
267

Besluit van 25 juni 2013, houdende wijziging van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in verband met het versterken van de deugdelijkheid en transparantie van de begroting en de meerjarenraming van provincies en gemeenten en het versterken van de horizontale controle daarop

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 16 mei 2013, nr. 2013-000028077;

Gelet op artikel 190, eerste en tweede lid, van de Provinciewet en artikel 186, eerste en tweede lid, van de Gemeentewet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 5 juni 2013, no. W04.13.0140/I);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 19 juni 2013, nr. 2013-0000338631;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 8, vijfde lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel e vervalt.
2. Onderdeel f wordt geletterd e.

B

In artikel 9, tweede lid, onderdeel b, en in artikel 11, de aanhef van het tweede lid, wordt na «weerstandsvermogen» ingevoegd: en risicobeheersing.

C

Artikel 15 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding «1» geplaatst.
2. In het eerste lid wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:
 - c. de lijst van verbonden partijen.
3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 2. In de lijst van verbonden partijen wordt ten minste de volgende informatie opgenomen:
 - a. de naam en de vestigingsplaats;
 - b. het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt;
 - c. de veranderingen die zich hebben voorgedaan gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de gemeente onderscheidenlijk provincie in de verbonden partij heeft;
 - d. het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
 - e. het resultaat van de verbonden partij.

D

Artikel 17 wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef wordt na «baten en lasten» ingevoegd: in de begroting.
2. In onderdeel a. wordt na «programmaonderdeel» ingevoegd: als bedoeld in artikel 8, vierde lid.
3. In onderdeel c wordt «resultaat voor bestemming» vervangen door: totaal saldo van baten en lasten.
4. In onderdeel e vervalt «na bestemming».

E

Artikel 19 wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel c wordt na «baten en lasten» ingevoegd: per programma, waarbij per programma ten minste de belangrijkste posten afzonderlijk worden gespecificeerd en de overige posten als een totaalbedrag kunnen worden opgenomen.
2. Onderdeel d wordt geletterd e.
3. Na onderdeel c wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:
 - d. een overzicht van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves;

F

In artikel 20, tweede lid, onderdelen d en e, wordt «het verloop» vervangen door: het gespecificeerde verloop.

G

In artikel 21 wordt na «ten minste de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd» ingevoegd: en de motivering daarvan.

H

Artikel 23 komt te luiden:

Artikel 23

De toelichting op de meerjarenraming bevat ten minste:

- a. de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en de motivering daarvan, en een toelichting op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de meerjarenraming van het vorig begrotingsjaar;
- b. een overzicht per jaar van de geraamde incidentele baten en lasten per programma, waarbij per programma ten minste de belangrijkste posten afzonderlijk worden gespecificeerd en de overige posten als een totaalbedrag kunnen worden opgenomen;
- c. een overzicht per jaar van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves.

I

Artikel 24, derde lid, onderdeel a, komt te luiden:

- a. het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening en de toelichting;

J

Het opschrift van titel 4.4. komt te luiden:

Titel 4.4. Het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening en de toelichting

K

Artikel 27 komt te luiden:

Artikel 27

1. Het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening bevat:
 - a. per programma, of per programmaonderdeel als bedoeld in artikel 8, vierde lid, de gerealiseerde baten en lasten en het saldo daarvan;
 - b. het overzicht van de gerealiseerde algemene dekkingsmiddelen;
 - c. het gerealiseerde totaal saldo van baten en lasten, volgend uit de onderdelen a en b;
 - d. de werkelijke toevoegingen en onttrekkingen aan reserves;
 - e. het gerealiseerde resultaat, volgend uit de onderdelen c en d.
2. Het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening bevat van de onderdelen genoemd in het eerste lid ook de ramingen uit de begroting voor en na wijziging.

L

Artikel 28 komt te luiden:

Artikel 28

De toelichting op het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening bevat ten minste:

- a. voor alle onderdelen van artikel 27, eerste lid, een analyse van de afwijkingen tussen de begroting na wijziging en de jaarstukken;
- b. een overzicht van de aanwending van het bedrag voor onvoorzien;

c. een overzicht van de incidentele baten en lasten per programma, waarbij per programma ten minste de belangrijkste posten afzonderlijk worden gespecificeerd en de overige posten als een totaalbedrag kunnen worden opgenomen;

d. een overzicht van de structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves;

e. de informatie, bedoeld in de artikelen 4.1, eerste en tweede lid, en 4.2, eerste tot en met derde lid van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector.

M

Artikel 29 komt te luiden:

Artikel 29

Het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening wordt vastgesteld met inachtneming van hetgeen omtrent de financiële positie op de balansdatum is gebleken tussen het moment van opmaken van de jaarstukken en het tijdstip van vaststelling daarvan, voor zover deze aanvullende informatie onontbeerlijk is voor het in artikel 3 bedoelde inzicht.

N

Artikel 35, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel b wordt geletterd c.

2. Na onderdeel a wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

b. Investerings met een economisch nut, waarvoor ter bestrijding van de kosten een heffing kan worden geheven;

O

In artikel 40 wordt «kas-, bank- en girosaldi» vervangen door: kas- en banksaldi.

P

Artikel 42, eerste lid, komt te luiden:

1. Het eigen vermogen bestaat uit de reserves en het gerealiseerde resultaat volgend uit het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening.

Q

In artikel 44, eerste lid, wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel c door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

d. de bijdragen aan toekomstige vervangingsinvesteringen, waarvoor een heffing wordt geheven als bedoeld in artikel 35, eerste lid, onder b.

R

Artikel 48, onderdeel b, komt te luiden:

b. banksaldi;

S

Artikel 52a, eerste lid, onderdelen b en c, komen te luiden:

- b. de ontvangen bedragen;
- c. de vrijgevalle bedragen of de terugbetalingen;

T

Artikel 54, tweede lid, onderdelen b en c, komen te luiden:

- b. de toevoegingen of onttrekkingen uit hoofde van het voorgaande boekjaar;
- c. de toevoegingen of onttrekkingen bij het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening;

U

Artikel 62 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede en derde lid wordt «mogen» telkens vervangen door: kunnen.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. In afwijking van het eerste lid moeten de voorzieningen, bedoeld in artikel 44, eerste lid, onder d, in mindering gebracht worden op de investeringen, bedoeld in artikel 35, eerste lid, onder b.

V

Artikel 67, tweede lid, wordt als volgt gewijzigd:

- 1. Onderdeel b vervalt.
- 2. Onderdeel c wordt geletterd b.

W

Artikel 69 vervalt.

X

Artikel 75, het tweede, derde, vijfde, zesde, zevende, en achtste lid, komt te luiden:

2. De commissie draagt zorg voor een eenduidige uitvoering en toepassing van dit besluit, en voor een visie ten aanzien van rechtmatigheid in de controleverklaring van gemeenten, gemeenschappelijke regelingen, waterschappen en provincies. De commissie draagt daartoe ten minste zorg voor:

- a. een document dat de eenduidige interpretatie van dit besluit bevordert;
- b. het onderhouden van de Kadernota rechtmatigheid voor het geven van een visie ten aanzien van rechtmatigheid in de controleverklaring;
- c. de beantwoording van vragen.

3. De commissie bestaat uit:

- a. één onafhankelijk voorzitter;
- b. één secretaris;
- c. drie leden werkzaam als financieel ambtenaar bij gemeenten;
- d. twee leden werkzaam bij een provincie;
- e. twee leden werkzaam bij of voor de waterschappen;
- f. twee leden werkzaam bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- g. één lid werkzaam bij het Ministerie van Financiën;
- h. één lid werkzaam bij het CBS;
- i. twee leden werkzaam in de provinciale of gemeentelijke accountancy,

waarvan één verbonden aan een van de vier grootste gemeenten;

j. één lid werkzaam als gemeentesecretaris;

k. één lid werkzaam als raadsgriffier of statengriffier.

5. Onze Minister benoemt en ontslaat de voorzitter, bedoeld in het derde lid, onder a.

6. De voorzitter benoemt de leden, bedoeld in het derde lid, onder b tot en met k. De benoeming geschiedt op voordracht van:

a. de Vereniging van Nederlandse Gemeenten voor de secretaris en voor twee van de leden, bedoeld in het derde lid, onder c;

b. de Vereniging Federatie van Algemene Middelenmanagers bij de Overheid voor één van de leden, bedoeld in het derde lid, onder c;

c. het Interprovinciaal Overleg voor de leden, bedoeld in het derde lid onder d;

d. de Unie van Waterschappen voor de leden, bedoeld in het derde lid, onder e;

e. Onze Minister voor de leden, bedoeld in het derde lid, onder f;

f. Onze Minister van Financiën voor het lid, bedoeld in het derde lid, onder g;

g. het CBS voor het lid, bedoeld in het derde lid, onder h;

h. het Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants voor de leden, bedoeld in het derde lid onder i;

i. de Vereniging van Gemeentesecretarissen voor het lid, bedoeld in het derde lid onder j;

j. de Vereniging van Griffiers voor het lid, bedoeld in het derde lid, onderdeel k.

Bij het besluit tot benoeming houdt de voorzitter rekening met in de commissie noodzakelijke kennis en ervaring.

7. In overleg met de commissie kan de voorzitter een adviseur aanstellen.

8. Het lidmaatschap van de commissie vervalt zodra een lid niet langer werkzaam is op het terrein, aangegeven in het derde lid, dan wel een instantie als genoemd in het zesde lid, onder a tot en met j, een andere persoon voordraagt als lid aan de voorzitter van de commissie.

ARTIKEL II

1. Op de inrichting van de begroting, de begrotingswijzigingen, de meerjarenraming, de jaarrekening, het jaarverslag en de productenrealisatie van een openbaar lichaam of een gemeenschappelijk orgaan als bedoeld in artikel 8 van de Wet gemeenschappelijke regelingen is artikel I van dit besluit van toepassing met ingang van het begrotingsjaar 2015.

2. Op de inrichting van de begroting, de begrotingswijzigingen, de meerjarenraming, de jaarrekening, het jaarverslag en de productenrealisatie van provincies en gemeenten is artikel I van dit besluit van toepassing met ingang van het begrotingsjaar 2014.

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking op het tijdstip waarop de wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met het aanpassen van enkele bepalingen inzake het financieel toezicht op gemeenten en provincies (Stb. 2013, 141) in werking treedt.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van artikel 26, zesde lid j° vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, omdat het zonder meer instemmend luidt.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Wassenaar, 25 juni 2013

Willem-Alexander

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

Uitgegeven de *achtentwintigste* juni 2013

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen deel

Inleiding

Dit besluit wijzigt het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) in verband met:

1. de wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met het aanpassen van enkele bepalingen inzake het financieel toezicht op gemeenten en provincies (Stb. 2013, 141),
2. de evaluatie van de financiële functie gemeenten en provincies,
3. een aantal kleinere, meer technische aanpassingen.

1. Wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met het aanpassen van enkele bepalingen inzake het financieel toezicht op gemeenten en provincies

Financieel toezicht heeft tot doel te voorkomen dat verstoringen van de financiële soliditeit leiden tot afwenteling van financiële problemen op andere overheden op hetzelfde bestuursniveau en uiteindelijk op de gemeenschap als geheel. Een aantal wijzigingen hangt samen met de wijziging van de artikelen 193 en 207 van de Provinciewet en de artikelen 189 en 203 van de Gemeentewet inzake het financieel toezicht, waarbij het begrip «evenwicht» nader gepreciseerd is in «structureel en reëel evenwicht» (Stb. 2013, 141). Hierdoor wordt nadrukkelijker benoemd dat in de begroting structurele lasten gedekt dienen te worden door structurele baten. Indien dit niet het geval is wordt ook de meerjarenraming hierop getoetst.

Om vast te kunnen stellen dat sprake is van een *structureel* evenwicht is belangrijk dat inzicht bestaat in welk deel van de baten en lasten incidenteel zijn en welke structureel. De wijzigingen in dit besluit verduidelijken dat daartoe in de begroting een limitatief overzicht van de incidentele lasten en baten moet worden gegeven, en dat deze per programma inzichtelijk gemaakt moeten worden. Verder moet voortaan ook van de toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves worden aangegeven welke structureel van karakter zijn. Toevoegingen en onttrekkingen vallen boekhoudkundig niet onder de baten en lasten maar spelen wel een rol bij het kunnen vaststellen of sprake is van een structureel evenwicht.

Om vast te kunnen stellen dat sprake is van een *reëel* evenwicht is van belang dat de gronden waarop de ramingen in de begroting en meerjarenraming zijn gebaseerd reëel zijn. De wijzigingen in dit besluit verplichten daarom dat ook de motivering van gekozen gronden wordt vermeld.

Het betreft de aanpassingen van artikel I, onderdelen E, G, en H van dit besluit.

De wijzigingen in dit besluit zijn in algemene zin gericht op een versterking van de deugdelijkheid en transparantie van de begroting en de meerjarenraming en op de versterking van de horizontale controle daarop door raad en provinciale staten. In dit verband is ook van belang dat raad en provinciale staten kunnen vaststellen dat de realisaties structureel in evenwicht zijn. Is dit niet gelukt dan roept dit vragen op over het reëel zijn geweest van de begroting en is extra alertheid nodig bij (het vaststellen van) de nieuwe begroting. Om vast te kunnen stellen dat de realisaties structureel in evenwicht zijn bevat dit besluit ook wijzigingen die er toe leiden dat ook in de jaarrekening – namelijk in de toelichting op het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening – een limitatief overzicht

van de (gerealiseerde) incidentele lasten en baten per programma moet worden gegeven, en dat van de toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves wordt vermeld welke structureel van karakter zijn.

Het betreft de aanpassing van artikel I, onderdeel L van dit besluit.

2. De evaluatie van de financiële functie

In 2010 heeft het ministerie van BZK een evaluatieonderzoek laten uitvoeren naar de werking van de financiële functie van gemeenten en provincies. Deze evaluatie was toegezegd bij de aanbidding van het rapport «Staat van de dualisering» aan de Tweede Kamer eind 2008 (TK 2008–2009, 30 902, nr. 15). Ruim vijf jaar na de invoering van het BBV, wilde het ministerie door middel van het evaluatieonderzoek inzicht krijgen in de werking van de nieuwe regels op lokaal en regionaal niveau. Het onderzoeksrapport laat zien dat de actoren bij de financiële functie bij provincies en gemeenten over het geheel genomen tevreden zijn, maar geeft wel als belangrijk advies om (gehanteerde begrippen in) de BBV-regelgeving voor de financiële functie waar deze een sterk technisch karakter heeft te verduidelijken en daarmee toegankelijker te maken. De wijzigingen van dit besluit dragen daaraan bij.

Het ministerie van BZK heeft de commissie BBV gevraagd op basis van het evaluatierapport te adviseren over gewenste wijzigingen in het BBV om invulling te geven aan dit verbetervoorstel omdat deze commissie uit hoofde van haar taak en haar brede samenstelling goed zicht heeft op de vragen en onduidelijkheden die in het veld leven met betrekking tot het toepassen van het BBV en de betekenis daarvan voor de goede werking van de planning en controlcyclus bij de medeoverheden. Op basis van het advies door de commissie BBV zijn belangrijke onderwerpen of begrippen die in dit wijzigingsbesluit worden verduidelijkt, die hieronder worden toegelicht.

a. paragraaf weerstandsvermogen (Artikel I, onderdeel B)

Deze paragraaf is verplicht gesteld in het BBV omdat bij de doorlichting van de Comptabiliteitsvoorschriften⁹⁵, de voorganger van het BBV, bleek dat er behoefte was aan meer informatie over risico's die de medeoverheid loopt en over de weerstandscapaciteit (de middelen en mogelijkheden die beschikbaar zijn om onverwachte tegenvallers op te vangen mochten deze zich voordoen). Artikel 11 van het BBV verplicht de medeoverheden om in de paragraaf weerstandsvermogen een inventarisatie te geven van de risico's en van de weerstandscapaciteit, alsmede een inventarisatie van het beleid ter zake. Om het aspect risicobeheersing van deze paragraaf beter tot uitdrukking te laten komen is in artikel 9 en in artikel 11 de naam van de paragraaf «weerstandsvermogen» gewijzigd in «weerstandsvermogen en risicobeheersing».

Uit de evaluatie blijkt dat de paragraaf weerstandsvermogen voldoet aan een behoefte, maar ook dat raadsleden het lastig vinden om op basis van de verstrekte informatie in de paragraaf weerstandsvermogen een goed beeld te vormen over de mate waarin het gemeentebestuur de mogelijke risico's onder controle heeft. De aandacht voor risicobeheersing is duidelijk toegenomen, de uitdaging is om deze paragraaf niet te laten uitmonden in een voornamelijk (reken)technische operatie. Een manier om hieraan tegemoet te komen is om bij onderwerpen waar risico's kunnen spelen inzicht te geven in mogelijke ontwikkelingen (scenario's), en welke (beleidsmatige) opties er zijn om mogelijke niet geraamde financiële consequenties zo goed mogelijk te beheersen mocht dat scenario zich gaan voordoen.

b. paragraaf verbonden partijen (Artikel I, onderdeel C)

Medeoverheden brengen in toenemende mate taken onder bij verbonden partijen, bijvoorbeeld door deelname in gemeenschappelijke regelingen en door het (mede) oprichten van overheidsbedrijven. Daarmee zijn verbonden partijen in toenemende mate van belang voor het realiseren van de doelstellingen van gemeenten en provincies, en dus is van belang dat de verbonden partijen financieel gezond zijn en blijven. Immers, met de verbonden partijen worden bestuurlijke en financiële banden onderhouden, met alle risico's van dien.

Voor een goed inzicht van provinciale staten respectievelijk de raad in de financiële positie van de provincie of gemeente is het daarom van belang dat goed inzicht wordt geboden in welke verbonden partijen de provincie resp. gemeente deelneemt, in het belang dat de betreffende provincie of gemeente heeft in elk van hun verbonden partijen, en in de financiële positie van elk van de verbonden partijen. De wijziging van artikel 15 van het BBV verplicht de gemeenten en provincies om deze informatie in de paragraaf verbonden partijen op te nemen.

Omdat deze informatie voor de inwerkingtreding van dit besluit moest worden opgenomen in de lijst van verbonden partijen in de toelichting op de productenrealisatie, kan deze extra informatie met relatief weinig extra inspanning worden opgenomen in de paragraaf verbonden partijen.

Het in voorbereiding zijnde voorstel tot wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet om de verplichte goedkeuring door gedeputeerde staten onderscheidenlijk de minister van BZK voor een besluit van de raad onderscheidenlijk provinciale staten voor het oprichten van en deelnemen in organisaties met een privaatrechtelijke rechtsvorm te laten vervallen onderstreept het belang van deze wijziging. Immers, als die goedkeuring komt te vervallen is het extra van belang dat goed inzicht wordt geboden in de verbonden partijen.

Omdat het tweemaal opstellen van een lijst van verbonden partijen niet nodig is, is de verplichting in de artikelen 67 en 69 van het BBV om de lijst van verbonden partijen in de toelichting op de productenrealisatie op te nemen, geschrapt.

c. programmarekening (Artikel I, onderdelen I tot en met M, P, T)

Het BBV kent met betrekking tot de jaarstukken onder meer de termen «jaarrekening» (het financiële deel van de jaarstukken), «programmaverantwoording» (onderdeel van het jaarverslag, het andere onderdeel van de jaarstukken) en «programmarekening» (in het spraakgebruik ook wel de exploitatierekening genoemd, een onderdeel van de jaarrekening). De corresponderende begrippen bij de begroting zijn respectievelijk: de «financiële begroting», «programmabegroting» en «overzicht van baten en lasten». De term programmarekening suggereert de tegenhanger te zijn van de programmabegroting, maar is de tegenhanger van het overzicht van baten en lasten in de begroting.

Om duidelijker te laten zien wat het corresponderende begrip bij de jaarstukken is voor het overzicht van baten en lasten in de begroting is het begrip «programmarekening» gewijzigd in «het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening».

Schematisch:

1. Begroting (artikel 7 BBV)	2. Jaarstukken (artikel 24 BBV)
1.1 beleidsbegroting	2.1 jaarverslag
1.1.1 programmaplan	2.1.1 programmaverantwoording
1.1.2 paragrafen	2.1.2 paragrafen
1.2 financiële begroting	2.2 jaarrekening
1.2.1 het overzicht van baten en lasten in de begroting	2.2.1 programmarekening wordt: het overzicht van b&l in de rekening
1.2.2 de uiteenzetting van de financiële positie	2.2.2 balans (2.2.3 sisa-bijlage)

d. resultaatbestemmen (Artikel I, onderdeel D en K)

Het BBV introduceerde binnen het overzicht van baten en lasten in de begroting het begrip «geraamde resultaat **voor** bestemmen» en het begrip «geraamde resultaat **na** bestemmen» (de tegenhangers daarvoor in de jaarrekening zijn respectievelijk het «gerealiseerde resultaat **voor** bestemmen» en het «gerealiseerde resultaat **na** bestemmen»). Het verschil tussen beide betreft de beoogde mutaties op (bestemmings)reserves. Het BBV staat toe dat de raad al bij de begroting autoriseert dat er geplande toevoegingen en onttrekkingen aan bestemmingsreserves plaatsvinden.

Bij resultaatbestemmen wordt echter vaak gedacht aan het besluiten over de bestemming van het niet geplande maar wel gerealiseerde resultaat in de jaarrekening (dat ontstaat doordat de uitvoering nooit helemaal precies conform de begroting plaatsvindt).

In dit besluit wordt geregeld dat de begrippen «geraamde resultaat voor bestemmen» en «gerealiseerde resultaat voor bestemmen» worden gewijzigd in «geraamde totaal saldo van baten en lasten» en «gerealiseerde totaal saldo van baten en lasten», en dat de begrippen «geraamde resultaat na bestemmen» en «gerealiseerde resultaat na bestemmen» wordt gewijzigd in «geraamde resultaat» en «gerealiseerde resultaat». Deze begrippen geven duidelijker aan waar het om gaat.

Het verbetervoorstel van het onderzoeksrapport om de verplichtstelling van de productraming en -realisatie te laten vervallen is, mede op advies van de commissie BBV en van de VNG, niet overgenomen. De productraming, waarvan de producten door de medeoverheden naar eigen inzicht invulling kunnen krijgen, is een schakel tussen de begroting en directieplannen en dergelijke en is daarmee nodig voor het inzicht in de «budget-trail».

De onderzoekers geven verder aan dat het de overweging waard is om de commissie BBV te integreren met het Platform Rechtmatigheid provincies en gemeenten (PRPG), welke een tijdelijke rol zou krijgen om de invoering van de rechtmatigheidstoetsing door de accountant te ondersteunen. Aangezien de invoering hiervan inmiddels is afgerond is dit voorstel uit het evaluatierapport wel opgevolgd. Sedert 2011 voert de commissie BBV ook de taken met een structureel karakter van het PRPG uit, met name het beantwoorden van vragen van bij de rechtmatigheid betrokken actoren en het onderhouden van de Kadernota rechtmatigheid. Op de website van de commissie BBV, www.commissieBBV.nl is deze informatie inmiddels te vinden. Artikel 75 wordt nu op deze integratie aangepast, enerzijds door de taak uit te breiden, en anderzijds door de samenstelling van de commissie BBV daarop aan te passen. Het betreft hier de wijzigingen van artikel I, onderdeel X van dit besluit.

3. Overige aanpassingen

Tot slot is een aantal wijzigingen aangebracht dat uit oogpunt van normaal onderhoud nodig zijn. Deze zijn vooral technisch van karakter. Een voorbeeld is het schrappen van «girosaldi» uit het lijstje van te presenteren liquide middelen bij de betreffende balanspost. Het betreft hier de wijzigingen van artikel I, onderdelen A, O, R, en S van dit besluit.

Financiële consequenties

De wijzigingen van dit besluit leiden niet tot financiële consequenties voor medeoverheden. Het betreft vooral wijzigingen om de inzichtelijkheid te vergroten op basis van informatie die toch al voorhanden is.

Administratieve lasten

De wijzigingen van dit besluit leiden niet tot verzwaring van de administratieve lasten voor medeoverheden. Het betreft vooral wijzigingen om de inzichtelijkheid te vergroten op basis van informatie die toch al voorhanden is.

Consultatie

Het wijzigingsbesluit is ter consultatie voorgelegd aan IPO en VNG.

Het IPO geeft in hun reactie aan dat de aanpassingen in het BBV gericht zijn op een versterking van de deugdelijkheid en transparantie van de begroting en de meerjarenraming waardoor de horizontale controle door Raad en provinciale Staten kan worden versterkt, en geeft aan in te kunnen stemmen met de voorgenomen wijzigingen.

De VNG geeft in hun reactie aan in te kunnen stemmen met het merendeel van de wijzigingen. Met betrekking tot de wijzigingen die betrekking hebben op het financieel toezicht geeft de VNG aan dat zij in hun reactie op het wetsvoorstel al heeft laten weten in te kunnen stemmen met de voorstellen inclusief de uitwerking in het BBV, maar met een nadrukkelijk voorbehoud. Dit voorbehoud betreft de opvatting van de VNG dat in de diverse toelichtingen geen uitputtend overzicht van incidentele baten en lasten en mutaties in reserves nodig is. Het zou vooral moeten gaan om de mutaties die voor de raad ertoe doen. De bepaling over het overzicht van incidentele baten en lasten in de artikelen 19, 23 en 28 zijn hierop aangepast, in die zin dat wel een totaal moet worden gegeven van de incidentele baten en lasten maar dat het overzicht verder kan bestaan uit ten minste een specificatie van de belangrijkste posten.

Met betrekking tot de uitbreiding van de eisen die aan de paragraaf verbonden partijen worden gesteld over het opnemen van ook financiële informatie over elke verbonden partij merkt de VNG op dat het ook voor gemeenteraden van belang is een goed inzicht te hebben in de financiële relatie met een verbonden partij. De VNG geeft wel aan het onwenselijk te vinden dat deze informatie ook nog in de toelichting op de productenrealisatie moet worden gegeven. Dit verzoek is gehonoreerd met de wijzigingen van artikel I, onderdelen V en W van dit besluit. Verder vraagt de VNG aandacht voor de beschikbaarheid van de financiële informatie over verbonden partijen: wat te doen als de laatst bekende informatie die van de jaarrekening t-1 is. Op dit punt wordt als volgt extra verduidelijking gegeven:

In de begroting jaar t+1 van de medeoverheid kan de informatie uit de jaarrekening jaar t-1 van de verbonden partij worden opgenomen. In het jaarverslag jaar t van de medeoverheid kan de informatie uit de jaarrekening jaar t van de verbonden partij

worden opgenomen, en als die nog niet voorhanden is de conceptcijfers van de jaarrekening jaar t, en als die er ook nog niet zijn de laatst beschikbare cijfers uit tussenrapportages van de verbonden partij (met daarbij de vermelding dat het gaat om conceptcijfers cq cijfers van een tussenrapportage omdat de definitieve cq conceptcijfers jaar t nog niet beschikbaar waren).

De wijzigingen in dit besluit die inhouden dat in de toelichting bij de financiële positie in de begroting de toegepaste gronden nader gemotiveerd moeten worden vindt de VNG wat ver gaan. Het vermelden van de toegepaste gronden vindt de VNG voldoende, bij eventuele twijfel of onduidelijkheid zal een raadslid het college hierop aanspreken. Omdat deze wijziging is ingegeven vanuit het versterken van het horizontale en het verticale toezicht zijn deze wijzigingen blijven staan.

Verder heeft de VNG aangegeven dat het goed zou zijn als in het BBV wordt vastgelegd dat het takenpakket van de commissie BBV is uitgebreid met taken van het opgeheven Platform rechtmatigheid, namelijk het beantwoorden van vragen over rechtmatigheid en het onderhouden van de Kadernota rechtmatigheid. Dit is nu expliciet opgenomen in het tweede lid van artikel 75 BBV.

Tot slot heeft de VNG aandacht gevraagd voor de regelgeving over de verslaggeving van de rioolheffing en de afvalstoffenheffing. In de praktijk is gebleken dat deze regelgeving en de daaraan gerelateerde lasten tot onduidelijkheden in fiscale procedures leidt. Mede gezien de juridische consequenties die een onjuiste kostentoekening aan deze taken kan hebben, is besloten om het BBV te verduidelijken. Dit betreft de wijzigingen van artikel I, onderdelen N, Q en U van dit besluit.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A

Het BTW-compensatiefonds kende voor de eerste jaren een overgangsperiode waarbij de hoogte van de bijdragen uit het BTW-compensatiefonds werden beïnvloed door de werking van een vereveningspercentage en een minimumuitkering (onderbandbreedte). Aangezien deze overgangsperiode is afgelopen en er geen verschil meer is tussen de compensabele BTW en de bijdrage uit het BTW-compensatiefonds kan het onder e genoemde saldo vervallen in het overzicht van algemene dekkingsmiddelen.

Artikel I, onderdeel D

De wijziging in onderdeel a van artikel 17 BBV is aangebracht om duidelijk te maken dat het werken met programmaonderdelen binnen een programma mogelijk, maar niet verplicht is. Als een medeoverheid gebruik maakt van de mogelijkheid om prioriteiten binnen een programma op te nemen en dat als apart programmaonderdeel vaststelt, dan vindt autorisatie door de raad plaats op het niveau van prioriteiten en overig van die betreffende programma's.

Artikel I, onderdeel E

Dit artikel is gewijzigd in verband met de wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met het aanpassen van enkele bepalingen inzake het financieel toezicht op gemeenten en provincies. Aan onderdeel c van artikel 19 is toegevoegd dat de specificatie dient plaats te vinden per programma. Daardoor wordt duidelijk welke incidentele baten en lasten bij welke programma's horen. Deze aanpassing levert geen extra werk op

omdat deze informatie reeds bekend is, maar niet altijd op deze wijze wordt toegepast.

Verder is een nieuw onderdeel d toegevoegd dat verplicht tot een overzicht van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves. Hoewel er in principe van wordt uitgegaan dat alle toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves incidenteel van aard zijn, zijn er afwijkingen mogelijk. Wanneer een bestemmingreserve wordt gevormd voor de volledige financiering van een investering met economisch nut, is de dekking structureel geregeld. Dit geldt ook wanneer een bestemmingsreserve wordt gevormd waarvan de rente jaarlijks aan de exploitatie wordt toegevoegd. Door de toevoegingen en onttrekkingen aan dit soort reserves apart te benoemen, is het duidelijk dat deze een structureel karakter hebben. Bij de bepaling van het structurele evenwicht (structurele lasten worden gedekt door structurele baten) kan met de toevoegingen en onttrekkingen aan dit soort reserves rekening worden gehouden.

Artikel I, onderdeel F

De wijziging van dit artikel is opgenomen om duidelijk te maken dat inzicht moet worden gegeven in het geraamde verloop van afzonderlijke reserves en voorzieningen. Dit inzicht kan worden geboden door een overzicht op te nemen als genoemd in artikel 54 en 55 van het BBV.

Artikel I, onderdeel H

Dit artikel is gewijzigd in verband met de wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met het aanpassen van enkele bepalingen inzake het financieel toezicht op gemeenten en provincies. Bij het vaststellen van de begroting is het voor de gemeenteraad of provinciale staten noodzakelijk dat ook de consequenties voor de jaren daarna zichtbaar zijn. Deze informatie is ook voor de toezichthouder van belang. Wanneer een begroting een tekort vertoont, kan door middel van een sluitende meerjarenraming worden aangetoond dat het om een incidenteel tekort gaat. Daarnaast wordt bij een begroting vaak over investeringen besloten waarvan de effecten pas na enkele jaren volledig zichtbaar worden. Wanneer er geen structurele dekking aanwezig is, zullen de structurele baten later onverwacht omhoog moeten. Vaak zijn dit de belastingen. Daarom is het van belang dat ook de toelichting op de meerjarenraming vergelijkbaar is met de toelichting op het begrotingsjaar. Daarom is artikel 23 overeenkomstig artikel 19 aangepast, zodat er in de meerjarenraming een overzicht per jaar van de geraamde incidentele baten en lasten per programma en een overzicht per jaar van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves wordt opgenomen. Overigens hoeft in de toelichting op de begroting, meerjarenraming en rekening geen uitputtend overzicht van elke afzonderlijke post incidentele baten en lasten en mutaties op reserves opgenomen te worden. Ten minste de belangrijkste posten moeten afzonderlijk gespecificeerd worden per programma waarbij de medeoverheid zelf moet bepalen wat belangrijk is (bijvoorbeeld vanwege financiële omvang of politieke gevoeligheid). De overige posten mogen worden samengevoegd en als één post worden opgenomen.

Artikel I, onderdelen N, Q en U

De toevoeging van onderdeel b in artikel 35, tweede lid van het BBV moet worden gezien in samenhang met de aanpassingen van de artikelen 44 en 62. In de praktijk is gebleken dat de regelgeving over de verslaggeving van de rioolheffing en de afvalstoffenheffing en de daaraan gerelateerde lasten tot onduidelijkheden in fiscale procedures leidde. Mede gezien de juridische consequenties die een onjuiste kostentoere-

kening aan deze taken kan hebben, is besloten om het BBV aan te passen. Deze aanpassing betekent geen inhoudelijke aanpassing, riool- en afvalinvesteringen blijven investeringen met een economisch nut omdat er een bestemmingsheffing voor kan worden geheven.

Er is voor gekozen om de route van de investeringen voor beide taken en de bijdrage voor vervanging apart zichtbaar te maken. Wanneer investeringen grotendeels of meer worden gedaan voor riolering of het verzamelen van huishoudelijk afval, worden deze investeringen voortaan op de balans opgenomen onder de investeringen met economisch nut in een aparte categorie. Indien gemeenten in de heffing bijdragen hebben opgenomen voor de toekomstige vervanging van investeringen voor deze beide taken, komen deze gelden in een vervangingsvoorziening. Dit was reeds het geval, echter op de balans is er voortaan een aparte categorie voor deze voorzieningen. Indien vervolgens de daadwerkelijke vervangingsinvestering plaats vindt, worden deze investeringen geactiveerd ex. artikel 35 lid 2 onder b. Vervolgens moeten de bedragen opgenomen in de voorzieningen bedoeld in artikel 44 eerste lid onder d, rechtstreeks op de vervangingsinvesteringen in mindering worden gebracht ex. artikel 62 lid 4.

De vervangingsbijdragen uit de voorziening moeten dus altijd in mindering worden gebracht op de vervangingsinvestering. Gemeenten kunnen wat betreft deze vervangingsinvesteringen ook een situatie creëren die vergelijkbaar is met een ideaal complex. Die situatie ontstaat als het bedrag aan vervangingsinvesteringen in een begrotingsjaar vergelijkbaar is met het bedrag dat voor vervangingsinvesteringen in de heffing is opgenomen. Gemeenten kunnen dan nog in datzelfde begrotingsjaar de vervangingsinvestering (vrijwel naar nul) afboeken met de in dat jaar opgehaalde spaarbedragen in de heffing.

Artikel I, onderdeel S

De wijziging in artikel 52a, eerste lid, onderdeel b betreft een verduidelijking: om het verloop gedurende het jaar van de ontvangen voorschotbedragen per specifieke uitkering te kunnen volgen zijn «de toevoegingen» (oude bepaling) in concreto «de ontvangen bedragen» (nieuwe bepaling).

De wijziging in artikel 52a, eerste lid, onderdeel c betreft een correctie van een omissie in de oude bepaling. Bij een terugbetaling vermindert het saldo van de ontvangen voorschotbedragen immers ook.

Artikel II

Dit artikel bevat overgangsbepalingen om aan te geven vanaf welk begrotingsjaar de wijzigingen van het BBV gelden voor de inrichting van de begrotings- en verantwoordingsstukken van de verschillende decentrale overheden.

De regels van het BBV zijn op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen van overeenkomstige toepassing op gemeenschappelijke regelingen. Voor openbare lichamen en gemeenschappelijke organen als bedoeld in artikel 8 van de Wet gemeenschappelijke regelingen geldt dat hun begroting vóór 15 juli dient te zijn afgerond. Gelet op de beoogde inwerkingtredingsdatum van dit besluit (1 juli 2013) is het voor hen niet mogelijk bij het opstellen van de begroting voor 2014 met deze wijziging van de regels van het BBV rekening te houden. Omdat de begroting en de verantwoording nauw samenhangen is het vervolgens niet wenselijk dat de gewijzigde regels wel van toepassing zijn op de verantwoording over 2014. Voor de inrichting van de stukken van de bedoelde openbare lichamen en gemeenschappelijke organen zullen de wijzigingen in artikel I van dit besluit daarom pas gelden vanaf het begrotingsjaar 2015. Voor

gemeenten en provincies ligt het anders. Zij hoeven hun begroting pas uiterlijk 15 november te hebben afgerond. Zij kunnen dus wel al bij de begroting voor 2014 de gewijzigde regels toepassen. Dat geldt temeer nu zij ook al bij de meicirculaire op de aankomende wijzigingen zijn geattendeerd en daarover zijn geïnformeerd. Wel is in het tweede lid van artikel II aangegeven dat de wijzigingen voor gemeenten en provincies gelden vanaf het begrotingsjaar 2014. Dit om te voorkomen dat onduidelijkheid ontstaat over de vraag of gemeenten en provincies de verantwoording over 2012, die uiterlijk 15 juli 2013 moet zijn afgerond, ook al rekening moeten houden met deze wijziging van de regels. Door artikel II, tweede lid, is duidelijk dat dit niet het geval is.

Artikel III

Omdat de onderhavige wijziging van het BBV voor een deel samenhangt met de wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met het aanpassen van enkele bepalingen inzake het financieel toezicht op gemeenten en provincies (Stb. 2013, 141) is in dit artikel geregeld dat dit besluit gelijktijdig met die wet in werking treedt.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk