

Vergaderjaar 2002–2003

28 769

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

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 4 december 2002 en het nader rapport d.d. 21 januari 2003, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 23 juli 2002, no. 02.003515, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting houdende wijziging van de Provinciewet en de Gemeentewet in verband met nieuwe voorschriften voor begroting en verantwoording.

Het wetsvoorstel voorziet in de verplichting van gedeputeerde staten en het college van burgemeester en wethouders om financiële informatie te verstrekken aan derden, zoals de Europese Unie (EU). Schiet de provincie of de gemeente tekort in die verplichting, dan kan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een aanwijzing geven om alsnog aan die verplichting te voldoen. Het wetsvoorstel betreft daarnaast de vaststelling van documenten voor de uitvoering van de begroting en jaarrekening.

Aan het wetsvoorstel wordt nu al voor een deel uitvoering gegeven in een ontwerp-Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, waarover de Raad van State vandaag tevens adviseert.² De Raad maakt kanttekeningen met betrekking tot de inhoud van dit besluit.

De Raad maakt opmerkingen over de uitvoeringsdocumentatie die het college op basis van de begroting moet opstellen en over de verstrekking van informatie aan derden. Hij is van mening dat het wetsvoorstel in verband daarmee aanpassing behoeft.

In dit advies wordt steeds gesproken over de Gemeentewet (Gemw), de (gemeente)raad en het college (van burgemeester en wethouders). De opmerkingen hebben ook betrekking op de Provinciewet, provinciale staten en gedeputeerde staten.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 juli 2002, nr. 02.003515, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 4 december 2002, nr. W04.02.0329/l, bied ik U hierbij aan.

In dit nader rapport wordt steeds gesproken over de Gemeentewet, de raad en het college. De opmerkingen hebben ook betrekking op de Provinciewet, provinciale staten en gedeputeerde staten.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Zaak no. W04.02.0300/l.

1. Uitvoeringsdocumentatie

De Gemw bepaalt thans dat de begroting, de begrotingswijzigingen, de meerjarenraming, de jaarrekening en het jaarverslag worden ingericht overeenkomstig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te geven regels. In het wetsvoorstel wordt nu bepaald dat in die regels tevens voorschriften worden gegeven ten aanzien van door het college vast te stellen documenten ten behoeve van de uitvoering van de begroting en de jaarrekening.¹

De vanouds heersende opvatting in rechtspraak en literatuur is dat de gemeentebegroting geen autorisatie aan het college inhoudt om bepaalde uitgaven te doen. Het college heeft slechts een bevoegdheid om uitgaven te doen als daarvoor een grondslag kan worden gevonden in een besluit of voorschrift van de raad, of als bij of krachtens de wet aan het gemeentebestuur wordt opgedragen om bepaalde uitgaven te doen. De begroting zelf heeft alleen het karakter van een raming.²

Een begroting die autoriseert tot het doen van uitgaven past op zichzelf in een duaal stelsel: de raad stelt dan financiële kaders, maar laat de uitvoering over aan het college. In de Wet dualisering gemeentebestuur is echter geen wijziging gebracht in de bepalingen in de Gemw die betrekking hebben op de begroting, zodat de begroting ook nu nog geen autorisatie voor het doen van bepaalde uitgaven inhoudt.

In de toelichting wordt dit niet onderkend. Daar wordt gesteld dat de begroting zal bestaan uit een aantal door de raad te kiezen programma's; het college wordt volgens de toelichting geautoriseerd om per programma uitgaven te doen tot het begrote bedrag. In een meer uitgewerkt uitvoeringsdocument worden de programma's vertaald in producten, aldus de toelichting.³

De Raad leidt hier uit af dat de uitvoeringsdocumenten zijn bedoeld om uitwerking te geven aan een op de begroting gebaseerde bevoegdheid van het college om uitgaven te doen. Nu die bevoegdheid, zoals hiervoor betoogd, niet bestaat, is de introductie van de bedoelde uitvoeringsdocumenten in de Gemw alleen mogelijk als in diezelfde wet wordt geregeld dat de begroting een autorisatiefunctie heeft.

De Raad is voorts van oordeel dat de financiële huishouding van de gemeente kan worden gerekend tot de zelfwerkzaamheid van de gemeente.⁴ De Raad is niet overtuigd van de gerechtvaardigdheid van de nu voorgestelde bepaling. Hij meent daarom dat het aan het gemeentebestuur moet worden overgelaten om te bepalen of het college documenten opstelt waarin de begroting wordt uitgewerkt en zo ja, aan welke eisen die documenten moeten voldoen. De Raad adviseert de voorgestelde bepaling te schrappen.

1. Ten aanzien van de stelling van de Raad dat de begroting geen autorisatiefunctie heeft merk ik het volgende op. Artikel 189 Gemeentewet bepaalt dat de raad voor alle taken en activiteiten op de begroting de bedragen brengt die hij daarvoor beschikbaar stelt. Ten laste van de gemeente kunnen slechts uitgaven worden gedaan tot de bedragen die hiervoor op de begroting zijn gebracht. Kortom, de raad bepaalt door middel van de begroting hoeveel gelden beschikbaar zijn en waarvoor. Het college, dat onder meer als taak heeft het dagelijks bestuur te voeren en uitvoering te geven aan besluiten van de raad, is derhalve bevoegd, in begrotingstermen «geautoriseerd», om de begroting uit te voeren.

In artikel 191 is bepaald dat de raad de begroting vaststelt. Het woord vaststellen betekent voor de bedragen op de begroting dat wordt geautoriseerd. Dat de term vaststellen voor de uitgaven de betekenis heeft van autoriseren is tot nu toe altijd de basis geweest van de regelgeving omtrent de begroting van provincies en gemeenten. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 waarin in de toelichting op afzonderlijke delen van de begroting, zoals de investerings- en financieringsstaat, nadrukkelijk wordt ingegaan op de autoriserende functie.

In tegenstelling tot het Rijk is er voor gemeenten niet altijd naast de begroting een andere juridische basis nodig voor het doen van uitgaven. Voor het Rijk geldt artikel 3 van de Comptabiliteitswet 2001, waarin staat dat er voor de geraamde bedragen op de begroting een grondslag moet zijn in een verdrag, wet, koninklijk besluit enzovoorts. Een dergelijke bepaling is in de Gemeentewet niet opgenomen. Niettemin geldt ook voor gemeenten dat in het

¹ Artikel 186, tweede lid, onderdeel a, Gemw.

² Bijvoorbeeld Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 31 januari 1997, AB 1997/440.

³ Toelichting op onderdeel A van de artikelen I en II, eerste alinea.

⁴ Kamerstukken II 1976/77, 13 990, nr. 6, blz. 12 (Naar een nieuwe Grondwet deel VIII, bladzijde 72).

algemeen de begroting alléén niet voldoende grondslag biedt voor het college om rechtmatig over de in de begroting opgenomen bedragen te kunnen beschikken. Dikwijls zal daarnaast een juridische grondslag, zoals een verordening of een ander raadsbesluit vereist zijn, of dient het college eisen en voorwaarden die in bijvoorbeeld een beleidsnota zijn gesteld, in acht te nemen. Voor veel uitgaven is het college ook gebonden aan bijzondere wettelijke vereisten of procedures.

De Raad is van mening dat, omdat er voor bedragen op de begroting van gemeenten niet altijd een andere wettelijke basis hoeft te zijn, de begroting voor die bedragen de functie heeft van autoriseren, maar dat dat niet expliciet in de Gemeentewet is opgenomen, hetgeen volgens de Raad wenselijk zou zijn. Omdat ik van mening ben dat het woord vaststellen voor uitgaven ook autoriseren betekent, ben ik van mening dat het niet nodig is om in de Gemeentewet op te nemen dat de begroting autoriseert.

Het advies van de Raad om de bepaling dat uitvoeringsdocumenten moeten worden opgesteld, te schrappen, omdat het besluit daartoe tot de zelfwerkzaamheid van de gemeente moet worden gerekend, is niet gevolgd. Ik ben van mening dat het essentieel is voor het Rijk, het CBS, gedeputeerde staten in het kader van het begrotingstoezicht en de gemeenten zelf, onder meer met het oog op Europese voorschriften, dat het wettelijk is vastgelegd dat de uitvoeringsinformatie aanwezig is. Wel deel ik de mening van de Raad dat de eisen die aan de uitvoeringsinformatie worden gesteld zo summier mogelijk dienen te zijn.

De uitvoeringsinformatie is nodig vanwege de nieuwe begrotingsopzet. In de huidige voorschriften zijn alle functies van de begroting samengenomen in één voorschreven begroting, waardoor gemeenten weinig vrijheid kennen ten aanzien van de begrotingsindeling; de functionele indeling is de verplichte begrotingsindeling. In dit nieuwe besluit is ervoor gekozen de diverse functies van de begroting niet langer meer aan de door de raad vast te stellen begroting op te leggen, maar de raad, het college en derden elk te voorzien van op hen toegesneden documenten. Op deze wijze krijgt de raad juist meer vrijheid de begroting naar eigen inzichten in te richten. Omdat de begroting voor de raad in het duale stelsel er een op hoofdlijnen is, zijn echter nader uitgewerkte stukken voor de uitvoering en beheersing noodzakelijk. Iedere gemeente zal deze documenten dan ook hebben. In die zin is het voorschrijven van deze documenten dan ook overbodig. Niettemin is toch voor de verplichtstelling gekozen, omdat de uitvoeringsdocumenten een noodzakelijke voorwaarde zijn voor het inzicht in de relatie tussen de informatie voor derden en voor de raad. Zonder de minimumvereisten aan de uitvoeringsdocumenten zouden de toezichthouder, het CBS, het Rijk en andere derden niet voldoende houvast hebben bij het nagaan van de opbouw van de diverse documenten en hun onderlinge relatie. Dit geldt ook voor de raad. In voorkomende gevallen zal het voor de raad noodzakelijk zijn om over gegevens van de uitvoeringsdocumenten te kunnen beschikken. De uitvoeringsdocumenten zijn daarmee een belangrijke basis; de borging ervan rechtvaardigt de verplichtstelling.

De voorschriften voor de uitvoeringsinformatie zijn zo beperkt mogelijk gehouden. Zo is de indeling van de uitvoeringsdocumenten vrij. Er is slechts voorgeschreven dat de informatie er moet zijn en dat de relatie tussen deze documenten en de documenten voor de raad, evenals de documenten voor derden gelegd dient te worden. Voorts zijn enkele bepalingen uit de huidige regelgeving overgenomen, waarbij ervoor gekozen is om deze bij de uitvoeringsinformatie verplicht te stellen en niet bij de stukken voor de raad. Reden hiervoor is dat deze informatie de uitvoering betreft en niet de kaderstelling of de controle.

2. Informatie voor derden

Het college wordt verplicht informatie aan derden te verstrekken op basis van de begroting en de jaarrekening. Deze verplichting kan nader worden uitgewerkt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.¹

Uit de toelichting blijkt dat het bij deze derden gaat om: de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als verantwoordelijke voor het gemeentefonds, gedeputeerde staten als toezichthouder van de gemeenten, en

¹ Artikel 186, tweede lid, onderdeel b, Gemw.

ten behoeve van de EU. De informatie voor de EU wordt eerst verzameld en bewerkt door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

De Gemw stelt in de artikelen 119 en 120 eisen aan de manier waarop kan worden voorzien in:

- de verstrekking van systematische informatie aan een minister of aan gedeputeerde staten, en;
- de verstrekking van statistische informatie aan het CBS.

Deze eisen houden, kort gezegd, in dat deze vormen van verstrekking bij de wet of, krachtens de wet, bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden geregeld; een algemene maatregel van bestuur die voorziet in verstrekking van statistische informatie aan het CBS moet bovendien totstandkomen op voordracht van de Minister van Economische Zaken.

Op dit moment verstrekken de gemeentebesturen al statistische informatie aan het CBS, maar een algemene maatregel van bestuur, gebaseerd op artikel 119 van de Gemw, die daarvoor de grondslag zou moeten verschaffen, is er nog niet. Het is dus van belang dat er een regeling komt.

De nu voorgestelde bepaling voldoet echter niet aan de vereisten die worden gesteld in de artikelen 119 en 120 Gemw, omdat ruimte wordt gelaten voor nadere regels bij ministeriële regeling die verder strekt dan artikel 119, bepaalt en omdat – met betrekking tot verstrekking aan het CBS – niet voorzien is in een voordracht van de Minister van Economische Zaken.

De Raad meent dat er geen bijzondere reden is om van dit patroon af te wijken. Hij adviseert de materie te regelen in aansluiting bij en in het verband van de artikelen 119 en 120 Gemw.

2. Het college wordt verplicht om op basis van de begroting en de jaarrekening informatie aan derden te verschaffen, ingericht volgens de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen voorschriften. Het gaat om de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als verantwoordelijke voor het gemeentefonds, gedeputeerde staten als toezichthouder en informatie die wordt geëist door de EU. Hiermee wordt voorzien in de wettelijke basis voor het verstrekken van systematische informatie, zoals wordt vereist in de artikelen 119 en 120 van de Gemeentewet. Een deel van de informatie wordt eerst verzameld en bewerkt door het Centraal bureau voor de statistiek (CBS). De Raad wijst er op dat conform artikel 119, tweede lid, van de Gemeentewet, een algemene maatregel van bestuur waarin wordt bepaald dat in die maatregel te omschrijven gegevens ten behoeve van statistische doeleinden aan het CBS worden verstrekt, op voordracht van de minister van Economische Zaken dient te worden genomen. Naar aanleiding van het advies van de Raad heb ik in de wetstekst opgenomen dat in overleg met de minister van Economische Zaken kan worden bepaald dat gegevens ten behoeve van de informatie voor derden aan het CBS worden verstrekt. Dit komt overeen met de wijze waarop krachtens de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens geregeld wordt dat gegevens aan het CBS worden verstrekt.

Verder merkt de Raad op dat de ruimte die wordt gelaten voor het stellen van nadere regels bij ministeriële regeling verder strekt dan artikel 119 bepaalt. Artikel 119 bepaalt dat bij ministeriële regeling voorschriften kunnen worden gegeven ten behoeve van de toepassing van de wet of de algemene maatregel van bestuur. Naar mijn mening gaat de ministeriële regeling niet verder dan dat, omdat ze een uitwerking is, in matrixvorm, van hetgeen ten aanzien van informatie voor derden wordt bepaald in Europese voorschriften en in de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 186 Gemeentewet. Ook hier geldt dat het uitsluitend gaat om een andere presentatie van de gegevens die in begroting en rekening zijn opgenomen. Van een afwijking van het kader als vastgelegd in de artikelen 119 en 120 Gemeentewet is daarom geen sprake.

3. Informatieverschaffing bij tekortschieten

Het college wordt in het wetsvoorstel verplicht bepaalde informatie aan derden te verstrekken. Schiet het college hierin tekort, dan kunnen gedeputeerde staten het college een aanwijzing geven om de informatie alsnog te verstrekken. Volgt het college de aanwijzing niet op, dan zorgen gedeputeerde staten dat de benodigde informatie alsnog wordt verstrekt, op kosten van het college.¹

Deze laatste bepaling is alleen uitvoerbaar als gedeputeerde staten al over de ruwe gegevens beschikken, zodat zij daarin alleen de juiste selectie en

¹ Artikel 186, derde en vierde lid, Gemw.

ordening hoeven aan te brengen. Het is niet duidelijk of dat zo is. Het verdient dan ook aanbeveling de bepaling toe te lichten of te schrappen.

3. Ten aanzien van de bepaling dat gedeputeerde staten een aanwijzing kunnen geven indien het college tekort schiet bij de informatieverstopping voor derden, en indien deze aanwijzing niet wordt opgevolgd op kosten van het college kunnen zorgen dat alsnog aan de verplichting wordt voldaan, merkt de Raad op dat dit alleen mogelijk is indien gedeputeerde staten al over de ruwe gegevens beschikken. Met het oog op deze opmerking van de Raad is van belang dat de informatie voor derden gegenereerd wordt op basis van de begroting en de rekening. Gedeputeerde staten beschikken ook over begroting en rekening. In principe zal voor de beoordeling van de kwaliteit van de informatie voor derden kunnen worden volstaan met een toets of het systeem deugdelijk is, waarmee de informatie die in begroting en rekening is opgenomen wordt vertaald naar de informatie die aan derden verschaft moet worden. In de toelichting is overeenkomstig het advies van de Raad op dat punt een verduidelijking aangebracht.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enige andere wijzigingen in het wetsvoorstel aan te brengen.

4. In artikel 212 eerste lid, is «de regels» geschrapt in de passage «de regels voor de financiële organisatie». Gebleken is dat de gekozen formulering verwarrend is in verband met het voorschrift in artikel 160, onder c, waarin is vastgelegd dat het college bevoegd is om regels voor de ambtelijke organisatie te stellen. Door de overeenkomst in formulering zou de indruk kunnen ontstaan dat deze bevoegdheid voor zover het de regels voor de 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 aangebracht.

5. Tenslotte is opgenomen 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 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. Daarom is bepaald dat in dit verband 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 algemene maatregel van bestuur, dienen ook voor gemeenschappelijke regelingen te gelden. Het desbetreffende artikel in de Wet dualisering gemeentebestuur wordt aldus gewijzigd. Voor provincies is dit reeds in de Wet dualisering provinciebestuur geregeld.

In de artikelen en de memorie van toelichting zijn voorts nog enkele verbeteringen van zuiver redactionele aard aangebracht.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
D. Dolman*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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