

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. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 12 april 1996

Met genoegen stellen wij vast dat de fracties kunnen instemmen met het wetsvoorstel. Op de vragen waar het aanleiding toe heeft gegeven gaan wij hieronder nader in.

Zowel de leden van de fractie van het CDA als die van D66 informeerden naar de termijn waarop het afzonderlijk besluit tot integratie van de onderdelen «rivierdijkversterking» en «onderhoud waterkeringen» wordt verwacht. Hierbij vroegen de leden van de CDA-fractie zich af wanneer dit besluit aan de Kamer wordt voorgelegd. Over het ontwerp van het besluit tot verdeling van de onderdelen «rivierdijkversterking» en «onderhoud waterkeringen» is op 13 maart 1996 advies uitgebracht door het IPO. Het besluit zal naar verwachting in het najaar van 1996 in werking kunnen treden. In het besluit wordt de verdeling van de middelen voor de betreffende onderdelen met terugwerkende kracht tot 1994 vastgelegd. Het besluit heeft een looptijd tot tenminste het jaar 2015. In ieder geval tot en met dat jaar zal een genormeerde verdeling van de middelen moeten worden toegepast om de provincies in de situatie te brengen dat zij volledig schuldenvrij zijn van de kosten die het programma van de rivierdijkversterking en de versnelling daarvan met zich brengt. Pas dan zal het naar verwachting mogelijk zijn deze onderdelen volgens algemene maatstaven te verdelen. Overigens wijzen wij er voor de goede orde op dat gedurende de looptijd van het besluit de middelen voor de rivierdijkversterking en onderhoud hoofdwaterkering niet geleidelijk worden opgenomen in en verdeeld via de algemene uitkering van het Provinciefonds. Zij worden met andere woorden in die periode niet geïntegreerd. Dit is mogelijk geworden door toevoeging van een nieuw lid aan artikel 247 van de Provinciewet. Dit nieuwe lid is in de Provinciewet ingevoegd via de Wet op de waterkering (Stb. 1996, 8) die op 15 januari 1996 in werking is getreden (Stb. 1996, 20). Over de verdeling van de middelen voor de rivierdijkversterking en het onderhoud waterkeringen bestaat overeenstemming met de provincies. Het ontwerp-besluit zal nu verder de gebruikelijke procedure doorlopen. In deze procedure is, gelet op het feit dat het hier de totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur betreft, niet voorzien in voorlegging aan de Tweede Kamer.

De leden van de CDA-fractie vroegen in hoeverre bij de bepaling van de hoogte van het budget rekening wordt gehouden met het toegenomen aantal kilometers rivierdijken in Limburg. In de Wet op de waterkering is vastgelegd dat de provincies bijdragen verstrekken in de versterking en in het beheer en onderhoud van primaire waterkeringen. Primaire waterkeringen bieden beveiliging tegen het zogenaamde buitenwater: hoge stormvloed of hoog oppervlaktewater van een van de grote rivieren of van het IJsselmeer. De kaden in Limburg zijn vergelijkbaar met zomerkaden in het rivierengebied en vallen evenals deze zomerkaden niet onder de primaire waterkeringen, zoals aangeduid in de bijlage bij de Wet op de waterkering. Een en ander betekent dat bij de bepaling van de hoogte van het budget geen rekening is gehouden met de kadelengete in Limburg; noch met de van oudsher aanwezige lengte, noch met de recente uitbreiding. Wellicht ten overvloede merken wij op dat de Minister van Verkeer en Waterstaat in 1995 een eenmalige bijdrage van f 155 miljoen heeft verstrekt aan de provincie Limburg in de kosten van aanleg van nieuwe kaden en de versterking van bestaande kaden in deze provincie.

Hoewel de leden van de fractie van het CDA de opneming van het jaarverslag in de Gemeentewet op zichzelf ondersteunen, hebben zij verzocht om een nadere toelichting op de status en rechtskracht van het jaarverslag, nu dit niet wordt aangemerkt als «plan» in de zin van artikel 110 van de Gemeentewet en artikel 108 van de Provinciewet. Het jaarverslag moet worden gezien als een zelfstandige, beleidsmatige aanvulling op de jaarrekening. Het is een document waarin niet-financiële informatie wordt gepresenteerd die voor de organisatie van belang kan zijn bij het evalueren van beleid en/of het beoordelen van toekomstig beleid. Door invoering van het jaarverslag wordt de verantwoordingsfunctie van de jaarrekening verbeterd, omdat deze laatste wordt teruggebracht tot de kern: een instrument waarmee alleen financiële verantwoording over het gevoerde beleid wordt afgelegd. De leden van de CDA-fractie wilden tevens worden geïnformeerd over de bij algemene maatregel van bestuur nader te stellen regels voor het jaarverslag. In het Besluit Comptabiliteitsvoorschriften 1995 zouden ten aanzien van de inrichting van het jaarverslag bepalingen van de volgende strekking kunnen worden opgenomen.

«Het jaarverslag geeft een getrouw beeld omtrent de financiële positie op de balansdatum en de gang van zaken gedurende het begrotingsjaar van de organisatie en van de deelnemingen waarvan de financiële gegevens in haar jaarrekening zijn opgenomen.

In het jaarverslag worden mededelingen gedaan omtrent de verwachte gang van zaken; daarbij wordt, voor zover gewichtige belangen zich hiertegen niet verzetten, in het bijzonder aandacht besteed aan de investeringen, de financiering en de personeelsbezetting. Vermeld wordt hoe bijzondere gebeurtenissen waarmee in de jaarrekening geen rekening behoeft te worden gehouden, de verwachtingen hebben beïnvloed.

Het jaarverslag mag niet in strijd zijn met de jaarrekening.

Het jaarverslag geeft aan in hoeverre het bij de begroting vastgestelde te voeren beleid is gerealiseerd.

Het jaarverslag bevat voor de functies waarvoor dit mogelijk en van belang is, gegevens omtrent de prestaties, die het resultaat zijn van de activiteiten, waarop de lasten betrekking hebben.»

In de Gemeentewet en de Provinciewet kan niet worden volstaan met verwijzing naar het jaarverslag zoals omschreven in boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW) omdat het jaarverslag zoals omschreven in het BW is toegespitst op het bedrijfsleven. De inhoud van het jaarverslag zoals die voor de provincies en gemeenten moet gaan gelden wijkt af wat betreft de terminologie en de inhoud. Het BW spreekt bijvoorbeeld over de toestand van de rechtspersoon en van de groepsmaatschappijen, waar de Comptabiliteitsvoorschriften 1995 spreken over de financiële positie

van de organisatie en van de deelnemingen. Het BW bevat bovendien alleen voorschriften voor de jaarrekening en niet voor de begroting. Dit in tegenstelling tot het Besluit Comptabiliteitsvoorschriften 1995, dat zowel voor de begroting als de jaarrekening voorschriften bevat. Het jaarverslag van de provincies en gemeenten zal dan ook informatie bevatten over het beleid en de prestaties die bij de begroting zijn vastgesteld. Deze informatie komt niet voor in het jaarverslag van het bedrijfsleven, omdat het geen begroting kent.

De verplichting tot het opstellen van een jaarverslag leidt niet tot extra administratieve lasten; het gaat immers om informatie die reeds werd gebruikt in onder andere de toelichting op de jaarrekening en het verslag ter verantwoording van het financiële beheer. De bedoeling van het jaarverslag is te komen tot een betere structuur in de informatievoorziening.

Met betrekking tot de toekomstige rol van de commissie voor de comptabiliteitsvoorschriften informeerden de fractieleden van het CDA of de commissie in de toekomst – als overlegorgaan – ook ongeraagd advies kan geven. Inmiddels is bekend dat de commissie voor de comptabiliteitsvoorschriften niet alleen van haar beleidsadviestaak wordt ontheven, maar per 1 januari 1997 wordt opgeheven (wetsvoorstel Herzieningswet adviesstelsel, kamerstukken II 1994/95, 24 232). Uitgaande van dit gegeven zal er dan ook geen sprake meer kunnen zijn van spontaan advies. Artikel 114 van de Provinciewet en artikel 112 van de Gemeentewet vereisen overleg over wettelijke maatregelen die de provincies en gemeenten aangaan. Op grond van deze artikelen zullen IPO en VNG worden benaderd bij eventuele wijzigingen van de comptabiliteitsvoorschriften. Ook kunnen zij worden gevraagd het ministerie van Binnenlandse Zaken in kennis te stellen van door hen gesignaleerde knelpunten bij de toepassing van de comptabiliteitsvoorschriften.

Met betrekking tot het overdragen van de bevoegdheid tot het heffen van parkeerbelastingen door de gemeenteraad aan het college van burgemeester en wethouders of aan een commissie, vroegen de fractieleden van de VVD of het juist is dat het CBS de inkomsten voor de gemeenten uit de parkeerbelastingen voor 1996 heeft geraamd op f 433 miljoen. Deze vraag kunnen wij bevestigend beantwoorden. Volgens de ramingen van het CBS zijn de parkeerbelastingen hiermee de vierde bron van eigen inkomsten. De bedenkingen die de leden van de VVD-fractie vanwege de omvang van de geraamde opbrengsten lijken te hebben bij het voorstel om de gemeenteraad de mogelijkheid te geven de heffingsbevoegdheid over te dragen, delen wij om een aantal redenen niet. In de eerste plaats betreft het opnemen van de parkeerbelastingen in de opsomming van artikel 156, tweede lid, het herstel van een bevoegdheid die gemeenten tot de invoering van de parkeerbelastingen bezaten met betrekking tot de parkeergelden. Uit dien hoofde wordt er materieel geen nieuwe bevoegdheid geschapen. Voorts kan de bevoegdheid tot het heffen van reinigingsheffingen en rioolrechten (de tweede, respectievelijk derde gemeentelijke belasting), waarvoor het CBS de inkomsten 1996 aanzienlijk hoger raamt dan voor de parkeerbelastingen, onder de huidige regelgeving al aan het college van burgemeester en wethouders of aan een commissie worden overgedragen. Hetzelfde geldt voor de bevoegdheid tot het heffen van leges, waarvoor de gezamenlijke geraamde opbrengsten aan bouw- en secretarieleges voor 1996 de geraamde inkomsten aan parkeerbelastingen overstijgen. Mij bereiken geen signalen dat dit in de praktijk tot ongewenste situaties leidt.

De leden van de fractie van D66 vroegen waarom ten tijde van de totstandkoming van het Besluit integratie diverse uitkeringen Provincie-

fonds 1994–1998 niet kon worden aangegeven op welke wijze de bedragen voor de onderdelen «rivierdijkversterking» en «onderhoud waterkeringen» in de algemene uitkering zouden worden opgenomen. Bij het opstellen van het Besluit integratie diverse uitkeringen Provinciefonds 1994–1998 kon niet worden aangegeven op welke wijze de betreffende bedragen in de algemene uitkering zouden worden opgenomen, in verband met de ontwikkeling van een nieuw verdeelstelsel voor het Provinciefonds. Het streven was er destijds op gericht het nieuwe verdeelsysteem per 1 januari 1997 in werking te laten treden. Bij de voorbereiding van het Besluit was het echter nog onzeker of het mogelijk zou zijn de betreffende onderdelen met behulp van algemene verdeelmaatstaven te verdelen. Inmiddels zijn de contouren van het nieuwe verdeelstelsel duidelijker geworden. Het blijkt dat het daarbij onontkoombaar is dat de onderdelen «rivierdijkversterking» en «onderhoud waterkeringen» tot tenminste het jaar 2015 buiten de algemene uitkering worden gehouden. De reden hiervan is dat het tot tenminste dat jaar noodzakelijk is een zodanige verdeelsleutel op de middelen toe te passen dat de provincies schuldenvrij zijn van de ongelijkmatig gespreide kosten die het programma van rivierdijkversterking en de versnelling daarvan veroorzaakt. Het ligt in de bedoeling dat de middelen daarna worden opgenomen in de algemene uitkering.

De hoogte van de middelen voor de rivierdijkversterking en onderhoud waterkeringen ontwikkelt zich op grond van de meerjarig naar het Provinciefonds overgehevelde reeks bedragen als volgt (bedragen in miljoenen gulden):

Jaar	Rivierdijkversterkingen	Versnelling rivierdijkversterkingen	Onderhoud hoofdwaterkeringen	Totaal
1994	60,0	–	17,0	77,0
1995	64,5	26,1	17,0	107,6
1996	67,8	26,1	17,0	110,9
1997	81,0	26,1	17,0	124,1
1998	81,0	26,1	19,5	126,6
1999	86,0	26,1	19,5	131,6
2000 t/m 2004	93,0	26,1	19,5	138,6
2005 e.v.	93,0	–	19,5	112,5

De verdeling is conform het advies dat de provincies hebben uitgebracht over het ontwerp-besluit rivierdijkversterkingen/ waterkeringen Provinciefonds.

Voorts vroegen de fractieleden van D66 waarom de middelen voor het onderdeel «openluchtrecreatie» niet langer onderdeel uitmaken van het pakket maatregelen Decentralisatie-impuls. Het onderdeel «openluchtrecreatie» van de Decentralisatie-impuls had betrekking op een bijdrage van het Rijk in de exploitatie van de recreatieschappen Midden-Delfland en De Grevelingen. Het onderdeel is in 1993 in het akkoord over de Decentralisatie-impuls opgenomen onder de voorwaarde dat overeenstemming zou worden bereikt over de wijze waarop het Rijk, in casu het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), als deelnemer uit de recreatieschappen zou treden. In de praktijk bleek het echter niet mogelijk tussen de betrokken partijen overeenstemming te bereiken over de voorwaarden waaronder het ministerie van LNV uit de gemeenschappelijke regelingen zou treden. De Minister van LNV heeft hieraan de conclusie verbonden dat de Decentralisatie-impuls op dit onderdeel geen doorgang kon vinden. Aanvankelijk is als gevolg hiervan het bedrag dat oorspronkelijk voor dit onderwerp naar de begroting van het Provinciefonds was overgeboekt, bij de tweede supplettoire begroting van het

Provinciefonds voor 1994, respectievelijk de eerste suppletore begroting voor 1995 uitsluitend voor de uitkeringsjaren 1994, respectievelijk 1995 teruggeboekt naar de begroting van LNV (Kamerstukken II, 1994–1995, 24 021, respectievelijk Kamerstukken II, 1994–1995, 24 198). Bij de ontwerp-begroting van het Provinciefonds voor het jaar 1996 is het bedrag structureel teruggeboekt naar de begroting van LNV (Kamerstukken II, 1995–1996, 24 400 D).

Met betrekking tot de parkeerbelastingen vroegen de fractieleden van D66 een nadere toelichting op de wijze waarop de overdracht door de gemeente van de bevoegdheid tot het heffen van deze belastingen precies tegemoet komt aan de door gemeenten gesignaleerde behoefte aan reguleringsmogelijkheden. Op grond van artikel 225 van de Gemeentewet kan de gemeenteraad aan het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid delegeren tot het aanwijzen van de plaatsen binnen de gemeente waar ter zake van het parkeren van een voertuig parkeerbelastingen dienen te worden betaald. Ook over het tijdstip waarop moet worden betaald, en de wijze waarop dat dient te geschieden, kunnen aan burgemeester en wethouders bevoegdheden worden toegekend. Met betrekking tot de vaststelling van de tarieven is dat thans niet het geval. De overdracht van de bevoegdheid tot het vaststellen van tarieven, zoals wordt voorgesteld, betekent in feite een logische uitbreiding van de bevoegdheden die het college op dit moment al heeft met betrekking tot de gebiedsaanwijzing. Burgemeester en wethouders kunnen dan in staat worden gesteld een integraal parkeerbeleid te voeren, waardoor slagvaardiger kan worden opgetreden en meer direct kan worden ingespeeld op plaatselijke behoeften dan in de huidige situatie, waarin voor ieder besluit op het vlak van de parkeertarieven een raadsbesluit noodzakelijk is.

De leden van de fractie van D66 gaven te kennen dat hen de meerwaarde ontgaat van de afschaffing van het voorschrift van gelijktijdige toezending aan de Minister van Binnenlandse Zaken van mededelingen en besluiten van gedeputeerde staten omtrent het instellen van preventief toezicht. Hierover merken wij ter toelichting het volgende op. Onder de voorgestelde redactie van artikel 205 van de Gemeentewet kunnen gedeputeerde staten kiezen op welke wijze zij de Minister van Binnenlandse Zaken informeren over het instellen van preventief toezicht. Zij kunnen ofwel gelijktijdig met het nemen van de beslissing in een individueel geval een afschrift van de mededeling of het besluit tot instelling van preventief toezicht toezenden aan de minister, dan wel in een later stadium een samenvattend overzicht opstellen van onder preventief toezicht gestelde gemeenten, met vermelding van de grond waarop preventief toezicht is ingesteld. Deze wijziging is op verzoek van de provincies in dit wetsvoorstel opgenomen. Zij hebben te kennen gegeven deze werkwijze om praktische redenen te prefereren boven gelijktijdige toezending van een afschrift. Uit praktische overwegingen (beperking van het aantal afzonderlijke brieven) delen wij de visie van de provincies. Onder de huidige redactie van artikel 205 van de Gemeentewet is toezending van een overzicht van onder preventief toezicht gestelde gemeenten formeel niet mogelijk.

In antwoord op een daartoe strekkende vraag van de fractieleden van D66 delen mee dat er op dit moment een heroriëntatie plaatsvindt op de toegevoegde waarde van het huidige toezichtsregime op gemeenschappelijke regelingen. Op dit moment is nog niet duidelijk of dit leidt tot een wijziging van het toezichtsregime.

Hoewel de leden van de D66-fractie konden instemmen met het achterwege laten van advisering door VNG en IPO, hebben deze leden te kennen gegeven dat een oordeel van VNG en IPO over de wijze waarop dit

wetsvoorstel codificatie van beleid bewerkstelligt, welkom was geweest. In dit verband merken wij op dat wij er – conform de aanbevelingen van de bijzondere commissie Vraagpunten Adviesorganen (Raad op Maat, 1993) – naar streven het aantal adviesaanvragen te beperken tot gevallen waarin dit daadwerkelijk noodzakelijk is. Over de wijze waarop in dit wetsvoorstel aan de codificatie van bestaand beleid vorm wordt gegeven heeft ambtelijk overleg plaatsgevonden met VNG en IPO. Op basis van dit overleg is geconstateerd dat een bestuurlijke afronding niet nodig was. Van een formele adviesaanvraag hebben wij gemeend af te kunnen zien, te meer omdat een groot aantal wijzigingen waarmee codificatie van beleid wordt bewerkstelligd op instigatie van gemeenten en provincies in het wetsvoorstel zijn opgenomen.

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