

De heer J.W. Remkes,
minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Doorkiesnummer	uw kenmerk	bijlage(n)
(070) 373 8227	FO2004/69210	1
Onderwerp	ons kenmerk	datum
advies wetsvoorstel wijzigingen toezichtsbep. Gemeentewet	MARZ/Gf/2004002442	7 oktober 2004

Geachte heer Remkes,

In uw brief van 15 juli jl. verzoekt u ons om een advies uit te brengen inzake het conceptwetsvoorstel wijziging toezichtsbepalingen Gemeentewet. Het betreft met name de herziening van een aantal wetsartikelen die verband houden met het toezicht op de gemeentelijke begroting.

U schrijft dat de aanleiding ligt in de discussie die het afgelopen jaar is gevoerd over de modernisering van het financieel toezicht. Daaruit werd geconcludeerd dat niet alleen de sluitendheid van de lopende begroting van belang is, maar ook en vooral de duurzaamheid van het financiële beleid. De voorgestelde wetswijzigingen en instrumentering van de toezichthouder sluiten aan bij de nieuwe begrotingsopzet die met de dualisering is ingevoerd.

In onze reactie besteden wij aandacht aan de bestuurlijke aspecten. In de bijlage gaan wij in op de voorgestelde wijzigingen van de Gemeentewet.

Bestuurlijke aspecten

U schrijft dat de aanleiding tot de door u beoogde wetswijziging in de discussie ligt die het afgelopen jaar is gevoerd in de vorm van de rondetafelconferenties. Daarmee is de aanleiding van procedurele aard in plaats van inhoudelijke. Wij waren toen al kritisch op wat de aanleiding vormde voor het beleggen van deze bijeenkomsten en hebben nog steeds geen inhoudelijke argumenten gevonden die – op dit moment – noodzaken tot een wijziging in het begrotingstoezicht.

In de praktijk van het begrotingstoezicht hebben zich na de invoering van de Wet dualisering en het Besluit begroting en verantwoording geen ontwikkelingen voorgedaan die op dit moment een wijziging en daarmee een verscherping van het toezichtsregiem rechtvaardigen. Er zijn in de afgelopen jaren ook geen

ontwikkelingen geweest die wijzen op een feilen in de informatievoorziening richting toezichthouder waardoor er niet of niet slagvaardig kon worden opgetreden.

Wij vragen ons in dit verband af hoe een en ander zich verhoudt tot het programma Andere Overheid. Een van de uitgangpunten daarbij is een modernisering van de interbestuurlijke verhoudingen, die onder meer tot uiting komt in een vergroting van de decentrale beleidsvrijheid en een (rijks)overheid die minder regels oplegt. De melodie die door het Rijk nu ten gehore wordt gebracht is een andere dan die de bladmuziek voorschrijft.

Een andere overweging is de volgende. Bij de invoering van de nieuwe Gemeentewet in 1994 is een principiële wijziging in het provinciaal toezicht doorgevoerd. Daarmee werd het repressieve toezicht een feit. Bij de nu voorgestelde wijziging bekruipt ons een gevoel van overbodigheid. De als *modernisering* gepresenteerde wijziging van het toezicht is in feite een *verscherping* van het toezicht. De wijziging staat haaks op een evenwichtige invulling van het begrip 'gemeentelijke autonomie'. Daarbij ligt het accent op het horizontale toezicht waarin de gemeenteraad de (eerst)verantwoordelijke is. Het nieuwe comptabele kader Besluit begroting en verantwoording met daarin opgenomen de verplichte paragrafen geeft de raad instrumenten om zijn rol als horizontale toezichthouder beter in te vullen. Het kader is nog niet geïmplementeerd of de volgende wijziging staat al weer op stapel. Terwijl bij een betere facilitering van het horizontale toezicht juist een terugtred van het verticale toezicht passend zou zijn.

Ook hebben gemeenten in de afgelopen periode te maken gekregen met grote wijzigingen in wet- en regelgeving in verband met de invoering van de dualisering. Ook de daarmee samenhangende wijzigingen in het Besluit begroting en verantwoording hebben bij de gemeenten een intensief implementatietraject tot gevolg gehad voor de financiële functie; een wijzigingstraject dat op dit ogenblik nog niet is voltooid. Naar onze mening hebben de gemeenten recht op enige bestuurlijke rust. De voortdurende stroom wijzigingen genereert echter een vorm van bestuurlijke onrust die gemeenten zo langzamerhand zwaar begint te vallen. Juist de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zou hiervoor aandacht moeten hebben. Wij kunnen dan ook geen begrip opbrengen voor de nu voorgestelde wetswijziging.

Duurzaam financieel evenwicht

Bij de voorgenomen wetswijziging wordt het begrip 'duurzaam financieel evenwicht' geïntroduceerd. Daarbij wordt aandacht besteed aan het meerjarenperspectief en de rol die de meerjarenraming daarin speelt. Aan die meerjarenraming wordt in het beoordelingsproces door de toezichthouder een gewicht toegekend dat zij naar onze mening niet heeft en ook niet kan hebben. Hieronder lichten wij dat toe.

Aan de lastenkant zijn in het kader van het Besluit begroting en verantwoording en de daarmee samenhangende introductie van de verplichte paragrafen naar onze mening voldoende waarborgen gecreëerd om duurzaam begrotingsbeleid vorm en inhoud te geven. Deze voor de kwaliteit van het begrotingsproces positieve ontwikkeling staat echter in schril contrast tot de mogelijkheden die de gemeente heeft om met enige hardheid de meerjarige ontwikkeling van de baten te voorspellen; baten die voor een gemeente voor 80% afkomstig zijn van het Rijk. In het meerjarig perspectief is van hardheid van de door de gemeente geschetste batenontwikkeling geen enkele sprake. De meerjarige ervaring heeft geleerd dat die cijfers boterzacht blijken te zijn. Wij maken er dan ook ernstig bezwaar tegen dat

Gedeputeerde Staten in de voorgestelde opzet goedkeuring aan de begroting kunnen onthouden omdat de meerjarenraming geen duurzaam evenwicht vertoont.

Ter illustratie het volgende. In 2004 werden de gemeenten in de loop van het begrotingsjaar geconfronteerd met een vermindering van hun baten vanwege voor hen negatieve ontwikkelingen in de uitkering uit het Gemeentefonds voor een bedrag van circa €500 miljoen. Wij leggen u dan ook de volgende vraag voor: welk bestuurlijk doel is gediend met het door 483 gemeenten laten opstellen van boterzachte prognoses en daar in het financieel toezicht zulke zware conclusies aan te verbinden?

Horizontaal versus verticaal toezicht

Het huidige wetsvoorstel vormt een versterking van het verticale toezicht. Daarmee worden (de effecten van) de nieuwe instrumenten ontkend die vanuit het Besluit begroting en verantwoording aan de gemeenteraad zijn uitgereikt. Wij ondersteunen een versterking van het horizontale toezicht. Vanuit die visie ondersteunen wij de pilot in Noord-Brabant waarin een duidelijk grotere rol aan het horizontale toezicht wordt toegekend. Het door de Brabantse gedeputeerde Van Vugt bepleitte *virtuele toezicht*, waarbij de toezichthouder de wettelijke kaders bewaakt en de gemeente zo veel mogelijk vrij laat, heeft dan ook onze instemming. Wij wachten met belangstelling het resultaat van de voorbereidingen af die Noord-Brabant samen met uw departement op dit punt uitwerkt.

Administratieve lasten

Een van de speerpunten van het rijksbeleid is het terugdringen van de administratieve lasten. Binnen het programma Andere Overheid, waarin onder andere de relatie tussen het Rijk en de decentrale overheden wordt herzien, is het terugdringen van de administratieve lasten een belangrijk onderdeel. Bij de nu voorgestelde herziening van het begrotingstoezicht van de provincies is echter geen aandacht besteed aan het terugdringen van de administratieve lasten. Wij constateren dat voor het goed uitoefenen van financieel toezicht de provincies voldoende informatie kunnen ontleen aan de begroting en de jaarrekening van de gemeenten. Ook levert het CBS informatie aan de toezichthouder op basis van de zogenoemde IV 3-matrix. Andere speciaal voor dit doel te vervaardigen rapportages, zoals het overzicht waarin de kosten en baten per product worden toebedeeld aan de functies, zijn naar onze mening voor het uitoefenen van het toezicht overbodig. Wij hechten op dit onderdeel aan een herziening van de door de provincies van gemeenten verlangde financiële rapportages.

Wijziging Wet Arhi

Naar aanleiding van uw aanvullend verzoek van 17 september jl. merken wij op dat wij kunnen instemmen met de door u voorgestelde wijziging van de Wet algemene regels herindeling (Arhi). Aan artikel 47 van die wet wordt een derde lid toegevoegd waarin de raad van de nieuwgevormde gemeente de begroting voor het lopend begrotingsjaar uiterlijk 15 maart van dat jaar dient vast te stellen.

Tot slot wordt opgemerkt dat na telefonisch overleg met uw departement de reactietermijn is verlengd naar begin oktober.

Hoogachtend,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

mr. R.J.J.M. Pans,
voorzitter directieraad



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Bijlage bij brief met kenmerk MARZ/Gf/2004002442, inzake het VNG-advies over het wetsvoorstel wijzigingen toezichtsbepalingen Gemeentewet

Algemeen

Het toezichtscriterium *reëel sluitende begroting* is vervangen door *duurzaam (financieel) evenwicht*. Dit heeft tot gevolg dat het toezicht zijn aandacht besteedt aan de eis van een reëel sluitende begroting voor het begrotingsjaar in samenhang met het meerjarenperspectief en de risico's van de gemeente. Een en ander hangt samen met de dualisering en de daarmee ingevoerde nieuwe begrotingsopzet. Om het duurzaam evenwicht meer bestuurlijk gewicht te geven, is de meerjarenraming onder de verantwoordelijkheid van de raad gebracht. Vanuit een professionele optiek zijn voor deze ontwikkeling argumenten te vinden. Echter, vanuit een bestuurlijke optiek hadden naar onze mening de nu voorgestelde wijzigingen een onderdeel moeten vormen van de invoering van de dualisering. Wij hebben er moeite mee dat hiervoor een afzonderlijk wetgevingstraject wordt gestart.

De voorgestelde wijzigingen van de toezichtsbepalingen in de Gemeentewet zijn deels inhoudelijk en deels redactioneel van aard. In het vervolg van dit advies wordt ook deze volgorde gehanteerd.

Inhoudelijk

Artikel 189

Nieuw is dat de meerjarenraming nu ook onder de verantwoordelijkheid van de raad wordt gebracht. De raad dient erop toe te zien dat naast het begrotingsevenwicht ook de meerjarenraming duurzaam evenwicht vertoont. De weging van het laatste aspect in het oordeel van de toezichthouder leidt ertoe dat bij een duurzaam evenwichtige meerjarenraming in een voorkomend geval de begroting niet hoeft te sluiten. Zoals in de brief reeds aangegeven hebben wij bezwaren tegen de onmogelijkheid voor de gemeenten om de baten realistisch meerjarig te kunnen begroten. De wijziging van dit artikel is dan ook meer optisch van karakter dan dat zij feitelijke betekenis heeft dan wel kan hebben.

Wij zijn van mening dat, anders dan in de memorie van toelichting, in de wet zélf dient te worden opgenomen dat derden geen rechten aan de meerjarenraming kunnen ontleen. Juist ook omdat in het aangepaste artikel 191 wordt vastgelegd dat de raad naast de begroting ook de meerjarenraming vaststelt. Mocht niet tot opname in de wet worden besloten, dan hechten wij er aan dat ook in de memorie van toelichting bij dit artikel uitdrukkelijk wordt opgenomen dat geen aanspraken kunnen worden gebaseerd op de in de meerjarenraming opgenomen voornemens.

Artikel 203

Het nieuw ingevoerde lid 1 geeft aan dat Gedeputeerde Staten (GS) goedkeuring aan de begroting kunnen onthouden indien zij van oordeel zijn dat de meerjarenraming, gelet op de paragrafen en de uiteenzetting van de financiële positie, geen duurzaam evenwicht vertoont. Wij hebben in de brief reeds aangegeven in welke onmogelijke positie de gemeenten verkeren om in de meerjarenraming een valide prognose te doen van de meerjarige ontwikkeling van de baten. Wij maken dan ook ernstig bezwaar tegen de in het wetsvoorstel aan de toezichthouder gegeven sanctiemogelijk. Temeer omdat de sanctie die GS in een dergelijke situatie hanteren zijn uitwerking heeft op een begroting die in *evenwicht* is.

Overigens ligt het naar onze mening meer voor de hand dat GS in eerste instantie een *aanwijzing* geven met de kanttekening dat mocht deze situatie zich in het volgend kalenderjaar wederom voordoen, goedkeuring aan de begroting zal worden onthouden, ondanks dat deze in evenwicht is. Dan wordt de gemeente een kans op herstel geboden zonder dat onmiddellijk de sanctie van het onthouden van goedkeuring in stelling wordt gebracht. Deze benadering komt ook overeen met de wijze waarop in het voorstel lid 4 van dit artikel is ingevuld.

Reden om goedkeuring te onthouden komt niet alleen te liggen in het niet tijdig inzenden van de begroting en de meerjarenraming, maar ook in het *onvolledig* inzenden van deze stukken. Wij vragen ons af of het abusievelijk ontbreken van een enkel stuk of bijlage – terwijl dit stuk bij de gemeente wel voorhanden is – ook formeel wordt aangemerkt als onvolledig inzenden. In dit verband wordt opgemerkt dat het in het bestuurlijk verkeer gebruikelijk is om partijen in de gelegenheid te stellen ontbrekende gegevens alsnog aan te vullen (Algemene wet bestuursrecht artikel 4:5).

In het vervolg maken GS het besluit inzake het onthouden van goedkeuring niet meer bekend aan het *gemeentebestuur* maar aan de *raad*. Dit geeft ons aanleiding tot het maken van de volgende opmerking. Formeel mag het – zeker in het kader van de dualisering – juist zijn om de raad als geadresseerde te kiezen, maar het is naar onze mening niet juist om het dagelijks bestuur van de gemeente niet in kennis te stellen. Materieel gebeurt dit nu al omdat GS het college een afschrift sturen, maar naar onze mening zou dat een *geformaliseerd* afschrift dienen te zijn, in die zin dat de wet het ook aangeeft. De rolverdeling tussen college en raad is na de dualisering gewijzigd, maar het college vormt nog steeds het dagelijks bestuur van de gemeente. Die positie wordt door het geformaliseerde afschrift dan ook door de wet(gever) als zodanig erkend.

Lid 4 is nieuw en geeft GS de mogelijkheid de raad een *aanwijzing* te geven wanneer de begroting/meerjarenraming onvoldoende inzicht verschaft in de financiële positie van de gemeente. Zoals hierboven reeds aangegeven is de mogelijkheid van het geven van een *aanwijzing* ook bij lid 1 meer op zijn plaats.

In de memorie van toelichting wordt aangegeven hoe lid 1 van het voorgestelde artikel zich verhoudt tot lid 4. GS kunnen instemmen (actief goedkeuren doet men niet) met een begroting, maar de gemeente toch een *aanwijzing* geven de kwaliteit van de paragrafen te verbeteren. Preventief toezicht wordt daarmee voorkomen maar is voor het volgende jaar niet uitgesloten wanneer de gemeente de *aanwijzing* niet of onvoldoende opvolgt. Hoewel wij kunnen instemmen met de nu geformaliseerde mogelijkheid van het geven van een *aanwijzing*, merken wij in dit verband het volgende op.

Nu de aanwijzing een wettelijke basis krijgt, hechten wij eraan dat in de memorie van toelichting de status van de aanwijzing wordt toegelicht. Het moet gemeenten namelijk duidelijk zijn dat tegen een aanwijzing een bezwaar- en beroepsprocedure open staat.

Redactioneel

Artikel 186

De nieuwe leden 1 tot en met 3 geven aan welke onderdelen de begroting, het jaarverslag en de jaarrekening minimaal dienen te bevatten. Daarmee wordt de bestaande praktijk in de wet vastgelegd. De wijziging geeft geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

Artikel 189

Redactioneel valt op dat in lid 4 van dit artikel het begrip ‘uitgaven’ weer wordt gebruikt, terwijl bij de laatste wijziging van dit artikel in 2003 deze nog uit het kasstelsel daterende term naar onze mening terecht werd vervangen door ‘lasten en daarmee samenhangende balansmutaties’. Wij adviseren u aan te sluiten bij de in 2003 in de Gemeentewet vastgelegde terminologie.

Artikel 190 en 191

Beraadslaging en vaststelling door de raad heeft naast de begroting nu ook betrekking op de meerjarenraming. Deze wijziging geeft geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

Artikel 203

In lid twee zijn een aantal redactionele wijzigingen opgenomen. In het huidige lid wordt gesproken over een begroting die *niet in evenwicht* is, in het voorgestelde artikel gaat het om een begroting die *een tekort vertoont*. Deze wijziging geeft geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

Naast de jaarrekening wordt lid 2 ook uitgebreid met het *jaarverslag*. In het nieuwe lid 5 wordt aangegeven dat bij niet opvolgen van de aanwijzing preventief toezicht aan de orde is. Het ‘min of meer open deur’-lid 4 van het huidige artikel vervalt in het voorstel. Deze wijzigingen geven geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

Artikel 205

Dit artikel regelt de informatieplicht van GS aan de minister, die op zijn beurt wordt verplicht de Tweede Kamer jaarlijks voor 1 juni te informeren op basis van de verslagen van de provincies.

Deze wijziging geeft ons geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

Artikel 214

GS dienen in het vervolg bij hun beoordeling of de begroting en de meerjarenraming evenwicht vertonen, rekening te houden met hetgeen door de raad is vastgelegd in de artikel 212- en 213-verordening. Deze wijziging geeft ons geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.