

Vergaderjaar 2011–2012

33 302

Wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met het aanpassen van enkele bepalingen inzake het financieel toezicht op gemeenten en provincies

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

Inleiding

Financieel toezicht heeft tot doel te voorkomen dat verstoringen van de financiële soliditeit leiden tot afwenteling van financiële problemen op andere overheden op hetzelfde bestuursniveau en uiteindelijk op de gemeenschap als geheel. De reden tot onderhavige aanpassing van de Gemeentewet en de Provinciewet is tweeledig. In de eerste plaats wordt in het belang van de horizontale verantwoording en het verticale toezicht het bestaande begrip «evenwicht» in de wet nader gepreciseerd. In de tweede plaats wordt een beperkte vermindering van de regel- en verantwoordingsdruk bewerkstelligd. De wijzigingen maken onderdeel uit van een traject dat is gericht op aanpassing van het financieel toezicht dat gedeputeerde staten houden op de gemeenten, en het financieel toezicht dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties houdt op de provincies. De voorstellen moeten de randvoorwaarden voor het versterken van de horizontale verantwoording aan de raad respectievelijk aan provinciale staten verbeteren. Bij dit traject hoort ook een aanpassing van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en het Gemeenschappelijk Financieel toezichtkader (GTK). Dit toezichtskader is door de twaalf provinciale toezichthouders en de BZK toezichthouder gezamenlijk vastgesteld.

Voorgeschiedenis

Reeds in 2005 is een wetsvoorstel ingediend als vervolgstap op de veranderingen in het proces van begroting en verantwoording naar aanleiding van de in 2002 ingevoerde dualisering van het gemeente- en provinciebestuur. De aanleiding was de vraag of het criterium «sluitendheid van de begroting» voldoende was ten aanzien van de risico's die gemeenten en provincies lopen en die hun uitwerking hebben op de financiële gezondheid van gemeenten en provincies. In het toenmalige wetsvoorstel werd voorgesteld om een nieuw toezichtcriterium in de Gemeentewet en Provinciewet op te nemen, namelijk

«duurzaam financieel evenwicht» in plaats van het toenmalige (en huidige) criterium van een sluitende begroting voor het komende jaar. Dit nieuwe toezichtcriterium zou nadrukkelijker dan voorheen naar de meerjarenraming kijken en zou daarmee beter aansluiten bij de praktijk van dat moment. Niet de begroting voor het komende jaar, maar het integrale beeld van begroting en meerjarenraming zouden leidend worden voor het oordeel van de toezichthouder. De Raad van State was destijds van mening dat dit voorstel leidde tot een ongewenste aanscherping van het verticale financiële toezicht als gevolg van de focus op de meerjarenraming. Daarop is besloten het wetsvoorstel aan te houden en ervaringen op te doen met verschillende vormen van financieel toezicht. Mede op basis van twee pilots van de provincies Limburg en Noord-Brabant en de ervaringen in de andere provincies met verschillende vormen van financieel toezicht, is de conclusie getrokken dat een vorm van verticaal financieel toezicht noodzakelijk blijft met het oog op het voorkómen (preventieve werking) van verregaande financiële problemen. Dit neemt niet weg dat de primaire verantwoordelijkheid van de gemeenteraad en provinciale staten voor een gezond financieel beleid in het horizontale verantwoordingsproces voorop blijft staan. Besloten is het wetsvoorstel uit 2005 niet in te dienen en een aangepast (onderhavig) wetsvoorstel voor te bereiden.

Kern van de wijzigingen

Sinds 1995 is het toezichtcriterium «sluitende begroting». Tot op heden beziet de toezichthouder of de begroting materieel in evenwicht is. Met materieel evenwicht wordt bedoeld dat structurele lasten worden gedekt door structurele baten en in die zin dus wordt voldaan aan een «sluitende begroting». Is dit niet het geval in het jaar waarop het begrotingsvoorstel betrekking heeft, dan wordt door de toezichthouder gezien of het financiële evenwicht gedurende de drie daarop volgende begrotingsjaren (meerjarenraming) wordt gerealiseerd. Is dat ook niet het geval, dan komt de gemeente of de provincie onder preventief toezicht te staan. Dit betekent dat de begroting van de gemeente of de provincie, en de wijzigingen daarvan, de goedkeuring behoeft van de toezichthouder. In de praktijk doet zich daarbij de situatie voor dat de inzichtelijkheid in de dekking van de structurele uitgaven door structurele baten en de mate van het reëel zijn daarvan, niet altijd voor handen is voor zowel raad, provinciale staten als de toezichthouder.

Bij de vraag of de gemeente of de provincie een beleid voert waarbij ze financieel gezond blijft, moet tevens het reëel zijn van de begroting en de meerjarenraming aan de hand van de planning op de wat langere termijn worden beoordeeld. Een bredere tijdshorizon, met meeweging van bijvoorbeeld risico's in het onderhoud van kapitaalgoederen, grondbeleid en verbonden partijen en de middelen die eventueel inzetbaar zijn – de weerstandscapaciteit – is van cruciaal belang om de financiële positie van de gemeente of de provincie te kunnen beoordelen. Als deze in orde is, hoeft de verticale toezichthouder niet in actie te komen.

Vanwege het belang van de horizontale verantwoording en het verticale toezicht wordt het bestaande begrip «evenwicht» in de wet nader gepreciseerd in die zin dat het een «structureel en reëel evenwicht» dient te zijn. Met het begrip «structureel evenwicht» wordt nadrukkelijker benoemd dat in de begroting structurele lasten gedekt dienen te worden door structurele baten. Indien dit niet het geval is wordt ook de meerjarenraming hierop getoetst. In de voorgenomen wijzigingen in het BBV en het GTK zal het begrip «structureel en reëel evenwicht» nader in deze zin worden uitgewerkt. Daarnaast zijn de aanpassingen in het BBV in algemene zin gericht op een versterking van de deugdelijkheid en

transparantie van de begroting en de meerjarenraming en daarmee versterking van de horizontale controle daarop door raad en provinciale staten.

Voorts zijn de onderhavige voorgestelde wijzigingen in de Gemeentewet en de Provinciewet gericht op een nadere beperking van de toezichtlast voor gemeenten en provincies.

De mogelijkheid wordt geïntroduceerd om het preventieve toezicht in de loop van het jaar te beëindigen, en tevens wordt de mogelijkheid voor het instellen van preventief toezicht op grond van een tekort op de jaarrekening geschrapt. Het financieel toezicht is aanvullend op de horizontale verantwoording. In veel gevallen is nu al sprake van een bestaande praktijk van risicogericht en proportioneel toezicht. De toezichtlast voor gemeenten en provincies die in een gezonde financiële positie verkeren en voldoen aan de desbetreffende eisen in wet- en regelgeving is daarbij beperkt. Deze praktijk kan worden versterkt door een nadere uitwerking van dit toezichtbeleid op te nemen in het GTK. In het GTK zijn gezamenlijke afspraken vastgelegd tussen de provinciale toezichthouder en de rijkstoezichthouder (BZK) over de wijze waarop het financieel toezicht invulling wordt gegeven binnen het wettelijk kader. Het GTK geeft de ruimte aan waarbinnen financieel toezicht zich beweegt. Het bevat de toezichtnormen die voor alle toezichthouders gelden en een beeld van de positie en rol van de toezichthouder ten opzichte van de andere betrokkenen bij de financiële functie. Een aanpassing van dit kader is door de toezichthouders voorzien in samenhang met de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen.

Verhouding tot andere regelgeving

In het kader van de genoemde bevordering van de transparantie van de meerjarenraming, waarbij onder andere meer aandacht is voor de betekenis van structureel en reëel evenwicht in de begroting en meerjarenraming, zal in samenhang met de voorgestelde wijzigingen in de Gemeentewet en de Provinciewet eveneens het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten worden gewijzigd.

Financiële gevolgen

De wijzigingen vinden geheel binnen het bestaande kader voor begroting, verantwoording en toezicht plaats. Er zijn geen financiële consequenties aan verbonden.

Administratieve lasten

De wijzigingen in de Gemeentewet en de Provinciewet zijn beide gericht op een vermindering van de lasten die gepaard gaan met de administratieve procedure van het toezicht houden. De lastenvermindering zal zowel merkbaar zijn voor de onder toezicht gestelde als voor de toezichthouder. Een exacte kwantificering van de vermindering is niet eenvoudig te geven. Aan de kant van de toezichthouder zal de vermindering naar aanleiding van de eerste wijziging – het afschaffen van het niet in evenwicht zijn van de jaarrekening als op zich staande grond voor preventief toezicht – vooral tot uiting komen in een meer integrale toetsing van de redenen om een provincie of gemeente onder preventief toezicht te plaatsen. Aan de kant van de onder toezicht gestelde richt de lastenvermindering zich op situaties waarin preventief toezicht eerder kan vervallen (bijvoorbeeld gedurende het jaar) dan nu het geval is.

Consultatie en adviezen

De besturen van de VNG, het IPO en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) hebben het wetsvoorstel voor advies voorgelegd gekregen. Daarbij zijn tevens de daarmee samenhangende voorgenomen wijzigingen van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) voor advies voorgelegd. De adviezen strekken zich uit tot het samenstel van wijzigingen in wet- en regelgeving vanuit de visie op het financieel toezicht. De reactie op de adviezen zoals hieronder weergegeven, strekt zich daarmee eveneens uit tot dit samenstel van wijzigingen, en zal dus deels ook ingaan op de met de wijzigingen van het BBV beoogde bevordering van de transparantie van de meerjarenraming en de betekenis van structureel evenwicht in de begroting en de meerjarenraming.

De volgende opmerkingen zijn bij het wetsvoorstel en de memorie van toelichting geplaatst. Hieronder wordt aangegeven op welke wijze deze opmerkingen, indien daar aanleiding voor werd gezien, zijn verwerkt.

De VNG kan zich vinden in de wijzigingsvoorstellen voor de Gemeentewet. De VNG stelt dat de ervaring heeft geleerd dat het niet in evenwicht zijn van de jaarrekening als «bloot feit» geen motief meer kan vormen om preventief toezicht op te baseren. Dit past naar de mening van de VNG in de praktijk van risicogericht en proportioneel toezicht. De VNG ondersteunt dan ook het vervallen van artikel 203, tweede lid, onderdeel a. Ook de mogelijkheid het door gedeputeerde staten ingestelde preventief toezicht in de loop van het begrotingsjaar te laten vervallen, past volgens de VNG bij de huidige toezichtpraktijk en sluit tevens goed aan op de horizontale verantwoording, waarop het financieel toezicht aanvullend is.

Het IPO is het eens met de voorstellen voor de Gemeentewet en de Provinciewet. Het IPO is daarbij van mening dat de criteria voor de begroting niet in het BBV en het GTK maar in de Gemeentewet moeten worden geregeld. Het IPO adviseert om in artikel 203 van de Gemeentewet het begrip «evenwicht» te wijzigen, of in de memorie van toelichting op te nemen dat met evenwicht «structureel evenwicht» wordt bedoeld. Uitwerking daarvan kan volgens het IPO verder in het BBV plaatsvinden.

In lijn met dit advies is het onderhavige wijzigingsvoorstel van de Gemeentewet en Provinciewet vormgegeven.

De Rfv kan instemmen met de wijzigingsvoorstellen voor de Gemeentewet en de Provinciewet, al acht de Rfv deze wijzigingen als bijdrage aan het verminderen van de toezichtlast van symbolische betekenis. De Rfv bepleit geen aanscherping van het toezicht, maar zou graag een nadere uitwerking zien van de criteria voor een gezond en evenwichtig beleid, met het oog op een goed onderbouwd beeld van de begroting en meerjarenraming. Aanpassingen van het BBV die dit proces versterken en ondersteunen acht de Rfv wenselijk. De Rfv suggereert voorts een soort «stresstest» voor het financieel beleid van gemeenten en provincies te introduceren, waarbij aan de hand van verschillende scenario's het financiële perspectief wordt geschetst.

De suggestie van de Rfv ten aanzien van de nadere uitwerking van de criteria voor een gezond en evenwichtig beleid, zal worden meegewogen bij de wijzigingen van het BBV die in voorbereiding zijn. Daarnaast zal de suggestie voor de introductie van een zogenaamde «stress test» voor gemeenten en provincies worden geagendeerd in de besprekingen met de VNG, het IPO en de Vereniging voor griffiers in het kader van de versterking van de horizontale verantwoording. Een stress test kan wellicht worden gezien als een aanvulling op het huidige instrumentarium

voor gemeenten en provincies om de informatie omtrent het financiële perspectief op een meer inzichtelijke wijze te presenteren. Het is echter niet aan het Rijk om een dergelijke stress test, aanvullend op de instrumenten die gemeenten en provincies reeds ter beschikking staan en op waar de markt reeds in voorziet, te introduceren.

Ten slotte beveelt de Rfv aan om de toezichtfunctie functioneel toe te delen aan de commissaris van de Koningin in plaats van aan gedeputeerde staten. De Rfv stelt dat de beoordeling van gedeputeerde staten door de intensieve samenwerking tussen de bestuursorganen onbedoeld ongewenst kan uitpakken. Een gebrek aan distantie of overwegingen van politieke aard zouden de onafhankelijke beoordeling (onbedoeld) kunnen beïnvloeden.

Deze aanbeveling van de Rfv is niet overgenomen. De financiële toezichtfunctie op gemeenten is van oudsher belegd bij gedeputeerde staten. Noch de ervaringen met de pilots van de provincies Limburg en Noord-Brabant, noch de ervaringen met de uitvoeringspraktijk in de andere provincies geven aanleiding om de toekenning van bevoegdheden aan gedeputeerde staten op dit terrein te heroverwegen. Indien de toezichtfunctie bij de commissaris van de Koningin zou worden belegd, dan is deze met een vergelijkbare belangenafweging belast en zou daarbij evenzeer door een gebrek aan distantie en overwegingen van politieke aard kunnen worden beïnvloed. Een cruciaal verschil is echter dat daarop niet de consequentie kan volgen dat provinciale staten het vertrouwen opzeggen en daarmee een corrigerende functie uitoefenen. Dat laatste is in de huidige situatie waarbij de toezichtfunctie bij gedeputeerde staten is belegd, wel een mogelijke – uiterste – consequentie. Daarnaast is van belang te benadrukken dat op voordracht van de verantwoordelijke gedeputeerde besluiten – in dezen in het kader van het financieel toezicht – door het voltallig college van gedeputeerde staten worden genomen, inclusief de commissaris van de Koningin als voorzitter van het college.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikelen I en II

In de eerste plaats wordt in de artikelen 189 en 203 van de Gemeentewet en de artikelen 193 en 207 van de Provinciewet het begrip «evenwicht» vervangen door «structureel en reëel evenwicht».

Met het begrip «structureel evenwicht» wordt nadrukkelijker benoemd dat op de begroting of de meerjarenraming structurele lasten gedekt worden door structurele baten.

Onder structurele baten en lasten worden in beginsel de baten en lasten verstaan die ieder jaar van de begroting en meerjarenraming terugkomen. Aan structureel evenwicht op de begroting en meerjarenraming wordt minimaal de eis gesteld dat op basis van bestaand beleid het begrotingsjaar zelf, of ten minste het laatste jaar van de meerjarenraming in evenwicht is. Een evenwichtssituatie over meerdere jaren binnen de periode van de raming zou daarbij het uiteindelijk na te streven uitgangspunt moeten zijn.

De term «reëel» ziet op de mate van realiteit van de ramingen, waarbij meespeelt in hoeverre de gemeente of provincie zich rekenschap geeft van daadwerkelijke baten en lasten in voorgaande jaren en van reeds te voorziene baten en lasten in komende jaren. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om krimp of specifieke opbrengsten, maar ook om de volledige vertaling van de financiële consequenties (volledigheid van baten en lasten) van de programmabegroting omtrent het onderhoud van kapitaalgoederen.

De tweede wijziging in artikel 203 van de Gemeentewet respectievelijk artikel 207 van de Provinciewet behelst het laten vervallen van onderdeel a van het tweede lid. Daardoor wordt de wettelijke mogelijkheid tot het plaatsen van een gemeente of provincie onder preventief toezicht, indien «de jaarrekening van het tweede aan het begrotingsjaar voorafgaande jaar niet in evenwicht is» afgeschaft. In de huidige situatie maken gedeputeerde staten ingevolge artikel 203, derde lid, van de Gemeentewet vóór de aanvang van het begrotingsjaar aan de raad bekend of de gemeente onder preventief toezicht wordt gesteld. Voor de provincies maakt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dit bekend.

Er zijn diverse redenen voor preventief toezicht, zoals termijnoverschrijding, een structureel niet-sluitende begroting, waarvan ook niet aannemelijk is dat het evenwicht in het laatste jaar van de meerjarenraming wordt hersteld, en het niet in evenwicht zijn van de jaarrekening. Niet langer is het niet in evenwicht zijn van de jaarrekening van het tweede aan het begrotingsjaar voorafgaande jaar een reden om preventief toezicht in te stellen. Dit omdat de toezichthouder in de praktijk de resultaten van de jaarrekening reeds betreft bij de goedkeuring van de begroting en zo nodig vragen stelt over het realiteitsgehalte van de begrotingramingen. De toegevoegde waarde van artikel 203, tweede lid, onderdeel a, van de Gemeentewet, alsmede artikel 207, tweede lid, onderdeel a, van de Provinciewet, was dus beperkt. Door dit onderdeel te laten vervallen, vermindert de toezichtlast verder.

De derde aanpassing in artikel 203 van de Gemeentewet respectievelijk artikel 207 van de Provinciewet, betreft de introductie van een nieuw vijfde lid. Daarmee krijgt de toezichthouder de bevoegdheid om het preventief toezicht in de loop van het begrotingsjaar te beëindigen, als dat naar zijn mening niet langer noodzakelijk is. Indien de toezichthouder van mening is dat het structureel evenwicht inmiddels is hersteld, bijvoorbeeld door een concreet bezuinigingsplan, kan de toezichthouder na onderhavige wetswijziging in de loop van het begrotingsjaar formeel aangeven dat de begroting en de daarop betrekking hebbende begrotingswijzigingen zijn goedkeuring niet meer behoeven. Daarmee kan het preventief toezicht eerder vervallen dan nu het geval is.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. E. Spies