

Vergaderjaar 2004–2005

29 800 C

Vaststelling van de begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2005

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 december 2004

Hierbij stuur ik u het nieuwe gemeenschappelijk financieel-toezichtskader «zichtbaar toezicht» toe (bijlage 1)¹ Dit kader betreft het financiële toezicht op provincies en gemeenten. Ik ben toezichthouder op de provincies en de Gedeputeerde Staten zijn toezichthouder op de gemeenten. Dit toezichtskader is derhalve door het IPO, bij brief van 25 november 2004, en mij vastgesteld.

Dit nieuwe toezichtskader betreft een concretisering van een wetsvoorstel dat bij de Raad van State is ingediend. Het toezichtskader dient ter ondersteuning van de voorbereiding van het vernieuwde toezicht, zoals opgenomen in het wetsvoorstel. Daarnaast is een zeer groot deel van het kader ook onder de huidige wetgeving van toepassing. Om die redenen is het kader parallel aan het wetsvoorstel voorbereid.

In deze brief ga ik hierna kort in op de redenen voor en de belangrijkste veranderingen van het nieuwe toezichtsbeleid, zoals dat is vormgegeven in een wetsvoorstel en het toezichtskader. Over het wetsvoorstel is advies gevraagd aan Rfv, VNG en IPO. In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel wordt uitgebreid ingegaan op deze adviezen. In deze brief ga ik alleen op hoofdlijnen in op de adviezen en mijn weging ervan. Vervolgens sta ik kort stil bij de pilot van de provincie Noord-Brabant. Tot slot ga ik in op de taakverdeling tussen accountant, toezichthouder en lokale rekenkamer(funcitie). Dit naar aanleiding van uw verzoek daartoe op het wetgevingsoverleg tussen de fondsbeheerders en de vaste kamercommissies voor Financiën en BZK van 29 november 2004.

Redenen vernieuwing financieel toezicht

De belangrijkste aanpassing van het financieel toezicht komt voort uit de dualisering, meer in het bijzonder de veranderingen die zijn doorgevoerd in het proces van begroting en verantwoording. In de duale begroting en jaarstukken, zoals voorgeschreven in het Besluit begroting en verantwoor-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

ding provincies en gemeenten¹ (BBV) is de nadruk meer dan voorheen komen te liggen op beleid (in het programmaplan) en op risicobeheersing (in de paragrafen). De reden daarvoor ligt enerzijds in de aanscherping van de rolverdeling tussen college en raad, anderzijds echter ook in het feit dat met name gemeenten steeds meer verantwoordelijkheden hebben waaraan over langere tijd uitstreckende risico's zijn verbonden – onder andere vanwege decentralisatie (leerlingenvervoer, onderwijshuisvesting, Wet voorzieningen gehandicapten, Wet werk en bijstand) – zodat het opvangen van deze risico's steeds belangrijker wordt voor gemeenten.

In vervolg op deze ontwikkelingen rezen vragen over de aansluiting tussen de veranderingen in begroting en verantwoording en het financiële toezicht. Ook de adequaatheid van het toezichtscriterium (sluitendheid van de begroting) – geeft het voldoende rekenschap van de risico's die gemeenten lopen en die hun uitwerking hebben op de financiële gezondheid – werd ter discussie gesteld. Naar aanleiding hiervan is een brede discussie over financieel toezicht georganiseerd. De brede discussie is gevoerd in de tweede helft van 2003/begin 2004, met name met toezichthouders, maar ook met «onder toezicht staanden» en belangenbehartigers. Stof tot nadenken is voorts geleverd door wetenschappers en door toezichthouders op andere terreinen.

Belangrijkste veranderingen

Duurzaam financieel evenwicht

De essentie van de wijzigingen ligt erin dat gezond financieel beleid van gemeenten en provincies gelegen is in de duurzaamheid van het financieel evenwicht, meer dan in «alleen» de sluitendheid van de begroting. Het is in de eerste plaats de raad die op de gezondheid van het financieel beleid toeziet. Concreet betekent dit dat de raad erop toe ziet dat de meerjarenraming in evenwicht is. Bij de beoordeling van de meerjarenraming dient de raad te letten op de paragrafen en de uiteenzetting van de financiële positie. Dit zijn onderdelen van de duale begroting, die met ingang van het begrotingsjaar 2004 zijn voorgeschreven in het BBV. Doordat de genoemde begrotingsonderdelen al zijn ingevoerd, de meerjarenraming al bestaat en de sluitendheid van de meerjarenraming al een aandachtspunt is, hebben de veranderingen geen wezenlijke consequenties voor de onder toezichtstaanden. Wel is er sprake van een aantal formele wijzigingen (zo worden enkele bepalingen van het BBV omhooggetild in de Gemeentewet, omdat dit nodig is voor aansluiting van het financieel toezicht op deze bepalingen).

Financieel toezichtscriterium

Voorstel zal zijn het toezichtscriterium te veranderen, door het toezicht te laten aansluiten op de ontwikkelingen bij provincies en gemeenten. Het doel van financieel toezicht «het voorkomen dat gemeenten een beroep doen op collectieve middelen via artikel 12» verandert dan niet. Het toezichtscriterium *reëel sluitende begroting* wordt vervangen door *duurzaam (financieel) evenwicht*. Hierdoor verschuift de aandacht naar meerjarenperspectieven en risico's. De begroting blijft overigens een belangrijke rol spelen.

¹ Stb. 2003, 27: Besluit van 17 januari 2003, houdende de voorschriften voor de begrotings- en verantwoordingsdocumenten, uitvoeringsinformatie en informatie voor derden van provincies en gemeenten (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten).

Een toezichtscriterium dat rekening houdt met risico's, zoals het criterium duurzaam (financieel) evenwicht, vraagt een duidelijke afbakening. Voorkomen moet worden dat alles bij het financieel toezicht betrokken wordt. Dit in het belang van de toezichthouders, de onder toezichtstaanden, maar ook voor de ministeriële verantwoordelijkheid. Op een aantal punten is

een duidelijke afbakening nodig, deze is daarom expliciet in het toezichtskader opgenomen (hoofdstuk 2).

Overige voor te stellen veranderingen

Behalve het nieuwe toezichtscriterium is er nog een aantal kleinere veranderingen dat zal worden voorgesteld, zoals een aanwijzingsbevoegdheid van de toezichthouder als de begrotingsdocumenten niet voldoende informatie bevatten (deze bevoegdheid is overigens een formalisering van een gegroeide praktijk); zo is de verplichting van onder toezichtstaanden om de financiële en controle verordeningen (de zogenaamde 212, 213 verordeningen) op te sturen expliciet in het toezicht ingekaderd; daarnaast is ook formeel geregeld dat her ingedeelde gemeenten in het eerste jaar na herindeling standaard onder preventief toezicht stonden. Ook dit was wel al praktisch, maar nog niet formeel geregeld.

Adviezen Rfv, VNG en IPO

Over het wetsvoorstel is advies gevraagd aan de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), en het Interprovinciaal Overleg (IPO). In de memorie van toelichting van het wetsvoorstel wordt uitgebreid ingegaan op de adviezen en mijn weging ervan. Hier beperk ik mij tot de hoofdlijnen. Rfv en VNG gaan in hun adviezen ook in op de pilot Brabant, op deze pilot ga ik afzonderlijk in.

Advies Rfv

De *Rfv* (bijlage 2)¹ stelt kort samengevat dat verticaal financieel toezicht vooralsnog nodig is, maar dat naarmate de horizontale controle omvangrijker en beter is georganiseerd het verticale toezicht van de provincie en het rijk minder dient te zijn. Uitgaande van meer en nog toenemende horizontale controle is er dan ook naar de mening van de Rfv plaats voor vermindering van het verticale toezicht. Dit met verwijzing naar het Programma Andere Overheid. Overigens acht de Rfv het toepassen van het uitgangspunt van «duurzaam evenwicht» een logisch gevolg van de ingezette lijn bij de dualisering. Het past bij de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad deze de meerjarenraming te laten vaststellen. Wel waarschuwt de Rfv dat de uitkomsten van de meerjarenramingen, vooral in het laatste jaar, tamelijk zacht zijn.

Advies VNG

De *VNG* (bijlage 3)¹ geeft aan geen ontwikkelingen te zien die een wijziging van het toezichtsregime, en daarmee een verscherping, rechtvaardigen. De wijziging staat volgens de VNG haaks op een evenwichtige invulling van het begrip «gemeentelijke autonomie». De VNG vraagt zich in dit verband ook af hoe een en ander zich verhoudt tot het programma Andere Overheid. Voorts meent de VNG dat aan de meerjarenraming een gewicht wordt toegekend dat ze niet heeft en ook niet kan hebben. Tenslotte merkt de VNG op dat in het voorstel geen aandacht is besteed aan het terugdringen van de administratieve lasten.

Advies IPO

Het *IPO* (bijlage 4)¹ onderschrijft dat verbreding van het aangrijpingspunt voor financieel toezicht door een groter belang toe te kennen aan de duurzaamheid van het financiële beleid nodig is om te komen tot een verbetering van het toezicht. Wel plaatst het de kanttekening dat deze verbreding niet vanzelfsprekend tot grotere zekerheid van de toezichthouder leidt. Niettemin acht het IPO de introductie van het principe van duurzaam

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

financieel evenwicht een dermate verbetering van de huidige systematiek dat de onzekerheden aan invoering niet in de weg mogen staan. In de brief waarin het IPO het toezichtskader vaststelt (bijlage 5)¹ wordt dit nog eens herhaald.

Reactie op de adviezen

Zowel de Rfv als de VNG zijn kritisch over de aanscherping van het toezicht die zij tengevolge van dit wetsvoorstel verwachten. Ik merk hierover op dat verscherping van het toezicht niet het doel van de wijziging is. Beoogd wordt slechts om de controle door de raad, en in vervolg daarop het provinciaal toezicht, te concentreren op de duurzaamheid van het gevoerde financieel beleid. Het doel van het toezicht was en blijft om door de – weliswaar marginale – extra controle door onpartijdige en deskundige «vreemde ogen» de gemeenten een prikkel en een steun te verschaffen om hun structurele gezonde financiële positie terdege te bewaken. Alleen wat de definitie van een structureel gezonde financiële positie is, is enigszins gewijzigd. Aan de primaire verantwoordelijkheid van de gemeenten zelf voor hun financiële positie en de daarbij behorende leidende rol van de horizontale controle kan wat mij betreft geen enkele twijfel zijn. Ik wil echter niet verhelen dat deze wijziging van het object van toezicht een zekere aanscherping met zich mee zou kunnen brengen. Voorheen kon de toezichthouder alleen de meerjarenraming in zijn toezicht betrekken als er geen reëel sluitende begroting was, in de nieuwe situatie kijkt de toezichthouder daarentegen standaard naar het meerjarenperspectief. Ik ben echter van mening dat de aanscherping zeer beperkt is, en gerechtvaardigd wordt door de verbetering die met de wijzigingen wordt bereikt.

De VNG en Rfv merken voorts op dat de cijfers in de meerjarenraming, met name aan het eind van de ramingsperiode, niet hard zijn. Dat is natuurlijk zo. Een goede meerjarenraming houdt rekening met de mogelijkheid van tegenvallers, zowel aan de lastenkant als aan de batenkant. Aan de bruikbaarheid van de meerjarenraming voor de beoordeling van de duurzaamheid van het gevoerde financieel beleid doet dit gegeven mijns inziens niets af.

De steun van het IPO is verheugend. De kanttekening dat uit de verbreding tot duurzaam financieel evenwicht geen grotere zekerheid voor de toezichthouder voortvloeit is terecht. Doel van de wijziging is ook niet zozeer om meer zekerheid te creëren, maar om het meerjarenperspectief en de risico's het juiste gewicht te geven in de beoordeling van het beleid en de financiële positie van de gemeente.

De VNG noemt ook nog het punt van de administratieve lasten. Inderdaad leidt het wetsvoorstel niet tot een vermindering daarvan, anderzijds is er voor de gemeenten met het wetsvoorstel ook geen lastenverzwaring gemoeid. Er worden geen nieuwe stukken van gemeenten verlangd.

Pilot provincie Brabant

VNG en Rfv vinden beiden de pilot in Noord-Brabant interessant, omdat daar het accent zoveel mogelijk bij de gemeenteraad wordt gelegd en de toezichthouder zich beperkt tot uitsluitend zijn wettelijke taak. De Tweede Kamer heeft informatie over de pilot ontvangen in antwoord op vragen van het kamerlid Fierens, ingezonden 26 augustus 2004, Aanhangsel van de handelingen nummer 2310.

Ook ik zie met belangstelling uit naar de conclusies uit deze pilot. De opzet is dat de pilot gestart wordt met ingang van het begrotingsjaar 2006.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Vanaf die tijd zal ik de pilot, samen met het IPO, volgen. Conclusies uit deze pilot, zeker waar deze in lijn zijn met het gedachtegoed van het Programma Andere Overheid, zal ik ter harte nemen.

De pilot vindt plaats binnen de wet (de huidige of de toekomstige) en het nieuwe toezichtskader. Ook als de pilot leidt tot een andere, beperktere, invulling van het financieel toezicht blijven de voor te stellen wijzigingen in essentie zinvol.

De relatie tussen accountant, toezichthouder en rekenkamer(functie)

Op het wetgevingsoverleg tussen de fondsbeheerders en de vaste kamercommissies van Financiën en BZK van 29 november 2004 is door mij toegezegd in het kader van het financieel toezicht in te gaan op de taakverdeling tussen accountant, financieel toezichthouder en rekenkamer(functie).

Voorop staat de gemeente, en in het bijzonder de gemeenteraad. De gemeente zelf zorgt ervoor dat het bestuur rechtmatig geschiedt en streeft voorts doelmatig en doeltreffend bestuur, evenals een gezonde financiële positie na. De raad heeft naast de kaderstellende taak en het budgetrecht, ook de controlerende taak. Het nastreven van rechtmatigheid, doelmatigheid, doeltreffendheid en een gezonde financiële positie maken prominent onderdeel uit van de controlerende taak van de raad. Gezien het belang van deze normen zijn er naast de raad nog een aantal onafhankelijke controleurs en de toezichthouder.

De *financieel toezichthouder* houdt nu toezicht op de sluitendheid van de begroting. Voorgesteld zal worden dat hij in de toekomst toezicht houdt op het duurzaam evenwicht. De begroting en meerjarenraming zijn de essentiële documenten voor de toezichthouder. Toezicht is vertikaal. De toezichthouder kan weliswaar de raad helpen bij zijn taak, maar houdt toch primair toezicht vanwege het belang van alle gemeenten tezamen (voorkomen artikel 12 status van gemeenten).

De *accountant* controleert de rechtmatige totstandkoming van de baten, lasten en balansmutaties in de jaarrekening, evenals het getrouwe beeld. De accountant krijgt de opdracht van de raad en ondersteunt de raad in zijn controlerende taak.

De *lokale rekenkamer(functie)* doet onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en naar de rechtmatigheid, uitgezonderd de controle op de jaarrekening. De rekenkamer(functie) is onafhankelijk, maar zijn werk komt met name ten goede aan de controlerende taak van de raad.

De accountant, rekenkamer(functie) en toezichthouder hebben dus alle drie een ander doel van toetsing en ze toetsen aan de hand van verschillende documenten. Bovendien versterken de accountant en de rekenkamer(functie) de horizontale keten, terwijl de toezichthouder als enige onderdeel uitmaakt van de verticale keten. Er is dus vanuit deze invalshoeken geen overlap tussen de drie partijen. Het toezichtskader gaat overigens uitgebreider op de relaties tussen de accountant, rekenkamer(functie) en toezichthouder in (hoofdstuk 2).

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes