijk overtollige middelen die worden uitgezet moet de hoofdsom zijn gegarandeerd of een vastrentende waarde hebben. De ramingen van het rendement moeten zijn onderbouwd. Een rentevisie is daarbij een belangrijk hulpmiddel.

Repressief toezicht

Onder repressief toezicht wordt verstaan de toezichtvorm die van toepassing is als de begroting niet onder het preventieve toezicht valt. De begroting en de begrotingswijzigingen krijgen rechtskracht zonder afhankelijk te zijn van een besluit tot goedkeuring.

Structureel en reëel begrotingsevenwicht

Onder dit begrotingsevenwicht wordt verstaan de situatie waarin, 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).

In deze situatie mogen incidentele lasten wel door structurele baten worden gedekt en dienen de ramingen, gelet op onder meer de paragrafen en de uiteenzetting van de financiële positie, reëel te zijn.

Termijnoverschrijding

Overschrijding van de inzendtermijnen leidt in beginsel tot preventief toezicht (ook voor een financieel gezonde gemeente). Reden hiervoor is dat de toezichthouder voor 1 januari van het komende jaar moet beslissen of hij een gemeente onder preventief toezicht stelt. Het is daarom van belang dat de toezichthouder tijdig over informatie beschikt om zich een oordeel te kunnen vormen over de financiële positie.

De toezichthouder kan in de volgende gevallen ervoor kiezen geen preventief toezicht in te stellen bij termijnoverschrijding:

- voor de begroting: indien het gaat om een beperkte en incidentele termijnoverschrijding. De conceptbegroting en meerjarenraming zijn wel tijdig ingezonden en er zijn over de termijnoverschrijding vooraf afspraken gemaakt met de toezichthouder;

- voor de jaarrekening: indien het gaat om een beperkte en incidentele termijnoverschrijding, waarover vooraf afspraken zijn gemaakt met de toezichthouder.

Toetsingscriteria artikel 160 Gemeentewet

De beoordeling van het deelnemingsbesluit vindt plaats aan de hand van wettelijke uitgangspunten. Deze uitgangspunten worden zowel gebruikt bij besluiten, die alleen het oprichten van privaatrechtelijke rechtsvormen regelen en bij besluiten tot het deelnemen in voornoemde rechtsvormen, als bij een combinatie daarvan. De wettelijke uitgangspunten:

De rechtsvorm wordt niet bijzonder aangewezen geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang.

Er is sprake van strijd met het recht.

Er zijn ander dringende redenen die zich tegen het besluit verzetten.

Deze wettelijke uitgangspunten zijn uitgewerkt in de volgende toetsingscriteria:

- de mogelijkheid van democratische controle en beïnvloeding
- openbaarheid van besluitvorming, controle en verantwoording
- de controle bij de toekenning van rechten en verplichtingen
- het verdelen van taken en verantwoordelijkheden tussen overheid en de privaatrechtelijke rechtspersoon
- een mogelijkheid te ver gaande versnippering van de overheidstaak over verschillende privaatrechtelijke rechtspersonen te voorkomen
- financiële risico's en de juridische houdbaarheid.

Een verzoek om goedkeuring in het kader van artikel 160 Gemeentewet dient, om voornoemde uitgangspunten en criteria te kunnen toetsen, in ieder geval de volgende informatie te bevatten:

1. Een officieel besluit van het College van B&W.
2. Een raadsverslag, notulen of agenda waaruit blijkt dat de raad als gremium, en niet enkel een raadscommissie of de raadsleden afzonderlijk, is geïnformeerd en heeft kunnen reageren.
3. Een beschrijving van het met de rechtsvorm te behartigen openbaar belang.
4. Een toelichting op de keuze voor de rechtsvorm.
5. De concept statuten van de rechtsvorm, reglementen en overeenkomsten waarin afspraken zijn gemaakt over uitoefening van de zeggenschap van de onderneming of instelling (vertegenwoordiging in organen rechtsvorm, opdracht- en/of financieringsrelaties)
6. Een beschrijving van de rechten van vertegenwoordigers van de betrokken overheid tegenover het bestuur van de rechtsvorm (informatie-, overleg-, advies- en instemmingrechten).
7. De wijze waarop vertegenwoordigers van de overheid in het openbaar tot verantwoording kunnen worden geroepen over het door hen gevoerde bestuur en/of toezicht over de onderneming of instelling.
8. Een beschrijving van de financiële risico's voor de betrokken overheid.

Vrije reserve

Onder een vrije reserve wordt verstaan een reserve waarvan de aanwending geen budgettaire gevolgen heeft, omdat de bespaarde rente niet als structureel dekkingsmiddel wordt gebruikt.

Weerstandscapaciteit, incidenteel

Onder de incidentele weerstandscapaciteit wordt verstaan het vermogen om onverwachte eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen, zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van taken op het geldende niveau. De middelen die dat vermogen (kunnen) bepalen zijn:

- De algemene reserve en de reserves waaraan de raad een bestemming heeft gegeven die kan worden gewijzigd.
- De in de begroting opgenomen ramingen voor onvoorziene uitgaven voor zover hier nog geen bestemming aan is gegeven.
- Het incidentele rekeningsaldo dat nog niet aan de algemene reserve is toegevoegd.
- De stille reserves, voor zover deze op korte termijn materieel te maken zijn.

Weerstandscapaciteit, structureel

Onder de structurele weerstandscapaciteit wordt verstaan het vermogen om onverwachte tegenvallers structureel in de begroting op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van bestaande taken. De middelen die dat vermogen (kunnen) bepalen zijn:

- De resterende belastingcapaciteit.
- De in de begroting opgenomen ramingen voor structurele (dus cumulatief geraamde) onvoorziene uitgaven voor zover hier nog geen bestemming aan is gegeven.
- Het structurele rekeningsaldo voor zover nog niet in de begroting verwerkt.

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.