



Aan:

De raad van de gemeente Oudewater
Postbus 100
3420 DC OUDEWATER

DATUM	26 november 2015	TEAM	BIN (Financieel Toezicht Lokale Overheden)
NUMMER	8173F5F7	REFERENTIE	J.C. van Yperen
UW BRIEF VAN		DOORKIESNUMMER	06-52769455
UW NUMMER		E-MAILADRES	john.van.yperen@provincie-utrecht.nl
BIJLAGE	3	ONDERWERP	Toezichtbeslissing 2016: uitnodiging bestuurlijk overleg
	- hoofdstuk 1 blz. 8 t/m 12, Beleidskader Financieel toezicht 2014		
	- Financieel overzicht begroting 2016- 2019 (bepaling structureel en reëel saldo)		
	- Financieel overzicht historisch perspectief vanaf 2012		

Geachte raad,

Wij hebben met inachtneming van de betreffende bepalingen van de Gemeentewet en met toepassing van ons vastgestelde Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2014 de door u vastgestelde programmabegroting 2016 en de meerjarenraming 2017-2019 beoordeeld, met het oog op de door ons college te nemen toezichtbeslissing 2016.

Naar aanleiding van deze beoordeling concluderen wij dat uw programmabegroting 2016 evenals de meerjarenraming 2017 - 2019 op dit moment (nog) niet in evenwicht is. Onder "evenwicht" wordt verstaan "structureel en reëel evenwicht", nader toegelicht in ons Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2014. De onderbouwing van deze conclusie, waarin aangegeven op welke onderdelen de toezichthouder van uw gemeente de begrotingssaldi 2016 - 2019 heeft gecorrigeerd, doen wij u hierbij ter kennisneming toekomen.

Als uw begroting 2016-2019 ongewijzigd blijft op de punten in de bijlage (financieel overzicht begroting 2016-2019), zien wij ons genoodzaakt uw gemeente met toepassing van artikel 203, lid 1 en 3 voor het jaar 2016 om financiële redenen onder preventief toezicht te plaatsen. In hoofdstuk 1 van ons Beleidskader Financieel Toezicht 2014 zijn de gevolgen van het onder preventief toezicht stellen beschreven. Een afschrift van dit hoofdstuk doen wij u eveneens u hierbij ter kennisneming toekomen.

Alvorens wij als toezichthouder zullen overgaan tot een definitieve besluitvorming gaan wij hierover met uw raad in overleg, gelet op artikel 10:30; lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht.

De datum en tijdstip van dit bestuurlijk overleg zal in overleg met uw griffier nader worden vastgesteld. De voorgestelde toezichtbeslissing voor uw gemeente zal in dit bestuurlijk overleg verder worden toegelicht. Graag horen wij tijdens dit overleg van u welke bereidheid er is om binnen korte termijn te zorgen voor concrete maatregelen om alsnog tot een begroting te komen die structureel en reëel in evenwicht is. Ook wordt u in de gelegenheid gesteld uw zienswijze op het voorgenomen besluit kenbaar te maken. Daarna zullen wij een uiteindelijke beslissing nemen om uw gemeente voor 2016 al dan niet onder het preventief toezicht te stellen vanwege financiële redenen.

Graag bieden wij u aan om voorafgaand aan het bestuurlijk overleg reeds in gesprek te gaan met een vertegenwoordiging van uw raad om te overleggen over de ontstane situatie. Mocht u op dit aanbod in willen gaan kan uw griffie contact met ons opnemen voor het plannen van deze afspraak.

Een afschrift van deze brief hebben wij verzonden aan het college van B&W van uw gemeente.

Hoogachtend,
Gedeputeerde Staten van Utrecht,
namens hen,



mr. J. Verbeek-Nijhof
Gedeputeerde Mobiliteit, Financiën, Water en Integraal Gebiedsprogramma

GEMEENSCHAPPELIJK FINANCIËEL TOEZICHTKADER

Kwestie van evenwicht!



Vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Utrecht
8 april 2014

Vormen van toezicht

Bij financieel toezicht gelden twee vormen van toezicht:

- repressief en preventief toezicht.

Repressief toezicht

Repressief toezicht is de standaard. Deze vorm van toezicht houdt in dat de begroting en begrotingswijzigingen direct uitgevoerd kunnen worden (rechtskracht krijgen) zonder afhankelijk te zijn van een voorafgaande goedkeuring van GS. Natuurlijk dient wel te worden voldaan aan andere voorwaarden zoals regels m.b.t. aanbesteding en andere relevante regelgeving.

Meerjarig repressief toezicht.

Als gevolg van de in Limburg uitgevoerde toezichtpilot is daar op dit moment een werkwijze geïmplementeerd, waarbij gewerkt wordt met de mogelijkheid een uitspraak te doen over een meerjarige vorm van repressief toezicht (voor maximaal 4 jaar). Hieraan ten grondslag ligt een diepgaand (periodiek) onderzoek naar de financiële positie en de financiële functie bij de gemeente. Voorts monitort Limburg jaarlijks om te bezien of de uitspraak gehandhaafd kan blijven, dan wel daarop terug gekomen moet worden in verband met verslechtering van de financiële positie.

Preventief toezicht.

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

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

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

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

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

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

Vanuit de wet

Begroting

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

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

meerjarenraming) een wijziging ondergaat, dan worden de daarmee samenhangende baten en lasten in de jaarbegroting niet als incidenteel aangemerkt.

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

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

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

Verder gaat de toezichthouder na hoe het formele evenwicht¹ op de begroting zich verhoudt met het structurele en reële evenwicht. Daartoe zal de toezichthouder voor zijn eigen oordeel het geraamde resultaat, zowel voor de begroting als voor de meerjarenraming, kunnen corrigeren voor incidentele posten. Bijvoorbeeld, toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves worden altijd als een incidenteel beschouwd, tenzij het gaat om onttrekkingen uit dekkingsreserves².

Een belangrijk document voor de beeldvorming van de toezichthouder in dit verband is het overzicht van incidentele baten en lasten, dat bij de financiële begroting moet worden aangeleverd³. Een dergelijk overzicht dient per programma zowel voor het begrotingsjaar als voor de meerjarenramingen te worden opgesteld. Een (beknopte) toelichting daarbij zal de informatiewaarde verhogen.

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

Meerjarenramingen

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

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

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

In de meerjarenraming staan alle financiële consequenties van beleid waartoe is besloten. Echter, de regelgeving gaat ervan uit dat ook nieuw beleid wordt verwerkt in deze ramingen. Dit betekent dat bij opname hiervan ook adequate dekkingsmiddelen moeten worden geraamd.

¹ Onder formeel begrotingsevenwicht wordt verstaan de situatie waarin de door de raad vastgestelde baten en de lasten van het begrotingsjaar - inclusief de verwerking van de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves - tenminste in evenwicht zijn.

² Zie bijlage 2 Dekkingsreserve kapitaallasten

³ Zie artikel 19 van het Besluit Begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV), alsmede de notitie Incidentele en structurele baten en lasten van de commissie BBV d.d. januari 2012.

Met andere woorden, bij activering van een investering zal voor de toezichthouder dus in redelijkheid vast moeten staan, dat de gemeente in staat is om de volle jaarlasten binnen een structureel sluitende begroting (eventueel op termijn binnen de meerjarenraming) te kunnen opvangen. In het kader van reëel ramen behoeft in het eerste jaar niet de volle jaarlast van de nieuwe investeringen te worden opgenomen. Volstaan kan worden met het ramen van de lasten die naar verwachting in het jaar van de investering op de exploitatie zullen drukken. Het verschil tussen de volledige kapitaallasten en de geraamde kapitaallasten wordt aangemerkt als onderuitputting kapitaallasten. Bij de verantwoording van onderuitputting kapitaallasten verdient de bruto methode een sterke voorkeur vanwege de inzichtelijkheid. De volledige kapitaallasten worden structureel geraamd, maar hier tegenover staat aan de inkomstenkant naast de voor het eerste jaar geraamde kapitaallast een post onderuitputting kapitaallasten. Deze onderuitputting levert slechts een eenmalig voordeel op voor de jaarbegroting en wordt dus vermeld op het overzicht van incidentele baten en lasten.

Jaarrekening

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

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

Instellen door GS

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

Termijnoverschrijding

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

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

Overschrijding van de inzendtermijnen leidt in beginsel tot preventief toezicht (ook voor een financieel gezonde gemeente). De reden hiervoor is dat de toezichthouder tijdig over informatie moet beschikken om zich een oordeel te kunnen vormen over de financiële positie. Dit oordeel is belangrijk voor de beslissing van Gedeputeerde Staten over de (in te stellen) toezichtvorm.

Mocht een gemeente voorzien dat de wettelijke inzenddatum niet gehaald kan worden, dan is het raadzaam – zo niet noodzakelijk – om de toezichthouder tijdig daarvan in kennis te stellen. Zonodig kunnen dan maatwerk afspraken gemaakt worden en kan preventief toezicht achterwege blijven⁴. Een andere mogelijkheid is dat de toezichthouder in de loop van het begrotingsjaar het besluit aangaande het preventieve toezicht intrekt.

Onvolledige documenten

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

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

⁴ Zie bijlage 2 Termijnoverschrijding

overzichten en toelichtingen. Daarnaast dient tegelijkertijd met de begroting de meerjarenraming te worden overgelegd.

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

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

Financiële problemen en dan?

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

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

Geen verrassing

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

Een heel jaar?

Op grond van de Gemeentewet maken GS vóór 1 januari aan de raad bekend of preventief toezicht van toepassing is voor het komende begrotingsjaar. Voorafgaand aan deze mededeling biedt de toezichthouder de gemeente gelegenheid haar zienswijze kenbaar te maken. Vaak resulteert dit in een bestuurlijk overleg. Omdat de raad het budgetrecht heeft, zullen GS in het algemeen hun verzoek tot overleg aan de gemeenteraad richten. Aanwezigheid van de verantwoordelijke wethouder kan dan gewenst zijn.

Als een gemeente onder preventief toezicht wordt gesteld:

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

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

Goedkeuren van de begroting

Wanneer preventief toezicht van kracht is, moeten de begroting en de wijzigingen daarvan dus door GS worden goedgekeurd. Zolang de begroting niet is goedgekeurd, mag de gemeente geen verplichtingen aangaan zonder de voorafgaande toestemming van de provincie. Voor

verzoeken om toestemming gelden dezelfde wegingscriteria als die voor de goedkeuring van de begroting(wijzigingen) c.q. het onthouden van de goedkeuring daarvan.

Gaat de gemeente zonder goedkeuring toch een verplichting aan (of doet zij een uitgave), dan is er sprake van een onrechtmatige daad.

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

Niet goedkeuren van de begroting.

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

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

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

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

Beroepsprocedure

De – verplichte – bezwaarprocedure is niet van toepassing op besluiten die de goedkeuring of weigering van die goedkeuring van een ander besluit inhouden (zie Awb artikel 7:1, lid 1, letter c). Dat betekent dat het gemeentebestuur tegen het besluit van Gedeputeerde Staten waarbij de goedkeuring aan de door de raad vastgestelde begroting wordt onthouden uitsluitend in beroep kan gaan bij de arrondissementsrechtbank.

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

Dringende spoed

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

De gemeenteraadsleden die vóór stemmen lopen daarbij een zeker risico. Als GS later goedkeuring onthouden aan de begrotingswijziging, kunnen de betreffende raadsleden persoonlijk aansprakelijk worden gesteld.⁵

Samen op zoek naar de oplossing

In geval van preventief toezicht gaat de toezichthouder samen met de gemeente aan de slag om helder te krijgen waar exact de pijnpunten liggen. Het is dan aan de gemeente om (een pakket van) maatregelen te nemen teneinde het begrotingsevenwicht te herstellen. Binnen de hiervoor benodigde periode worden veelal afspraken gemaakt over welke uitgaven gedaan kunnen worden en welke verplichtingen aangegaan kunnen worden. De reguliere bedrijfsvoering en de uitvoering van beleid bij de gemeente moeten namelijk niet onnodig worden verstoord.

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

Maatwerkafspraken zijn daarnaast ook mogelijk. Zo kan de toezichthouder bijvoorbeeld aangeven welke soorten begrotingswijzigingen de goedkeuring niet nodig hebben. In hoeverre

⁵ Gemeentewet artikel 210

gebruik wordt gemaakt van deze bevoegdheid zal afhangen van de financiële positie van de gemeente en de mate waarin het begrotingsproces inmiddels op orde is.

Indien de toezichthouder vindt dat het structurele en reële evenwicht is hersteld, bijvoorbeeld doordat de gemeente heeft besloten tot een concreet bezuinigingsplan, dan kan de toezichthouder op dat moment het preventieve toezicht laten vervallen. De Provinciewet en de Gemeentewet zijn hiertoe gewijzigd.⁶

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

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

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

De gemeente moet zelf aantonen welk deel van de algemene reserve niet nodig is om risico's af te dekken. Om te bepalen om welk deel het gaat, is een systeem van risicomanagement dat ook geïmplementeerd is in de organisatie een belangrijk hulpmiddel, zo niet een vereiste. De paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing⁷ is bij uitstek de aangewezen plek om de verkregen informatie in op te nemen. De toezichthouder toetst dit. Er geldt geen standaardnorm; er is sprake van maatwerk.

Een gemeente die de risico's niet actueel en gekwantificeerd heeft, kan dus niet (onderbouwd) aantonen hoe groot het vrij besteedbare bedrag van de algemene reserve is. Deze gemeente kan dus geen middelen uit de algemene reserve inzetten ter verlichting van de exploitatie.

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

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

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

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

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

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

⁶ Gemeentewet artikel 203, lid 5 en Provinciewet artikel 207, lid 5

⁷ Artikel 11 BBV

gemeente: Oudewater

Bepaling structureel en reëel saldo n.a.v. vastgestelde begroting 2016-2019

	2016	2017	2018	2019	
Saldo (meerjaren) begroting 2016-2019 volgens gemeente (incl.1eBW)	1.698.956	50.390	4.119	18.079-	
Incidentele stortingen reserves (inclusief GREX)	1.755.304-	44.200-	20.000-	20.000-	
Incidentele onttrekkingen reserves	109.427	13.079	16.579	38.079	
Saldo exclusief incidentele reservemutaties (RV 15U.21249 d.d. 3-11-2015)	53.079	19.269	698	-	A

Aanpassing saldo door toezichthouder: Begroting 2016-2019

		2016	2017	2018	2019	
af (zie voetnoten):						
1) incidentele onttrekking aan reserves (p. 81)		105.348	9.000	12.500	34.000	
2) Overige incidentele voordelen (p. 81)		36.504				
3) correctie te lage stelpost salarisstijging (secretarie plus griffie)		9.600	9.600	9.600	9.600	
4) correctie te lage stelpost salarisstijging (overige personeel)		32.122	32.122	32.122	32.122	
5) extra lasten onkruidbestrijding (niet in primitieve begroting opgenomen)		25.000	25.000	25.000	25.000	
6) corr. structurele lasten R&T en Cultuurpact (niet in primitieve begroting)		10.000	10.000	10.000	10.000	
7) corr. verlaging subsidie Touwmuseum (niet in primitieve begroting)		2.500-	5.000-	7.500-	10.000-	
8) aanvullende onverhuurbaarheid stadskantoor		19.000	19.000	19.000	19.000	
9) huurcontracten stadskantoor (lager dan geraamd)		1.900	1.900	1.900	1.900	
	totaal	236.974	101.622	102.622	121.622	B
bij (zie voetnoten):						
1) Overige incidentele nadelen (p81)		141.852	9.000	12.500	34000	
	totaal	141.852	9.000	12.500	34.000	C
Materieel saldo aangepast door de toezichthouder		-42.043	-73.353	-89.424	-87.622	D

D= A-B+C

Toelichting:

1,2) De reguliere correcties betreffen de door de gemeente opgegeven staat van incidentele lasten en baten volgens pagina 84 van de programmabegroting.

3) correctie te lage stelpost salarisstijging (secretarie plus griffie)

In onze begrotingsrichtlijnen en toetsingsaspecten brief (zoals wij die op 23-2-2015 onder nr. 8114E522 hebben verstuurd naar de gemeenten) worden een aantal kaders benoemd waar de gemeenten bij de samenstelling van hun meerjarenbegroting 2016-2019 rekening dienen te houden. Eén van die kaders is de "raming loon- en prijscompensatie 2017 en volgende jaren" en expliciet uitgewerkt in bijlage 3 van de bovengenoemde brief. Hierin wordt onder "looncompensatie" gesteld dat wij in het kader van het realistisch ramen van de gemeenten verwachten dat integraal rekening wordt gehouden met de budgettaire effecten van de in de meicirculaire genoemde loonstijgingen. Dit kan door verwerking in de ramingen van de personele lasten c.q. organisatiekosten dan wel door middel van het ramen van een stelpost voor zover de eigen vastgestelde uitgangspunten afwijken van die opgenomen in de meicirculaire. In de meicirculaire is op bladzijde 39 het volgende opgenomen. Om de gemeenten in staat te stellen op een juiste wijze met nominale ontwikkelingen om te gaan is de tabel 5.2.2 opgenomen. De tabel bevat de loon- en prijsindicatoren die het CPB onderscheidt voor de overheidssector. De cijfers zijn ontleend aan de meest recente publicaties van het CPB. In tabel 5.2.2 op bladzijde 40 van de meicirculaire is opgenomen, dat bij de overheidsconsumptie bij het onderdeel "lonen en salarissen" voor het begrotingsjaar 2016 een percentage van 2% dient te worden aangehouden. Uit het ambtelijk overleg van 18-11-2015 is gebleken dat voor het secretariépersoneel plus griffie nul % salarisverhoging is opgenomen. Volgens de meicirculaire van het gemeentefonds zou hiervoor 2% moeten worden aangehouden (omdat dit ook aan de inkomstenkant van de gemeente door de meicirculaire is gecompenseerd). Het totale salarisbedrag voor het secretariépersoneel plus griffie bedraagt € 480.000. Een 2% correctie hierop betekent € 9.600.

4) correctie te lage stelpost salarisstijging (overige personeel)

Uit het ambtelijk overleg van 18-11-2015 (almede de productenbegroting van Oudewater) is gebleken dat voor het overige ambtelijke personeel een salarisverhoging is opgenomen van 1%. Het totaalbedrag aan salarissen bedraagt € 3.212.183. Ook hier had met 2% salarisverhoging moeten worden gerekend. Een 1% correctie betekent € 32.122.

5) extra lasten onkruidbestrijding (niet in primitieve begroting opgenomen)

In het dekkingsvoorstel van de begroting 2016/2019 wordt bij het onderdeel septembercirculaire (p.5) melding gemaakt dat het budget voor onkruidbestrijding met € 25.000 verhoogd moeten worden. Dit gegeven had bij de primitieve begroting bekend en verwerkt moeten zijn. Vandaar de correctie van € 25.000.

6) corr. Structurele lasten R&T en Cultuurpact (niet in primitieve begroting)

In het dekkingsvoorstel van de begroting 2016/2019 wordt bij het onderdeel septembercirculaire (p.5) melding gemaakt dat in 2015 een cultuurpact is gesloten wat voor 2016 en volgende jaren wordt gecontinueerd. Dit gegeven had bij de primitieve begroting bekend en verwerkt moeten zijn. Vandaar de correctie van € 10.000.

7) positieve correctie verlaging subsidie Touwmuseum (niet in primitieve begroting)

In het dekkingsvoorstel van de begroting 2016/2019 wordt bij het onderdeel septembercirculaire (p.5) melding gemaakt, dat de kosten van het cultuurpact gedekt kunnen worden door een subsidie voor het touwmuseum (geleidelijk) te verlagen. Dit gegeven had bij de primitieve begroting bekend en verwerkt moeten zijn. Vandaar de (positieve) correctie, oplopend tot € 10.000 in het jaar 2019.

8) aanvullende onverhuurbaarheid stadskantoor

In eerste instantie werd aangenomen dat het verhuren van het stadskantoor € 90.000 zou opleveren. Hiervan werd door de gemeente al een bedrag van € 51.000 (structureel) afgeraamd vanwege de onhaalbaarheid daarvan. Van het restant € 90.000 minus € 51.000 is € 49.000 werd door de gemeente aangenomen, dat daarvan € 20.000 verhuurbaar zou zijn. Het verschil tussen € 49.000 en € 20.000 is € 19.000 is door de gemeente aangemerkt als stelpost welke door de toezichhouder als niet hard en haalbaar wordt aangemerkt. Vandaar wordt € 19.000 aanvullend gecorrigeerd.

9) huurcontracten stadskantoor (lager dan geraamd)

Uit het ambtelijk overleg van 18-11-2015 is gebleken, dat twee huurcontracten voor de politie en stichting welzijn Oudewater een waarde vertegenwoordigen van in totaal € 18.900. Er was echter gerekend, dat de twee huurcontracten € 20.000 zouden opbrengen. Vandaar wordt € 1.900 negatief gecorrigeerd.

In de begroting beoordeling is nog geen rekening gehouden met:

- a) mogelijke extra lasten voor investeringen nieuw zwembad
- b) (incidentele) lasten m.b.t. de nog af te sluiten uitvoeringsovereenkomst met de gemeente Woerden

Oudewater financieel overzicht historisch perspectief (bedragen x € 1.000)

Gemeente Oudewater

Structureel en reëel sluitend (toetsing door financieel toezichthouder)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
begroting 2010-2013 *										
rekening 2010										
begroting 2011-2014 *										
rekening 2011										
begroting 2012-2015 *			7	26	25	-226				
rekening 2012 gemeente			42							
begroting 2013-2016 *				0	-423	-526	-332			
rekening 2013 gemeente				203						
begroting 2014-2017 *					113	-324	-286	-320		
rekening 2014 gemeente					-152					
begroting 2015-2018						-150	-80	26	165	
rekening 2015						???				
Kadernota 2016							-50	-61	-3	-2
begroting 2016-2019							-42	-74	-89	-88
Rekening 2016										

bron: Nota begrotingspositie provincie Utrecht

* op basis van de 1/30 regel

