

Vergaderjaar 1995–1996

24 497

Vaststelling van bedragen in verband met uitkeringen uit het Provinciefonds voor de uitkeringsjaren 1992 en 1993 alsmede wijziging van de Provinciewet, de Gemeentewet, de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten in verband met de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften voor provincies en gemeenten

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Het onderhavige wetsvoorstel bevat verschillende componenten. Het biedt allereerst een basis voor de vaststelling van bedragen in verband met de uitkeringen uit het Provinciefonds voor de uitkeringsjaren 1992 en 1993. Deze worden in paragraaf 2 toegelicht. Voorts bevat het wijzigingen van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten. Deze wijzigingen zijn hoofdzakelijk technisch en redactioneel van aard en hangen samen met de totstandkoming van de nieuwe provinciale en gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften. Deze worden toegelicht in paragraaf 3. Daarnaast wordt een aantal inhoudelijke wijzigingen aangebracht. Deze wijzigingen betreffen in de meeste gevallen codificatie van bestaand beleid. In paragraaf 4 wordt daarop nader ingegaan.

2. Provinciefonds

2.1 Vast bedrag Flevoland

Op grond van artikel 238 van de Provinciewet wordt jaarlijks aan elke provincie een algemene uitkering gedaan uit het Provinciefonds. Voor de berekening van de algemene uitkering wordt de uitkeringsbasis vastgesteld. Dit is de som van een aantal bedragen, waaronder een voor alle provincies, met uitzondering van de provincie Flevoland, gelijk vast bedrag. Het afwijkende vaste bedrag voor Flevoland is als volgt tot stand gekomen. Voorafgaand aan de instelling van de provincie Flevoland in 1986, is een onderzoek ingesteld naar een doelmatige financieel-organisatorische inrichting van de provincie. Op basis van dit onderzoek hebben de toenmalige bewindspersonen van Binnenlandse Zaken, van Financiën en van Verkeer en Waterstaat in 1985 besloten tot de vaststelling van een lager vast bedrag voor Flevoland dan voor de overige provincies. Artikel 55 van de Wet instelling provincie Flevoland bepaalde

dat het vaste bedrag voor de provincie Flevoland bij algemene maatregel van bestuur diende te worden vastgesteld. In het Besluit vast bedrag Flevoland is dat gebeurd voor de uitkeringsjaren 1986 en volgende. Bij de inwerkingtreding van de Provinciewet op 1 januari 1994 is artikel 55 van de Wet instelling provincie Flevoland en daarmee de juridische basis voor het Besluit vast bedrag Flevoland vervallen. De uitkering uit het Provinciefonds voor de jaren 1992 en 1993 was op die datum echter nog niet definitief vastgesteld. Thans ontbreekt een wettelijke grondslag voor de vaststelling van het vaste bedrag voor Flevoland voor de uitkeringsjaren 1992 en 1993, omdat ter zake van het vervallen van artikel 55 van de Wet instelling provincie Flevoland geen overgangsrecht geldt en aan artikel 241, vierde lid, van de huidige Provinciewet geen terugwerkende kracht is verbonden. Op grond van dit laatste artikel dient in plaats van de omvang van het vaste bedrag voor Flevoland het verschil tussen het vaste bedrag dat voor alle provincies geldt, met uitzondering van Flevoland, en het vaste bedrag voor de provincie Flevoland bij algemene maatregel van bestuur te worden vastgesteld.

Wij meenden het «vacuüm» voor de uitkeringsjaren 1992 en 1993 te kunnen vullen door het verschil voor die jaren vast te leggen in een op artikel 89 van de Grondwet gebaseerde algemene maatregel van bestuur. Die maakte deel uit van het ontwerp-Besluit uitkeringen Provinciefonds, dat daarnaast voor de uitkeringsjaren 1994 en volgende het verschil vaststelt tussen het vaste bedrag voor Flevoland en het vaste bedrag voor de overige provincies. Bovendien wordt in dit ontwerp-Besluit de lengte van de vaarwegen en de weging daarvan naar de draagkracht van de ondergrond van de provincies nader vastgesteld (artikel 243, derde lid, van de Provinciewet).

In zijn advies van 20 december 1994, W04.94.0710, heeft de Raad van State erop gewezen dat een wettelijke grondslag ontbreekt voor het artikel in het ontwerp-besluit dat het in het vierde lid van artikel 241 van de Provinciewet bedoelde verschil voor de jaren 1992 en 1993 vaststelt. Dit artikel betreft namelijk de financiële verhouding tussen het Rijk en de provincie Flevoland, die ingevolge artikel 132, zesde lid, van de Grondwet bij wet moet worden geregeld. Door artikel 1 van dit wetsvoorstel wordt alsnog aan dit vereiste voldaan. Hiermee wordt het advies van de Raad van State gevolgd om het betreffende artikel niet in het Besluit uitkeringen Provinciefonds op te nemen.

2.2 Bijdrage aan de provincie Limburg

In het akkoord over de Decentralisatie-impuls, dat in 1993 is gesloten tussen het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het toenmalige kabinet, is onder meer overeengekomen dat met ingang van 1993 de bijdrage van het Rijk aan de provincie Limburg in verband met de Perspectievennota Zuid-Limburg (de zogenoemde PNL-gelden) van de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken wordt overgeheveld naar het Provinciefonds. Het betreft een bijdrage van het Rijk aan de provincie in de kosten van een aantal arbeidsplaatsen in de kwartaire sector.

Wij waren voornemens de verdeling van de PNL-gelden voor het uitkeringsjaar 1993 en volgende op te nemen in het Besluit diverse uitkeringen Provinciefonds 1993–1996. In het ontwerp van dit besluit waren de volgende onderwerpen geregeld:

1. de toedeling aan de provincie Limburg van de PNL-gelden voor het jaar 1993;
2. de verdeling over de provincies van de middelen voor de Decentralisatie-impuls (DI), waaronder de PNL-gelden, voor de jaren 1994 en volgende;

3. de verdeling van de toevoeging van de middelen ter financiering van de uitvoering van het Nationaal Milieubeleidsplan (de zogenoemde FUN-gelden) voor de jaren 1995 en volgende;
4. de gedeeltelijke integratie van de DI- en FUN-middelen in de algemene uitkering voor de jaren 1995 en 1996.

De Provinciewet schrijft voor dat de verdeling van uitkeringen, die tijdelijk niet volgens de in de wet neergelegde maatstaven worden verdeeld (de zogenoemde integratie-uitkeringen), bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld. In de huidige Provinciewet is dit voorschrift neergelegd in artikel 247, tweede lid. In de oude Provinciewet was dit geregeld in het tweede lid van artikel 160e. In de huidige Provinciewet kan geen grondslag worden aangewezen voor het regelen van de integratie-uitkering voor het uitkeringsjaar 1993. De grondslag die tot 1 januari 1994 voorhanden was, is krachtens artikel 280 van de Provinciewet met ingang van die datum vervallen, terwijl ter zake geen bepaling van overgangsrecht geldt. Bovendien is aan artikel 247, tweede lid, van de Provinciewet geen terugwerkende kracht verbonden. Ook deze lacune in de overgangsbepalingen van de Provinciewet meenden wij op te kunnen lossen door de toedeling van de PNL-gelden aan de provincie Limburg voor het jaar 1993 te regelen in een op artikel 89 van de Grondwet gebaseerde algemene maatregel van bestuur. In zijn advies van 9 januari 1995, W04.94.0740, heeft de Raad van State geadviseerd het betreffende artikel uit het ontwerp-besluit niet in het besluit op te nemen. Omdat deze artikelen eveneens de financiële verhouding tussen het Rijk en een provincie betreffen, dient, gelet op artikel 132, zesde lid, van de Grondwet, de wet deze verhouding te regelen. Door artikel 2 wordt alsnog aan dit vereiste voldaan.

Een groot aantal onderdelen uit het ontwerp-Besluit diverse uitkeringen Provinciefonds 1993–1996 is inmiddels opgenomen in het Besluit integratie diverse uitkeringen Provinciefonds 1994–1998. Voor de onderdelen «rivierdijkversterking» en «onderhoud waterkeringen» van de Decentralisatie-impuls kon ten tijde van de totstandkoming van dit besluit nog niet worden aangegeven op welke wijze deze bedragen in de algemene uitkering zullen worden opgenomen. Via wijziging van artikel 247 van de Provinciewet zal worden bewerkstelligd dat de middelen voor deze onderdelen toch verdeeld kunnen worden door middel van een integratie-uitkering, zonder gebruik te maken van de algemene verdeelmaatstaven die artikel 240 van de Provinciewet voorschrijft. In samenhang met de wijziging van artikel 247 wordt thans een afzonderlijk besluit tot integratie van de onderdelen «rivierdijkversterking» en «onderhoud waterkeringen» voorbereid. Van de middelen voor het onderdeel «openluchtrecreatie» is inmiddels vastgesteld dat zij niet langer deel uitmaken van het pakket maatregelen van de Decentralisatie-impuls. Dit onderdeel maakt dan ook geen deel meer uit van het Besluit integratie diverse uitkeringen Provinciefonds 1994–1998.

3. Het Besluit Comptabiliteitsvoorschriften 1995

3.1 Algemeen

De afgelopen jaren hebben zich diverse ontwikkelingen voorgedaan op het terrein van de comptabiliteit. In het bijzonder kan worden gewezen op de toenemende behoefte van provincies en gemeenten om meer bedrijfsmatig te werken, de ontwikkeling van de begroting en de rekening als beleids- en beheersinstrument en de single-audit. Als gevolg van deze ontwikkelingen werden steeds vaker knelpunten geconstateerd bij de interpretatie van de (oude) comptabiliteitsvoorschriften. Deze knelpunten bleken vooral samen te hangen met de ontwikkelingen in de bedrijfs-

voering van provincies en gemeenten. Niet alleen deze ontwikkelingen, maar zeker ook de herziening van de Provinciewet en de gemeentewet, hebben geleid tot een evaluatie van de uit 1985 daterende gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften en de uit 1980 daterende voorschriften voor provincies. Deze evaluatie heeft geresulteerd in het Besluit Comptabiliteitsvoorschriften 1995, waarin nieuwe voorschriften zijn opgenomen voor de inrichting van de begroting en de jaarrekening van provincies en gemeenten. Deze voorschriften zijn van overeenkomstige toepassing op gemeenschappelijke regelingen. De voorschriften sluiten nauw aan bij boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Het Besluit Comptabiliteitsvoorschriften 1995 is op 1 januari 1995 in werking getreden.

3.2 Relevante wijzigingen in de comptabiliteitsvoorschriften

Terminologie

Als gevolg van de afstemming van de comptabiliteitsvoorschriften op boek 2 van het Burgerlijk Wetboek komt de in de voorschriften gehanteerde terminologie niet meer overeen met de terminologie in de Gemeentewet, de Provinciewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen. Aanpassing van deze wetten is wenselijk om de aldaar gebruikte terminologie af te stemmen op het begrippenapparaat van de Comptabiliteitsvoorschriften 1995. Door dit wetsvoorstel (de artikelen 3 tot en met 5, onderdeel A, alsmede artikel 9) wordt alsnog in aanpassing voorzien. Daarnaast wordt in de Gemeentewet en de Provinciewet het «jaarverslag» geïntroduceerd als onderdeel van de op te stellen stukken in het kader van de financiële verantwoording. Volgens het Besluit Comptabiliteitsvoorschriften 1995 maakt het verslag onderdeel uit van de op te stellen stukken voor de financiële verantwoording. Bij de totstandkoming van de Comptabiliteitsvoorschriften 1995 kon het begrip «jaarverslag» daarin nog niet opgenomen worden omdat dat begrip niet voorkwam in de Gemeentewet en in de Provinciewet. Hoewel in de Comptabiliteitsvoorschriften 1995 en het Burgerlijk Wetboek verschillende begrippen worden gehanteerd, komt de inhoud van de stukken met elkaar overeen. Conform het oorspronkelijke voornemen bij de wijziging van de comptabiliteitsvoorschriften wordt bij het onderhavige voorstel van wet het jaarverslag in de Gemeentewet en de Provinciewet opgenomen. Het Besluit Comptabiliteitsvoorschriften 1995 zal dienovereenkomstig worden gewijzigd.

Afschaffing van het sectoronderscheid overheid/bedrijven

Tot 1 januari 1995 moest in de gemeentelijke en provinciale situatie onderscheid worden gemaakt naar de sectoren overheid en bedrijven. Door het sectoronderscheid werd een integrale afweging van de financiële situatie binnen de gemeente of de provincie bemoeilijkt. Dit werd nog versterkt door het feit dat van bedrijven slechts het saldo in de rekening van de algemene dienst hoefde te worden opgenomen. In de Comptabiliteitsvoorschriften 1995 is het sectoronderscheid opgeheven. De vloeiende overgang tussen beide sectoren en de verschillende invulling die aan de begrippen «overheid» en «bedrijven» wordt gegeven hebben aan deze opheffing ten grondslag gelegen. De opheffing van het sectoronderscheid heeft tot gevolg dat voor overheid en bedrijven niet langer verschillende verslagleggingsregels gelden. Provincies en gemeenten zijn bovendien verplicht integrale jaarstukken van de organisatie als rechtspersoon te presenteren. Dergelijke jaarstukken bieden op hoofdlijnen inzicht in de budgettaire situatie en financiële positie van de provincie en gemeente als rechtspersoon. Een afweging hoeft dan niet meer verbrokkeld of op deelniveau plaats te vinden. Een en ander heeft tot

gevolg dat de begrippen «bedrijf» en «takken van dienst» geen bijzondere comptabele betekenis meer hebben. Ze kunnen daarom vervallen in de Gemeentewet en de Provinciewet.

Verslaggeving: jaarrekening en verslag

Volgens de Comptabiliteitsvoorschriften 1995 bestaan de stukken ter verantwoording van de financiële positie uit de jaarrekening en het verslag. Voor wat betreft de inhoud komt het verslag overeen met het jaarverslag in boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Tot de jaarrekening behoort naast de balans en de winst- en verliesrekening ook de toelichting. Deze toelichting bevat objectieve informatie die nodig is ter onderbouwing van de cijfers in de jaarrekening. In het jaarverslag wordt ook beleidsevaluatieve informatie opgenomen; dat is onder andere informatie over de verwachte gang van zaken, over toekomstige ontwikkelingen. Deze informatie is min of meer speculatief van aard en is niet nodig om de jaarrekening te kunnen lezen.

4. Inhoudelijke wijzigingen

In de Gemeentewet, de Provinciewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen worden enkele wijzigingen aangebracht die niet zuiver redactioneel of technisch van aard zijn.

Artikel 156 van de Gemeentewet wordt zodanig gewijzigd dat de gemeenteraad de bevoegdheid tot het heffen van parkeerbelastingen aan het college van burgemeester en wethouders of aan een commissie kan overdragen. Vóór de Wet van 21 juni 1990 (Stb. 1990, 426) inzake de parkeerbelastingen, in werking getreden op 1 januari 1991 (Stb. 1990, 574), had het regime van het betaald parkeren de vorm van een retributie. De raad kon de bevoegdheid tot het heffen van retributies overdragen aan commissies. Omdat deze vorm als parkeerregulerend middel niet toereikend bleek zijn de parkeerbelastingen geïntroduceerd. Dit zijn op het profijtbeginsel gebaseerde belastingen, die van karakter niet veel verschillen van de oorspronkelijke retributie.

De bij gemeenten gesignaleerde behoefte aan reguleringsmogelijkheden ten aanzien van het parkeren en het met een retributie vergelijkbare karakter van de parkeerbelastingen, rechtvaardigen de wijziging van artikel 156 van de Gemeentewet zoals deze wordt voorgesteld.

Op 6 november 1991 hebben de provinciale besturen met de toenmalige Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken overleg gevoerd over hun ervaringen met het financiële toezicht nieuwe stijl. In dat overleg is onder andere afgesproken dat een ambtelijke werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de provincies en het Ministerie van Binnenlandse Zaken de aandachtspunten bij het toezicht nieuwe stijl zou inventariseren en bestuderen. De werkzaamheden van de zogeheten werkgroep Toezicht Gemeentefinanciën Nieuwe Stijl hebben geresulteerd in het rapport Zicht op toezicht, dat door de toenmalige Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en het Interprovinciaal Overleg is aangeboden aan de provinciale besturen en de gemeentebesturen. Een van de aanbevelingen van de werkgroep was het opnemen van een fatale termijn voor het instellen van preventief toezicht wegens een structurele tekortbegroting in artikel 203 van de Gemeentewet. In dit wetsvoorstel wordt voor preventieve ondertoezichtstelling wegens een structurele tekortbegroting de fatale datum van 1 januari van het begrotingsjaar opgenomen in de Gemeentewet. Bij deze termijntelling gaat het om codificatie van bestaand beleid.

Teneinde te komen tot een uniformering van de termijnen waarbinnen gemeentebesturen worden geïnformeerd over het instellen van preventief toezicht, wordt voor het instellen van preventief toezicht wegens één van

de redenen genoemd in het tweede lid van artikel 203 eveneens de fatale datum van 1 januari van het begrotingsjaar opgenomen. Artikel 207 van de Provinciewet wordt analoog gewijzigd.

Naar aanleiding van een daartoe strekkend verzoek van de provincies wordt artikel 205 van de Gemeentewet zodanig gewijzigd dat gedeputeerde staten niet meer gehouden zijn om van de mededelingen en besluiten betreffende het onder preventief toezicht stellen gelijktijdig met de toezending aan de betrokken gemeentebesturen, een afschrift aan de Minister van Binnenlandse Zaken te zenden. Onder de nieuwe redactie van het eerste lid van artikel 205 hebben gedeputeerde staten de mogelijkheid de minister aan het begin van het begrotingsjaar een overzicht te zenden van gemeenten wier begroting hun goedkeuring behoeven. Bij de begrotingsronde 1995 hebben de provincies reeds voor deze praktische wijze van informeren gekozen.

Tenslotte worden in de artikelen 34, 47, 58, 67, 80 en 90 van de Wet gemeenschappelijke regelingen fatale termijnen opgenomen voor het inzenden van de begroting en de jaarrekening aan de financiële toezichthouder. Met deze wijzigingen wordt beoogd mogelijke onduidelijkheid over het tijdstip van inzending op te heffen. Ook bij deze termijnstellingen gaat het om codificatie van bestaand beleid. Voorts wordt in de Wet gemeenschappelijke regelingen naar analogie met de Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet geregeld dat het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling of het gemeenschappelijk orgaan de begroting en de jaarrekening vaststelt en dat het dagelijks bestuur de vastgestelde stukken doorzendt aan de toezichthouder. Thans wordt volstaan met deze wijzigingen ten aanzien van het toezicht op gemeenschappelijke regelingen.

5. Advisering

Vanwege de hoofdzakelijk technische en redactionele aard van de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen in de Gemeentewet en de Provinciewet hebben wij geen advies gevraagd aan de VNG en het IPO.

Met betrekking tot de vaststelling van het vaste bedrag voor de provincie Flevoland in verband met uitkeringen uit het Provinciefonds voor de uitkeringsjaren 1992 en 1993 is aan de provincies advies gevraagd voordat het ontwerp-Besluit uitkeringen Provinciefonds voor advies naar de Raad van State werd gezonden. De provincies hebben geen bezwaren kenbaar gemaakt. In het feit dat vaststelling van het vaste bedrag voor de uitkeringsjaren 1992 en 1993 bij wet dient te geschieden hebben wij geen aanleiding gezien de provincies opnieuw om advies te vragen.

Tot de toedeling van een bijdrage van het Rijk aan de provincie Limburg in verband met de Perspectievennota Zuid-Limburg (de zogenoemde PNL-gelden) is besloten in het akkoord over de Decentralisatie-impuls, dat in 1993 is gesloten tussen het IPO en het toenmalige kabinet. Omdat over de hoogte van het bedrag overeenstemming bestaat, hebben wij gemeend af te kunnen zien van advisering door de provincies op dit punt.

Ook voorzover dit wetsvoorstel overigens wijzigingen bevat die niet louter technisch of redactioneel van aard zijn, hebben wij afgezien van adviesaanvragen. Deze wijzigingen betreffen codificatie van beleid of opheffing van onduidelijkheden die bij lezing van de wet zouden kunnen ontstaan. Hierbij wordt bedoeld op het vastleggen van een fatale termijn in de Gemeentewet en de Provinciewet voor het instellen van preventief toezicht, het niet langer dwingend voorschrijven van de wijze waarop gedeputeerde staten de Minister van Binnenlandse Zaken dienen te informeren over de gemeenten waarvan de begroting hun goedkeuring behoeft en het opnemen in de Wet gemeenschappelijke regelingen van een fatale datum voor inzending van de jaarrekening en de begroting aan

de financiële toezichthouder. Daarnaast wordt in de Gemeentewet de mogelijkheid gecreëerd de bevoegdheid tot het instellen van parkeerbelastingen aan het college van burgemeester en wethouders of een commissie over te dragen. Door deze wijziging wordt voorzien in een bij gemeenten gesignaleerde behoefte.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

Bij de instelling van de provincie Flevoland is door de toenmalige bewindspersonen van Binnenlandse Zaken, van Financiën en van Verkeer en Waterstaat de algemene uitkering voor Flevoland vastgesteld op f 32 miljoen. Bij onverkorte toepassing van de toenmalige verdeelmaatstaven zou de uitkering voor Flevoland voor 1986 ongeveer f 46 miljoen hebben bedragen. Het verschil van afgerond f 14 miljoen is geëffectueerd door middel van de vaststelling van een lager vast bedrag voor Flevoland. Voor de uitkeringsjaren 1992 en 1993 bedroeg het verschil f 15 983 820. Het verschil tussen dit bedrag en het eerder genoemde bedrag van f 14 miljoen vloeit voort uit het feit dat vóór 1993 mutaties in het vaste bedrag voor de overige provincies zijn opgetreden die niet van toepassing waren voor de provincie Flevoland, terwijl voor de provincie Flevoland het niveau van het vaste bedrag voor de periode 1986 tot en met 1992 in het Besluit vast bedrag Flevoland was vastgesteld. De maatregelen die voor het uitkeringsjaar 1993 hebben geleid tot aanpassing van het vaste bedrag voor de overige provincies, hebben in alle gevallen tot eenzelfde mutatie geleid van het vaste bedrag voor de provincie Flevoland. Het verschil voor 1992 is daarom ook voor 1993 relevant.

Artikel 2

De PNL-gelden die de provincie Limburg in het uitkeringsjaar 1993 van het Rijk ontvangt bedragen f 0,8 miljoen. Dit bedrag is voor het jaar 1993 in de begroting en de rekening van het Provinciefonds opgenomen als zogenoemde integratie-uitkering (een uitkering als bedoeld in artikel 160e, eerste lid, van de oude Provinciewet en als bedoeld in artikel 247, eerste lid, van de op 1 januari 1994 in werking getreden Provinciewet). Naast de integratie-uitkering in verband met de PNL-gelden ontvangt de provincie Limburg voor het uitkeringsjaar 1993 uit het Provinciefonds een integratie-uitkering op grond van het Besluit integratie welzijnsmiddelen Provinciefonds en een algemene uitkering als bedoeld in artikel 160b van de oude Provinciewet en artikel 238 van de huidige Provinciewet. Bovendien ontvangt de provincie voor dat jaar een uitkering uit het Provinciefonds als bedoeld in artikel 160g van de oude Provinciewet en artikel 249 van de huidige Provinciewet in verband met de herziening van het wegenbeheer. De rekening van het Provinciefonds voor 1993 is inmiddels vastgesteld (Stb. 1995, 180).

Artikel 3 (Wijziging Gemeentewet)

A

Door de wijziging van onderdeel b van dit artikel worden de Gemeentewet en de Comptabiliteitsvoorschriften 1995 wat betreft terminologie op elkaar afgestemd. Voorts wordt onderdeel c in redactionele zin gewijzigd omdat thans gesproken wordt van gemeentelijke belastingen waar voorheen «plaatselijke belastingen» gebruikelijk was.

B

Deze wijziging strekt ertoe te verzekeren dat het jaarverslag, zoals dat thans geldt voor de begroting en de rekening, niet wordt aangemerkt als «plan» in de zin van het eerste lid van artikel 110, en daarmee onder de werking van het gehele artikel zou komen te vallen.

C

In de lijn van de toelichting onder B ligt het in de rede het jaarverslag op te nemen in artikel 111, tweede lid, onderdeel c. Dit betekent in concreto dat een plan of een beleidsverslag niet gevorderd kan worden indien integratie met het jaarverslag mogelijk is.

D

De wijzigingen in artikel 156 vloeien voort uit de opheffing van het sectoronderscheid in de Comptabiliteitsvoorschriften 1995. Onderdeel a van het tweede lid komt te vervallen. Hiermee wordt het verbod tot overdracht van de bevoegdheid tot het instellen van bedrijven of andere takken van dienst opgeheven. Zie ook onderdeel 3.2 van het algemene deel van deze toelichting en de toelichting onder J.

Voorts wordt artikel 156, tweede lid, onderdeel g (oud), zodanig gewijzigd dat de gemeenteraad de bevoegdheid tot het heffen van parkeerbelastingen kan overdragen aan burgemeester en wethouders en aan commissies. Door de uitbreiding van artikel 156, tweede lid, onderdeel g, met deze belastingen, die wat betreft karakter vergelijkbaar zijn met retributies, wordt voorzien in de bij gemeenten gesignaleerde behoefte aan reguleringsmogelijkheden ten aanzien van het parkeren.

E en F

Zie toelichting onder A.

G

Door deze wijziging wordt door middel van de woorden «bij of krachtens» tot uitdrukking gebracht dat bij algemene maatregel van bestuur of krachtens algemene maatregel van bestuur bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld voor onder meer de inrichting van de begroting, de meerjarenraming, de jaarrekening en het jaarverslag. Het betreft het Besluit Comptabiliteitsvoorschriften 1995 en de in artikel 2 van dat besluit opgenomen bevoegdheid tot nadere regelgeving door de Minister van Binnenlandse Zaken.

De verplichting tot het vragen van advies aan de commissie voor de comptabiliteitsvoorschriften bij het stellen van nadere regels of wijzigen van de Comptabiliteitsvoorschriften 1995 is bij de Wet afschaffing adviesverplichtingen komen te vervallen. In het kader van het wetsvoorstel Herzieningswet adviesstelsel (Kamerstukken II 1994/95, 24 232) wordt voorgesteld de commissie voor de comptabiliteitsvoorschriften van haar beleidsadviestaak te ontheffen. De commissie wordt daardoor overigens niet opgeheven. De commissie voor de comptabiliteitsvoorschriften bestaat uit vertegenwoordigers van instanties (o.a. gemeenten, provincies, departementale alsmede provinciale en gemeentelijke accountancy) die in de dagelijkse praktijk met de comptabiliteitsvoorschriften worden geconfronteerd. Het ligt in dit verband in de rede dat over door de regering voorgenomen wijzigingen van de Comptabiliteitsvoorschriften 1995 overleg zal worden gevoerd met

de commissie. Dit overleg zal vooral gericht zijn op de vraag of de voorgenomen wijzigingen uitvoerbaar zijn. De commissie voor de comptabiliteitsvoorschriften krijgt hiermee het karakter van een overlegorgaan.

H

Zie toelichting onder A.

I

In de Gemeentewet, zoals die thans luidt, wordt in dit artikel gesproken van «nota betreffende de financiële toestand van de gemeente». In de Comptabiliteitsvoorschriften 1995 wordt de functie van deze nota overgenomen door de toelichting bij de begroting, in het bijzonder waar het gaat om het geven van een uiteenzetting over de financiële positie van de gemeente en het in beeld brengen van risico's (artikel 14, onderdelen b en c, van de Comptabiliteitsvoorschriften 1995).

Evenals de «nota betreffende de financiële toestand van de gemeente» maakt de toelichting geen deel uit van de autorisatie, maar is zij wel bepalend voor de context waarbinnen een begroting wordt geautoriseerd.

J

In onderdeel 3.2 van het algemene deel van deze toelichting is uiteengezet dat het sectoronderscheid tussen overheid en bedrijven in de Comptabiliteitsvoorschriften 1995 is komen te vervallen. Daarmee is ook het onderscheid tussen de verslagleggingsregels voor bedrijven en voor de overheid vervallen. Volgens de Comptabiliteitsvoorschriften 1995 dienen voor de verslaglegging van de gehele gemeentelijke en provinciale organisatie dezelfde regels te worden gehanteerd. De gemeentelijke en provinciale jaarstukken – de begroting en de jaarrekening – moeten op functieniveau een integraal beeld geven van de gemeentelijke en provinciale organisatie als rechtspersoon. In een dergelijk stelsel past het niet langer afzonderlijke begrotingen en rekeningen op te stellen voor takken van dienst. De informatie van de takken van dienst moet dan ook worden geïntegreerd in de jaarstukken van de gemeentelijke en provinciale organisatie. Een en ander wordt tot uitdrukking gebracht door het derde en vierde lid van artikel 196 te schrappen en artikel 156, tweede lid, onderdeel b, te wijzigen in de hiervoor aangegeven zin.

Het vervallen van het sectoronderscheid in de begroting en de jaarrekening laat onverlet dat het voor de gemeenteraad en provinciale staten mogelijk is voor bepaalde onderdelen van de organisatie een afzonderlijke organisatorische regeling te treffen waarin de bevoegdheden en de verplichtingen van dit organisatie-onderdeel worden vastgelegd. Het is echter niet noodzakelijk deze bevoegdheid uitdrukkelijk in de wet te regelen.

Deze vloeit voort uit de algemene bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente. Het (oude) begrip «takken van dienst», oorspronkelijk in de Gemeentewet opgenomen in verband met de bijzondere verslagleggingsregels die hiervoor golden, hoeft daarom in de Gemeentewet niet langer te worden opgenomen. Dit betekent dat artikel 196 in zijn geheel vervalt.

K

Zie toelichting onder A.

L

Op grond van de Gemeentewet, zoals die nu luidt, moet het college van burgemeester en wethouders een rekening met toelichting en een verslag ter verantwoording van het gevoerde financiële beheer aan de gemeenteraad overleggen. De rekening met toelichting dient inzicht te verschaffen in de financiële positie van de gemeente. De rekening wordt in dit verband gezien als een momentopname van het totaal van de gemeentelijke bezittingen, schulden, rechten en verplichtingen. De toelichting bevat de ontwikkelingen die bij de besluitvorming niet waren voorzien en belangrijke financiële gevolgen voor de gemeente met zich mee kunnen brengen. In het verslag ter verantwoording van het gevoerde financiële beheer dient een analyse te worden gegeven van de verschillen tussen de begrotings- en rekeningcijfers.

Volgens de Comptabiliteitsvoorschriften 1995 bestaan de door burgemeester en wethouders op te stellen stukken voor de financiële verantwoording uit de volgende onderdelen:

1. de jaarrekening, bestaande uit:
 - a. de rekening van baten en lasten met toelichting,
 - b. een recapitulatie van de totaalbedragen per hoofdfunctie en
 - c. een balans met toelichting;
2. het verslag.

De toelichting op de rekening van baten en lasten, bedoeld onder 1.a, bevat onder meer informatie over de opbouw van de cijfers, de gehanteerde uitgangspunten en grondslagen en een specificatie. Daarnaast bevat de toelichting een analyse van de verschillen tussen de cijfers op de begroting en de rekening. Het verslag, genoemd onder 2, komt voor wat betreft de inhoud overeen met het jaarverslag als bedoeld in boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en heeft zowel een terugblikkend en evaluerend karakter (de realisatie van het beleid, het vermelden van prestatiegegevens) als een vooruitblikkend karakter (mededelingen over de verwachte ontwikkelingen, met name wat betreft de investeringen, de financiering en de personeelsbezetting).

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat tussen de Gemeentewet en de Comptabiliteitsvoorschriften 1995 zowel overeenkomsten als verschillen bestaan op het gebied van de inhoud van de toelichting op de rekening. Dit geldt eveneens voor het verslag ter verantwoording van het gevoerde financiële beheer en het (jaar)verslag.

Artikel 197 van de Gemeentewet wordt zodanig gewijzigd dat onderscheid wordt gemaakt tussen de jaarrekening en het jaarverslag. Bij de aanpassing van het Besluit Comptabiliteitsvoorschriften 1995 (zie onderdeel 3.2 van het algemene deel van de toelichting) zullen hierin regels worden opgenomen ten aanzien van de inhoud van het jaarverslag. De toelichting op de jaarrekening wordt eveneens in overeenstemming gebracht met de Comptabiliteitsvoorschriften 1995.

M, N, O, P en Q

Zie toelichting onder A.

R

Met de wijzigingen in het eerste, tweede en derde lid van artikel 203 wordt de Gemeentewet wat betreft terminologie afgestemd op de Comptabiliteitsvoorschriften 1995. Voorts wordt een vierde lid toegevoegd waardoor een fatale termijn voor preventieve ondertoezichtstelling wegens een structurele tekortbegroting wordt ingesteld (zie paragraaf 4 van het algemeen deel van de toelichting).

Het besluit van gedeputeerde staten een gemeente onder preventief toezicht te stellen op grond van de criteria, genoemd in artikel 203, tweede lid, is aan een fatale termijn gebonden; het doen van de mededeling dat preventief toezicht wordt ingesteld wegens een structurele tekortbegroting (eerste lid) niet. Dit schept voor gemeenten onzekerheid. Tenzij gedeputeerde staten hen al hebben bericht dat zij onder preventief toezicht staan, weten gemeenten bij de aanvang van het begrotingsjaar niet waar zij aan toe zijn. Gedeputeerde staten kunnen een gemeente na 1 januari alsnog mededelen dat naar hun oordeel sprake is van een structureel tekort en dat de gemeente dus onder preventief toezicht wordt gesteld.

Door de voorgestelde wijziging van het eerste lid van artikel 203 wordt aan deze onzekere en onduidelijke situatie een eind gemaakt. Ook de mededeling dat sprake is van preventieve ondertoezichtstelling wegens een structurele tekortbegroting dient binnen een fatale termijn gedaan te worden. Hebben gedeputeerde staten een gemeentebestuur hierover niet vóór aanvang van het begrotingsjaar bericht, dan kan de desbetreffende begroting niet meer aan preventief toezicht worden onderworpen.

De wijziging van het derde lid van artikel 203 strekt tot uniformering van de termijnen waarbinnen gedeputeerde staten een gemeentebestuur geïnformeerd dienen te hebben over het instellen van preventief toezicht. Ook het besluit dat preventief toezicht wordt ingesteld om één van de in het tweede lid genoemde redenen dient uiterlijk vóór de aanvang van het begrotingsjaar bekend te worden gemaakt. Overigens is het beleid van de provincies er nu al op gericht gemeenten vóór 1 januari van het begrotingsjaar op te hoogte te stellen van preventieve ondertoezichtstelling wegens een structurele tekortbegroting.

S

Op grond van het eerste lid van artikel 205, zoals dat nu luidt, dienen gedeputeerde staten van de mededelingen en besluiten, bedoeld in artikel 203, eerste en tweede lid, gelijktijdig met de toezending aan de betrokken gemeentebesturen een afschrift aan de Minister van Binnenlandse Zaken te zenden.

De wijze waarop gedeputeerde staten de Minister van Binnenlandse Zaken in kennis dienen te stellen van de mededelingen en besluiten betreffende het instellen van preventief toezicht, wordt thans niet meer dwingend voorgeschreven. In plaats van het gelijktijdig toezenden van een afschrift van de mededelingen en besluiten, kan er voor gekozen worden bij de aanvang van het begrotingsjaar een overzicht van die mededelingen en besluiten aan de minister toe te zenden. In dat geval dient per gemeente afzonderlijk te worden aangegeven of de begroting van die gemeente de goedkeuring van gedeputeerde staten behoeft wegens een structureel tekort of wegens één van de in het tweede lid van artikel 203 genoemde redenen.

T en U

Ook de wijzigingen in de artikelen 212 en 213 strekken ertoe de Gemeentewet in overeenstemming te brengen met de Comptabiliteitsvoorschriften 1995. Het gaat daarbij met name om het afschaffen van het sectoronderscheid en om de verplichting geïntegreerde jaarstukken op te stellen (zie ook de toelichting bij onderdeel J).

Artikel 4 (wijziging Provinciewet)

A tot en met C en E tot en met U

De toelichting op de wijzigingen in deze onderdelen komt overeen met

de toelichting op de wijzigingen in de Gemeentewet (artikel 3, onderdelen A tot en met R, T en U), met uitzondering van de toelichting op onderdeel A van artikel 3 voor zover het de gemeentelijke belastingen betreft. Kortheidshalve wordt daarom naar de toelichting op artikel 3 verwezen.

D

In artikel 130 van de Provinciewet wordt verwezen naar verouderde artikelnummering in het Burgerlijk Wetboek. Door deze wijziging wordt verwezen naar de huidige artikelnummering.

V

Deze wijziging strekt tot herstel van een omissie in Staatsblad 1993, 668.

W

Deze wijziging strekt tot herstel van een omissie.

Artikel 5 (wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen)

A

De Comptabiliteitsvoorschriften 1995 zijn van overeenkomstige toepassing voor gemeenschappelijke regelingen. Teneinde de terminologie in de Wet gemeenschappelijke regelingen in overeenstemming te brengen met de Comptabiliteitsvoorschriften 1995 wordt «rekening» vervangen door «jaarrekening».

B, en D tot en met F, H, J en L

De wijzigingen van de artikelen 34, 47, 58, 67, 80 en 90 strekken tot opheffing van onduidelijkheid die kan ontstaan over het tijdstip waarop gemeenschappelijke regelingen de begroting en de jaarrekening aan de financiële toezichthouder dienen te zenden. In deze artikelen worden fatale termijnen opgenomen voor het inzenden van de begroting en de jaarrekening aan de financiële toezichthouder. Bij deze termijnstellingen is sprake van codificatie van bestaand beleid.

In de Wet gemeenschappelijke regelingen, zoals die nu luidt, zijn bepalingen opgenomen die de datum regelen waarop de begroting en de jaarrekening moeten worden vastgesteld. De begroting dient uiterlijk 1 juli voorafgaande aan het jaar waarvoor deze geldt te worden vastgesteld. Voor de jaarrekening geldt eveneens de datum van 1 juli, maar dan volgende op het jaar waarop de jaarrekening betrekking heeft. Over de inzending van de begroting en de jaarrekening aan de toezichthouder zijn in de Wet gemeenschappelijke regelingen geen bepalingen opgenomen. Hiervoor gelden de termijnen van de Provinciewet, de Gemeentewet of de Waterschapswet, afhankelijk van welke openbare lichamen aan de regeling deelnemen.

In de Provinciewet en de Gemeentewet is bepaald dat de begroting binnen twee weken na vaststelling doch in ieder geval vóór 15 november van het jaar waarvoor deze dient aan de toezichthouder dient te worden ingezonden. Voor de jaarrekening geldt een termijn van twee weken na de vaststelling, doch in ieder geval vóór 15 september van het jaar volgend op het jaar waarop zij betrekking heeft. Tot 1 januari 1994, de inwerkingtredingsdatum van de huidige Gemeentewet en Provinciewet, dienden de begroting en de jaarrekening binnen twee weken te worden ingezonden. Fatale data werden toen niet genoemd. Het feit dat deze thans wél worden genoemd kan onduidelijkheid teweegbrengen over de datum waarop gemeenschappelijke regelingen de begroting en de

jaarrekening dienen in te zenden. Bij de besturen van gemeenschappelijke regelingen of gemeenschappelijke organen zou de indruk kunnen ontstaan dat dit eerst vóór 15 november of vóór 15 september dient te gebeuren. Dit is niet de bedoeling geweest van het stellen van fatale termijnen voor inzending in de Gemeentewet en de Provinciewet. Daarom wordt voorgesteld naar analogie met deze wetten voor gemeenschappelijke regelingen waarvoor in de huidige situatie de termijnen van de Provinciewet of de Gemeentewet gelden in de Wet gemeenschappelijke regelingen vast te leggen dat inzending van de begroting en de jaarrekening door besturen van openbare lichamen of gemeenschappelijke organen dient te geschieden binnen twee weken na de vaststelling doch in ieder geval vóór 15 juli.

Bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken wordt deze termijn nu al gehanteerd voor de inzending van de begroting en jaarrekening van gemeenschappelijke regelingen waarin provincies deelnemen.

De termijnen voor inzending van de begroting en de rekening van gemeenschappelijke regelingen tussen waterschappen dienen te worden afgeleid uit de Waterschapswet. In deze wet worden geen fatale data genoemd zoals dat in de Provinciewet en de Gemeentewet het geval is. Op grond van artikel 101 van de Waterschapswet dient de vastgestelde begroting binnen vier weken na de vaststelling te worden ingezonden. Voor de jaarrekening geldt een termijn van twee weken. Voorgesteld wordt, met het oog op de duidelijkheid en de uniformiteit, artikel 50f zodanig te wijzigen dat de Wet gemeenschappelijke regelingen ook voor deze gemeenschappelijke regelingen de termijnen voor inzending bevat. Daarbij is aangesloten bij de in de Waterschapswet gestelde termijnen.

In de Wet gemeenschappelijke regelingen, zoals die nu luidt, wordt niet expliciet voorgescreven wie de begroting en de jaarrekening vaststelt en wie deze stukken vervolgens aan de toezichthouder doorzendt. De formulering van de betreffende bepalingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen is mede daarom aangepast aan de analoge bepalingen van de Provinciewet en de Gemeentewet.

C, G, I en K

De artikelen 35, 59, 68 en 81 van de Wet gemeenschappelijke regelingen hebben betrekking op de interne voorbereiding van de begroting van openbare lichamen en gemeenschappelijke organen. Zij geven daarvoor een hoofdregel en bepalen verder dat daarvan in onderlinge overeenstemming kan worden afgeweken, althans voor bepaalde categorieën begrotingswijzigingen. In het vijfde lid van die artikelen wordt thans verwezen naar artikel 192 van de Gemeentewet. Deze verwijzing is bij nader inzien overbodig en blijkt in de praktijk onduidelijkheid te veroorzaken over de vraag of begrotingswijzigingen, waarvoor in de gemeenschappelijke regeling is bepaald dat van de in artikel 35 voorgescreven standaardprocedure kan worden afgeweken, aan de financiële toezichthouder dienen te worden toegezonden. Door in het vijfde lid van de artikelen 35, 59, 68 en 81 de verwijzing naar artikel 192 van de Gemeentewet te schrappen wordt aan deze onduidelijke situatie een eind gemaakt. Uit artikel 33, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen, waarin de bepalingen omtrent het toezicht in de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing worden verklaard, vloeit voort dat begrotingswijzigingen altijd aan de toezichthouder dienen te worden toegezonden.

Artikel 6 (wijziging Kaderwet bestuur in verandering)

De wijziging in artikel 13 van de Kaderwet bestuur in verandering strekt ertoe de artikelverwijzing in dit artikel aan te passen aan het nieuwe artikel van de Gemeentewet dat de baatbelasting «nieuwe stijl» regelt.

Artikelen 7 en 8 (wijziging van de Wet op de Jeugdhulpverlening en de Wet op de bejaardenoorden)

Bij de invoering van de Provinciewet is in de Wet op de Jeugdhulpverlening en de Wet op de bejaardenoorden «deskundige» ten onrechte vervangen door «registeraccountant». In artikel 217 van de Provinciewet wordt gesproken over «accountant», en niet over «registeraccountant».

Artikel 9 (wijziging van de Woningwet)

A en B

Deze wijzigingen hangen samen met de opheffing van het sectoronderscheid in de Comptabiliteitsvoorschriften 1995.

Artikel 10

De artikelen 1 en 2 van deze wet dienen met terugwerkende kracht in werking te treden (zie de toelichting bij deze artikelen). De provincies zijn door circulaire voortdurend op de hoogte gehouden over de hoogte en de verdeling van de uitkeringen uit het Provinciefonds voor de jaren 1992 en 1993 en van de uitgangspunten die bij de verdeling zijn gehanteerd.

Vanwege het feit dat de Comptabiliteitsvoorschriften 1995 op dit moment nog niet voorzien in regels ten aanzien van de inrichting van het jaarverslag zal de verplichting als bedoeld in artikel 186 van de Gemeentewet en artikel 190 van de Provinciewet om het jaarverslag in te richten overeenkomstig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te geven regels gelden met ingang van een bij koninklijk besluit te bepalen begrotingsjaar.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
A. G. M. van de Vondervoort

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend