

Vergaderjaar 2002–2003

**28 769**

## **Wijziging van de Provinciewet en de Gemeentewet in verband met nieuwe voorschriften voor begroting en verantwoording**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **Algemeen deel**

Het belangrijkste onderdeel van dit wetsvoorstel is de wijziging van de grondslag voor de voorschriften voor begroting, meerjarenraming, jaarrekening en jaarverslag van provincies en gemeenten. In verband met de dualisering zullen voor de verschillende doelgroepen verschillende documenten worden gemaakt. Dit wordt nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting, artikel I en II onder A. Voor het overige gaat het om enkele kleinere wijzigingen, te weten een terminologische aanpassing aan het stelsel van baten en lasten, en verwerking van het jaarverslag in de wetsteksten.

### **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

#### **Artikel I en Artikel II**

A

De artikelen 190 van de Provinciewet en 186 van de Gemeentewet vormen de grondslag voor het bij algemene maatregel van bestuur vaststellen van de voorschriften voor begroting, jaarrekening en jaarverslag voor provincies en gemeenten. In het kader van de dualisering wordt ook de inrichting van begroting, jaarrekening en jaarverslag gewijzigd, in de bedoelde algemene maatregel van bestuur. De begroting en jaarrekening worden instrumenten waarmee provinciale staten en de raad op hoofdlijnen kunnen sturen en controleren. Provinciale staten en raad stellen een programmabegroting vast. Deze begroting bestaat uit een aantal, door provinciale staten en raad zelf te kiezen, programma's. In deze programma's wordt aangegeven welke maatschappelijke effecten worden nagestreefd, en op welke wijze dat zal gebeuren. Per programma worden de baten en lasten van het programma begroot. Gedeputeerde staten en het college worden geautoriseerd om per programma uitgaven te doen tot het begrote bedrag. Met de jaarrekening en het jaarverslag leggen gedeputeerde staten en het college verantwoording af over de rechtmatigheid van de bestedingen en de mate waarin de programma's gerealiseerd zijn, dus of de beoogde effecten bereikt zijn. Gedeputeerde staten en het

college hebben in de praktijk echter behoefte aan een meer uitgewerkt uitvoeringsdocument, in de vorm van een productenraming. Daarin worden de programma's vertaald in «producten»: dat wil zeggen een aggregatieniveau dat het mogelijk maakt de uitvoering van de programma's te beheersen.

De programma's worden door provinciale staten, respectievelijk de raad, vastgesteld. De produkten – op basis van de programma's – worden door gedeputeerde staten, respectievelijk het college, vastgesteld. De indeling in functies en categorieën is, voor zover het eigen gebruik door provincies en gemeenten betreft, niet meer verplicht. De functies en categorieën kunnen echter nog niet gemist worden voor het onderhoud van de verdeling van het gemeentefonds en het provinciefonds, alsmede in verband met Europese eisen en de rol van het Centraal Bureau voor de Statistiek in deze, en ook niet voor het begrotingstoezicht door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, respectievelijk door gedeputeerde staten voor zover ten behoeve van dat toezicht provincies en gemeenten onderling vergeleken moeten kunnen worden. In de voorschriften voor begroting en rekening voor gemeenten en provincies zal ook worden geregeld welke documenten dienen te worden toegezonden in het kader van het begrotingstoezicht, en op welke wijze de kwaliteit van de documenten zal worden gecontroleerd.

De voorschriften voor begroting en rekening voor gemeenten en provincies zullen regels stellen voor zowel de begroting, de jaarrekening en het jaarverslag, vast te stellen door provinciale staten, respectievelijk de raad, de uitvoeringsdocumenten, vast te stellen door gedeputeerde staten, respectievelijk het college, als voor de vertaling naar de functionele indeling, en andere informatie die gedeputeerde staten en het college moeten aanleveren (mede in verband met Europese eisen). In overeenstemming met de minister van Economische Zaken kan worden bepaald dat gegevens aan het Centraal bureau voor de statistiek moeten worden geleverd. De artikelen 186 van de Provinciewet en 190 van de Gemeentewet in de huidige redactie bieden op zichzelf voldoende grondslag om dit alles voor te schrijven. Het betreft immers in alle gevallen een uitwerking van de begroting en de jaarrekening. Een besluit, gebaseerd op de bovenvermelde uitgangspunten, dat het Besluit comptabiliteitsvoorschriften voor provincies en gemeenten 1995 moet vervangen, is inmiddels in een gevorderd stadium van uitwerking. Ik acht het echter duidelijker en correcter om in de wettelijke grondslag voor de voorschriften reeds de verschillende categorieën begrotings-, verantwoordings- en informatie-documenten aan te geven. Op deze wijze komt de verdeling van de verantwoordelijkheid voor de vaststelling van de verschillende documenten beter tot uiting.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, respectievelijk gedeputeerde staten, krijgen in hun rol als toezichthouder (in het derde en vierde lid van dit artikel) enkele nieuwe bevoegdheden om er zo nodig te zorgen dat de informatie, bedoeld in het tweede lid onder b, tijdig wordt aangeleverd en van goede kwaliteit is. De reden daarvoor is, dat de provincie, respectievelijk de gemeente, voor zijn eigen processen deze informatie niet nodig heeft. Voor provinciale staten en de raad is er geen directe reden om de aanlevering van deze informatie te controleren. De mogelijkheid van externe druk is daarom noodzakelijk. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, respectievelijk gedeputeerde staten, zullen daarom zelf zorgen dat de vereiste informatie tot stand wordt gebracht, op kosten van de nalatige provincie of gemeente. De informatie is een bewerking van de informatie in de begroting en de rekening, dus in een andere vorm reeds beschikbaar. Bij het toetsen van de kwaliteit van de informatie moet dan ook vooral worden gedacht aan een systeemtoets, wordt de informatie op juiste en ordelijke wijze overgezet.

In de voorgestelde amvb zal worden voorzien in deskundige ondersteuning bij deze kwaliteitstoets.

#### B

In de artikelen 193 van de Provinciewet en 189 van de Gemeentewet komt de bepaling dat de begroting een bedrag voor onvoorziene uitgaven bevat te vervallen. De algemene maatregel van bestuur, bedoeld in de artikelen 190 van de Provinciewet en artikel 186 van de Gemeentewet stelt regels voor verantwoord begroten. Hiertoe behoort tevens dat provincies en gemeenten in staat zijn onvoorziene kosten op te vangen. Er is geen reden om dit ene onderdeel van de begroting in de wet voor te schrijven.

In het vierde lid van de genoemde artikelen wordt de term «uitgaven worden gedaan» vervangen door «lasten (enz.) worden genomen». Sinds 1985 hanteren provincies en gemeenten het stelsel van baten en lasten. Dit artikel handelt over de jaarrekening, en die is gesteld in baten en lasten: het ligt daarom in de rede om ook in de wetten deze begrippen te gebruiken.

#### C

Nu de verplichting om onvoorziene uitgaven op de begroting te brengen vervalt, is er ook geen reden om de bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, respectievelijk gedeputeerde staten, om bij nalatigheid deze post zelf op de begroting te zetten te continueren.

#### D

In de gedualiseerde begroting speelt het beleidsmatige, programmatische deel een veel grotere rol. Provinciale staten en gemeenteraad leggen nadrukkelijk vast welke beleidsprogramma's in het begrotingsjaar moeten worden verwezenlijkt. In het kader van de verantwoording brengt dit mee dat ook het jaarverslag een prominenter rol krijgt. In het jaarverslag wordt verantwoording afgelegd over de uitvoering van de programma's. Daarom wordt nu ook, ingevolge de wijziging van de artikelen 202 van de Provinciewet en 198, eerste lid, van de Gemeentewet, het jaarverslag *vastgesteld* door provinciale staten, respectievelijk de raad. Hiermee wordt de inhoudelijke beleidsverantwoording nadrukkelijk aanvaard.

De wijziging van het tweede lid van de artikelen 202 van de Provinciewet en 198 van de Gemeentewet betreft een terminologische aanpassing aan het stelsel van baten en lasten.

#### E

In de artikelen 204 van de Provinciewet en 200 van de Gemeentewet wordt toegevoegd: en jaarverslag. Zie hiervoor de toelichting bij de overeenkomstige wijziging van de artikelen 202 van de Provinciewet en 198 van de Gemeentewet.

#### F t/m H

In de artikelen die handelen over het financieel toezicht, wordt steeds «uitgaaf» vervangen door «verplichting». Alleen de lasten zijn voor het houden van toezicht niet genoeg, omdat het aangaan van het contract dan buiten het zicht van het toezicht valt.

I

In artikel 216 Provinciewet en 212 Gemeentewet, eerste lid is «de regels» geschrappt in de passage «regels voor de financiële organisatie». Gebleken is dat de gekozen formulering verwarrend is in verband met het voorschrift in artikel 160, eerste lid, aanhef en onder c, van de Gemeentewet en het voorgestelde artikel NNN, eerste lid, aanhef en onder c, van het voorstel voor de Wet dualisering provinciebestuur, waarin is vastgelegd dat gedeputeerde staten respectievelijk het college bevoegd zijn om regels voor de ambtelijke organisatie te stellen. Door de overeenkomst in formulering zou de indruk kunnen ontstaan dat de bevoegdheid om de aldaar bedoelde regels te stellen, voor zover het ambtelijke organisatie van de sector financiën betreft bij de raad is blijven berusten. Door de huidige wijziging is duidelijk dat het, ook voor organisatie en beheer, gaat om uitgangspunten. Voorts is in dit artikel nog een louter redactionele wijziging ingevoerd.

J

Deze bepaling is vergelijkbaar met wat in het Burgerlijk Wetboek over het jaarverslag in relatie tot de controle van de jaarrekening is bepaald. Ook voor provincies en gemeenten is het noodzakelijk deze controle wettelijk vast te leggen.

### **Artikel III**

Dit artikel is een correctie op het overgangsartikel betreffende bepalingen uit de Gemeentewet die bij of krachtens de Wet gemeenschappelijke regelingen van toepassing zijn op gemeenschappelijke regelingen. Vooralsnog staat nog ter discussie in hoeverre en op welke wijze de dualisering van het gemeentebestuur en het provinciebestuur gevolgen heeft voor gemeenschappelijke regelingen, en welke wijzigingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen nodig zijn. In verband daarmee is bepaald dat de bepalingen zoals die luiden vóór de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur van kracht blijven. Voor de bepalingen voor begroting en verantwoording is deze «bevrozing» echter niet bedoeld. Deze bepalingen, in de wet en krachtens de wet bij amvb, dienen ook voor gemeenschappelijke regelingen te gelden. Het desbetreffend artikel in de Wet dualisering gemeentebestuur wordt aldus gewijzigd. Voor provincies is dit reeds in het voorstel voor de Wet dualisering provinciebestuur opgenomen.

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