

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
dr. R.H.A. Plasterk
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Raad voor de financiële verhoudingen

Korte Voorhout 7
Den Haag

Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rob-rfv.nl

Contactpersoon

Gerber van Nijendaal

T 06-1179 4387
gerber.nijendaal@rob-rfv.nl

Datum 15 april 2015
Betreft Handleiding herziening artikel 12 Fvw

Kenmerk

2015-0000209217

Uw kenmerk

2015-0000039849

Geachte heer Plasterk,

Bij bovenvermelde brief vraagt u aan de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) advies over de herziening handleiding artikel 12 Financiële-verhoudingswet (Fvw).

Samenvatting

De Raad acht het een goede zaak dat de kengetallen ook worden betrokken bij het onderzoek dat de inspecteur doet in verband met de beoordeling of een gemeente in aanmerking komt voor een aanvullende uitkering. Deze kengetallen bieden ook een houvast bij het onderbouwen van het oordeel van de provinciaal toezichthouder. Het opnemen van de kengetallen in de handleiding artikel 12 biedt echter niet de benodigde basis voor het vaststellen van de omvang van de benodigde aanvullende steun. De Raad adviseert daarom de regelgeving aan te passen en op te nemen dat bij het vaststellen van de benodigde steun ook rekening gehouden wordt met de financiële vermogenspositie, met name de schuldenlast, van de gemeente.

Inleiding

De belangrijkste wijziging houdt verband met de verplichte basisset van vijf kengetallen die, naar aanleiding van de aanbeveling in het rapport van de Adviescommissie vernieuwing BBV, worden opgenomen in het BBV. Gemeenten en provincies moeten in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing vijf financiële kengetallen opnemen. De vijf kengetallen zijn:

1. a. netto schuldquote;
1. b. netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen;
2. solvabiliteitsratio;
3. grondexploitatie;
4. structurele exploitatieruimte;
5. belastingcapaciteit.

De kengetallen zullen met ingang van 2016 van kracht worden voor de begrotingstukken en voor 2015 voor de jaarrekeningstukken. In samenhang helpen deze kengetallen bij het verkrijgen van inzicht in de financiële positie van de gemeente en over de financiële weerbaarheid en wendbaarheid van de gemeente.

Deze informatie is vooral relevant voor de gemeenteraad in haar kaderstellende en controlerende taak. Daarnaast is het belangrijke informatie voor de provinciale toezichthouder om zijn oordeel over de financiële positie van gemeente op te baseren. In de handleiding is nu opgenomen dat deze informatie voortaan ook relevant zal zijn voor het onderzoek dat de inspecteur doet in verband met de beoordeling of een gemeente in aanmerking komt voor een aanvullende uitkering.

Datum

15 april 2015

Kenmerk

2015-0000209217

Financieel toezicht

De handleiding artikel 12 Fw biedt niet alleen belangrijke aanknopingspunten voor het beoordelen en het oplossen van financiële problemen van gemeenten door de artikel 12 inspecteur, het is ook een richtsnoer voor de financieel toezichthouder van de provincie.

Provinciaal toezicht heeft tot doel om te voorkomen dat een gemeente in ernstige financiële problemen komt en een beroep moet doen op aanvullende steun. De provincie kan daartoe een gemeente onder preventief toezicht stellen. Het wettelijk criterium voor het instellen van preventief toezicht is het ontbreken van een structureel en reëel evenwicht op de gemeentebegroting, en uit de meerjarenraming blijkt dat het niet aannemelijk is dat dit in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht.¹

De Raad acht het in principe een goede zaak dat in de handleiding artikel 12 nu ook aandacht wordt besteed aan kengetallen. Het financieel toezicht is immers meer dan het vaststellen van het toezichtsregime, het gaat ook om het waarschuwen en aansporen van gemeenten om tijdig de nodige maatregelen te nemen. Het toezicht heeft immers ook tot doel toe te zien op een transparante weergave van de financiële positie in de begroting en rekening. De kengetallen bieden inzicht in de financiële situatie van de gemeente, ze zeggen iets over de financiële structuur van de gemeente en de risico's die daarin schuilen. Dat is overigens alleen mogelijk als aan de kengetallen ook een norm gekoppeld is. De kengetallen zullen daarbij echter altijd in samenhang moeten worden gezien. Dat één kengetal afwijkt van de norm zegt niet veel. Maar een gemeente die over gehele linie onder de normen presteert, begeeft zich in de gevarezone. Het gaat ook om de context. De kengetallen moeten daarom in samenhang worden bekeken en beoordeeld. Ze zijn primair bedoeld om behulpzaam te zijn in de horizontale controle- en verantwoordingsprocessen over de financiële positie. Het kan een gemeenteraad helpen invulling te geven aan haar kaderstellende en controlerende rol. Hoe de onderlinge samenhang van de kengetallen in relatie tot financiële positie moet worden beoordeeld, is onderdeel van het politieke verantwoordingsproces binnen de gemeente. In samenhang bieden de kengetallen echter ook een houvast om het oordeel van de provinciale toezichthouder te onderbouwen. De wijze waarop de provincie Gelderland hier invulling aangeeft, biedt hiervoor een goede aanzet.

Toelating artikel 12-procedure

Het wettelijk criterium om voor aanvullende steun in aanmerking te komen is 'dat de algemene middelen van de gemeente aanmerkelijk en structureel tekort zullen schieten om in de noodzakelijke behoeften te voorzien, terwijl de eigen inkomsten van de gemeente zich op een redelijk peil bevinden'.² Bij de beoordeling of een gemeente daadwerkelijk in aanmerking komt, wordt onder andere getoetst of het

¹ Art 203, lid 1 Gemeentewet.

² Art 12 lid 2 Fw.

Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) wordt nageleefd. Het gaat er daarbij vooral om of de paragrafen een juist beeld geven van hetgeen in de diverse onderliggende stukken is beschreven. Op basis daarvan kan worden vastgesteld in hoeverre er sprake is van een relevant tekort. Vervolgens wordt het aandeel dat de gemeente zelf kan bijdragen vastgesteld. Op het bedrag dat resteert, is het voorstel gebaseerd voor de te verlenen aanvullende uitkering.

Datum
15 april 2015
Kenmerk
2015-0000209217

De kengetallen zijn kengetallen afgeleiden van bestaande informatie en genereren geen 'nieuwe' informatie. Ze helpen de artikel 12-inspecteur wel om gemakkelijker inzicht te krijgen in de financiële positie van gemeenten. De Raad is van oordeel dat de kengetallen weliswaar een beeld geven van de financiële positie van de gemeente maar daarmee nog niet goed aansluiten bij de beoordeling van de benodigde aanvullende steun. Uit de handleiding valt niet op te maken op welke wijze de kengetallen kunnen bijdrage aan het bepalen van de omvang van de benodigde saneringssteun. Een artikel 12 inspecteur kijkt al naar de schuldpositie, grondexploitatie, belastingcapaciteit etc. Onvoldoende duidelijk wordt wat nu de meerwaarde is van het betrekken van de kengetallen is voor het onderzoek dat de inspecteur doet in verband met de beoordeling of een gemeente in aanmerking komt voor een aanvullende uitkering. Het opnemen van de kengetallen in de Handleiding artikel 12 lijkt in die zin iets nieuws wezenlijk toe te voegen.

De Raad heeft echter eerder geadviseerd om bij de beoordeling van de financiële positie van de gemeente, het mogelijk te maken om breder te kijken dan het criterium van een structureel en reëel evenwicht van de gemeentebegroting en daarbij ook de schuldenlast bij te betrekken. De schuldenlast bepaalt immers in hoge mate de wendbaarheid en weerbaarheid van een gemeente om toekomstige tegenvallers op te vangen.³ De Raad is daarom van oordeel dat bij de beoordeling van de benodigde aanvullende steun ook rekening wordt gehouden met de financiële vermogenspositie, met name de schuldquote van de gemeente, zoals die in de kengetallen tot uitdrukking komt. Dit veronderstelt ook de aanwezigheid van een vastgelegde norm. De aanpassing van de handleiding artikel 12 voorziet hier niet in. De Raad dringt aan in die leemte te voorzien door de regelgeving daarop aan te passen.

De Raad voor de financiële verhoudingen,



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



Dr. C.J.M. Breed, secretaris

³ Rfv, *Advies consultatie herziening handleiding artikel 12 Fvw*, 28 april 2014