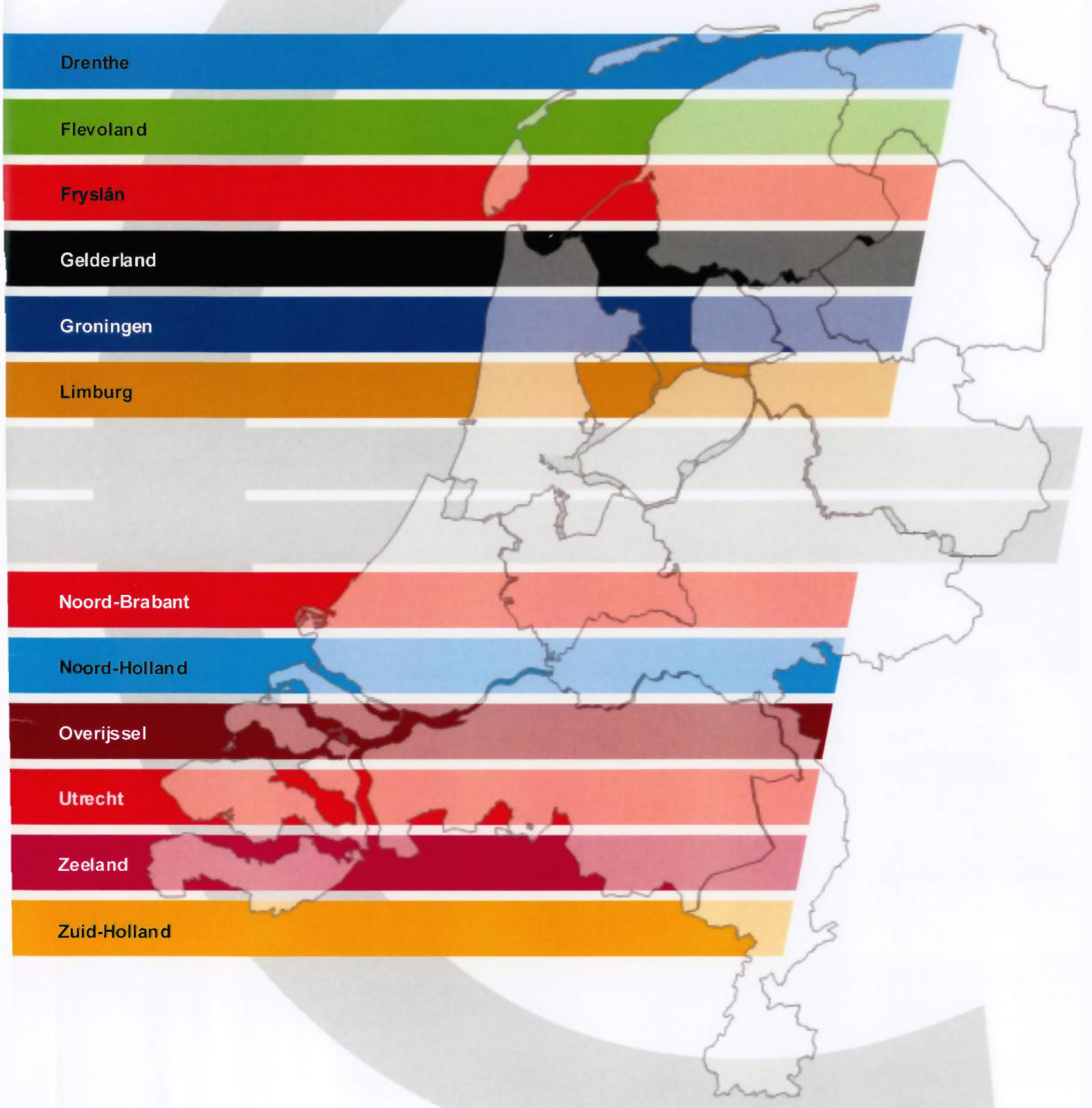
Gemeente Borger-Odoorn
dd. in/uitg 30 JUNI 2026
Zaaknr. .....

GEMEENSCHAPPELIJK FINANCIEEL TOEZICHTKADER

GTK Gemeenten 2026



INHOUD

1 INLEIDING 3

2 DOEL VAN HET FINANCIEEL TOEZICHT 4

3 ACTOREN BIJ HET FINANCIEEL TOEZICHT 5

4 UITGANGSPUNTEN 7

5 VORMEN VAN FINANCIEEL TOEZICHT 11

6 HET PROCES 12

6.1 Vaststellingsbesluit begroting 12

6.2 Inzending van stukken 12

6.3 Bepalen van het toezichtregime 14

6.4 Uitvoeren van repressief toezicht 14

6.5 Uitvoeren van preventief toezicht 14

7 KADERS 19

7.1 Structureel evenwicht 19

7.1.1 Structureel evenwicht 19

7.1.2 Structurele en incidentele baten en lasten 20

7.1.3 Reservemutaties 20

7.1.4 Opschuivend sluitend meerjarenperspectief 22p

7.2 Reëel evenwicht 23

7.2.1 Algemene uitkering 23

7.2.2 Taakstellingen, bezuinigingen, ombuigingen en onderuitputting 23

7.3 Financiële positie 25

7.3.1 Weerstandsvermogen, weerstandscapaciteit en risico's 25

7.3.2 Financiële kengetallen 28

7.3.3 Onderhoud kapitaalgoederen 29

8 OVERIGE VORMEN VAN TOEZICHT 32

8.1 Verordeningen 32

8.2 Kasgeldlimiet en renterisiconorm 32

8.3 Herindelingen 35

8.4 Artikel 12 Financiële-verhoudingswet 38

BIJLAGEN 41

1. Toelichting op het risicomodel 41

2. Rekenvoorbeeld onderuitputting kapitaallasten 43

3. Termijnen voor het al dan niet verlenen van goedkeuring aan de begroting 45

4. Begrippenlijst 46

1 INLEIDING

Waarom een (nieuw) GTK?

Het gemeenschappelijk financieel toezichtkader (GTK) is aan vernieuwing toe, enerzijds omdat de uit 2020 daterende versie actualisatie behoeft en anderzijds omdat er diverse ontwikkelingen zijn geweest, waaronder de ontwikkeling van een risicomodel, regelgeving over het ramen van onderuitputting en het onder voorwaarden kunnen inzetten van de algemene reserve als structureel dekkingsmiddel waardoor het GTK niet meer volledig was.

Doelgroep

Dit GTK kent een brede doelgroep die vooral bestaat uit bestuurders en ambtenaren van de gemeenten als toezichtontvangers en de bestuurders en ambtenaren van de provincies, als toezichthouders.

Financieel toezichthouders zijn de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), als stelselverantwoordelijke en toezichthouder op de provincies, en Gedeputeerde Staten (GS) van de provincies als toezichthouder op de gemeenten. Dit GTK heeft betrekking op het financieel toezicht door GS op gemeenten.

Voor het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen is een afzonderlijk gemeenschappelijk toezichtkader vastgesteld. De kaders voor het toezicht op waterschappen worden nog door de gezamenlijke provincies vastgesteld en zijn in dit GTK buiten beschouwing gelaten.

Status

GS van de twaalf provincies formuleren gezamenlijk in het GTK de taak van de financieel toezichthouder, vanuit de wettelijke opdracht. De afstemming hierover vindt plaats in het landelijk Vakberaad Gemeentefinanciën. Het GTK is hiermee een uitwerking van het wettelijk kader voor het financieel toezicht op decentrale overheden. Het GTK is vastgesteld door de colleges van GS van de twaalf provincies.
Dit toezichtkader vervangt voor gemeenten het *Gemeenschappelijk financieel toezichtkader GTK gemeenten* uit 2020 en is van toepassing op de begroting 2027 en verder.

Leeswijzer

Het doel van financieel toezicht en de betrokken actoren wordt toegelicht in respectievelijk hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de algemene uitgangspunten. Vervolgens beschrijft hoofdstuk 5 de vormen van financieel toezicht en gaat hoofdstuk 6 in op de wijze waarop het financieel toezicht wordt uitgevoerd. In hoofdstuk 7 zijn de specifieke kaders uitgewerkt. De toezichtvorm bij gemeentelijke herindelingen, financieel toezicht op financiering decentrale overheden en overige relevante zaken die een relatie hebben met het financiële toezicht komen aan de orde in hoofdstuk 8.
In de bijlagen is het risicomodel opgenomen, een rekenvoorbeeld onderuitputting kapitaallasten, de termijnen voor goedkeuring begroting en de begrippenlijst.

2 DOEL VAN HET FINANCIEEL TOEZICHT

Maatschappelijk belang

Financieel toezicht helpt gemeenten bij het bevorderen van een gezonde financiële huishouding en biedt daarmee meerwaarde aan de kwaliteit van het openbaar bestuur. Financieel toezicht is een wezenlijk onderdeel van de 'checks and balances' binnen het openbaar bestuur en draagt hiermee bij aan het voorkomen dat een gemeente niet meer in staat is financiële tekorten zelf op te lossen. Een gemeente die toch nog in financiële moeilijkheden komt, kan op grond van artikel 12 Financiële-verhoudingswet een beroep doen op de collectieve middelen in het gemeentefonds. Iedere gemeente betaalt dan mee aan de financiële problemen van deze gemeente. Het belang van het financieel toezicht ligt dus bij de gezamenlijkheid van gemeenten. Het toezicht draagt hiermee bij aan het borgen van een gezonde financiële huishouding van gemeenten.

Ondersteunen van de horizontale controle en verantwoording

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

Elke gemeente is verantwoordelijk voor haar eigen financieel beleid en beheer. De meerwaarde van het financieel toezicht is dat het een bijdrage kan leveren aan de kwaliteit van de democratische horizontale verantwoording en de sturing en controle door de gemeenteraad. Onderdeel van de meerwaarde is de onafhankelijke positie van de toezichthouder en het breder inzicht in problematiek en ontwikkelingen bij meerdere gemeenten.

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

3 ACTOREN BIJ HET FINANCIEEL TOEZICHT

De raad

De raad heeft een kaderstellende en controlerende taak. Als volksvertegenwoordiging legt ze de beleidsdoelen met de daarbij behorende budgetten in de begroting vast. Zij moeten daarbij zorgen dat de begroting een structureel en reëel evenwicht vertoont (artikel 189 Gemeentewet).

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

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

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

De toezichthouder

GS zijn financieel toezichthouder op gemeenten. Het betreft de uitvoering van de wettelijk opgedragen taak, zoals omschreven in artikelen 186 tot en met 215 Gemeentewet en artikel 12 Financiële-verhoudingswet.

De landelijke afstemming van het financieel toezicht vindt plaats in het Vakberaad Gemeentefinanciën. Dit is een overlegorgaan van de gezamenlijke toezichthouders (provincies en BZK) en vertegenwoordigers van de VNG en de ROB. De kaders voor het toezicht worden aangereikt vanuit het Vakberaad Gemeentefinanciën en zijn vastgelegd in dit toezichtkader. Provincies kunnen daar, in de werkwijze, eigen accenten en prioriteiten aan toevoegen.

De minister van BZK

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

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

4 UITGANGSPUNTEN

Financieel toezicht vindt zijn basis in de wet en is gebaseerd op vertrouwen. De wetgever heeft bepaald dat GS zich een oordeel vormen over het al dan niet structureel en reëel in evenwicht zijn van de begroting en meerjarenraming van de gemeenten. Uitgangspunt hierbij is dat iedere gemeente zelf verantwoordelijk is voor een gezond financieel beleid en beheer. GS laten de gemeente daarom haar eigen verantwoordelijkheid, maar zijn alert op beslissingen met financiële consequenties die het begrotingsevenwicht (kunnen) aantasten.

GS doen (waar nodig) uitspraken over het financieel beleid, de verordeningen (volgens artikel 212 Gemeentewet) en het financieel beheer, waaronder het weerstandsvermogen en de risicobeheersing. Daarnaast kan GS, vanuit hun toezichthoudende taak, suggesties geven die de overige beleidsvelden raken.

Structureel en reëel resultaat in brede context

De beoordeling van het structureel resultaat en de realiteit daarvan door GS gaat verder dan enkel de incidentele baten en lasten te elimineren uit het resultaat. Het gaat om een beoordeling van de gehanteerde uitgangspunten en aannames waarop de ramingen zijn gebaseerd alsook de kwaliteit van de financiële organisatie en de realisaties van de afgelopen jaren. De Gemeentewet, de boekhoudvoorschriften (BBV) en dit Gemeenschappelijk toezichtkader bieden daar handvatten voor. Zo kan ook bijvoorbeeld verdiepend (thema-)onderzoek gedaan worden. Daarnaast is het goede gesprek met de gemeente en de ervaringen in eerdere jaren zeer belangrijk om de realiteit van de uitgangspunten en aannames te toetsen. De Gemeentewet laat hier expliciet ruimte voor het oordeel van Gedeputeerde Staten. Zo is de beoordeling van de incidentele baten en lasten of de nog te realiseren bezuinigingen geen exacte wetenschap en wordt dit beoordeeld in de bredere context van de financiën van een gemeente. We toetsen dus niet alleen of het structureel en reëel evenwicht “op papier” structureel en reëel is, maar beoordelen het totale financiële beeld en de mate waarin de raming en het beleid uitvoerbaar en beheersbaar zijn.

De brede toetsing houdt in dat structureel en reëel evenwicht het vertrekpunt is voor het toezichtregime, maar dat het oordeel over ‘structureel en reëel’ steeds wordt geplaatst in de bredere financiële context van de gemeente. Daarbij wordt onder meer gekeken naar de plausibiliteit van de ramingen en de dekking (waaronder de gehanteerde uitgangspunten en aannames, zoals loon- en prijsontwikkelingen, en het realiteitsgehalte en de uitvoerbaarheid van bezuinigingen en taakstellingen, mede in het licht van ervaringen uit eerdere jaren). Voorts worden de financiële kengetallen zoals opgenomen in het BBV in samenhang betrokken (waaronder in ieder geval netto schuldquote, solvabiliteitsratio, structurele exploitatieruimte, grondexploitatie en belastingcapaciteit), evenals de ontwikkeling en inzetbaarheid van reserves en voorzieningen en de omvang en beheersing van (geïnventariseerde) risico’s in relatie tot de beschikbare weerstandscapaciteit. Tot slot kunnen soft controls worden meegenomen, zoals de kwaliteit van de planning-en-controlcyclus, de werking van interne beheersing en het verantwoordingsproces, de tijdigheid en betrouwbaarheid van managementinformatie en de kwaliteit en continuïteit van de (financiële) organisatie en governance, voor zover deze relevant zijn voor de duiding van risico’s en de betrouwbaarheid van de ramingen.

Daarnaast zijn door de afspraken uit het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen (BOFv) eind 2023 de kaders voor het inzetten van de reserves als structureel dekkingsmiddel verduidelijkt en verruimd.

Hierdoor heeft de vermogenspositie een directere invloed op het toetsingscriterium structureel en reëel evenwicht. Hetzelfde geldt voor de nieuwe mogelijkheid voor gemeenten om een specifieke stelpost onderuitputting op te nemen. Dit geeft gemeenten de ruimte om op voorhand in de begroting rekening te houden dat niet alle plannen worden gerealiseerd. Op die manier wordt de (investerings-) planning direct betrokken bij de beoordeling van het structureel en reëel evenwicht.

Het oordeel van GS over de realiteit van de ramingen, de specifieke stelpost onderuitputting en de verruimde mogelijkheden om het vermogen in te zetten als dekkingsmiddel zorgen ervoor dat de norm voor het bepalen van het toezichtregime afdoende is en aanpassing op dit moment niet nodig is.

Uitgangspunten financieel toezicht

De uitvoering van het financieel toezicht door GS is gebaseerd op het gedachtengoed van het ATT (zie ook de Agenda Toekomst van het (interbestuurlijk) Toezicht[1])

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

1. Uniformiteit en maatwerk

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

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

Aan het maatwerk wordt in dit GTK uitvoering gegeven door de uitgangspunten risicogericht en proportioneel te hanteren. Risicogericht en proportioneel toezicht houdt in dat GS bepalen hoeveel (extra) aandacht een gemeente naar hun oordeel nodig heeft. GS stemmen de intensiteit van het onderzoek en het contact met de gemeente daarop af.

Voor het bepalen van het structureel en reëel evenwicht is in dit GTK een stap gezet om meer uniformiteit in de criteria te realiseren. Bij het begrotingsonderzoek maken GS gebruik van een risicomodel (zie bijlage 1).

[1] In 2018 is door Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen afgesproken om te "werken aan vernieuwing van het interbestuurlijk en financieel toezicht, zodat het toezicht zo effectief mogelijk is en passend is bij een gezamenlijke aanpak van maatschappelijke opgaven." Dit is uitgewerkt in de Agenda Toekomst Toezicht (ATT), die in 2018 aan de Tweede Kamer is aangeboden. In 2020 is het Actieplan Agenda Toekomst van het Toezicht aangeboden. In november 2023 is de agenda ambtelijk afgerond. In december 2025 heeft de Minister van BZK de Kamer geïnformeerd over een drietal onderwerpen in het financieel toezicht op gemeenten en provincies wat nader onderzocht wordt.

GS kunnen meerwaarde bieden door gebruik te maken van de kennis over de desbetreffende gemeente die bij de provincie aanwezig is. Naast kennis vanuit de toezichthoudende rol is er ook kennis aanwezig doordat de provincies samenwerken met de gemeenten. Door interne afstemming en regelmatig contact en dialoog met gemeenten, kunnen GS op de hoogte blijven van wat er in een gemeente speelt. Ook het volgen van landelijke en provinciale trends en ontwikkelingen, waaronder wetswijzigingen, kan bijdragen aan het leveren van meerwaarde. Dankzij deze integrale benadering kunnen provincies, binnen de in dit GTK opgenomen kaders, eigen accenten en prioriteiten toevoegen aan de wijze waarop zij het toezicht vorm willen geven.

2. *Risicogericht toezicht*

Een tweeledige benadering van het toezichtregime (waarbij de keuze is beperkt tot repressief of preventief toezicht) geeft nog onvoldoende duiding over de financiële positie van een gemeente en de financiële risico's die zij loopt. Bevindingen zullen altijd binnen een bepaalde context geplaatst moeten worden. Om een inschatting te maken van de kans dat een gemeente op termijn in financiële problemen kan komen, wordt een risicoprofiel opgesteld. Dit profiel helpt GS bij het inschatten van de mogelijke extra aandacht die een gemeente nodig heeft. Uiteraard zijn GS zich bewust van het feit dat zich onverwachte (lokale) ontwikkelingen kunnen voordoen, die niet te vangen zijn in een uniform risicoprofiel.

Dit risicoprofiel komt niet in de plaats van de risico-inventarisatie die de gemeente zelf opstelt voor het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit. Het profiel is in eerste instantie bedoeld als hulpmiddel voor de oordeelsvorming van GS en het daaraan gekoppelde proportionele toezicht en geeft aanvullende informatie voor de dialoog met de gemeente. Het (primaire) uitgangspunt blijft het structureel en reëel in evenwicht zijn van de begroting.

Het streven is om het risicomodel de komende tijd verder te ontwikkelen en is daarmee niet in 'beton gegoten'. De toetspuntenlijst, zoals deze in het voorgaand GTK nog was opgenomen, komt daarmee te vervallen. Veruit de meeste toetspunten krijgen aandacht in het risicomodel.

3. *Toezicht is proportioneel*

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

Als de begroting van een gemeente voldoet aan de wettelijke criteria om in aanmerking te komen voor repressief toezicht (zie hoofdstuk 5), dan zullen GS zich meestal beperken tot regulier contact met de gemeente. Op basis van het risicoprofiel maken GS een inschatting van de financiële positie. Als de financiële positie zwakker is, zullen GS meer aandacht voor die gemeente hebben. Dit kan zich vertalen naar diepgaander onderzoek van de financiële stukken en intensiever ambtelijk en/of bestuurlijk contact. Bij intensiever financieel toezicht wordt ingespeeld op de individuele situatie van de gemeente. Immers, niet iedere gemeente is hetzelfde en financiële knelpunten kunnen door uiteenlopende oorzaken ontstaan.

4. *Transparantie*

Het toezichtoordeel

Transparant betekent dat van tevoren helder is wat GS van de gemeente verwachten en wat de gemeente van GS kan verwachten. Naast de beleidslijnen in dit GTK houdenGS gemeenten op de hoogte van het beleid over actuele ontwikkelingen in de jaarlijkse begrotingscirculaire. Bovendien moeten GS in staat zijn het toezichtoordeel uit te leggen.

Financiële (toezicht)informatie

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

5 VORMEN VAN FINANCIEEL TOEZICHT

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

GS bepalen de vorm van toezicht op basis van:
- Gemeentewet (GW).
- Algemene wet bestuursrecht (Awb).
- Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), de notities van de Commissie BBV en de algemene vragen en antwoorden van de Commissie BBV
- Het GTK 2026 en aanvullende begrotings- of themacirculaires.

1. Repressief toezicht

Repressief toezicht is standaard. Deze vorm van toezicht houdt in dat de begroting en begrotingswijzigingen direct uitgevoerd kunnen worden (rechtskracht krijgen), zonder afhankelijk te zijn van een voorafgaande goedkeuring van GS.

Er is altijd sprake van repressief toezicht als aan de volgende voorwaarden is voldaan:
- De begroting is naar het oordeel van GS structureel en reëel in evenwicht. De structurele baten dekken de structurele lasten en de ramingen zijn realistisch. Als het begrotingsjaar niet structureel en reëel in evenwicht is, dan moet aannemelijk zijn dat dit evenwicht uiterlijk in het laatste jaar van de meerjarenraming tot stand wordt gebracht.
- De jaarrekening en begroting zijn op tijd ingezonden. De jaarrekening vóór 15 juli van het jaar volgend op het verslagjaar en de begroting vóór 15 november van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar.

2. Preventief toezicht

Preventief toezicht is uitzondering en wordt ingesteld als niet voldaan is aan het criterium structureel en reëel evenwicht. Preventief toezicht kan ook worden ingesteld als niet is voldaan aan de wettelijke inzendtermijnen. Overschrijding van de uiterste inzenddata leidt in beginsel tot preventief toezicht, ook voor een financieel gezonde gemeente. De reden hiervoor is dat GS tijdig over informatie moeten beschikken om zich een oordeel te kunnen vormen over de financiële positie. Bovendien kan het niet voldoen aan de termijnen een signaal zijn dat een gemeente de financiële huishouding niet op orde heeft.
Preventief toezicht betekent dat de begroting en de daaropvolgende wijzigingen eerst moeten worden goedgekeurd door GS, voordat deze kunnen worden uitgevoerd.

6 HET PROCES

6.1 Vaststellingsbesluit begroting

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

- welke begroting vastgesteld is;
- wat er is veranderd ten opzichte van de ter behandeling aangeboden begroting, al dan niet door middel van een aparte begrotingswijziging (indien van toepassing);
- wanneer als structureel dekkingsmiddel de inzet van het surplus van de algemene reserve is toegepast;
- welke (her)investeringskredieten door de raad beschikbaar zijn gesteld (zie onderstaande toelichting);
- wanneer het saldo van baten en lasten inclusief reservemutaties in het begrotingsjaar een tekort heeft, de wijze waarop het begrotingsjaar sluitend is gemaakt (bijvoorbeeld door een onttrekking aan de algemene reserve) en hoe het structureel en reëel evenwicht tot stand is gebracht.

(Her)investeringskredieten

Bij de vaststelling van de begroting door de raad worden niet alleen de baten en lasten geautoriseerd, maar stelt de raad ook de (her)investeringen vast. Er is geen aanvullende besluitvorming meer nodig om de (her)investeringen uit te voeren. Overigens kan de raad bij de begrotingsbehandeling en -vaststelling aangeven van welke (her)investering(en) op een later tijdstip een apart voorstel voor autorisatie van het (her)investeringskrediet gewenst is.

6.2 Inzending van stukken

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

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

Tabel 1 Verplicht in te zenden stukken financieel toezicht

Aan te leveren stukken	De stukken bevatten minimaal	Termijn
(Financiële) verordeningen	- Uitgangspunten en regels voor het financiële beleid en beheer - Getekend raadsbesluit (inclusief raadsvoorstel)	- Maximaal twee weken na besluitvorming
Begroting en meerjarenraming	- Beleidsbegroting - Financiële begroting - Meerjarenraming - Gelijktijdig met de begroting vastgestelde begrotingswijzigingen - Aangenomen moties en amendementen (inclusief financiële consequenties voor de begroting) - Getekend raadsbesluit (inclusief raadsvoorstel)	- Maximaal twee weken na besluitvorming en vóór 15 november in het jaar voorafgaand aan het betreffende begrotingsjaar
Jaarstukken	- Jaarverslag - Jaarrekening - Getekende Controleverklaring - Accountantsverslag - Aangenomen moties en amendementen - Getekend raadsbesluit (inclusief raadsvoorstel)	- Maximaal twee weken na besluitvorming en vóór 15 juli in het jaar volgend op het jaar waarop de jaarrekening betrekking heeft
Alle begrotings-wijzigingen	- Raadsvoorstel met bijlagen - Aangenomen moties en amendementen - Getekend raadsbesluit (inclusief raadsvoorstel)	- Maximaal twee weken na besluitvorming

Vaststellen jaarstukken

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

Overige relevante documenten en informatie

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

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

6.3 Bepalen van het toezichtregime

Naleven inzendtermijnen

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

Gemeenten moeten dus rekening houden met de inzendtermijnen, bijvoorbeeld bij het plannen van raadsvergaderingen. Er moet voldoende tijd zijn om de stukken, na de vaststelling door de raad, in te zenden. Wanneer een gemeente voorziet dat de wettelijke inzendtermijn niet gehaald kan worden, moet GS hiervan direct in kennis worden gesteld. GS kunnen met de gemeente maatwerkafspraken maken over de consequenties van de termijnoverschrijving. GS toetsen of er bijzondere omstandigheden zijn die de termijnoverschrijding veroorzaken en of die omstandigheden verschoonbaar en/of beïnvloedbaar zijn. Er moet dan sprake zijn van calamiteiten waar de gemeente geen invloed op heeft en die de beraadslaging over de begroting ernstig verstoren. Agendatechnische redenen zijn hierbij geen argument om af te zien van preventief toezicht.

Beoordelen begrotingsevenwicht

Nadat de benodigde documenten zijn aangeleverd, vormen GS zich een oordeel over het structurele en reële begrotingsevenwicht. Bij het begrotingsonderzoek maken GS onder andere gebruik van het risicomodel. Voor de indicatoren die zijn opgenomen in het risicomodel wordt verwezen naar bijlage 1.

Als de begroting, op basis van verder onderzoek, naar het oordeel van GS niet structureel en reëel in evenwicht is en het niet aannemelijk is dat dit evenwicht uiterlijk in het laatste jaar van de meerjarenraming wordt hersteld, zullen GS besluiten tot het instellen van preventief toezicht (artikel 203 Gemeentewet). Zodra deze situatie zich voordoet, bieden GS de raad gelegenheid tot overleg. Hiermee stellen GS de raad in staat aanvullende maatregelen te treffen.

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

6.4 Uitvoeren van repressief toezicht

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

6.5 Uitvoeren van preventief toezicht

Goedkeuring van begroting en begrotingswijzigingen

Als een gemeente door GS voor het begrotingsjaar onder preventief financieel toezicht is geplaatst, behoeven de begroting en de wijzigingen daarop de goedkeuring van GS. Hiervoor gelden de volgende termijnen (artikel 10:31 Awb en bijlage 3):

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

De termijn waarbinnen een besluit genomen dient te worden, kan eenmaal voor zes maanden worden verdaagd als voor het nemen van een besluit raadgeving van een adviseur is vereist. De adviseur moet wel aan bepaalde voorwaarden voldoen (artikel 10:31 lid 3 Awb en artikel 3:5 Awb). Dit kan bij hoge uitzondering voorkomen; er zijn geen praktijkvoorbeelden bekend waarbij dit aan de orde is geweest.

Beoordelingsnormen

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

Aangaan van verplichtingen vóór goedkeuring van de begroting

Zolang de begroting of een besluit tot wijziging van de begroting (nog) niet is goedgekeurd door GS, behoeft het gemeentebestuur voor het aangaan van verplichtingen de toestemming van GS.
GS kunnen bepalen voor welke posten en tot welk bedrag het gemeentebestuur geen goedkeuring behoeft voor het aangaan van verplichtingen, voordat de begroting is goedgekeurd, of nadat goedkeuring aan de begroting is onthouden. Met de gemeente worden hierover afspraken gemaakt. Hierdoor worden de reguliere bedrijfsvoering, de uitvoering van wettelijke taken en uitvoering van het beleid niet onnodig verstoord.

Op een verzoek om toestemming tot het doen van uitgaven moeten GS binnen twee maanden beslissen. Als binnen deze termijn geen besluit is genomen, dan wordt de toestemming geacht te zijn verleend (artikel 208 lid 3 Gemeentewet).

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

Uitzondering: dringende spoed

Het gemeentebestuur mag alleen in gevallen van dringende spoed verplichtingen aangaan zonder verkregen goedkeuring van GS (artikel 209 Gemeentewet). Het gaat hier om uitgaven waarbij voorafgaande toestemming van GS niet tijdig mogelijk is.
Of deze noodzaak aanwezig is, is ter beoordeling van de raad. Raadsleden die vóór stemmen lopen daarbij een zeker risico. Als GS later goedkeuring onthouden aan de begrotingswijziging, kunnen de betreffende raadsleden persoonlijk aansprakelijk worden gesteld (artikel 210 Gemeentewet).

Samen met de gemeente op zoek naar de oplossing

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

- Begrotingsanalyse: De gemeente kan een vergelijking maken van haar uitgaven en die van een andere of meerdere gemeenten. Hiervoor is een digitaal rekenblad beschikbaar. Gemeenten kunnen deze zelf invullen.
- Begrotingsscan: GS kunnen indien er sprake is van preventief toezicht – in samenwerking met de gemeente - een begrotingsscan maken, gebaseerd op data van de gemeente en het ministerie van BZK. Een begrotingsscan geeft dus inzicht waar gemeenten uitgaven kunnen verlagen, inkomsten kunnen verhogen, vermogen moeten opbouwen en/of schulden moeten afbouwen. De begrotingsscan wordt op verzoek toegelicht in de raad, of een commissie uit die raad, zodat de raadsleden een helder beeld krijgen van de (on)mogelijkheden. Hiermee wordt de raad in zijn positie versterkt verantwoordelijkheid te nemen voor een structureel en reëel sluitende begroting. De uitkomsten van een begrotingsscan zijn niet vrijblijvend. Als follow-up wordt van de raad of het college een schriftelijke reactie richting GS gevraagd, in het bijzonder ten aanzien van de geschetste oplossingsrichtingen en in hoeverre deze worden meegenomen bij de opstelling van de begroting. De conclusies en aanbevelingen zijn ook input voor overleg tussen de gemeente en de provincie.
- GS kunnen daarnaast ook zelf aanvullend onderzoek doen.

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

Al dan niet beëindigen van het preventieve toezicht

Het preventieve toezicht is in beginsel het hele begrotingsjaar van kracht, maar er bestaat een mogelijkheid voor GS om het preventieve toezicht gedurende het jaar te beëindigen. Er zijn enkele opties nadat de begroting is goedgekeurd, waarvan de twee onderstaande opties de meest voorkomende zijn:

1. Intrekken van preventief toezicht (artikel 203 lid 5 Gemeentewet).
   Een situatie van preventief toezicht zal in de praktijk vaak leiden tot het op onderdelen bijstellen van de bestaande begroting; meestal wordt dit een herstelplan genoemd. Als GS vinden dat het structurele en reële evenwicht is hersteld, bijvoorbeeld doordat de gemeente heeft besloten tot een concreet bezuinigingsplan, dan kunnen GS op dat moment de begroting alsnog goedkeuren en beslissen het preventieve toezicht daarna te beëindigen.

2. In stand houden van preventief toezicht gedurende de rest van het begrotingsjaar.
   Indien preventief toezicht is ingesteld wegens termijnoverschrijding, bestaat de mogelijkheid om dit weer in te trekken als de begroting/jaarrekening alsnog is ingezonden. Dit omdat op het moment dat de begroting en jaarrekening zijn aangeleverd, GS er een financieel oordeel over kunnen vormen.

Onthouding goedkeuring begroting

Als, ondanks een eventueel herstelplan, niet voldoende aannemelijk is dat er sprake is van herstel van het structureel en reëel evenwicht, zullen GS de goedkeuring aan de begroting moeten onthouden. Het preventieve toezicht blijft dan onverminderd van kracht, tot de begroting van het daaropvolgende jaar is ingediend en GS hebben beoordeeld of er sprake is van herstel van het structureel en reëel evenwicht. Het blijft gedurende deze periode de verantwoordelijkheid van de raad om zo spoedig mogelijk te zorgen voor het herstel van het structurele en reële evenwicht op de begroting.

Voorafgaand aan het onthouden van de goedkeuring, wordt de raad gelegenheid gegeven tot overleg (artikel 10:30 Awb). De raad kan aan het college opdracht geven dit overleg te voeren (artikel 160 lid 1 sub b Gemeentewet). Het is ook mogelijk dat de raad een delegatie uit zijn midden afvaardigt, waarbij de aanwezigheid van de verantwoordelijk portefeuillehouder gewenst kan zijn.

De winkel moet open blijven

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

Op zoek naar een oplossing

De gemeente moet dus blijven werken aan een oplossing om het evenwicht te herstellen (herstelplan). De raad is hiervoor verantwoordelijk. Het contact tussen provincie en gemeente wordt in deze periode verder geïntensiveerd. GS doen via het toezicht al het nodige ter verbetering van de financiële positie van de betrokken gemeente.

De gemeente verwerkt de maatregelen in de begroting voor het eerstvolgende jaar. Op basis daarvan beoordelen GS of die begroting in aanmerking kan komen voor repressief toezicht. Ook hierbij gelden uiteraard de in dit GTK toegelichte kaders.

De niet goedgekeurde begroting heeft geen juridische status. Het is, in het kader van rechtmatigheid van de uitgaven, van belang dat de gemeente de budgetten laat aansluiten op de laatst vastgestelde begroting die onder repressief toezicht viel (of laatst goedgekeurde begroting die onder preventief toezicht viel) aangevuld met de verplichtingen waar GS toestemming voor hebben gegeven. De jaarrekening, die op deze cijfers is gebaseerd, is het sluitstuk van het preventieve begrotingsjaar. Het desbetreffende preventieve begrotingsjaar kan dan met een door de raad vastgestelde jaarrekening en een goedkeurende accountantsverklaring worden afgesloten.

Nazorg preventief toezicht

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

7 KADERS

7.1 Structureel evenwicht

7.1.1 Structureel evenwicht

Structureel evenwicht betekent dat in een jaarschijf structurele lasten gedekt worden door structurele baten. De raad heeft de wettelijke taak een begroting vast te stellen die structureel en reëel in evenwicht is. GS hebben de wettelijke taak om te beoordelen of er sprake is van structureel en reëel evenwicht.

Om vast te kunnen stellen dat sprake is van een structureel evenwicht is het belangrijk dat inzicht bestaat in welk deel van de baten en lasten structureel is en welk deel incidenteel. In de begroting moet daarom een overzicht worden opgenomen waar alle incidentele baten en lasten overzichtelijk gepresenteerd en toegelicht worden.

Met het opnemen van alleen een (verplicht) cijfermatig overzicht van incidentele baten en lasten ontstaat nog niet automatisch het inzicht of er sprake is van een structureel begrotings- of jaarrekeningsaldo. Door het betrekken van het overzicht van incidentele baten en lasten bij het saldo van baten en lasten inclusief reservemutaties wordt inzicht gegeven in het structureel begrotingssaldo. Dit kan op de volgende wijze eenvoudig in de begroting en jaarstukken worden gepresenteerd:

Tabel 2 Presenteren structureel begrotingssaldo

Structureel begrotingssaldo (bedragen x € 1000)	**B**	**B+1**	**B+2**	**B+3**
Lasten exclusief mutaties reserves				
Baten exclusief mutaties reserves				
Geraamd saldo van baten en lasten				
Toevoegingen reserves				
Onttrekkingen reserves				
Geraamd resultaat				
Incidentele lasten (excl. reservestortingen)				
Incidentele baten (excl. reserveonttrekkingen)				
Incidentele toevoegingen reserves				
Incidentele onttrekkingen reserves				
Saldo van incidentele baten en lasten				
Structureel begrotingssaldo				

De in de tabel op te nemen bedragen incidentele lasten en baten en incidentele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves zijn gelijk aan de totalen uit het overzicht incidentele baten en lasten.

Het is belangrijk dat de som van de incidentele reservemutaties op het overzicht van incidentele baten en lasten en de structurele reservemutaties op het overzicht van structurele reservemutaties overeenkomt met de totale reservemutaties op het overzicht van baten en lasten. Wanneer dit niet het geval is kan het zijn dat reservemutaties onterecht als structureel meegenomen worden en het structureel evenwicht een onjuist beeld geeft.

7.1.2 Structurele en incidentele baten en lasten

In het algemeen geldt dat een gemeente structurele taken uitvoert en daarvoor structurele baten en lasten raamt in de begroting. Structurele baten en lasten zijn dus de regel, incidentele baten en lasten zijn de uitzondering. Deze uitzonderingen moeten inzichtelijk worden gemaakt in het verplichte overzicht van incidentele baten en lasten. De Commissie BBV heeft in de Notitie structurele en incidentele baten en lasten onder meer het onderscheid tussen incidentele en structurele baten en lasten verduidelijkt, zodat de begrippen 'incidenteel' en 'structureel' meer eenduidig toegepast worden. Deze verduidelijking vindt plaats door middel van een algemeen kader en diverse uitgewerkte (niet limitatieve) voorbeelden. De aard van de baten en lasten betekent in het kader van de notitie dat de soort of de eigenschap van een begrotingspost binnen een taakveld in eerste instantie bepalend is of een post als incidenteel of structureel aangemerkt wordt. Voor structurele baten en lasten geldt in het algemeen, dat zij tot nadere besluitvorming voor onbepaalde tijd opgenomen zijn. Voor de in het overzicht van incidentele baten en lasten opgenomen posten is een toelichting vereist op grond van een stellige uitspraak van de Commissie BBV. Onder een goede toelichting wordt verstaan dat is onderbouwd waarom een post voldoet aan de criteria voor incidenteel (aard, einddatum en materialiteit). Enkel een beschrijving van de post is niet voldoende.

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

7.1.3 Reservemutaties

In het BBV staat dat in principe toevoegingen en onttrekkingen aan reserves incidenteel van aard zijn. Dit geldt ook voor egalisatiereserves voor bijvoorbeeld algemene uitkering, verkiezingen, jeugdzorg/sociaal domein, tarief heffingen, onderhoud of andere reserves waarmee wordt gestreefd een gesloten systeem te creëren. De volgende drie uitzonderingen zijn als structurele onttrekkingen aan de reserves toegestaan. De drie uitzonderingen kunnen afzonderlijk worden toegepast zolang aan de voorwaarden per regeling is voldaan.

7.1.3.1 Inzet surplus algemene reserve

Onder voorwaarden (sinds 1 januari 2024) is het voor gemeenten toegestaan om uit het surplus in de algemene reserve onttrekkingen te doen, direct ten gunste van de exploitatie, ter dekking van structurele lasten. Het surplus in de algemene reserve is dat deel dat niet nodig is voor het afdekken van risico's (benodigde weerstandscapaciteit). Voor toepassing van deze surplus regeling dient de volledige benodigde weerstandscapaciteit uit de algemene reserve te worden gedekt zonder andere onderdelen van de weerstandscapaciteit (bijvoorbeeld stille reserves) in te zetten. Van dit surplus kan een gemeente jaarlijks maximaal 10% inzetten voor het dekken van structurele lasten. Hierbij geldt dat de solvabiliteit, berekend op 1 januari van het begrotingsjaar, groter of gelijk aan 20% is en ook na inzet groter of gelijk aan 20% blijft. De inzet van het surplus van de algemene reserve wordt door dit gebruik als structurele baat bestempeld. Deze inzet van het surplus is een uitwerking van de notitie incidentele en structurele lasten van de commissie BBV.

De voorwaarden die hierbij gelden zijn:

1. Tot de inzet wordt bij vaststelling van de begroting besloten door de raad.
2. De inzet kan in de begroting en jaarlijks in de meerjarenraming plaatsvinden. Daarbij geldt dat de inzet van het surplus in het laatste jaar van de meerjarenraming alleen mogelijk is als het niet lukt om met inzet van het surplus het begrotingsjaar sluitend te maken.

3. De weerstandsratio is minimaal 1,0 (voldoende) gedurende alle jaren dat de inzet plaatsvindt. GS vormen zich een oordeel over het vermogen van de gemeente om financiële risico's op te vangen en toetsen of deze gebaseerd is op een adequate risico-inventarisatie en een gedegen risicomanagement (zie paragraaf 7.3.1). GS kunnen een afwijkend oordeel vormen over het beschikbare vermogen van de gemeente om financiële risico's op te vangen.
4. De inzet is maximaal 10% van het surplus in de algemene reserve, gebaseerd op de stand per 1 januari van het betreffende jaar (gebaseerd op de geprognosticeerde balans). Bij inzet in de meerjarenraming moeten positieve en negatieve saldi in eerdere jaren verwerkt zijn in de stand van de algemene reserve per 1 januari van het betreffende jaar.
5. De geprognosticeerde solvabiliteit is gedurende ieder jaar van de inzet van de algemene reserve per 1 januari groter of gelijk aan 20%.
6. Bij toepassing van het surplus op grond van bovenstaande artikel moet deze worden opgenomen in het overzicht structurele reservemutaties met de onderbouwing in de bijbehorende toelichting.

Bij toepassing van deze regeling dient de gemeente vooraf in contact te treden met GS voor een afstemming of aan de voorwaarden wordt voldaan.
Als aan een van bovenstaande voorwaarden niet is voldaan zullen GS de reserveonttrekkingen als incidentele baten aanmerken. GS toetsen bij elke begroting opnieuw of aan de voorwaarden is voldaan.

7.1.3.2 Inzet bestemmingsreserve dekking kapitaallasten

Voor de dekking van kapitaallasten, die uit de activering van investeringen voortvloeien, kan de raad een bestemmingsreserve kapitaallasten instellen. Onttrekkingen aan een bestemmingsreserve kapitaallasten mogen als structureel worden aangemerkt, mits aan de voorwaarden voor deze bestemmingsreserve is voldaan. Deze zijn als volgt beschreven in de Notitie materiële vaste activa 2020 van de Commissie BBV.

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

7. De mutaties in deze bestemmingsreserve worden inzichtelijk gemaakt in het (verplichte) overzicht van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves. In de toelichting van het overzicht structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves wordt verklaard/aangegeven dat de bestemmingsreserve voldoende van omvang is om de kapitaallasten of een gedeelte daarvan gedurende de gehele looptijd van de boekwaarde af te dekken.

7.1.3.3 Inzet surplus algemene reserve voor een specifiek beleidsdoel

Bij gemeenten met een groot surplus in de algemene reserve bestaat, onder strikte aanvullende voorwaarden, de mogelijkheid om een gedeelte van het surplus te onttrekken en dit te storten in een nieuwe te vormen dekkingsreserve. Een belangrijke voorwaarde is dat het gaat om een eenmalige onttrekking aan de algemene reserve ten gunste van (een vooraf aangegeven) programma of specifiek beleidsdoel anders dan voor de dekking van kapitaallasten.

De voorwaarden die hierbij gelden zijn:

1. Voor het totaal van de inzet van de algemene reserve wordt bij raadsbesluit een afzonderlijke dekkingsreserve gevormd. Deze dekkingsreserve wordt gekoppeld aan het vooraf benoemd programma of specifiek beleidsdoel. Er kunnen meerdere dekkingsreserves worden gevormd, gekoppeld aan meerdere programma's of beleidsdoelen. Dit kan als onderdeel van de begroting en meerjarenraming, maar bij voorkeur in de vorm van een apart raadsbesluit inclusief een passende toelichting/uitwerking. De raad neemt het besluit uiterlijk in dezelfde raadsvergadering als waarin zij de begroting vaststelt. Voor de inzet van de dekkingsreserve geldt een looptijd van maximaal 10 jaar.
2. De inzet van de algemene reserve geldt alleen voor het deel dat geen onderdeel vormt van de benodigde weerstandscapaciteit, die noodzakelijk is voor het afdekken van de geïnventariseerde risico's (= surplus). De weerstandsratio is na de vorming van de dekkingsreserve minimaal 1,0. GS vormen zich een oordeel over het vermogen van de gemeente om financiële risico's op te vangen (zie paragraaf 7.3.1). GS kunnen een afwijkend oordeel vormen over het beschikbare vermogen van de gemeente om financiële risico's op te vangen.
3. De solvabiliteit is op het moment van het instellen van een dekkingsreserve groter dan 20% en blijft ook, na inzet, groter dan of gelijk aan 20%.
4. Het totaalbedrag van de te vormen dekkingsreserve moet op het moment van het besluit beschikbaar zijn in het surplus van de algemene reserve.
5. Het moment van ingaan van de inzet van de in de dekkingsreserve gestorte middelen hoeft niet het begrotingsjaar te zijn, maar kan ook een van de daaropvolgende jaren binnen de meerjarenraming zijn.
6. Na het besluit tot het instellen van een dekkingsreserve blijft het totaal van de inzet onveranderd. Wel kan de onttrekking per jaar variëren. Er kan ook worden besloten de dekkingsreserve voor het einde van de looptijd vrij te laten vallen ten gunste van de algemene reserve.
7. Bij toepassing van het surplus op grond van bovenstaande artikel moet deze worden opgenomen in het overzicht structurele reservemutaties met de onderbouwing in de bijbehorende toelichting.

Als aan een van bovenstaande voorwaarden niet is voldaan zullen GS de reserveonttrekkingen als incidentele baten aanmerken. GS toetsen dit bij instelling van een dekkingsreserve.

7.1.4 Opschuivend sluitend meerjarenperspectief

Het is mogelijk om een begroting aan te leveren waarin geen structureel en reëel evenwicht is in het begrotingsjaar, maar waarin het evenwicht zich in het laatste jaar van de meerjarenraming herstelt.

Het is echter niet wenselijk dat het herstel van het evenwicht zich steeds verder in de tijd uitstelt. Er moet sprake zijn van een perspectief waarbij het sluitend zijn van de begroting telkens een jaar dichterbij komt, totdat uiteindelijk een sluitende begroting voor het komende jaar en een sluitende meerjarenraming voor de opvolgende periode van drie jaar wordt bereikt. Het jaarlijks aanleveren van een begroting die alleen in het laatste jaar sluit wordt niet toegestaan en kan de basis zijn voor het opleggen van preventief toezicht. Dit zogenoemd opschuivend sluitend meerjarenperspectief is voor GS aanleiding om de realiteit van de ramingen nader te onderzoeken. Uiteraard zullen GS hierbij rekening houden met nieuwe feiten die van invloed kunnen zijn op de meerjarenraming.

7.2 Reëel evenwicht

Reëel evenwicht betekent dat de geraamde baten en lasten in de begroting en meerjarenraming volledig en realistisch zijn. De baten en lasten moeten met elkaar in overeenstemming zijn. De keuze om ramingen (inclusief nieuw beleid) te baseren op constante prijzen of lopende prijzen moet consistent zijn toegepast op zowel de baten als de lasten met voldoende indexering op basis van de CPI met toelichting van afwijkingen. Dit kan door verwerking in de ramingen of door het ramen van een stelpost. Als van dit uitgangspunt is afgeweken, dan moet deze afwijking in de begroting beargumenteerd zijn.
Daarnaast moet de gemeente de baten en lasten onderbouwen en de ontwikkeling daarin baseren op vastgesteld beleid en historische ontwikkelingen.

In de volgende paragrafen is een toelichting opgenomen over onze beoordeling van het reëel evenwicht.

7.2.1 Algemene uitkering

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

7.2.2 Taakstellingen, bezuinigingen, ombuigingen en onderuitputting

Taakstellingen, bezuinigingen, ombuigingen, onderuitputting en daarmee gemoeide stelposten, beoordelen GS op hardheid en haalbaarheid. Ook wordt beoordeeld of ze binnen de termijn van de raming naar verwachting gerealiseerd kunnen worden. Het is noodzakelijk dat de ramingen hiervan reëel zijn onderbouwd. Deze onderbouwing dient onder andere in te gaan op de manier waarop het te besparen bedrag bepaald is, de concrete stappen die genomen gaan worden om de besparing te realiseren en de causaliteit tussen de maatregel en de besparing. Het proces dat bij het concretiseren gevolgd gaat worden moet ook vastliggen. Bezuinigingen en ombuigingen moeten concreet en ten minste op programmaniveau zijn ingevuld.

Als naar het oordeel van GS de taakstellingen, bezuinigingen, ombuigingen of onderuitputting en daarmee gemoeide stelposten onvoldoende reëel zijn ingevuld, worden de begrotingssaldi hierop negatief bijgesteld. Ook ervaringen met eerdere maatregelen worden in de beoordeling betrokken. Deze bijstelling kan tot gevolg hebben dat de begroting en meerjarenraming naar het oordeel van GS niet structureel en reëel in evenwicht zijn.
Voor een nadere toelichting op de begrippen taakstellingen, bezuinigingen, ombuigingen, onderuitputting en stelposten wordt verwezen naar de begrippenlijst in bijlage 4.

7.2.2.1 Paragraaf taakstellingen, bezuinigingen, ombuigingen en onderuitputting

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

7.2.2.2 Taakstelling verbonden partijen

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

7.2.2.3 Bezuiniging onderhoud kapitaalgoederen

Een bezuiniging op het regulier en groot onderhoud van kapitaalgoederen wordt alleen als reëel aangemerkt, als voldoende aannemelijk is gemaakt dat de verlaging van het kwaliteitsniveau van het onderhoud niet zal leiden tot achterstallig onderhoud, kapitaalvernietiging en/of onveilige situaties. Daarnaast zal actualisatie van het beheerplan, op basis van de door de raad vastgestelde verlaging van het kwaliteitsniveau, noodzakelijk zijn (zie paragraaf 7.3.3).

7.2.2.4 Onderuitputting

De door de Commissie BBV in de notitie Structurele en incidentele baten en lasten 2026 opgenomen specifieke stelposten voor loonkosten en kapitaallasten zijn in dit GTK nader uitgewerkt. Een algemene stelpost onderuitputting is naar ons oordeel niet reëel. Toestaan van een stelpost is altijd naar het oordeel van GS.

Stelpost onderuitputting loonkosten:

Het uitgangspunt is een reële loonkostenraming, bij uitzondering kan onderuitputting loonkosten structureel worden begroot. In het geval dat de gemeente de stelpost onderuitputting loonkosten wil ramen moet de gemeente deze goed onderbouwen (op basis van de vastgestelde formatie) en laten aansluiten bij reële verwachtingen. Hierbij moet ook het verband met de raming externe inhuur en historie worden meegenomen. In de laatste jaarschijf van de meerjarenraming moet de stelpost zijn afgebouwd. Om een stelpost onderuitputting loonkosten op te nemen in de begroting is afstemming vooraf met GS noodzakelijk.

Stelpost onderuitputting kapitaallasten:

Het uitgangspunt blijft realistisch begroten. De stelpost kan alleen betrekking hebben op nieuwe investeringen waarvan de kapitaallasten ten laste van de exploitatie komen. Voor de investeringen waarvan de kapitaallasten worden gedekt uit een dekkingsreserve kapitaallasten of via een kostendekkende exploitatie riool en afval is geen stelpost mogelijk. Naar het oordeel van GS is een stelpost onderuitputting kapitaallasten uitsluitend reëel op basis van historische realisatiegegevens van de laatste twee vastgestelde jaarrekeningen en bedraagt deze maximaal 20% van de geraamde kapitaallasten van nieuwe investeringen. Als een gemeente de stelpost onderuitputting wil ramen moet de gemeente deze goed onderbouwen en laten aansluiten bij reële verwachtingen. Hierbij moet ook het verband met de investeringsplanning en historie worden meegenomen. In bijlage 2 is een rekenvoorbeeld opgenomen.

Bij de beoordeling betrekken GS een eventueel negatief structureel rekeningsaldo. Om een stelpost onderuitputting kapitaallasten op te nemen in de begroting is afstemming vooraf met GS noodzakelijk.

7.3 Financiële positie

7.3.1 Weerstandsvermogen, weerstandscapaciteit en risico's

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

7.3.1.1 Weerstandscapaciteit

Artikel 11 van het BBV verplicht gemeenten om de beschikbare weerstandscapaciteit te inventariseren. De weerstandscapaciteit is te onderscheiden in een incidentele en een structurele component.

Incidentele weerstandscapaciteit

De incidentele weerstandscapaciteit kan bestaan uit:

1. Algemene reserve
2. Onvoorzien incidenteel
3. Stille reserves
4. Incidentele begrotingsruimte

Bestemmingsreserves

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

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

1. Algemene reserve

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

Ondergrens algemene reserve

Uitgangspunt is dat de raad zelf - in het licht van zijn kaderstellende rol - een ondergrens kan bepalen voor de minimale omvang van de algemene reserve. Ten behoeve van het opvangen van tegenvallers, zoals een negatief jaarrekeningresultaat, zal namelijk altijd een buffer in stand gehouden moeten worden. Zodra GS constateren dat de algemene reserve lager wordt dan de door de gemeente vastgestelde minimale omvang, zullen zij daarover met de gemeente in gesprek gaan.

Negatieve algemene reserve
De omvang van de algemene reserve kan onvoldoende zijn om een rekeningtekort te dekken. Daardoor kan de algemene reserve een negatieve stand verkrijgen.

Wanneer dit zich voordoet, moet de gemeente deze negatieve stand binnen de termijn van de meerjarenraming wegwerken. Lukt dit niet en is er een langere periode dan vier jaar nodig en kan daardoor niet worden voldaan aan het criterium van een 'structureel en reëel evenwicht', dan is er altijd sprake van preventief toezicht.

Over de sanering van een negatieve algemene reserve maken de gemeente en GS afspraken, die zij bestuurlijk afstemmen én vaststellen.

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

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

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

4. Incidentele begrotingsruimte
Incidentele begrotingsruimte verwijst naar de middelen in de lopende begroting die geen structurele bestemming hebben en eenmalig vrijgemaakt kunnen worden om risico's af te dekken. Voorbeeld: incidenteel onvoorzien, exploitatieoverschot en overige incidentele posten.

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

1. Onbenutte belastingcapaciteit
Bij het bepalen welke mogelijkheden tot belastingheffing de gemeente heeft wordt door GS het zogenoemde belastingpakket gehanteerd. Dit betreft de ramingen aangaande de OZB, de afvalstoffen- en rioolheffingen.

Daarbij is de nog onbenutte OZB gelijk aan de belastingheffing die nog kan plaatsvinden tot het niveau dat een gemeente moet heffen om voor toelating van een zogenoemde artikel 12 aanvraag in aanmerking te kunnen komen. Bij de afvalstoffen- en rioolheffingen is de nog onbenutte belastingcapaciteit alleen de ruimte totdat 100% kostendekking is gerealiseerd. Uitgangspunt vormen de tarieven die gaan gelden in het begrotingsjaar.

2. *Onvoorzien structureel*

De post onvoorzien betreft een, op grond van het BBV, verplichte raming die hiervoor in de begroting is opgenomen. De post onvoorzien betreft de ramingen die hiervoor in de begroting, als wel in de daarbij behorende meerjarenramingen, structureel zijn opgenomen. Wettelijk is hieraan geen minimum of maximum verbonden. Veel gemeenten hebben een eigen norm voor onvoorzien ontwikkeld (bijvoorbeeld via een x bedrag per inwoner). GS gaan ervan uit dat hiervoor een reëel bedrag wordt geraamd.

3. *Structurele begrotingsruimte*

Als de begroting en de meerjarenraming structureel sluiten met een positief saldo, is er sprake van begrotingsruimte die kan worden ingezet voor het opvangen van structurele financiële tegenvallers. Daarmee is deze begrotingsruimte aan te merken als structurele weerstandscapaciteit. GS accepteren enkel de positieve begrotingsruimte die zich minimaal in zowel het begrotingsjaar als de meerjarenraming voordoet als structurele weerstandscapaciteit.

7.3.1.2 Risico's

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

Verschillende zaken kunnen zich aandienen voor een eventuele bijstelling. Bijvoorbeeld risico's die zich voordoen in een samenwerkingsverband, waarbij niet elke deelnemende gemeente het risico op dezelfde wijze opneemt of implementeert in haar paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. Hetgeen ook regelmatig voorkomt, is het voor een aantal jaren achtereen benoemen van een risico als p.m. post. Opname van pm-posten doet afbreuk aan het reëel bepalen van het weerstandsvermogen.

7.3.1.3 Norm weerstandsvermogen

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

GS kunnen de norm van de gemeente vergelijken met bijvoorbeeld de risicomatrix van de Universiteit Twente.

Tabel 3 Risicomatrix van de Universiteit Twente

Weerstandsnorm		
Waardering	**Ratio**	**Betekenis**
A	>= 2.0	Uitstekend
B	1.4 < 2.0	Ruim voldoende
C	1.0 , 1.4	Voldoende
D	0.8 < 1.0	Matig
E	0.6 < 0.8	Onvoldoende
F	< 0.6	Ruim onvoldoende

7.3.2 Financiële kengetallen

Met ingang van de begroting 2016 en de jaarrekening 2015 is het voor gemeenten verplicht (Regeling vaststelling wijze waarop kengetallen worden vastgesteld en opgenomen in begroting en jaarverslag provincies en gemeenten) een basisset van vijf financiële kengetallen op te nemen. Deze kengetallen zijn bedoeld om de gemeentelijke financiële positie inzichtelijker te maken en de vergelijkbaarheid tussen gemeenten te vergroten.

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

Bij de invoering van de kengetallen is door de wetgever een bewuste keuze gemaakt om geen norm op te leggen. Het is aan gemeenten zelf om ervoor te kiezen de kengetallen te normeren. De raad kan het college opdragen maatregelen te treffen als de gemeente de gestelde normen niet haalt.
Een kengetal, of de ontwikkeling van een kengetal, is een weerspiegeling van het gevoerde beleid. Voor GS hebben de kengetallen een signaleringswaarde. Ze kunnen worden betrokken bij het krijgen van een completer inzicht in de financiële situatie en risicopositie van een gemeente. GS hanteren dus geen normering, maar maakt zo nodig gebruik van onderstaande signaleringswaarden.

Tabel 4 Signaleringswaarden financiële kengetallen

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

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

7.3.3 Onderhoud kapitaalgoederen

De Notitie materiële vaste activa december 2020 van de Commissie BBV geeft een overzicht van alle relevante aspecten van materiële vaste activa (investeringen/kapitaalgoederen) met betrekking tot vraagstukken van begroting en verantwoording. In de notitie zijn de onderdelen investeringen, activeren, waarderen, afschrijven, onderhoud en aandachtspunten voor de financiële verordening samengebracht.

Investeringen/kapitaalgoederen

In de financiële begroting wordt op grond van artikel 20 BBV onder andere de uiteenzetting van de financiële positie, en de toelichting daarop in artikel 21 BBV, opgenomen. Daarbij moet afzonderlijke aandacht worden besteed aan de investeringen. De lasten die voortvloeien uit deze investeringen (afschrijvingslasten en rentelasten) worden in het overzicht van baten en lasten opgenomen. Dit zijn de kapitaallasten. Voor het moment van beginnen met afschrijven heeft de gemeente de keuze uit de mogelijkheden die zijn opgenomen in de notitie. De gekozen mogelijkheid wordt toegepast op alle kapitaalgoederen die gereedkomen/verworven worden.

Paragraaf onderhoud kapitaalgoederen

Doel van de paragrafen is dat onderwerpen, die versnipperd in de begroting staan, worden gebundeld, waardoor de raad inzicht krijgt. De paragrafen geven een dwarsdoorsnede van de begroting. Om vast te stellen of in de begroting en meerjarenraming sprake is van reële ramingen, vormt de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen voor GS een essentieel onderdeel van de begroting en de jaarstukken.

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

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

Om de financiële gevolgen volledig inzichtelijk te maken, is het wenselijk dat in de paragraaf per kapitaalgoed wordt aangegeven welke onderhoudsmaatregelen in de komende jaren worden verwacht en hoe deze lasten zijn verwerkt in de begroting en meerjarenraming. Dit bevordert de transparantie over de mate waarin de gemeente in staat is om het gewenste kwaliteitsniveau daadwerkelijk te realiseren binnen het beschikbare budget.

Beleidskaders

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

Beheerplannen

De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen is bij uitstek de plaats om inzicht te geven in de aanwezigheid en actualiteit van beheerplannen. Daarbij moet aangegeven worden:

- wat de geldende beheerplannen zijn;
- wat de actualiteit van de beheerplannen is (wanneer vastgesteld, looptijd);
- de financiële vertaling in de begroting;
- of er wel of geen sprake is van achterstallig onderhoud.

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

Financiële vertaling in de begroting

De in de begroting opgenomen ramingen moeten in overeenstemming zijn met het door de raad vastgestelde kwaliteitsniveau (zie bovenstaande toelichting bij 'beleidskaders'). Wanneer deze overeenstemming ontbreekt, kunnen GS het geraamde budget aanmerken als een niet reële raming. Bij het opstellen van de begroting dient duidelijk te worden aangegeven welk deel van de onderhoudslasten betrekking heeft op klein onderhoud en welk deel op groot onderhoud.

De lasten van regulier, klein onderhoud moeten in het jaar van uitvoering ten laste van de exploitatie worden gebracht.

De lasten van groot onderhoud kunnen op twee manieren verwerkt worden in de begroting/jaarrekening:

1. De lasten worden in het jaar van uitvoering direct ten laste van de exploitatie gebracht.
2. De lasten komen ten laste van een vooraf gevormde voorziening (artikel 44 lid 1c BBV). Ze worden dan gelijkmatig verdeeld over verschillende begrotingsjaren.

De hoogte van de periodieke toevoeging aan de voorziening wordt bepaald op basis van een recent (meerjarig) beheerplan. Hiermee wordt bewerkstelligd dat de lasten gelijkmatig worden verdeeld over een langere periode. De toevoeging dient minimaal gebaseerd te zijn op de onderhoudslasten die in het beheerplan zijn opgenomen voor het begrotingsjaar en voor de drie jaren van de meerjarenraming.

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

In de praktijk komt het voor, dat gemeenten onderhoudsvoorzieningen vrij (moeten) laten vallen. In de meeste gevallen omdat niet meer voldaan wordt aan de voorwaarde van het hebben van een recent beheerplan. Er zijn gemeenten die als (tijdelijke) oplossing de vrijgevallen middelen, bij resultaatbestemming, in een bestemmingsreserve groot onderhoud storten om op die manier de lasten voor groot onderhoud te kunnen blijven egaliseren over meerdere begrotingsjaren. Het BBV biedt echter alleen de mogelijkheid om onderhoudslasten structureel te egaliseren via een voorziening (artikel 44 lid 1c BBV). Het BBV biedt dus niet de mogelijkheid om onderhoudslasten structureel via een bestemmingsreserve te egaliseren[2].

De omvang van de voorziening, rekening houdend met de jaarlijkse toevoegingen, moet toereikend zijn om het toekomstig geplande groot onderhoud op elk moment in de tijd ten laste van de voorziening te kunnen brengen. Een onderhoudsvoorziening kan op basis van een geactualiseerd

[2] In de notitie structurele en incidentele baten en lasten 2026 is opgenomen: In de toelichting op de wijziging van het BBV in 2013 staat dat in principe alle toevoegingen en onttrekkingen aan reserves incidenteel van aard zijn. Dit geldt ook voor egalisatiereserves inzake bijvoorbeeld algemene uitkering, verkiezingen, jeugdzorg/sociaal domein, tarief heffingen, onderhoud of andere reserves waarmee wordt gestreefd een gesloten systeem te creëren.

beheerplan te laag zijn. Het te lage bedrag in de onderhoudsvoorziening moet worden aangevuld door de jaarlijks in de begroting geraamde stortingen zodanig te verhogen, via begrotingswijziging, zodat de voorziening over de gehele looptijd genomen weer toereikend is voor het bekostigen van de uitvoering van het onderhoud.

Indien bij het opmaken van de jaarrekening geconstateerd wordt dat er sprake is van een (per ultimo jaar verwachte) negatieve onderhoudsvoorziening dan moet er een eenmalige toevoeging plaats vinden, een negatieve voorziening is niet toegestaan. Dit is overigens de enige situatie waarin een eenmalige toevoeging ten laste van de exploitatie moet plaatsvinden.

Achterstallig onderhoud / Kapitaalvernietiging

Er kan sprake zijn van achterstallig onderhoud zonder dat dit leidt tot kapitaalvernietiging en/of onveilige situaties. Daar is sprake van wanneer de onderhoudstoestand van een kapitaalgoed lager is dan het door de raad vastgestelde kwaliteitsniveau. Wanneer dit veroorzaakt wordt door onvoldoende beschikbaar gesteld budget door de raad, is het noodzakelijk dat de raad een besluit neemt om óf meer budget beschikbaar te stellen óf het gewenste kwaliteitsniveau naar beneden bij te stellen zonder dat dit leidt tot kapitaalvernietiging en/of onveilige situaties.
Op basis van CROW advies is het uitgangspunt voor financieel toezicht (conform gehanteerd beleid Artikel 12) dat er sprake is van kapitaalvernietiging als de staat van het onderhoud niet meer voldoet aan minimaal kwaliteitsniveau C (bij onderhoud wegen), of een vergelijkbaar niveau als er een andere systematiek wordt toegepast.

In geval van achterstallig onderhoud wordt er op basis van artikel 44 lid 1 a BBV een voorziening gevormd. Deze voorziening kan gevoed worden met een onttrekking aan de algemene reserve. Het financieel inlopen van achterstallig onderhoud mag niet in de meerjarenraming worden opgelost door de achterstand financieel over meerdere jaren uit te smeren. De voorziening moet worden gevormd zodra sprake is van kapitaalvernietiging of een onveilige situatie. Het plan voor herstel moet direct worden opgenomen in de begroting, inclusief de financiële dekking.

8 OVERIGE VORMEN VAN TOEZICHT

8.1 Verordeningen

In artikel 214 Gemeentewet is bepaald dat de volgende verordeningen binnen twee weken na vaststelling moeten worden toegezonden aan GS:
- Financiële verordening (artikel 212 Gemeentewet).
- Controleverordening (artikel 213 Gemeentewet).
- Verordening inzake periodieke onderzoeken (artikel 213a Gemeentewet).

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

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

8.2 Kasgeldlimiet en renterisiconorm

Algemeen

De Wet financiering decentrale overheden (Wet fido), de Uitvoeringsregeling Financiering decentrale overheden en de Regeling schatkistbankieren decentrale overheden bevatten regels over het financieringsbeleid van openbare lichamen (provincies, gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen), hierna te noemen 'gemeente'. De nadruk ligt hierbij op de kredietwaardigheid van een gemeente en op de flexibiliteit en transparantie van het financieringsbeleid. De regels over het financieringsbeleid betreffen onder andere het aangaan van leningen, de kasgeldlimiet, de liquiditeits- en schuldpositie, de renterisiconorm en de verplichting om middelen aan te houden in rekening-courant bij het Rijk.

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

Korte financiering en kasgeldlimiet

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

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

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

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

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

- De gemeente heeft een meldplicht (uiterlijk bij de derde overschrijding) aan de toezichthouder.
- De gemeente legt de drie opeenvolgende kwartaalrapportages met een overschrijding en een plan van aanpak, om binnen de kasgeldlimiet te blijven, ter goedkeuring voor aan de toezichthouder.
- Zolang dit plan niet is goedgekeurd, dan wel blijkt dat het plan niet wordt uitgevoerd, kan de toezichthouder een aanwijzing geven om een aangepast plan in te zenden en maatregelen te treffen.
- De toezichthouder kan bepalen dat voor het aangaan van nieuwe kortlopende geldleningen voorafgaande toestemming van de toezichthouder vereist is.
- De toezichthouder kan een maximum voor de schuld in rekening-courant van de gemeente vaststellen.

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

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

Ontheffing kasgeldlimiet

Bij incidentele wijzigingen in het inkomsten- en uitgavenpatroon, bijvoorbeeld voorfinanciering van grondexploitatie, kan de toezichthouder ontheffing verlenen voor het overschrijden van de kasgeldlimiet (artikel 4 Wet fido). Dit is toegestaan voor een periode van maximaal twee kwartalen. Indien de ontheffing wordt verleend is dit met ingang van het kwartaal waarin de ontheffing is aangevraagd en dus niet met terugwerkende kracht.

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

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

Ontheffingsverzoeken moeten bij de toezichthouder worden ingediend zodra er zicht is op een dreigende overschrijding van de kasgeldlimiet. In het ontheffingsverzoek moet ten minste worden opgenomen:

- de onderbouwing waarom er een ontheffing wordt gevraagd;
- voor welk bedrag ontheffing wordt gevraagd;

- een onderbouwing van de tijdelijkheid van de overschrijding en dus voor welke periode de ontheffing wordt aangevraagd (maximaal twee kwartalen).

De toezichthouder toetst dat achteraf via de jaarrekening.

Lange financiering en de renterisiconorm

Bijna alle gemeenten hebben vaste schulden. Op het moment dat daarvoor de rente wordt aangepast, loopt de gemeente een zeker risico; hogere rente leidt tot hogere lasten. De rente wordt meestal aangepast bij herfinanciering van schuld. Het is daarom van belang dat de leningenportefeuille met een zekere meerjarige spreiding is opgebouwd. Hierdoor wordt het renterisico ingeperkt. De renterisiconorm geeft daar het kader voor.

De renterisiconorm houdt in dat de jaarlijks verplichte aflossingen en de renteherzieningen niet meer mogen bedragen dan een vastgesteld percentage van de totale lasten (inclusief toevoegingen aan reserves) van de begroting. Daarbij is sprake van een minimumbedrag om te sterke beperking van de mogelijkheden voor herfinanciering te voorkomen. De renterisiconorm is vastgelegd in de Uitvoeringsregeling Financiering decentrale overheden.

Het renterisico wordt bepaald voor de komende vier jaren. De informatie over de renterisiconorm moet worden opgenomen in de paragraaf financiering bij de begroting en het jaarverslag.
De toezichthouder toetst aan de hand van de gegevens in het jaarverslag of de gemeente de vastgestelde norm overschrijdt. Wanneer dit het geval is zal via overleg een oplossingsrichting worden afgesproken. Mocht dit onverhoopt geen resultaat opleveren dan zullen de sanctiemogelijkheden van de Wet fido worden ingezet. De toezichthouder geeft dan een aanwijzing om maatregelen te nemen om het renterisico op het begrotingstotaal te verminderen. Wanneer deze aanwijzing niet wordt opgevolgd, moet de gemeente een plan van aanpak ter goedkeuring aan de toezichthouder aanbieden. Zolang dit plan niet is goedgekeurd of niet wordt uitgevoerd kan de toezichthouder bepalen dat voor het aangaan van nieuwe leningen voorafgaande toestemming is vereist.

Ontheffing renterisiconorm

Voor de toezichthouder is het mogelijk in bijzondere omstandigheden ontheffing van de renterisiconorm te verlenen (artikel 6 Wet fido). Een ontheffingsverzoek moet worden ingediend zodra redelijkerwijs bekend is dat de norm zal worden overschreden, in dit geval tegelijk met de begroting voor het komende jaar (dus vóór 15 november voorafgaand aan het begrotingsjaar). De afwijking van de norm moet in het ontheffingsverzoek duidelijk worden gemotiveerd.

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

8.3 Herindelingen

Algemeen

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

Een wijziging van de gemeentelijke indeling geschiedt bij wet. Een herindelingswet kan worden voorbereid door de betrokken gemeenten, de provincie of door de minister van BZK. Dat het herindelingsproces is gestart blijkt uit een ondertekend raadsbesluit van de betrokken gemeente(n), maar kan ook blijken uit een besluit van GS als de provincie het initiatief tot herindeling neemt of uit een besluit van de minister van BZK. In dit GTK is de wetsvoorbereiding door de betrokken gemeenten opgenomen. In dat geval stellen de raden van de beoogde partnergemeenten het herindelingsontwerp vast. Aan het opstellen van een herindelingsontwerp gaat over het algemeen een zogenaamd 'principebesluit' (of 'intentiebesluit') van de betrokken gemeenteraden vooraf. Een principebesluit is een gelijkluidend besluit van de betrokken gemeenteraden en kent doorgaans vier elementen:

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

Herindelingsscan

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

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

Een herindelingsscan geeft onder andere inzicht in de volgende zaken:

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

Instellen preventief financieel (arhi-)toezicht

In de Wet arhi is een bijzondere vorm van financieel toezicht opgenomen. Dit preventief toezicht geldt voor gemeenten die in het kader van een herindeling worden opgeheven. Dit toezicht is daarom niet van toepassing voor de gemeente die bij een lichte samenvoeging[3] niet wordt opgeheven. Het doel van dit preventief toezicht is het voorkomen dat besluiten van op te heffen gemeente(n) de financiële positie van de nieuw te vormen gemeente op onevenredige wijze beperkt (het zogenoemde potverteren). GS voeren het preventief toezicht uit en treedt hierbij op als belangenbehartiger van de nieuw te vormen gemeente. Deze bijzondere vorm van financieel toezicht is gecreëerd, omdat de wetgever van mening is dat het financieel toezicht op basis van de Gemeentewet onvoldoende bescherming biedt aan de nieuw te vormen gemeente bij herindeling. Dit preventief toezicht is van kracht naast het financieel toezicht op basis van de Gemeentewet. Het preventief toezicht gaat van rechtswege in op de dag waarop een gemeente volgens een herindelingsontwerp, een herindelingsadvies of een voorstel van wet in aanmerking komt om te worden opgeheven.

Besluiten die goedkeuring behoeven

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

Op grond van artikel 21 Wet arhi kunnen GS categorieën van besluiten aanwijzen die de goedkeuring behoeven. De in dit kader aangewezen besluiten kunnen zonder goedkeuring van GS niet worden uitgevoerd. De gemeente dient (voor zover nodig) partijen die betrokkenen zijn bij zo'n besluit erop te wijzen dat het besluit goedkeuring van GS behoeft en pas na deze goedkeuring uitgevoerd kan worden. In de regel zijn dit besluiten die kunnen leiden tot:

- Nieuwe uitgaven.
- Verhoging van bestaande uitgaven.
- Verlaging van bestaande inkomsten.
- Vermindering van vermogen.

GS stellen nadrukkelijk dat de raden van gemeenten die worden opgeheven hun verantwoordelijkheid voor een structureel sluitende begroting behouden ook nu GS in de besluitvorming is betrokken.

Bij een herindelingstraject worden de besluiten binnen de genoemde categorieën afgestemd met de beoogde fusiepartners. De op te heffen gemeente(n) legt daartoe deze besluiten ter afstemming voor aan alle betrokken gemeenten. Dit doet zij voordat daarover haar eigen besluitvorming plaatsvindt. Het resultaat van deze afstemming maakt onderdeel uit van de uiteindelijke besluitvorming over het besluit door de raad van de op te heffen gemeente. 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.

[3] Bij een "lichte" samenvoeging wordt ten minste één van de betrokken gemeenten niet opgeheven en worden de andere betrokken gemeenten wel opgeheven en samengevoegd met de niet op te heffen gemeente. De rechtsgevolgen die zijn verbonden aan opheffing blijven voor de niet op te heffen gemeente achterwege. Er is bij lichte samenvoeging sprake van twee aanvullende criteria. Er is overeenstemming tussen de betrokken gemeenten over toepassing van de variant 'lichte samenvoeging', blijkend uit een eensluidend vastgesteld herindelingsontwerp en er zijn afspraken over de rechtspositie van het personeel, waarbij zoveel mogelijk wordt voorkomen dat de medewerkers van de op te heffen gemeente(n) in een nadeliger positie verkeren dan de medewerkers van de niet op te heffen gemeente.

Uitgangspunt is dat de instemming gebeurt door hetzelfde orgaan dat het besluit heeft genomen. Dit orgaan kan dit delegeren. In gevallen dat niet blijkt dat onderling is afgestemd, kunnen GS ertoe overgaan het besluit zelf aan de desbetreffende fusiegemeenten voor te leggen.

Beoordelen besluiten

GS beoordelen de ingezonden besluiten op grond van de eigen verantwoordelijkheid als belangenbehartiger van de nieuw te vormen gemeente. Daarom zullen de besluiten die leiden tot verarming van de gemeente doorgaans geen goedkeuring krijgen, omdat deze in strijd zijn met het financieel belang van de nieuw te vormen gemeente. Te allen tijde beoordelen GS of er op een aanvaardbare wijze in dekking is voorzien. Hierbij geldt voor de inzet van het surplus van de algemene reserve dat de gemeente niet alleen aantoont dat aan de voorwaarden is voldaan (zie paragraaf 7.1.3.1) maar ook aantoont dat de inzet in het belang is van de nieuwe gemeente en financieel gezien verantwoord is. De inzet kan betrekking hebben op een jaarschijf waarin de gemeente al is opgeheven. De verantwoording bestaat dan ook uit onderbouwde maatregelen die de nieuwe gemeente kan nemen om de inzet te voorkomen. De inzet verdient apart overleg voor overeenstemming tussen de fusiepartners. GS beoordelen de inzet ieder jaar opnieuw en besluiten ieder jaar opnieuw over goedkeuring van de inzet. Om de inzet van het surplus van de algemene reserve op te nemen in de begroting of meerjarenraming is afstemming vooraf met GS noodzakelijk.

Bij de beoordeling van deze besluiten zullen GS uitgaan van de navolgende criteria:
- Onvoorzien.
- Onuitstelbaar.
- Onontkoombaar.
- Overeenstemming tussen fusiepartners.
- Dekking verzekerd.

Deze criteria gebruiken GS om te toetsen of de besluiten in het belang van de nieuw te vormen gemeente zijn, waarbij als uitgangspunt geldt dat reguliere ontwikkelingen in de betrokken gemeente en de gemeenten/ organisaties waarmee de gemeente een samenwerkingsverband heeft niet worden geblokkeerd. Naar mate de datum van herindeling nadert, zal aan deze criteria steeds meer gewicht worden gehangen.

Het beoordelingsbeleid kort voor de herindeling verdient een bijzondere vermelding. Dit beleid houdt in, dat in de periode gelegen tussen de besluitvorming over de herindelingswet in de Tweede Kamer en Eerste Kamer en de datum van ingang van herindeling ook de navolgende aspecten bij de beoordeling worden betrokken. GS zullen nagaan of het besluit niet kan worden uitgesteld dan wel vermeden. Besluiten tot uitgaven met een meer ingrijpend karakter en/of van aanzienlijke omvang komen dan in het algemeen niet voor goedkeuring in aanmerking. Ook wordt de behandeling van besluiten die worden ingezonden in de laatste maand voordat de herindeling ingaat opgeschort tot na de herindeling, om aan de nieuwgevormde gemeente te vragen of het verzoek om goedkeuring gehandhaafd blijft of wordt ingetrokken.

Begroting nieuwe gemeente

Voor een nieuwe gemeente (die ontstaat uit twee of meer opgeheven gemeenten) en ook voor een gemeente die grote gebiedsdelen verliest of verkrijgt, is het opstellen van de begroting niet eenvoudig. Een tijdige opstelling heeft prioriteit boven een begroting die tot in detail aan alle voorschriften voldoet. Hoe eerder in het herindelingsproces is begonnen met het harmoniseren van het financieel beleid (bijvoorbeeld afschrijvingsmethodiek, uitgangspunten algemene uitkering, onderhoud kapitaalgoederen), hoe gemakkelijker de eerste begroting kan worden opgesteld. In verband met de vele onzekerheden, die de eerste begroting van een nieuwgevormde gemeente bevat, is de eerste

begroting doorgaans beperkt tot bestaand beleid. Nieuw beleid kan terughoudend worden geraamd of in een stelpost worden opgenomen, zodat aanwending later in het jaar kan plaatsvinden. Omdat de nieuw gekozen raad pas vanaf de herindelingsdatum bevoegd is om lasten, baten en investeringen te autoriseren, is het niet mogelijk de begroting vóór ingang van de herindeling vast te stellen. Dit betekent, dat de nieuwe gevormde gemeente voor het eerste begrotingsjaar onder preventief financieel toezicht staat wegens overschrijding van de inzendtermijn van de begroting (artikel 203 lid 2 sub a Gemeentewet).

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

Beëindiging toezicht

Het arhi-toezicht vervalt op de datum van herindeling of de datum waarop de Minister van BZK bepaalt dat het toezicht is vervallen. Als het bijzonder toezicht eindigt gedurende een begrotingsjaar, dan blijft het toezicht op basis van de Gemeentewet (financieel toezicht) voor het begrotingsjaar van kracht. Wanneer de vorm van toezicht preventief is, vanwege het ontbreken van structureel en reëel begrotingsevenwicht, behoeven de begroting en begrotingswijzigingen (nog steeds) de goedkeuring van GS.

8.4 Artikel 12 Financiële-verhoudingswet

Regeling aanvullende uitkering gemeentefonds

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

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

De regeling bevat ook enkele beleidsregels die de ministers van BZK en Financiën zullen hanteren bij het beslissen op een verzoek omtrent een aanvullende uitkering. Deze regels strekken ertoe dat bij de besluitvorming géén honorering plaatsvindt van financieel beleid van de gemeente dat heeft geleid of kan leiden tot een verzwakking van de financiële positie van de gemeente.

De regels beogen tevens te bewerkstelligen dat gemeenten die een aanvullende uitkering willen ontvangen, en gemeenten die zo'n uitkering ontvangen, het niveau van eigen inkomsten op een redelijk peil brengen en respectievelijk op dit peil houden.

Verslag van GS

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

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

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

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

Het verslag van GS vormt voor de artikel 12-inspecteur bij het ministerie van BZK achtergrondinformatie bij het te verrichten onderzoek. Bij een eerste aanvraag van een aanvullende uitkering door een gemeente zal het verslaguitgebreider zijn. Bij eventueel daaropvolgende jaren kunnen GS zich beperken tot het redelijk peil van de eigen heffingen en actuele ontwikkelingen. Over de jaren waarover een gemeente een aanvullende uitkering zal ontvangen wordt ook verslag gedaan van de mate waarin in de gemeente sprake is van een aanmerkelijke verbetering van de financiële positie. Daarnaast wordt ingegaan op de wijze waarop de gemeente zich heeft gehouden aan de van toepassing zijnde voorschriften.

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

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

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

BIJLAGEN

1. Toelichting op het risicomodel

Algemeen

In het GTK 2020 en de ATT is aangegeven dat de toezichthouders (financieel toezicht) een werkwijze ontwikkelen met behulp waarvan proportioneel en risicogericht toezicht kan worden uitgeoefend. Dit voornemen sluit aan bij het antwoord van het kabinet aan de 2e Kamer over de ontwikkeling van de criteria voor het financieel toezicht.

Vanuit dit gezichtspunt is een risicomodel ontwikkeld waar de provincies al enige ervaring mee hebben opgedaan. Het risicomodel wordt primair als een (intern) hulpmiddel voor de toezichthouder gebruikt. Het model zal verder worden doorontwikkeld.

Het uitgangspunt is dat er zoveel mogelijk informatie uit de (openbare) stukken van de gemeenten wordt benut. In gevallen dat dat niet zo is en aanvullende gegevens noodzakelijk zijn, wordt alsnog contact gezocht met betreffende gemeente.

De optelsom van de indicatoren geeft inzicht in het risicoprofiel van gemeenten. Onderstaand zijn de (huidige) indicatoren uit het risicomodel aangegeven:

Structureel en reëel evenwicht

1 Structureel begrotingsresultaat N
2 Structureel begrotingsresultaat N+1
3 Structureel begrotingsresultaat N+2
4 Structureel begrotingsresultaat N+3
5 Structureel resultaat jaarrekening N-2
6 Lasten (totaal) sociaal domein hoger of lager dan geraamd in laatste jaarrekening

Onderhoud Kapitaalgoederen

7 Aantal actuele beheerplannen (wegen, kunstwerken en gebouwen)
8 Achterstallig onderhoud (ja/ nee, herstelplan?)
9 Lasten beheerplannen correct geraamd in begroting?

Taakstellingen, Bezuinigingen en Ombuigingen

10 Taakstellingen, Bezuinigingen en Ombuigingen (opgave gemeente)

Weerstandsvermogen

11 Weerstandsratio (oordeel gemeente)
12 Risicobedrag per inwoner (vergeleken met gemiddelde provincie/landelijk)
13 Algemene reserve per inwoner (vergeleken met gemiddelde provincie/landelijk)

Kengetallen

14 Netto schuldquote
15 Solvabiliteitsratio
16 Onbenutte belastingcapaciteit (wendbaarheid)(OZB, Afval en Riool)

Grondexploitaties

17 Kengetal grondexploitaties
18 Nog te maken kosten grondexploitaties

19 Nog te realiseren opbrengsten grondexploitaties

Verbonden partijen

20 Structurele lasten (bijdrage aan) verbonden partijen

2. Rekenvoorbeeld onderuitputting kapitaallasten

De norm van de maximale toegestane onderuitputting kapitaallasten van 20% is gebaseerd op een analyse van de IV3-rapportages van alle Nederlandse gemeenten voor de kostensoort afschrijvingen over de jaarrekening 2024 ten opzichte van de begroting 2024. Deze is aangevuld met de rentecomponent en de inschatting van de investeringen in rioleringswerken en investeringen gedekt door bestemmingsreserves kapitaallasten.

Voor de berekening van de onderuitputting kapitaallasten gaan we uit van nieuwe investeringen van het begrotingsjaar B-1. Aangenomen mag worden dat eerdere investeringen zijn gerealiseerd of opnieuw zijn gepland.

Op de volledige kapitaallasten dienen de bijdrage uit de reserve kapitaallasten en de afwijkingen op kapitaallasten van riool- en afvalinvesteringen welke indirect worden gedekt via egalisatie-voorzieningen, gecorrigeerd te worden.

Afhankelijk van het gekozen startmoment van afschrijving (meeste gemeenten gebruiken de methodiek: afschrijving start in het sjaar na de investering) zijn de nieuwe kapitaallasten van begrotingsjaar B gebaseerd op de investeringen van begrotingsjaar B-1. Door vertraging in de uitvoering van investeringen in begrotingsjaar B-1 treedt onderuitputting op in de nieuwe kapitaallasten begrotingsjaar B. Het is niet aannemelijk dat deze onderuitputting van begrotingsjaar B-1 ook in latere begrotingsjaren optreedt en daarmee een structureel karakter krijgt. Dat geldt wel voor de investeringen uit begrotingsjaar B welke door vertraging in de uitvoering kunnen leiden tot onderuitputting kapitaallasten in het begrotingsjaar B+1. Idem ook voor latere investeringsjaren.

Fictief investeringsplan 2026-2030

Uitgangspunten:

- Gemiddelde afschrijvingsduur van 20 jaar
- Rente van 3%
- Afschrijving start in het jaar volgend op het investeringsjaar
- Rente in het investeringsjaar is ½ * 3% (aanname: investeringen worden gedurende het gehele jaar gestart)

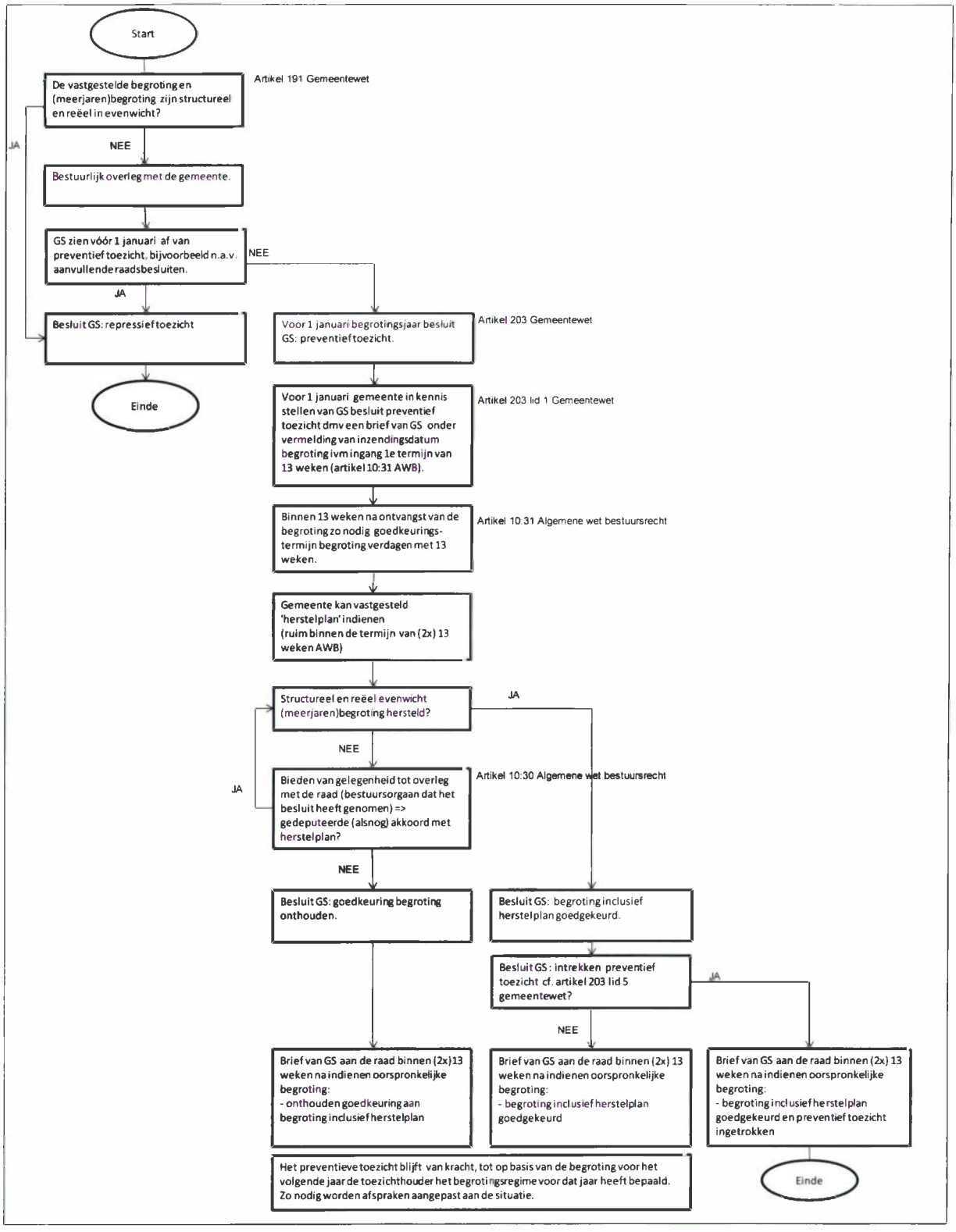
Jaar	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**
Investeringen	20.000.000	18.000.000	30.000.000	25.000.000	42.000.000
Waarvan ten laste van reserve kapitaallasten	-2.000.000	-3.000.000	-4.000.000	-4.500.000	-5.000.000
Waarvan ten laste van gesloten riool/afvalexploitatie	-2.000.000	-2.000.000	-2.500.000	-3.000.000	-3.500.000
Resterende investeringen	16.000.000	13.000.000	23.500.000	17.500.000	33.500.000

Programmabegroting	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**2031**
Afschrijving volgend uit vorig investeringsjaar		800.000	650.000	1.175.000	875.000	1.675.000
Rente volgend uit vorig investeringsjaar		480.000	390.000	705.000	525.000	1.005.000
Rente uit lopend investeringsjaar	240.000	195.000	352.500	262.500	502.500	0
Totaal kapitaallasten investeringen *B-1*		1.475.000	1.392.500	2.142.500	1.902.500	2.680.000
Maximale onderuitputting à 20%		**295.000**	**278.500**	**428.500**	**380.500**	**536.000**

Toelichting:

- *De investeringen 2026 (netto € 16 miljoen) leiden tot kapitaallasten in 2027 van € 1.475.000;*
- *De investeringen 2027 (netto € 13 miljoen) leiden tot kapitaallasten in 2028 van € 1.392.500;*
- *De investeringen 2028 (netto € 23,5 miljoen) leiden tot kapitaallasten in 2029 van € 2.142.500;*
- *De investeringen 2029 (netto € 17,5 miljoen) leiden tot kapitaallasten in 2030 van € 1.902.500;*
- *De toegestane onderuitputting bedraagt maximaal 20% van de nieuwe investeringen van het vorige boekjaar. De onderuitputting werkt niet cumulatief door en moet worden onderbouwd op basis van de laatste twee jaarrekeningen.*

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



4. Begrippenlijst

Begrip	Uitleg
Achterstallig onderhoud	Onderhoud dat niet op tijd is uitgevoerd, waardoor een onderhoudsrichtlijn is overschreden en niet (meer) wordt voldaan aan het door de raad vastgestelde kwaliteitsniveau. Achterstallig onderhoud kan leiden tot schade en / of onveilige situaties, hetgeen vaak leidt tot hogere herstelkosten.
Algemene reserve	Eigen vermogensbestanddeel waaraan door de raad nog geen bestemming is gegeven.
Begrotingsanalyse	De gemeente kan een vergelijking maken van haar uitgaven en die van een andere gemeente of gemeenten. Hiervoor is een digitaal rekenblad beschikbaar via: : www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2016/04/28/begrotingsanalyse-2016 Gemeenten kunnen deze zelf invullen.
Begrotingsscan	GS maken – in samenwerking met de gemeente - een begrotingsscan, gebaseerd op data van de gemeente en het ministerie van BZK. Zij beoordelen de financiële situatie en doen aanbevelingen voor verbetering. Alleen gemeenten die door hun financiële positie onder preventief toezicht staan van de provincie kunnen deze scan aanvragen.
Berichtenbox	Een persoonlijk, beveiligde brievenbus voor digitale post van overheidsorganisaties.
Bestemmingsreserves kapitaallasten	Bestemmingsreserves voor het dekken van kapitaallasten van reeds gerealiseerde of nog te realiseren investeringen. De omvang van de reserve moet bij besluitvorming voldoende zijn om (een deel van) de kapitaallast gedurende de gehele afschrijvingstermijn te dekken.
Bezuinigingsmaatregelen	Lasten verlagende maatregelen om een begrotingstekort weg te werken. Een bezuiniging is iets wat al rechtstreeks op de lasten van de begroting wordt verwerkt. In de begroting zijn deze bezuinigingen op programmaniveau verwerkt.
Budgetrecht	De bevoegdheid om financiële middelen beschikbaar te stellen. Door de begroting vast te stellen geeft bijvoorbeeld de raad het college toestemming om geld uit te geven aan de afgesproken activiteiten.
Checks and balances	Systeem waarbij bevoegdheden over verschillende organen worden verspreid en ieder orgaan over de uitoefening van zijn bevoegdheden verantwoording verschuldigd is aan een ander orgaan.
Dekkingsmiddelen	Middelen die worden gegenereerd c.q. aangewend om de lasten in de begroting op te vangen.
Dringende spoed	Verplichtingen zijn aangegaan zonder vooraf verkregen goedkeuring van GS. Het gaat hier om uitgaven waarbij voorafgaande toestemming van GS niet tijdig mogelijk was (Art. 209 Gemeentewet).
Financiële functie	Alles wat van belang is voor de wijze waarop gemeenten omgaan met hun financiële middelen, zoals de beleidsbegroting, financiële begroting, meerjarenraming, de productenraming, het jaarverslag en de jaarrekening, de treasuryfunctie, de planning en control, de kostprijzen, de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid.
Financiële kengetallen	Getallen waarmee inzicht verkregen kan worden in de financiële positie van een gemeente.
Financiële positie	Het vermogen van een gemeente in relatie tot de exploitatie, met inachtneming van de risico's. Belangrijk daarbij is dat het bij de financiële positie uitdrukkelijk gaat om het beeld van de financiën van de gemeente in het recente verleden (rekeningen) en over het begrotingsjaar en de daarop volgende jaren (meerjarenraming)

Begrip	Uitleg
Geïnventariseerde risico's	In kaart gebrachte kansen op gevaar of schade met financieel gevolg van substantiële omvang.
Gekwantificeerde risico's	Het totaal van de financiële gevolgen van de kansen op gevaar of schade
Groot Onderhoud	Uitvoering van correctieve maatregelen, als gevolg van slijtage na een langere periode van gebruik, om een object in goede staat (op een vooraf bepaald kwaliteitsniveau) te houden of te brengen. Groot onderhoud dient zich in de regel aan, is daarom vaak gepland, is veelal ingrijpend van aard en betreft een groot of belangrijk deel van het object.
Herstelplan	Een beschrijving van de maatregelen die getroffen worden om een bepaald doel (bijvoorbeeld oplossen van een financieel probleem of een begrotingstekort) te bereiken. Het plan geeft tevens aan binnen welke periode dit gebeurt.
Incidentele baten	De aard van de begrotingspost is altijd leidend voor het al dan niet incidentele karakter ervan. Een hulpmiddel bij het bepalen van het karakter van de begrotingspost is de tijdsduur. Incidentele baten zijn posten die het begrotingssaldo incidenteel beïnvloeden. Baten die zich drie jaar of minder voordoen kunnen worden gekwalificeerd als incidenteel, maar kunnen ook structureel van aard zijn. Lasten die zich vier jaar of langer voordoen zijn in beginsel structureel van aard. De scheidslijn tussen drie jaar of langer is een hulpmiddel bij het bepalen of er sprake is van structureel of incidenteel; de soort of de eigenschap van een begrotingspost van het taakveld gaat altijd boven dit hulpmiddel.
Incidentele lasten	De aard van de begrotingspost is altijd leidend voor het al dan niet incidentele karakter ervan. Een hulpmiddel bij het bepalen van het karakter van de begrotingspost is de tijdsduur. Incidentele lasten zijn posten die het begrotingssaldo incidenteel beïnvloeden. Lasten die zich drie jaar of minder voordoen kunnen worden gekwalificeerd als incidenteel, maar kunnen ook structureel van aard zijn. Lasten die zich vier jaar of langer voordoen zijn in beginsel structureel van aard. De scheidslijn tussen drie jaar of langer is een hulpmiddel bij het bepalen of er sprake is van structureel of incidenteel; de soort of de eigenschap van een begrotingspost van het taakveld gaat altijd boven dit hulpmiddel.
Intensiever financieel toezicht	Het verzwaren van het toezicht door GS, zowel inhoudelijke als procedureel, op het structureel in evenwicht zijn van de begroting en de jaarstukken van de gemeente.
Investeringsbudgetten	Het bedrag dat beschikbaar gesteld wordt om investeringen te doen waarvan het nut zich over meerdere jaren uitstrekt.
Inzendtermijnen	De periode waarbinnen financiële stukken, op basis van de Gemeentewet, ingezonden dienen te worden aan GS.
Klein onderhoud	Preventieve maatregelen en dagelijkse reparaties die noodzakelijk zijn om het object in goede, werkende en veilige staat te houden tegen een van te voren vastgesteld kwaliteitsniveau.
Kwaliteitsniveau van het onderhoud	Een maat (norm) voor de staat van onderhoud waarop een kapitaalgoed zich moet bevinden.
Lokale heffingen	Retributies en eigen belastingen die de gemeente ontvangt op basis van publiekrechtelijke regels, zoals bijvoorbeeld onroerende zaakbelasting, leges, rioolheffing en afvalstoffenheffing.
Materiële vaste activa	Investeringen met een meerjarig economisch nut of met een meerjarig maatschappelijk nut.

Begrip	Uitleg
Onderuitputting	Er is sprake van onderuitputting wanneer er minder lasten worden gerealiseerd dan begroot. Dit wordt ook wel onderschrijding van de begroting genoemd. Artikel 189, lid 2, van de Gemeentewet bepaalt dat de begroting structureel en reëel sluitend hoort te zijn. Vanuit dit uitgangspunt wordt het opnemen van een algemene stelpost voor onderuitputting niet wenselijk geacht, omdat dit kan wijzen op een te weinig realistische raming. Specifieke stelposten onderuitputting kunnen daarentegen passend zijn, mits zij goed zijn onderbouwd en aansluiten bij reële verwachtingen. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van historische patronen ter ondersteuning van de onderbouwing.
Onontkoombaar en onuitstelbaar	Hieraan wordt voldaan wanneer: - er sprake is van een wettelijke verplichting, of - uitstel leidt tot aansprakelijkheidsstelling of kapitaalvernietiging, of - toekomstige onvermijdbare uitgaven worden voorkomen.
Ombuigingen	Bijstelling van de ramingen op grond van beleidsinhoudelijke overwegingen. Een ombuiging heeft geen gevolgen voor de hoogte van de totale begroting, maar kan wel budgettaire gevolgen hebben op programma- of taakveldniveau.
Onderhoud kapitaalgoederen	Het systematisch aan de hand van beheerplannen onderhouden van in de gemeente aanwezige kapitaalgoederen.
Opschuivend sluitend meerjarenperspectief	In de Gemeentewet is bepaald dat een meerjarenraming voor (tenminste) de drie jaren volgend op het begrotingsjaar wordt opgesteld. Als het begrotingsjaar geen structureel en reëel evenwicht laat zien, moet aannemelijk worden gemaakt dat het evenwicht uiterlijk in het derde jaar van de meerjarenraming door de gemeente tot stand kan worden gebracht. Het is daarom in beginsel voor GS niet acceptabel als ieder jaar opnieuw een meerjarenraming wordt opgesteld waarbij er uitsluitend in het laatste jaar weer evenwicht is.
Preventief toezicht	Wanneer de begroting niet aan de wettelijke criteria voor structureel en reëel evenwicht voldoet, is er sprake van preventief toezicht. In dat geval behoeven de begroting en de daarop volgende wijzigingen vooraf de goedkeuring van GS.
Prijscompensatie	In het kader van reëel ramen moet, als een gemeente de algemene uitkering op basis van lopende prijzen heeft geraamd, aan de lastenkant van de meerjarenraming rekening worden gehouden met een mutatie van de prijsontwikkeling van tenminste het in de gehanteerde circulaire genoemde Bruto Binnenlands Product.
Reconstructie van een weg	Maatregelen om de verharding en de inrichting van de weg aan te passen aan de huidige (hogere) eisen.
Reëel evenwicht	Met reëel evenwicht wordt bedoeld dat de geraamde baten en lasten in de begroting en meerjarenraming volledig en realistisch zijn.
Repressief toezicht	Wanneer de begroting aan de wettelijke criteria voor structureel en reëel evenwicht voldoet en tijdig is ingezonden, is er sprake van repressief toezicht. Dit is de standaardvorm van toezicht en houdt in dat de begroting en de begrotingswijzigingen direct uitgevoerd kunnen worden (rechtskracht krijgen), zonder afhankelijk te zijn van een voorafgaande goedkeuring van GS.
Realiteit van de ramingen	Bij de toets of het realiteitsgehalte van de ramingen voldoende is, spelen diverse aspecten een rol. Zo is bijvoorbeeld voor de toetsing van het realiteitsgehalte het verschil tussen vorige begrotingen en de jaarrekeningen van belang. Onder- of overschatten is een belangrijk signaal voor GS.

Begrip	Uitleg
Risicogericht en proportioneel toezicht	GS bepalen aan de hand van de bij de gemeente door hem geconstateerde risicovolle zaken hoeveel (extra) aandacht een gemeente naar zijn oordeel nodig heeft. De intensiteit van het onderzoek en het contact met de gemeente wordt daarop afgestemd.
Risico-inventarisatie	Een overzicht van de kansen van een positieve of een negatieve gebeurtenis van materieel belang.
Risicomanagement	De gestructureerde beheersing van het risico, dat een organisatie om financiële dan wel niet financiële redenen de beleidsdoelen niet of niet volledig realiseert, dan wel slechts met niet-begrote kosten en/of niet binnen de geplande tijd.
Signaleringswaarde	Het door GS gehanteerde criterium om een kengetal te wegen.
Stelpost	Begrotingspost waarvan de concretisering nog moet worden uitgewerkt.
Structureel en reëel evenwicht (SRE)	Deze situatie is aan de orde als, uitgaande van het bestaande beleid en inclusief nieuw aanvaard beleid, - alle structurele lasten tenminste worden gedekt door structurele baten en - incidentele lasten worden gedekt door incidentele baten of structurele baten.
Taakstelling	Opdracht tot bezuinigingen, terwijl (nog) geen concrete maatregelen zijn genomen. Pas op langere termijn worden de positieve financiële effecten verwacht.
Termijnoverschrijding	De situatie waarbij de gemeente niet in staat is om de verplicht toe te zenden financiële stukken aan te leveren bij GS binnen de daartoe gestelde termijnen of vóór de daartoe vastgestelde data.
Toezichtcriterium structureel en reëel evenwicht	De begroting is structureel en reëel in evenwicht. De structurele baten dekken in het begrotingsjaar de structurele lasten en de ramingen zijn realistisch. Als de begroting niet structureel en reëel in evenwicht is, dan moet aannemelijk zijn gemaakt dat dit evenwicht uiterlijk in het laatste jaar van de meerjarenraming tot stand wordt gebracht.
Transparant	Van tevoren is helder wat GS van de gemeente verwacht en wat de gemeente van GS kan verwachten.
Uitkering Artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet	Een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds, die op grond van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet voor één of meerdere jaren door de beheerders van het gemeentefonds wordt verstrekt, op verzoek van een gemeente waarvan de algemene middelen aanmerkelijk én structureel tekort schieten om in de noodzakelijke behoefte te voorzien, terwijl de eigen inkomsten van die gemeente zich op een redelijk peil bevinden.
Vakberaad Gemeentefinanciën	Het ambtelijk overlegorgaan van de gezamenlijke toezichthouders (provincies en BZK) en vertegenwoordigers van de VNG en ROB. Hier vindt ook de landelijke afstemming van het financieel toezicht plaats.
Verbeterplan	Een beschrijving van de maatregelen die getroffen worden om een bepaald doel te bereiken. Het plan geeft tevens aan binnen welke periode dit gebeurt.
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 beschikbare weerstandscapaciteit en de risico's. Het weerstandsvermogen geeft de verhouding tussen deze twee onderdelen aan.
Weerstandscapaciteit, incidenteel	Het vermogen om onverwachte eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen, zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van taken op het geldende niveau.
Weerstandscapaciteit, structureel	Het vermogen om onverwachte tegenvallers structureel in de lopende begroting op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van de bestaande taken.



provincie Drenthe

Provincie Flevoland

Provinsje Fryslân

provincie Gelderland

provincie groningen

provincie Limburg

Provincie Noord-Brabant

Provincie Noord-Holland

provincie Overijssel

Provincie Utrecht

Provincie Zeeland

provincie Zuid-Holland