

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. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 23 maart 2012 en het nader rapport d.d. 7 juni 2012, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 25 januari 2012, no. 12.000116, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met de beperking van de financiële toezichtlast op gemeenten en provincies, met memorie van toelichting.

Het voorstel houdt in dat het preventief financieel toezicht dat wordt uitgeoefend op gemeenten en provincies in de loop van het begrotingsjaar kan worden ingetrokken. Voorts vervalt de bevoegdheid om preventief toezicht op te leggen als de jaarrekening van het tweede aan het begrotingsjaar voorafgaande jaar niet in evenwicht is. De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een opmerking over het niveau van regelgeving. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 25 januari 2012, no. 12.000116, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 maart 2012, No. W04.12.0017/I, bied ik U hierbij aan.

1. Niveau van regelgeving

In de consultatie heeft de Raad voor financiële verhoudingen (Rfv) de benadering van de regering dat het horizontaal toezicht leidend moet zijn onderschreven, maar hij stelt wel dat de kwaliteit en de waarborgen

daarvoor nog niet optimaal zijn. Het toezicht houdt meer in dan het voorkomen van afwenteling van financiële risico's op derden: de meerwaarde is dat het de eigen verantwoordelijkheid van de decentrale overheid ondersteunt. Dat pleit voor een nadere uitwerking van de criteria voor een gezond en evenwichtig beleid. De Rfv acht het van belang dat er een goed onderbouwd beeld van de begroting en meerjarenraming bestaat. Dit vereist inzicht in de risico's die samenhangen met het onderhoud van kapitaalgoederen, het activa- en afschrijvingsbeleid, onderhoudsplannen, het grondbeleid en verbonden partijen.¹

Deze suggestie zal volgens de toelichting worden meegewogen bij een wijziging van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Daarbij zal het begrip «materieel evenwicht» worden vervangen door «structureel en reëel evenwicht».²

- a. De Afdeling merkt op dat de verduidelijking van het financiële toezicht niet uitsluitend in het BBV dient te worden opgenomen. Het betreft hier interbestuurlijk toezicht op autonome bevoegdheden van decentrale overheden. Hierbij is het belang van horizontaal toezicht zo groot dat de hoofdlijnen van dat toezicht formeel-wettelijk regeling verdienen.

De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen in die zin dat de criteria waaraan de provinciale en gemeentelijke begrotingen dienen te voldoen in de wet worden opgenomen.

- b. Het vervangen van het begrip «materieel evenwicht» door de term «structureel en reëel evenwicht» betekent niet per definitie een versterking van het toezicht. Het nieuwe criterium biedt de mogelijkheid om alert te reageren als de begroting weliswaar in evenwicht is, maar structurele risico's bevat. Spiegelbeeldig daaraan biedt het ook meer mogelijkheden om, bij een tekort op de lopende begroting, toezicht achterwege te laten als duidelijk is dat tegenover dat tekort in later jaren een overschot zal staan.

De Afdeling merkt op dat tegenover deze flexibiliteit het risico staat dat te laat wordt ingegrepen. Immers, in de nieuwe situatie is het niet meer noodzakelijk te reageren op signalen over financiële problemen op de korte termijn. Het beoordelen van de financiële risico's op langere termijn is minder eenvoudig, zodat daarmee eerder beoordelingsfouten kunnen worden gemaakt.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de waarborgen om bij de uitoefening van het toezicht beoordelingsfouten (zoveel mogelijk) te voorkomen.

1. Niveau van regelgeving

- a. Op advies van de Afdeling advisering is het voorstel van wet aangepast. Vanwege het belang van de horizontale verantwoording aan de raad en provinciale staten en het verticale interbestuurlijk toezicht door gedeputeerde staten of de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, wordt 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 zij reeds een beeld hebben van de voorziene baten en lasten in komende jaren. In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) worden nadere regels gesteld over de begroting, de meerjarenraming, de jaarrekening en het jaarverslag. Daarmee betreft het BBV niet zozeer het toezicht zelf, maar de uitwerking van de informatie die

¹ Advies van 21 september 2011, kenmerk 2011–2000403703, blz. 1–2 en 4.

² Toelichting, onder «Consultatie en adviezen».

over de begroting, de meerjarenraming, de jaarrekening en het jaarverslag dient te worden gegeven, informatie die de raad en provinciale staten, alsmede de toezichthouders in staat stellen om de begroting te kunnen beoordelen.

Voor de toezichtpraktijk zal het begrip «structureel en reëel evenwicht» worden uitgewerkt in het Gemeenschappelijk toezichtkader (GTK).

- b. De voorgestelde wijziging in «structureel en reëel evenwicht» geeft de raad en provinciale staten, alsmede de toezichthouders meer concreet houvast om, hun controlerende taak respectievelijk hun toezicht vorm te geven. Door de nadere uitwerking van wat onder het begrip «structureel en reëel evenwicht» dient te worden verstaan in het BBV en het GTK bestaat minder kans op discussie over de vraag of de begroting – primair van het begrotingsjaar –, maar ook de meerjarenraming, nu wel of niet in evenwicht en daarmee sluitend is.

In reactie op de veronderstelling van de Afdeling advisering dat het in de nieuwe situatie niet meer noodzakelijk zou zijn om te reageren op signalen over financiële problemen op de korte termijn, wordt benadrukt dat de begroting altijd eerst wordt beoordeeld. Pas als deze niet structureel in evenwicht is, wordt daarbij de meerjarenraming beoordeeld, hetgeen zou kunnen leiden tot preventief toezicht. Er bestaat dan ook geen aanleiding om te vrezen dat signalen over financiële problemen op de korte termijn zullen worden veronachtzaamd en beoordelingsfouten op de langere termijn zullen worden gemaakt.

2. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

2. De redactionele kanttekening is verwerkt.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J. P. H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W04.12.0017/I met een redactionele kanttekening die de Afdeling in overweging geeft.

- De nummering van artikelliden in artikel II herzien.