
206

Besluit van 15 mei 2015, houdende wijziging van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in verband met het opnemen van kengetallen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 17 april 2015, nr. 2015-0000226549;

Gelet op artikel 190, eerste lid, van de Provinciewet en artikel 186, eerste lid, van de Gemeentewet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 29 april 2015, No.W.04.15.0126/I);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 4 mei 2015, nr. 2015-0000253477;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Artikel 11 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten wordt gewijzigd als volgt:

1. In het tweede lid worden, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel c door een puntkomma, twee nieuwe onderdelen toegevoegd, luidende:

d. een kengetal voor de:

1a°. netto schuldquote;

1b°. netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen;

2°. solvabiliteitsratio;

3°. grondexploitatie;

4°. structurele exploitatieruimte; en

5°. belastingcapaciteit.

e. een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

2. Er wordt een derde lid toegevoegd, luidende:

3. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de wijze waarop de kengetallen, genoemd in het tweede lid, onderdeel d, door provincies en gemeenten worden vastgesteld en in de begroting en het jaarverslag worden opgenomen.

ARTIKEL II

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van artikel 26, zesde lid j° vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, omdat het zonder meer instemmend luidt.

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Wassenaar, 15 mei 2015

Willem-Alexander

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

Uitgegeven de *elfde* juni 2015

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Een deugdelijke en transparante begroting is in het belang van de horizontale controle door de provinciale staten en de raad op de financiële positie van provincies en gemeenten. Welke informatie daarvoor nodig is, is een onderwerp dat al geruime tijd de nodige aandacht heeft. Zo bleek in 2010 uit onderzoek naar de financiële functie van gemeenten en provincies dat sinds de invoering van de dualisering in 2004 de raads- en statenleden meer betrokken zijn bij het inrichten van (en het opstellen van de documentatievoorziening voor) de planning- en controlcyclus. Maar ook dat, ondanks alle initiatieven en vernieuwingen op dit vlak, «financiën» het domein blijft van deskundigen en dat onder raads- en provinciale statenleden vooral behoefte is aan inzicht in de financiële sturingsruimte en financiële positie.

In de afgelopen jaren zijn vervolgens verschillende wijzigingen doorgevoerd met als doel de horizontale verantwoording en het verticale toezicht te versterken door de financiële informatie inzichtelijker en transparanter te maken. Zo is in 2013 een aantal wijzigingen in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) doorgevoerd die in algemene zin gericht waren op de versterking van de deugdelijkheid en transparantie (en daarmee ook de toegankelijkheid) van de begroting en de horizontale controle op de begroting. Recent signaleerde de Adviescommissie Vernieuwing BBV onder leiding van wethouder Staf Depla (de Commissie), die in opdracht van het VNG-bestuur in mei 2014 advies heeft uitgebracht, dat de financiële informatie die de raad krijgt – nog altijd – technisch en complex is. De commissie doet in dat kader meerdere aanbevelingen waaronder het voorschrijven van een set van specifieke kengetallen in het BBV.

Het opnemen van kengetallen in de begroting past in het streven naar meer transparantie en omdat daarmee wordt beoogd provinciale staten en de raad in staat te stellen gemakkelijker inzicht te krijgen in de financiële positie en over de baten en de lasten van de provincie respectievelijk de gemeenten. De kengetallen vormen een verbinding tussen de verschillende aspecten die de raad en provinciale staten in hun beoordeling van de financiële positie moeten betrekken om daar een verantwoord oordeel over te kunnen geven. Zij leveren daarmee ook een bijdrage aan hun kaderstellende en controlerende rol.

2. Kengetallen ter ondersteuning van de beoordeling van de financiële positie

Kengetallen zijn getallen die de verhouding uitdrukken tussen bepaalde onderdelen van de begroting of de balans en kunnen helpen bij de beoordeling van de financiële positie van een provincie of gemeente. Om dit te bereiken wordt voorgeschreven dat de paragraaf weerstandsv Vermogen en risicobeheersing de volgende kengetallen bevat: netto schuldquote en de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, solvabiliteitsratio, grondexploitatie, structurele exploitatieruimte en belastingcapaciteit.

Deze kengetallen maken inzichtelijk(er) over hoeveel (financiële) ruimte de provincie of gemeente beschikt om structurele en incidentele lasten te kunnen dekken of opvangen. Ze geven zodoende inzicht in de financiële weerbaar- en wendbaarheid. De kengetallen worden gezamenlijk

opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing, omdat die paragraaf weergeeft hoe solide de begroting is en in hoeverre financiële tegenvallers kunnen worden opgevangen.

De genoemde kengetallen en de plaats op de begroting helpen de raads- en provinciale statenleden bij het verkrijgen van verantwoord inzicht in en het beoordelen van de financiële positie. Hoe de kengetallen in relatie tot de financiële positie moeten worden beoordeeld is voorbehouden aan het horizontale controle- en verantwoordingsproces van de betrokken gemeente of provincie. Met het oog daarop wordt voorgescreven dat gedeputeerde staten respectievelijk het college van burgemeester en wethouders in de begroting en jaarrekening een beoordeling geven van de kengetallen in hun onderlinge verhouding in relatie tot de financiële positie. Het gebruik van kengetallen heeft geen functie als normeringsinstrument in het kader van het financieel toezicht door de provincies of het Rijk.

Voor de beoordeling van de financiële positie is het belangrijk dat zowel naar de balans als naar de exploitatie wordt gekeken. In de kengetallen structurele exploitatieruimte en belastingcapaciteit komt tot uitdrukking of een provincie of gemeente over voldoende structurele baten beschikt, en welke mogelijkheid er is om de structurele baten op korte termijn te vergroten. De kengetallen netto schuldquote en netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, solvabiliteitsratio en grondexploitatie hebben betrekking op de balans. De samenstelling en de wijze waarop de kengetallen moeten worden berekend en opgenomen in de begroting zal in een ministeriële regeling nader worden vastgelegd.

Hieronder wordt per kengetal weergegeven welke verhouding wordt uitgedrukt.

Netto schuldquote en netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen

Hoe hoger de schuld, hoe hoger de netto schuldquote. De netto schuldquote weerspiegelt het niveau van de schuldenlast van de medeoverheid ten opzichte van de eigen middelen en geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie. Een hoge netto schuldquote hoeft op zichzelf geen probleem te zijn. Of dat het geval is valt niet direct af te leiden uit de netto schuldquote zelf, maar hangt af van meerdere factoren. Zo kan een hoge schuld worden veroorzaakt doordat er leningen zijn afgesloten en die gelden vervolgens worden doorgeleend aan bijvoorbeeld woningbouwcorporaties die op hun beurt weer jaarlijks aflossen. In dat geval hoeft een hoge schuld geen probleem te zijn. Om inzicht te verkrijgen in hoeverre er sprake is van doorlenen wordt de netto schuldquote zowel in- als exclusief doorgeleende gelden weergegeven (netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen).

Solvabiliteitsratio

Dit kengetal geeft inzicht in de mate waarin de provincie of gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Indien er sprake is van een forse schuld én veel eigen vermogen (het totaal van de algemene en de bestemmingsreserves), hoeft een hoge schuld geen probleem te zijn voor de financiële positie. Daar is bijvoorbeeld sprake van indien een lening is aangegaan omdat het eigen vermogen niet liquide is (omdat het vast zit in bijvoorbeeld een gemeentehuis of dat er andere investeringen mee zijn gefinancierd). Hoe hoger de solvabiliteitsratio, hoe groter de weerbaarheid van de provincie of gemeente. De mate van weerbaarheid

geeft in combinatie met de andere kengetallen een indicatie over de financiële positie van een provincie en gemeente. De solvabiliteitsratio drukt immers het eigen vermogen uit als percentage van het totale vermogen en geeft daarmee inzicht in de mate waarin de provincie of gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen.

Grondexploitatie

De afgelopen jaren is gebleken dat grondexploitatie een forse impact kan hebben op de financiële positie van een gemeente. Indien gemeenten of provincies leningen hebben afgesloten om grond te kopen voor een (toekomstige) woningbouwproject hebben zij een schuld. Bij de beoordeling van een dergelijke schuld is het van belang om te weten of deze schuld kan worden afgelost wanneer het project wordt uitgevoerd. Van de opbrengst van de woningen kan immers de schuld worden afgelost. Het kengetal grondexploitatie geeft aan hoe groot de grondpositie (de waarde van de grond) is ten opzichte van de totale (geraamde) baten. Wanneer de grond tegen de prijs van landbouwgrond is aangekocht, loopt een gemeente relatief gering risico. Het is dus belangrijk om te kunnen beoordelen of er een reële verwachting is of grondexploitatie kan bijdragen aan de verlaging van de schuld. Staat de grond tegen een te hoge waarde op de balans en moet die worden afgewaardeerd dan leidt dit tot een lager eigen vermogen en dus een lagere solvabiliteitsratio.

Structurele exploitatieruimte

Voor de beoordeling van de financiële positie is het ook van belang te kijken naar de structurele baten en structurele lasten. Structurele baten zijn bijvoorbeeld de algemene uitkering uit het gemeentefonds of provinciefonds en de opbrengsten uit de onroerende zaakbelasting OZB respectievelijk opcenten op de motorrijtuigenbelastingen. Dit kengetal geeft aan hoe groot de structurele exploitatieruimte is, doordat wordt gekeken naar de structurele baten en structurele lasten en deze worden vergeleken met de totale baten. Een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten (waaronder de rente en aflossing van een lening) te dekken.

De relevantie van dit kengetal voor de beoordeling van de financiële positie schuilt erin dat het van belang is om te weten welke structurele ruimte een gemeente of provincie heeft om de eigen lasten te dragen, of welke structurele stijging van de baten of structurele daling van de lasten daarvoor nodig is. De kengetallen moeten daarbij in samenhang worden gezien. Wanneer bijvoorbeeld de grondexploitatie er niet toe bijdraagt om de schuldpositie te verminderen en de structurele exploitatie ruimte negatief is, geeft het kengetal belastingcapaciteit inzicht in de mogelijkheid tot hogere baten.

Belastingcapaciteit

De OZB en de opcenten zijn voor gemeenten respectievelijk provincies de belangrijkste eigen belastinginkomsten. De belastingcapaciteit geeft inzicht in de mate waarin bij het voordoen van een financiële tegenvaller in het volgende begrotingsjaar kan worden opgevangen of ruimte is voor nieuw beleid.

Om deze ruimte weer te kunnen geven is een ijkpunt nodig. Op voorstel van de stuurgroep die naar aanleiding van het advies door de Commissie vernieuwing BBV is ingesteld is ervoor gekozen om de belastingcapaciteit te relateren aan landelijk gemiddelde tarieven. In de eerste plaats is voor een landelijk gemiddelde gekozen omdat over het algemeen geen

maximum is gesteld aan belastingentarieven, zoals bij de OZB en parkeerbelasting. Daarnaast geeft een gemiddelde meer inzicht in de betekenis van de belastingcapaciteit voor de financiële positie dan wanneer het gerelateerd wordt aan een maximaal te heffen tarief en worden deze gemiddelden ook onderling door provincies of gemeenten gebruikt om lasten te vergelijken. Ook is er vanuit de praktijk behoefte bij provincies, gemeenten en andere belanghebbende om inzicht te hebben in de lokale tarieven van omliggende gemeenten en provincies. De hoogte van belastingtarieven komen dus niet in een vacuüm tot stand; er wordt daarbij rekenschap gegeven hoe de «eigen» lastendruk (via tarifiering) zich verhoudt tot het landelijke gemiddelde. Zo publiceert het Coelo de «Atlas van de Lokale Lasten», een marco- en micro-overzicht van opbrengsten van de hoogte en ontwikkeling van tarieven, heffingen en woonlasten dat mede daarvoor wordt gebruikt. Ook wordt voortaan in de meicirculaire van het provincie- en gemeentefonds een overzicht opgenomen met de (ontwikkeling van de) gemiddelde lastendruk van de opcenten op de motorrijtuigenbelasting en de woonlasten van een meerpersoonshuishouden.

Voor de gemeenten wordt de belastingcapaciteit gerelateerd aan de hoogte van de gemiddelde woonlasten (OZB, rioolheffing en reinigingsheffing). Naast de OZB wordt tevens gekeken naar de riool- en afvalstoffenheffing omdat de heffing niet kostendekkend hoeft te zijn, maar ook lager mag worden vastgesteld (er is dan sprake van belastingcapaciteit die niet benut wordt).

Voor de provincies wordt de belastingcapaciteit gerelateerd aan de hoogte van het gemiddelde landelijke gehanteerde tarief voor de opcenten. Hoewel bij de provincies het opcententarief op de motorrijtuigenbelasting wettelijk is gemaximeerd, is het voorstel van de stuurgroep gevolgd dat, ook omwille van eenheid van de systematiek, de belastingcapaciteit van een provincie gerelateerd aan het gemiddelde landelijk tarief. Bij de beoordeling van de kengetallen die moet worden opgenomen kan worden vermeld welke ruimte er is ten opzichte van het maximaal te heffen tarief.

De mate waarbij een tegenvaller kan worden bijgestuurd, wordt ook wel de wendbaarheid van de begroting genoemd. Wanneer een gemeente of provincie te maken heeft met een hoge schuld en de structurele lasten hoger zijn dan de structurele baten en de woonlasten of opcenten al relatief hoog zijn, dan is er minder ruimte om te kunnen bijsturen.

3. Beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie

Uit de beschrijving van de verschillende kengetallen hierboven blijkt dat een afzonderlijk kengetal nog weinig zegt over hoe de financiële positie moet worden beoordeeld. Zo hoeft een hoge schuld geen nadelig effect te hebben op de financiële positie, maar is dat afhankelijk of en wat er aan eigen vermogen en baten tegenover die schuld staat en hoe groot de kans is dat de schuld weer wordt afgelost. Noch hoeft een tegenvallende ontwikkeling van de grondprijs een negatieve invloed te hebben indien de structurele exploitatieruimte groot is of men over voldoende ruimte in belastingcapaciteit beschikt, omdat er dan ruimte is om tegenvallers op te vangen.

Het is dus, met andere woorden, niet mogelijk om een individueel kengetal te gebruiken voor de beoordeling van de financiële positie. De kengetallen zullen altijd in samenhang moeten worden gezien, omdat ze alleen gezamenlijk en in hun onderlinge verhouding een goed beeld

kunnen geven van de financiële positie van een gemeente of provincie. De kengetallen zijn daarom gezamenlijk opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. Omdat de kengetallen in hun onderlinge relatie moeten worden gezien in de beoordeling van de financiële positie is het van belang dat niet alleen de kengetallen worden opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing maar ook worden voorzien van een adequate toelichting.

4. Administratieve lasten

Het onderhavige besluit heeft geen gevolgen voor burgers of bedrijven, maar alleen voor provincies of gemeenten. De bestuurlijke lasten van de onderhavige maatregel beperken zich tot inzicht geven in de vijf kengetallen en een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie. Voor de berekening van de kengetallen wordt uitsluitend informatie gebruikt die reeds beschikbaar is.

5. Consultatie

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) zijn lid van de stuurgroep om te adviezen uit te werken. Het onderhavige besluit is daarna alsnog ter consultatie aan hen voorgelegd.

De VNG geeft aan in te kunnen stemmen met de onderhavige wijziging van het BBV. Wel stelt zij hiervoor twee voorwaarden: dat wordt toegevoegd dat de kengetallen bedoeld zijn als instrument voor de raad en dat de nieuwe kengetallen niet worden gebruikt als extra normeringsinstrument door provincie of Rijk. Daarnaast vraagt de VNG om voor het berekenen van de kengetallen de definities te gebruiken die in de stuurgroep vernieuwing BBV zijn vastgesteld.

De zienswijze van de VNG, dat de verplichting om de kengetallen en een beoordeling daarvan in de begroting op te nemen uitsluitend bedoeld is om behulpzaam te zijn in de horizontale controle- en verantwoordingsprocessen over de financiële positie van de gemeente (of provincie), onderschrijf ik. Hoe de onderlinge samenhang van de kengetallen in relatie tot financiële positie moet worden beoordeeld, is aan het politieke verantwoordingsproces binnen de gemeente (of provincie). Dit is ten overvloede expliciet in de nota van toelichting tot uitdrukking gebracht. Voorts wil ik benadrukken dat de uitwerking van de berekeningswijze van de kengetallen in de ministeriële regeling zal plaatsvinden overeenkomstig de definities zoals deze aan de stuurgroep zijn voorgelegd.

Het IPO ziet de kengetallen als een goed hulpmiddel voor staten- als raadsleden om een beeld te vormen over de financiële positie van de provincie en gemeenten en kunnen hun kaderstellende als controlerende rol versterkende. Voorts is het IPO van mening dat de kengetallen een aanvullend hulpmiddel kunnen zijn bij de analyse van de provincies over de financiële positie van gemeenten. Het IPO merkt met betrekking tot het kengetal «belastingcapaciteit» van de provincies op dat beter kan worden uitgegaan van een definitie die het – resterende – verschil weergeeft tussen het feitelijke tarief en het maximale tarief dat kan worden gehanteerd. Voorts wil het IPO graag betrokken worden bij de uitwerking van de wijze waarop de kengetallen moeten worden berekend zodat daarbij rekening kan worden gehouden met de provinciespecifieke aspecten van de kengetallen.

Naar aanleiding van de zienswijze van het IPO is de nota van toelichting ten aanzien van de keuze voor de definitie van het kengetal belastingcapaciteit aangevuld. De wijze waarop de kengetallen worden berekend wordt

uitgewerkt zoals dit in de stuurgroep is besproken. Over de uitwerking ervan in de ministeriële regeling worden de VNG en het IPO nog nader geïnformeerd.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk