

De gemeentelijke financiële scan

Wat is een gemeentelijke financiële scan?

De gemeentelijke financiële scan kent twee varianten: de 'begrotingsscan', en de 'herindelingsscan'.

Begrotingsscan

Een begrotingsscan geeft een gemeente de gelegenheid haar financiële positie te laten toetsen, waarbij de financiële adviseur van het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de provinciale toezichthouder optreden als deskundigen. Gezamenlijk zullen zij hun ervaring en kennis inbrengen op het gebied van de beoordeling van de financiële positie van gemeenten.

Een begrotingsscan kan dan een instrument zijn voor zowel de raad (in het kader van zijn kaderstellende en controlerende taak) als voor het college van B&W (in het kader van hun uitvoerende taak en het aanbieden van de ontwerpbegroting aan de raad).

Afhankelijk waarvoor het instrument wordt ingezet kan de begrotingsscan verschillende doelstellingen hebben:

- Ten eerste kan de begrotingsscan een (verdere) cumulatie van financiële problematiek bij gemeenten voorkomen en leiden tot een versterking van de financiële functie, ervan uitgaande dat inzicht in de financiële positie leidt tot tijdige maatregelen. Een gemeente die financieel kwetsbaar is, staat voor de taak om oplossingen te vinden die de gemeente financieel weer op het goede spoor brengen. Een nadere analyse van de problematiek, bijvoorbeeld door middel van een begrotingsscan kan de gemeente helpen meer inzicht te krijgen in de problematiek om van daaruit de juiste keuzen te maken.
- Ten tweede kan in het geval van een zeer kwetsbare financiële positie van een gemeente de vraag rijzen of de gemeente op eigen kracht financieel nog op orde kan komen. In een dergelijke situatie kan een begrotingsscan de mogelijkheid bieden om te verkennen of de gemeente binnen de toelatingstermen van artikel 12 valt, of dat eerst andere maatregelen moeten worden genomen. Het kan gemeenten tevens inzicht geven in de aandachtspunten bij en de mogelijke consequenties van een eventuele artikel 12-aanvraag (pré-artikel 12-fase).

Herindelingsscan

Een herindelingsscan is een begrotingsscan aangevuld met een deel dat zich specifiek richt op de financiële gevolgen van een herindeling. De begrotingsscan is omgevormd tot een herindelingsscan door zich te richten op zowel de fictieve gemeente na de beoogde herindeling als op de afzonderlijke fusiepartners, die samen de nieuwe gemeente willen gaan vormen.

Het doel van de herindelingsscan is driedelig.

- Ten eerste verschaft de herindelingsscan de fusiepartners inzicht in de eigen financiële situatie. Dit inzicht kan helpen bij het maken van keuzen in het fusieproces. Het inzicht wordt onder meer verkregen door de nettolasten van de (nieuwe) gemeente(n) voor de verschillende uitgaven en inkomstenclusters te vergelijken met de vergoeding van de algemene uitkering voor deze clusters. Ook wordt de personeelsomvang in de nieuwe gemeente indicatief berekend.
- Ten tweede beoogt de herindelingsscan de financiële functie te versterken onder meer door het planning- en control-instrumentarium te toetsen aan het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).
- Ten derde biedt deze herindelingsscan een overzicht van de belangrijkste financiële effecten die zich specifiek voordoen bij een herindeling.

Niet vrijblijvend

Omdat de provincie verantwoordelijk is voor het toezicht (beleid) ten aanzien van de financiën van de gemeente is de provincie altijd bij de aanvraag en de uitvoering van een begrotingsscan of herindelingsscan betrokken. De scans zijn daarom voor de provincie niet vrijblijvend. Dit geldt overigens ook voor de gemeente. Het rapport betreft naast een constatering van feiten en daaruit te trekken conclusies (bijvoorbeeld: gemeente geeft op groen € x per inwoner meer uit dan op basis van de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds verwacht wordt, of: gemeente geeft € x minder aan onderhoud wegen uit dan het gemiddelde van de vergelijkingsgroep) ook een oordeel over de financiële positie van de gemeente. Waar nodig zijn ook aanbevelingen in het rapport opgenomen. Het is

uiteraard aan de gemeente om uit het rapport daarnaast nog eigen beleidsconclusies te trekken. Deze eigen conclusies kunnen input zijn voor overleg tussen de gemeente en de provincie in het kader van het begrotingstoezicht.

De gemeente is autonoom in de wijze waarop zij met de uitkomsten van de scan omgaat. In de aanbiedingsbrief van de begrotings- en herindelingscan aan de gemeenteraad en het college van B&W zal echter wel om een schriftelijke reactie worden gevraagd van de raad of het college aan de provincie. In het bijzonder zal worden gevraagd wat men met de aanbevelingen gaat doen. De provincie zal er aandacht aan schenken in hoeverre de eventuele aanbevelingen door de gemeente worden opgevolgd en zo niet, waarom niet. Uiteraard zal de bemoeienis van de provincie daarbij niet verdergaan dan wat de daarvoor relevante wet- en regelgeving en de in beleidskaders vastgelegde criteria toestaan.

Wat biedt een begrotingsscan?

Een begrotingsscan geeft de gemeente inzicht in de eigen lasten- en batenstructuur in vergelijking met de toedeling van middelen uit het gemeentefonds en indien gewenst met de lasten- en batenstructuur van andere (groepen van) vergelijkbare gemeenten. Bij de scan kan op verzoek van de gemeente extra aandacht geschonken worden aan bepaalde inkomsten- en/of uitgavenclusters. Essentieel is echter dat bij de scan de financiële positie in beeld wordt gebracht. Bij het analyseren van de financiële positie van de gemeente komen globaal de volgende onderwerpen aan de orde:

- Ten eerste de eigen inkomsten, te weten de hoogte van de onroerendezaakbelastingen (ozb), de woonlasten vergeleken met andere gemeenten, de onbenutte belastingcapaciteit op basis van het artikel 12-toelatingskaartje¹ en de overige heffingen vergeleken met andere gemeenten.
- Ten tweede zijn van belang de rekening- en begrotingsresultaten: wordt er bij de analyse van de rekening en het opstellen van de begroting voldoende in beeld gebracht wat de omvang is van incidentele en structurele lasten en baten? Met andere woorden: worden structurele lasten gedekt door structurele baten. Daarnaast wordt bezien in hoeverre de begroting reëel is, dat wil zeggen dat onder andere wordt nagegaan of er sprake is van actuele onderhoudsplannen en hoe deze in de begroting zijn vertaald. Daarbij wordt ook de actualiteit van de grondexploitatieplannen betrokken. Verder zullen taakstellende bezuinigingen op hun realiteitswaarde worden getoetst.
- Ten derde wordt aandacht geschonken aan het weerstandsvermogen van de gemeente. Het gaat hierbij om de relatie tussen de weerstandscapaciteit (onder andere reserves en onbenutte belastingcapaciteit) en de risico's die een gemeente loopt.

Wat biedt een herindelingscan?

Een herindelingscan biedt hetzelfde als een begrotingsscan plus inzicht in een aantal effecten die zich specifiek bij een herindeling voordoen, zoals het effect op de algemene uitkering van het gemeentefonds, de opbrengst van de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling en een globale indicatie van de te verwachten personeelsomvang. Een verschil met de begrotingsscan is dat er niet gewerkt wordt met vergelijkingsgroepen. Dit is gedaan om de leesbaarheid en begrijpelijkheid te bevorderen.

Hoe gaat het aanvragen?

Aanvragen voor een begrotingsscan dienen vóór 1 januari van het jaar waarvoor de scan wordt aangevraagd te worden gedaan. De aanvraag, die de achtergrond en de redenen daarvan bevat, geschiedt door de gemeente zelf. De aanvraag wordt ingediend door de gemeenteraad of door het college van B&W bij de provinciale toezichthouder en in afschrift gezonden aan de directeur Bestuur, Democratie en Financiën van BZK. Met ingang van 2012 worden alleen nog begrotingsscans uitgevoerd voor gemeenten, die vanwege hun financiële positie onder preventief toezicht staan. De voor begrotingsscans beschikbare capaciteit is mede afhankelijk van het aantal artikel 12-aanvragen. Een herindelingscan kan het hele jaar door worden aangevraagd bij de provincie. In verband met de beperkte capaciteit is het van belang hierover zo vroeg mogelijk afspraken te maken.

Nadere informatie

Indien meer informatie gewenst is, kan contact met het ministerie van BZK worden opgenomen worden door het sturen van een mail naar gemeentelijkescans@minbzk.nl of met de provinciale toezichthouder.

Uitgave

Directie Bestuur, Democratie en Financiën, afdeling Financieel en informatiestelsel
Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

¹ Zie de Handleiding Artikel 12 Fvw en de daarop volgende passages in de circulaire gemeentefonds