

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

Nota naar aanleiding van het verslag

1. Inleiding

De regering dankt de leden van de VVD-fractie, de leden van de PvdA-fractie, de leden van de PVV-fractie, de leden van de CDA-fractie en de leden van de SP-fractie voor hun inbreng bij het bovengenoemde voorstel.

De leden van de VVD-fractie, de leden van de CDA-fractie en de leden van de SP-fractie hebben met belangstelling respectievelijk interesse kennisgenomen van het voorstel, zij het dat deze leden allen nog wel enkele vragen over dit voorstel hebben. Ik hoop dat de beantwoording van de vragen in deze nota naar aanleiding van het verslag een voortvarende verdere behandeling van het voorstel mogelijk maken. Vragen met een zelfde strekking worden samen behandeld.

De leden van de SP-fractie vragen zich af waarom de voorgestelde wijzigingen noodzakelijk zijn en waar de huidige bepalingen met betrekking tot het financieel toezicht nu tot problemen leiden en waaruit die dan bestaan. Deze leden willen graag weten hoe deze problemen met het onderliggende voorstel tot wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet worden opgelost.

Sinds de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur in 2002 en 2003 wordt een grotere nadruk gelegd op het belang van het toezicht door de gemeenteraad en provinciale staten: het zogenaamde horizontale toezicht. Dat laat onverlet dat verticaal financieel toezicht (op gemeenten door gedeputeerde staten en op provincies door het Rijk) noodzakelijk blijft. Aangezien het doorgronden van de begrotingen en de meerjarenramingen van gemeenten en provincies niet eenvoudig is, beoogt dit wetsvoorstel eraan bij te dragen dat de raad en provinciale staten, maar ook de verticale

toezichthouders, hun rol als controleur van het beleid van de colleges van burgemeester en wethouders en van gedeputeerde staten respectievelijk bij de beoordeling van de financiële positie van gemeenten en provincies beter kunnen vervullen. Dit omdat gebleken is dat raadsleden en provinciale statenleden, maar ook de toezichthouders in het kader van het verticale toezicht, behoefte hebben aan toegankelijker begrotingen en meerjarenramingen. De in dit wetsvoorstel gestelde eis dat de begroting en de meerjarenraming in structureel en reëel evenwicht dienen te zijn, heeft consequenties voor de wijze waarop het gemeente- en provinciebestuur hun begrotingen moeten toelichten. Een en ander zal in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) worden geoperationaliseerd. Daarnaast worden enkele wijzigingen voorgesteld naar aanleiding van de ervaringen in de uitvoeringspraktijk. Zo is bijvoorbeeld gebleken dat het toezicht plaatsvindt op basis van de begroting en de meerjarenraming. De jaarrekening speelt een minder belangrijke rol in het toezicht, hetgeen niet zo verwonderlijk is omdat in de jaarrekening wordt teruggekeken op voorbije begrotingsjaren. Om die reden wordt voorgesteld om de bevoegdheid om preventief toezicht op te leggen als de jaarrekening van het tweede aan het begrotingsjaar voorafgaande jaar niet in evenwicht is, te schrappen. Tot slot wordt geregeld dat het preventief toezicht tijdens het lopende begrotingsjaar kan worden opgeheven als daaraan geen behoefte meer bestaat. Dat scheelt bestuurslasten voor zowel de toezichthouder als het onder toezicht gestelde bestuursorgaan.

2. De kern van de wijzigingen

De leden van de VVD-fractie vragen de regering het voorstel tot het schrappen van het preventief toezicht als de jaarrekening van het tweede aan het begrotingsjaar voorafgaande jaar niet in evenwicht is nader te motiveren. Hoewel deze leden voorstander zijn van het verminderen van toezichtlasten, hechten zij ook aan degelijk financieel beleid. Waarom is de desbetreffende bepaling ooit in de Gemeente- en Provinciewet opgenomen, zo willen zij weten.

De regering hecht net als de leden van de VVD-fractie aan degelijk financieel beleid. Het voorliggende wetsvoorstel doet daar niets aan af. Zoals hiervoor in reactie op een vraag van de leden van de SP-fractie is aangegeven, is echter in de praktijk de afgelopen jaren gebleken dat bij de beoordeling van de

financiële positie van de gemeente of de provincie door de toezichthouder, de meerjarenraming, naast de begroting, een veel belangrijke rol is gaan spelen. De situatie doet zich eigenlijk niet voor dat de toezichthouder op basis van uitsluitend de jaarrekening preventief toezicht instelt. Een jaarrekening is immers een momentopname van de financiële situatie op een bepaalde datum, en is daarmee een feitelijk verslag van de resultaten van het financieel beheer zoals dat is gevoerd. De afweging om preventief toezicht in te stellen vindt primair plaats op basis van de begroting en de meerjarenraming. Door de toezichthouder wordt daarbij beoordeeld of de begroting en de meerjarenraming feitelijk en reëel een sluitend beeld opleveren. De bepaling in de wet waarin preventief toezicht wordt gekoppeld aan de jaarrekening wordt daarmee overbodig en kan worden geschrapt. Met het schrappen van deze grondslag is geen vermindering of versoepeling van het toezicht beoogd. De vermindering van toezichtlasten wordt gerealiseerd door mogelijk te maken dat preventief toezicht tijdens het lopende jaar kan worden beëindigd, als daaraan geen behoefte meer bestaat.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering een nadere invulling te geven van het begrip 'structureel en reëel evenwicht'.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering is het bestaande begrip "evenwicht" in de Gemeentewet en de Provinciewet nader gepreciseerd. Het begrotingsevenwicht dient structureel en reëel van karakter te zijn. Tegenover de structurele lasten dienen structurele baten te staan. De term reëel heeft betrekking op de mate van realiteit van de ramingen. Daarbij wordt tevens meegewogen in hoeverre een gemeente of een provincie in de begrotingstukken inzicht geeft in de daadwerkelijke baten en lasten in de voorgaande jaren en in hoeverre een beeld wordt gegeven van de voorziene baten en lasten in komende jaren.

De voorgestelde wijziging in "structureel en reëel evenwicht" geeft de raad en provinciale staten, alsmede de toezichthouders meer houvast om, hun controlerende taak respectievelijk hun toezichthoudende taak vorm te geven.

Structureel en reëel evenwicht is vertaald in het toezichtcriterium sluitende begroting, primair voor het begrotingsjaar. Als er geen sluitende begroting is voor het lopende begrotingsjaar, wordt vervolgens beoordeeld of de meerjarenraming wél sluitend is. In de uitvoeringspraktijk is het voor zowel de

raad, provinciale staten als voor de toezichthouder soms moeilijk om inzicht te krijgen in de dekking van de structurele uitgaven door structurele baten en moeilijk te beoordelen of die dekking reëel is.

De voorgestelde wijziging past in het beleid om de horizontale verantwoording, dat wil zeggen de controlerende rol van de gemeenteraad en provinciale staten, te versterken. Het voorstel is gericht op verbetering van de inzichtelijkheid van de begroting voor raden, provinciale staten en de toezichthouder, voor wat betreft het structurele en reële evenwicht. Daarmee worden de raden en staten in staat gesteld tijdig inzicht te verkrijgen in de financiële stand van zaken van de gemeente en de provincie en bestaat minder kans op discussie over de vraag of de begroting maar ook de meerjarenraming, nu wel of niet in evenwicht en daarmee sluitend is. Een uitwerking van de wetwijziging vindt ook plaats in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en in het gemeenschappelijk financieel toezichtkader (GTK).

De leden van de VVD-fractie wijzen er op dat de grondexploitatieproblemen en de daarmee samenhangende financiële problemen van sommige gemeenten tot grote tekorten kunnen leiden. Zij achten het van belang dat eerder zicht is op deze problematiek en vragen hoe deze problematiek zich verhoudt tot de voorgestelde versoepeling. De leden van de fractie van het CDA en de leden van de VVD-fractie vragen wat deze wijziging concreet betekent in relatie tot de financiële waardering van de post grondbeleid.

In antwoord op de vraagstelling van de leden van de VVD-fractie herhaal ik dat het voorliggende wetsvoorstel geen versoepeling inhoudt en verwijs hen naar het antwoord op hun vraag aan het begin van deze paragraaf. Het wetsvoorstel beoogt raden en staten in het kader van het horizontale toezicht respectievelijk de provincies en het Rijk in het kader van het verticale toezicht beter in staat te stellen hun taak te vervullen door de inzichtelijkheid en toegankelijkheid van de financiële stukken te vergroten. De wijze waarop activa gewaardeerd worden blijft ongewijzigd. Echter, voor de post grondbeleid betekent dit voorstel en de uitwerking daarvan concreet, dat dient te worden toegelicht wat deze waardering tegen actuele grondprijzen betekent en waartoe dit leidt. Bijvoorbeeld wanneer de grondprijzen fors zijn gedaald, moet de gemeente dit verlies afdekken. Het kan zijn dat de gemeente hierdoor te maken krijgt met een negatieve algemene reserve. Dit

laatste is niet toegestaan, zodat de gemeente maatregelen moet nemen om te bewerkstelligen dat de negatieve algemene reserve aan het einde van de meerjarenraming weer positief is. Dit kan door een (tijdelijke) inkomstenverhoging of een (tijdelijke) besparing. Het is aan de toezichthouder en aan de raad om te bepalen of deze maatregelen toereikend zijn. Wanneer zullen het gewijzigde BBV en het nieuwe gemeenschappelijk toezichtkader (GTK) gereed zijn, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Deze leden verzoeken de regering het BBV en het GTK tegelijk met de nota naar aanleiding van het verslag aan de Kamer toe te zenden, zodat beide kunnen worden betrokken bij de beoordeling van het voorliggende wetsvoorstel. Ook de leden van de fractie van de PvdA willen graag weten wanneer het aangekondigde nieuwe gemeenschappelijk toezichtkader gepubliceerd zal worden.

De benodigde wijzigingen van het BBV zullen tegelijk met de wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in werking treden: het concept wordt niet meegezonden, daar dit niet gebruikelijk is, omdat er geen formele betrokkenheid van het parlement is bij deze algemene maatregelen van bestuur. Wel wordt hierna de inhoud van de conceptwijzigingen ten behoeve van deze leden op hoofdlijnen weergegeven. De voorgenomen wijzigingen van het BBV zijn mede gebaseerd op een evaluatie van de financiële functie in gemeenten en provincies. Alle wijzigingen zijn gericht op een versterking van de deugdelijkheid en transparantie van de begroting en de meerjarenraming.

Het betreft allereerst de aanpassing van enkele artikelen in het BBV waarin de voorschriften voor de toelichting op de begroting en de meerjarenraming zijn opgenomen. De verantwoording dient voortaan per programma te worden toegelicht. Daardoor wordt duidelijk welke incidentele baten en lasten bij welke programma's horen. Ook de jaarrekening dient op dezelfde wijze te worden opgesteld. Daarnaast dient een overzicht te worden gegeven van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves. Bij de bepaling van het structurele evenwicht (structurele lasten worden gedekt door structurele baten) kan met de toevoegingen en onttrekkingen aan dit soort reserves rekening worden gehouden. In de toelichting bij de begroting en de meerjarenraming dienen voorts de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en de verwachte consequenties van de ramingen te worden

toegelicht, zodat een beter inzicht wordt verkregen in de onderbouwing van de ramingen in de begroting en de meerjarenraming. Bij een begroting wordt vaak over investeringen besloten waarvan de effecten pas na enkele jaren volledig zichtbaar worden. Wanneer er geen structurele dekking aanwezig is, zullen de structurele baten later wellicht onverwacht omhoog moeten. Vaak zijn dit de belastingen. Daarom is het van belang dat de toelichting op de meerjarenraming vergelijkbaar is met de toelichting op het begrotingsjaar. Daarom wordt nu ook bepaald dat er in de meerjarenraming een overzicht per jaar van de geraamde incidentele baten en lasten per programma en een overzicht per jaar van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves wordt opgenomen.

Inzicht moet tevens worden verschaft in de financiële belangen die gemeenten of provincies hebben in hun verbonden partijen. Ook wordt in de paragraaf weerstandsvermogen verduidelijkt dat in dat verband ook risicobeheersing nodig is.

Het GTK, dat ook zo mogelijk gelijk in werking zal treden met onderhavige wet en het BBV, is een gedetailleerde en praktische uitwerking van werkafspraken tussen de rijkstoezichthouders en provinciale toezichtshouders ter uitvoering van hun toezichtsrol op basis van de wet en het BBV. Daarin worden onderwerpen uitgewerkt als bijvoorbeeld: de rol van de toezichthouder, welke normen hanteert hij, wat doet hij als er financiële problemen zijn, hoe vindt het toezicht op gemeenschappelijke regelingen plaats of in het kader van een gemeentelijke herindeling. Ook wordt vastgelegd, hoe de toezichthouder in overleg met de gemeente of de provincie -in geval van preventief toezicht- bepaalt binnen welke periode het structureel en reëel evenwicht gerealiseerd dient te worden. Dit zodat geen beroep behoeft te worden gedaan op aanvullende steun vanuit het gemeentefonds.

3. Verhouding tot andere regelgeving

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe de voorgestelde versoepeling zich verhoudt tot het feit dat eventuele tekorten bij provincies en gemeenten meetellen voor het EMU-saldo hetgeen in de Wet houdbare overheidsfinanciën, die in voorbereiding is wordt geregeld. En hoe verhoudt de versoepeling zich tot het voornemen om “schatkistbankieren” in te voeren, zo willen deze leden weten. Ook de leden van de PvdA-fractie vragen de regering welke samenhang er is tussen dit wetsvoorstel en de aangekondigde wet houdbare overheidsfinanciën.

Volledigheidshalve wijs ik er nogmaals op dat de kwalificatie versoepeling van de leden van de VVD-fractie onjuist is.

Dit wetsvoorstel beoogt de inzichtelijkheid van de financiële stukken in het kader van de begroting en de meerjarenraming te verbeteren en daarmee zowel het horizontale als het verticale toezicht te ondersteunen.

In het wetsvoorstel houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof) wordt geregeld hoe er dient te worden omgegaan met het bijzondere toezicht op de realisatie van het EMU-saldo van het Rijk en de decentrale overheden (Kamerstukken II, 2012/13, 33416).

Het verplicht schatkistbankieren heeft betrekking op het verplicht uitzetten van overtollige middelen bij het ministerie van Financiën ten behoeve van het verlagen van de EMU-schuld en het verlagen van de financieringsbehoefte van het Rijk. Dat wetsvoorstel is nog in voorbereiding,

Beide wetsvoorstellen staan los van het onderhavige wetsvoorstel.

4. Financiële gevolgen

De leden van de PVV-fractie vragen hoe het kan dat er geen gevolgen worden voorzien, terwijl er wel lastenverlichting merkbaar zou zijn.

Het moge duidelijk zijn dat toezicht in het algemeen en preventief toezicht in het bijzonder altijd bestuurlijke lasten met zich meebrengen. Dit wetsvoorstel brengt daarin slechts een geringe verandering: doordat het mogelijk wordt om het toezicht gedurende het begrotingsjaar op te heffen wanneer de toezichthouder van mening is dat er weer sprake is van structureel en reëel evenwicht, leidt dit voorstel tot vermindering van enige bestuurlijke lasten. Immers, er hoeft dan niet langer dan strikt noodzakelijk informatie te

worden overgelegd aan de toezichthouder. De lastenverlichting is echter van beperkte omvang, zodat er de facto geen significante gevolgen zijn.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of met deze maatregelen financiële risico's worden afgedekt, die op de lange termijn negatieve gevolgen kunnen hebben. Is er voorzien in een evaluatiemechanisme, zo willen zij weten.

De voorgestelde maatregelen vloeien voort uit de ervaringen in de uitvoeringspraktijk met het toezicht in de afgelopen jaren en zijn mede gebaseerd op de ervaringen van twee ingestelde pilots bij de provincies Limburg en Noord-Brabant. De voorgestelde maatregelen zijn daarmee al een resultante van een evaluatie.

5. Consultatie en adviezen

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de fractie van het CDA vernemen graag van de regering hoe het wetsvoorstel kan worden geplaatst in de bredere context van haar visie op modern financieel toezicht. Dit met het oog op de mening van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) dat deze visie zou ontbreken.

De Rfv onderschrijft het uitgangspunt dat het horizontaal toezicht leidend moet zijn, maar erkent tegelijkertijd dat de kwaliteit en de waarborgen daarvoor nog niet optimaal zijn.

Dit wetsvoorstel en de uitwerking in het BBV en GTK dragen bij aan de versterking van de controlerende rol door de raad en provinciale staten met het oog op een gezond en evenwichtig beleid en met het oog op een verbetering van de kwaliteit van het toezicht. Het geheel van de voorgestelde aanpassingen ondersteunt naar de mening van de regering de eigen verantwoordelijkheid van de decentrale overheden en past in die zin bij het standpunt van de Rfv, dat in die ondersteuning de kern van het modern financieel toezicht ziet. De commissie-BBV draagt zorg voor meer duidelijkheid voor de gemeenten en provincies door het uitbrengen van handreikingen. Daarin wordt toegelicht hoe volgens de geldende regelgeving informatie op een inzichtelijke wijze in de begroting moet worden opgenomen. Verder worden de raden en provinciale staten vooraf geïnformeerd door de toezichthouder over de punten die van belang zijn bij het beoordelen van de

financiële positie van hun gemeente of provincie. Bovendien bieden de aanpassingen de rijkstoezichthouders en provinciale toezichthouders een verbeterd instrumentarium om het verticale toezicht vorm te geven.

De leden van de PvdA-fractie vragen tot welke exacte aanpassingen van de wet het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State heeft geleid, om meer criteria in de wet op te nemen waaraan provincies en het Rijk bij hun toezicht houvast kunnen ontleen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering is het begrip “evenwicht” in de Gemeentewet en de Provinciewet aangepast in structureel en reëel evenwicht, waarop in paragraaf 2 reeds is ingegaan.

De leden van de PvdA-fractie willen graag weten of de regering overweegt de zogenoemde stresstests tot het normale instrumentarium van begroten en begrotingstoezicht bij provincies en gemeenten te maken. De leden van de CDA-fractie vragen in dit verband naar de systeemverantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het financieel toezicht op gemeenten en provincies.

De rijkstoezichthouders en de provinciale toezichthouders zijn van mening dat zij voor de beoordeling van de begrotingen en de financiële situatie van de decentrale overheden kunnen beschikken over voldoende informatie, instrumentarium en expertise, om zich daarover in de toezichtpraktijk een goed oordeel te kunnen vormen. De regering is dan ook van mening dat het niet nodig is om een aanvullende stresstest in het kader van het verticaal toezicht verplicht voor te schrijven.

Overigens kan de regering zich voorstellen dat gemeenten en provincies de stresstest of een vergelijkbaar instrument als nuttig beschouwen in het kader van het eigen begrotingsbeleid. Sommige gemeenten en provincies ontwikkelen zelf reeds een test in het kader van verbetering van de inzichtelijkheid van de eigen begroting. Andere gemeenten en provincies kiezen er voor dit product door marktpartijen te laten uitvoeren. Uiteraard kunnen gemeenten en provincie daarin hun eigen afweging maken. De systeemverantwoordelijkheid van de minister van BZK komt op verschillende manieren naar voren. In de eerste plaats is daar de

verantwoordelijkheid voor de wet- en regelgeving inzake het toezicht en het daarin zo actueel mogelijk verwerken van het toezichtbeleid.

Ter uitwerking en ontwikkeling van het toezichtbeleid hebben de financiële toezichthouders op de decentrale overheden (formeel zijn dat gedeputeerde staten respectievelijk de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) gezamenlijk een GTK opgesteld, dat nu als gevolg van deze wet gewijzigd zal worden. De toezichthouders komen gemiddeld zeven keer per jaar bij elkaar voor informele afstemming. Zaken die aan de orde komen zijn bijvoorbeeld de toezichtcirculaire (aandachtspunten voor het toezicht op het nieuwe begrotingsjaar), die naar alle gemeenten en provincies wordt gestuurd, gemeenschappelijke zogenaamde “variabele” onderzoeken (zoals momenteel het onderzoek naar de resultaten van grondexploitatie) en oplossingen voor specifieke punten die niet zijn geregeld in het GTK. Daarnaast vindt er uitwisseling van kennis plaats. Rode draad bij dit alles is het versterken van de horizontale toezicht- en verantwoordingsfunctie door raad en provinciale staten en daarnaast het borgen van de kwaliteit van de verticale toezichtfunctie.

De leden van de CDA-fractie en de leden van de PVV-fractie stellen vragen over een inzichtelijke presentatie van de informatie omtrent het financiële perspectief van gemeenten en provincies, ook voor volksvertegenwoordigers voor wie cijfers geen dagelijkse kost zijn.

Deze wetswijziging heeft geen gevolgen voor de vormgeving van de jaarstukken van gemeenten en provincies: vergelijking van de cijfers tussen de verschillende jaren blijft dus mogelijk. Wel beoogt dit voorstel de inzichtelijkheid van de gepresenteerde begrotingen te verbeteren door bijvoorbeeld voor te schrijven dat zij de gronden toelichten waarop ramingen zijn gebaseerd en tevens de verwachte consequenties van de ramingen.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering in te gaan op de suggestie van de Rfv om een gemeente onder preventief toezicht te stellen op het moment dat haar algemene reserve minder is dan de reserve voor het opvangen van tegenvallers.

De toezichthouder beoordeelt een eventuele negatieve algemene reserve in het licht van de totale begroting en de meerjarenraming. Wanneer een

gemeente bijvoorbeeld aannemelijk kan maken dat zij in staat is om een negatieve algemene reserve binnen de meerjarenraming weer positief te maken, is er geen reden voor preventief toezicht. Dit is ter beoordeling van de toezichthouder.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Mevrouw mr. drs. J.W.E. Spies