

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Mr. J.P.H. Donner
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

**Raad voor de financiële
verhoudingen**

Fluwelen Burgwal 56
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon
G.A. van Nijendaal

T 070-426 7232
gerber.nijendaal@rob-rfv.nl

Kenmerk
2011-2000403703

Uw Kenmerk
2011-2000274484

Datum 21 september 2011
Betreft Advies consultatie modernisering financieel toezicht

Geachte heer Donner,

Bij brief van 1 juli 2011 vraagt u het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) over het voorstel modernisering financieel toezicht.¹ Hierbij voldoet de Raad aan uw verzoek.

Samenvatting

De Raad kan instemmen met het voorstel om de mogelijkheid te creëren het preventief toezicht in de loop van het begrotingsjaar te beëindigen en het laten vervallen van de mogelijkheid tot het instellen van preventief toezicht op grond van een tekort op de jaarrekening. De materiële betekenis voor het verminderen van de toezichtslast acht de Raad echter gering; ze raken ook niet de kern van wat de Raad als modern financieel toezicht beschouwt.

Het ontbreekt in de optiek van de Raad aan een gedragen visie op de betekenis van het financieel toezicht. De Raad onderschrijft het uitgangspunt dat het horizontaal toezicht leidend moet zijn maar erkent tegelijkertijd dat de kwaliteit en de waarborgen daarvoor nog niet optimaal zijn. Het financieel toezicht door een onafhankelijke heeft (vooral) nog meerwaarde. Het toezicht houdt meer in dan het al dan niet onder preventief toezicht stellen van een gemeente/provincie. De waarde van het financieel toezicht is meer dan het voorkomen van afwenteling van financiële risico's op derden. De meerwaarde van modern financieel toezicht is juist dat het de eigen verantwoordelijkheid van de decentrale overheid ondersteunt. De Raad bepleit niet voor een aanscherping van het toezicht maar voor een nadere uitwerking van de criteria voor een gezond en evenwichtig beleid.

Het is van belang dat er een goed onderbouwd beeld van de begroting en meerjarenraming bestaat. Begroting en met name meerjarenramingen zijn omgeven met onzekerheden. De Raad denkt daarom aan een soort stresstest voor het financieel beleid van de gemeenten/provincies, waarbij aan de hand van

¹ De voorgestelde maatregelen gelden zowel voor het toezicht van de provincies op de gemeenten, als voor het toezicht van de minister op de provincies. Eenvoudigheidshalve beperkt de Raad zich in dit advies op het financieel toezicht door de provincies op de gemeente, maar grosso-modo gelden dezelfde overwegingen voor het toezicht van de minister van op de provincies.

verschillende scenario's het financiële perspectief wordt geschetst. Dit met het primaire doel om daarmee het horizontale toezicht te ondersteunen maar ook met het oog op het belang van het verticale toezicht. Indien de begroting en meerjarenraming geen reëel beeld geven van de financiële positie en/of er reden is te veronderstellen dat de reële risico's de weerstandscapaciteit overtreffen, is er vervolgens reden voor preventief toezicht.

Dit omdat er dan een reëel gevaar bestaat van afwenteling van financiële risico's op de collectiviteit. Ook als de toezichthouder van oordeel is dat er geen reden is voor preventief toezicht hoeft dit hem er niet van te weerhouden te wijzen op mogelijke verbeteringen in het financieel beheer en beleid. Het financieel toezicht kan echter nooit de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad en of provinciale staten wegnemen. De gemeente/provincie blijft te allen tijde zelf verantwoordelijk. Het financieel toezicht dient daarbij risicogericht en proportioneel te worden toegepast. Om de onafhankelijkheid van het toezicht te benadrukken beveelt de Raad aan de toezichtsfunctie functioneel aan de commissaris van de Koningin toe te delen in plaats van aan gedeputeerde staten.

Datum
21 september 2011
Kenmerk
2011-2000403703

1.

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel bevat twee concrete wijzigingen voor modernisering van het financieel toezicht:

- de mogelijkheid het preventief toezicht in de loop van het begrotingsjaar te beëindigen en;
- een tekort op de jaarrekening is voortaan geen zelfstandige reden meer voor het instellen van preventief toezicht.

De Raad kan instemmen met deze wijzigingen. Het wetsvoorstel heeft echter slechts beperkte betekenis. Deze voorstellen sluiten materieel aan op de bestaande toezichtspraktijk. De beperkingen die voor de decentrale overheden aan het preventief toezicht verbonden zijn, worden nu ook al - nadat de gemeente/provincie de benodigde maatregelen heeft genomen - in veel gevallen vaak al gedurende de periode zodanig afgezwakt dat het preventieve toezicht feitelijk geen betekenis heeft. De toegevoegde waarde van dit wetsontwerp is dat nu ook formeel het etiket 'preventief' verdwijnt.

Het onder preventief toezicht stellen louter op grond van een negatieve jaarrekening, is weinig effectief en komt in de praktijk niet voor. Toetssteen is de begroting; daaruit moet blijken dat een gemeente/provincie zich rekenschap heeft gegeven van de resultaten van de jaarrekening. Zowel wat betreft de kwaliteit van de ramingen als met betrekking tot de structurele doorwerking van tekorten dan wel overschotten op de rekening.

Als bijdrage aan het verminderen van de toezichtslast acht de Raad deze wijzigingen dan ook eerder van symbolische betekenis. Daarmee is ook weer niet gesteld dat ze geheel zonder betekenis zijn. Het betreft echter niet de kern van wat de Raad verstaat onder modernisering van het financieel toezicht.

2.

Meerwaarde van het financieel toezicht

Naar het oordeel van de Raad ontbreekt het in het wetsvoorstel aan een gedragen visie op de betekenis van het financieel toezicht. Indien het primaire en enige doel het verminderen van de toezichtslast zou zijn, dan lijkt het eerder voor de hand te liggen het financieel toezicht in zijn geheel af te schaffen. Gemeenten/provincies

zijn immers zelf primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van het eigen financieel beleid en beheer.

Datum
21 september 2011

De Raad onderschrijft het uitgangspunt dat het horizontaal toezicht leidend moet zijn maar erkent tegelijkertijd dat de kwaliteit en de waarborgen daarvoor nog niet optimaal zijn. Het financieel toezicht door een onafhankelijke heeft daarom vooralsnog meerwaarde. Het financieel toezicht is in die optiek meer dan het voorkomen van het afwentelen van financiële risico's op derden. De Raad kan niet genoeg benadrukken dat de gevolgen van het financieel beleid in de eerste plaats ten laste van de gemeente/provincie zelf komen. Artikel 12 sanctioneert geen financieel wanbeleid, gemeenten die beheersmatig niet op orde zijn, zullen voor de gevolgen daarvan zelf moeten opdraaien. Dit past bij de primaire eigen verantwoordelijkheid van gemeenten voor hun financiën.² De criteria voor het toekennen van aanvullende steun zijn onlangs aangescherpt en verduidelijkt.³

Kenmerk
2011-2000403703

De meerwaarde van modern financieel toezicht zou er daarom in gelegen moeten zijn dat het bijdraagt aan de eigen (horizontale) verantwoordelijkheid. Het financieel toezicht dient daarbij risicogericht en proportioneel te worden toegepast. Naarmate de horizontale controle omvangrijker en beter is georganiseerd kan het verticale toezicht van provincie en rijk minder zijn. De toezichtslast voor gemeenten en provincies die voldoen aan de betreffende eisen in wet- en regelgeving, al geruime tijd in een gezonde financiële positie verkeren en (bijgevolg) beschikken over een ruime weerstandscapaciteit, zullen in deze benadering ook geen toezichtslast dienen te ervaren. Gemeenten/provincies die niet voldoen aan de criteria voor een evenwichtig financieel beleid en beheer zullen evenwel toezichtslast ervaren. Niet het toezicht is dan de oorzaak van de ervaren toezichtslast maar het feit dat het financiële beleid van de gemeente/provincie niet voldoet aan de criteria voor een gezond en evenwichtig financieel beleid. Een vertaling van deze praktijk in het gemeenschappelijke toezichtskader (GTK) beschouwt de Raad als een logische stap.

3.

Toezichtcriterium

De Raad onderschrijft het criterium voor het onder preventief toezicht stellen in het geval er sprake is van een materieel niet sluitende begroting waarvan ook niet aannemelijk is dat het evenwicht in het laatste jaar van de meerjarenraming hersteld wordt. Het kunnen bepalen of er sprake is van een materieel sluitende begroting/meerjarenraming (structureel sluitend) is alleen mogelijk als er een goed inzicht bestaat in de financiële positie. De Raad heeft overigens eerder aangegeven dat ook op het moment dat een gemeente een algemene reserve presenteert die onder de vrij te laten buffer voor het opvangen van tegenvallers terecht komt, dit aanleiding zou moeten zijn een gemeente onder preventief toezicht te stellen.⁴ Niet als verscherping van het toezicht maar als signaal dat de gemeente niet meer in staat is om tegenvallers op te vangen.

2 Rfv, *Advies wetsvoorstel wijziging toezichtsbepalingen Gemeentewet (Provinciewet)*, 30 september 2004

3 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Handleiding artikel 12, mei 2011; Rfv, *Advies handleiding artikel 12*, 29 april 2011.

4 Rfv, *Advies handleiding artikel 12*, 29 april 2011; Rfv, *Advies toepassing artikel 12 Fvw Ouderkerk 2008*, 30 juni 2009.

4.

Criteria voor een gezond en evenwichtig financieel beleid

De Raad bepleit niet een aanscherping van het toezicht maar voor een nadere uitwerking van de criteria voor een structureel evenwicht van begroting en meerjarenraming. De kern van de modernisering van het financieel toezicht zit in de optiek van de Raad dan ook in het beoordelen of de begroting (inclusief de bijbehorende paragrafen) en de meerjarenraming voldoen aan de criteria voor een gezond en evenwichtig financieel beleid Dit wordt het beste gewaarborgd door duidelijke normen waardoor een transparante en eenduidige beoordeling mogelijk is.

Wet- en regelgeving

Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) dient bij te dragen aan een goed inzicht in het financieel beleid. Het toezicht zal zich een globaal oordeel moeten vormen of de op basis van het BBV verplicht gestelde paragrafen; *lokale heffingen, weerstandsvermogen, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid*, voldoen aan de minimale kwaliteitseisen.

De Raad stelt vast dat veel gemeenten en provincies de afgelopen jaren reeds grotere vorderingen hebben gemaakt in het verbeteren van de kwaliteit van de begroting en meerjarenramingen. Aanpassingen van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten die dit proces versterken en ondersteunen acht de Raad niettemin wenselijk. Een van de belangrijkste redenen dat gemeenten de afgelopen 12 jaar een beroep moesten doen op de artikel 12-steun is immers gelegen in het feit dat de desbetreffende gemeenten tekortschoten in hun financieel beheer.

Kwaliteit begroting en meerjarenraming

Voor een gedegen oordeel over het structureel in evenwicht zijn van de begroting en meerjarenraming is nodig dat de kwaliteit en onderbouwing van de begroting en meerjarenraming goed is. De gemeente/provincie moet een reëel beeld hebben van de langere termijn en dit vertalen in de meerjarenraming. Dit vereist het hebben van inzicht in de risico's die samenhangen met het onderhoud van kapitaalgoederen, het activa- en afschrijvingsbeleid, onderhoudsplannen, het grondbeleid en verbonden partijen. Het gaat om het zicht hebben op toekomstige ontwikkelingen, zowel als gevolg van het eigen beleid als dat van de andere overheden (ontwikkeling accres, herverdelingen, taakwijzigingen en dergelijke) maar ook andere (externe) risico's als de gevolgen van bevolkingsgroei of krimp, ontwikkelingen in de bijstand en dergelijke.

De Raad erkent dat meerjarenramingen gebaseerd zijn op aannames die gezien de dynamiek nooit exact zijn in te schatten. De financiële risico's zijn en zullen mede als gevolg van decentralisatie van Rijksbeleid toenemen. De Raad denkt daarom aan een soort stresstest voor het financieel beleid van de gemeenten/provincies, waarbij aan de gemeenteraad/provinciale staten aan hand van verschillende scenario's het financiële perspectief wordt geschetst. Dit met het primaire doel om daarmee het horizontale toezicht te ondersteunen.

eerstandscapaciteit

Bij de beoordeling van de uitkomsten moeten de mogelijkheden worden meegewogen die een gemeente/provincie heeft om eventuele toekomstige tegenvallers zelf op te vangen. De toename van risico's vraagt om een beter zicht op het weerstandsvermogen. Het gaat dan om de reserves en voorzieningen, de resterende belastingcapaciteit en dergelijke. Daarbij kunnen eventueel ook de mogelijkheden die stille reserves bieden in het kader van het weerstandsvermogen worden betrokken.

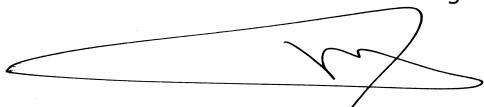
Vanuit het perspectief van de toezichthouder geldt daarbij dat indien de begroting en meerjarenraming geen reëel beeld geven van de financiële positie en/of er reden is te veronderstellen dat de reële risico's de weerstandscapaciteit overtreffen er reden voor preventief toezicht. Dit omdat er dan een reëel gevaar bestaat van afwenteling van financiële risico's op de collectiviteit. Het toezicht dient echter niet alleen tot uiting te komen in het al dan niet onder preventief toezicht stellen van een gemeente. Het is aan de toezichthouder om ook in andere gevallen de gemeente/provincie vragen te stellen en/of te wijzen op mogelijke verbeteringen in het financieel beheer en beleid. Bij dit alles moet worden benadrukt dat het financieel toezicht nooit de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad en of provinciale staten kan wegnemen. De gemeente/provincie blijft te allen tijde zelf verantwoordelijk.

5.

Borging toezichtsfunctie

Het provinciaal financieel toezicht is een vorm van bestuurderstoezicht. Dit levert in de praktijk een bijzondere spanning op. Het zijn immers provinciale bestuurders die een oordeel geven over de gemeentelijke bestuurders, een situatie die gelet op de intensieve samenwerking op vele beleidsterreinen tussen deze bestuursorganen, onbedoeld ongewenst kan uitpakken. Een gebrek aan distantie of overwegingen van politieke aard kunnen het provinciaal onafhankelijke oordeel (ook onbedoeld) beïnvloeden. Voorwaarde voor het borgen van de meerwaarde van het financieel toezicht is dat het consistent en onafhankelijk kan functioneren. De Raad beveelt daarom aan de toezichtsfunctie functioneel aan de commissaris van de Koningin toe te delen in plaats van aan gedeputeerde staten.

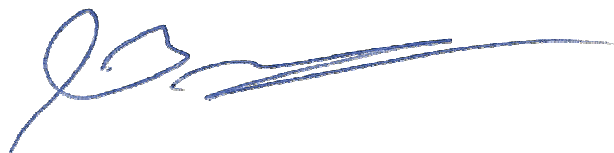
De Raad voor de financiële verhoudingen,



Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter



Dr. C.J.M. Breed, secretaris



De heer drs. C.J.M. Breed, Secretaris