

Kenmerk	W04.15.0444/I
Datum advies	23 december 2015
Vindplaats	Staatscourant

## Volledige tekst

Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in verband met de invoering van een aantal wijzigingen die bijdragen aan de interne sturing door provinciale staten en de raad alsmede aan een betere vergelijkbaarheid tussen provincies en tussen gemeenten, met nota van toelichting.

Bij Kabinetsmissive van 18 december 2015, no.2015002272, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in verband met de invoering van een aantal wijzigingen die bijdragen aan de interne sturing door provinciale staten en de raad alsmede aan een betere vergelijkbaarheid tussen provincies en tussen gemeenten, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit wijzigt het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (Bbpg) op verschillende onderdelen om uitvoering te geven aan het rapport 'Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten'. Het betreft vooral het beschikbaar stellen van toegankelijke en betrouwbare informatie ten behoeve van de interne sturing en controle door provinciale staten en gemeenteraad, een betere vergelijkbaarheid van kosten en beleidsresultaten en een versterkt inzicht in de financiële positie van de provincie en gemeente.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt enkele opmerkingen van technische aard. In verband daarmee adviseert zij het besluit vast te stellen, maar acht zij op onderdelen aanpassing van het ontwerpbesluit aangewezen.

### **1. Kostendekkende tarieven**

Voorgesteld wordt aan de paragraaf inzake lokale heffingen toe te voegen dat bij het overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen "zowel inzichtelijk wordt gemaakt hoe bij de berekening van tarieven bewerkstelligd wordt dat de geraamde baten de ter zake geraamde lasten niet overschrijden als de beleidsuitgangspunten die ten grondslag liggen aan deze berekeningen en hoe die uitgangspunten bij de tariefstelling worden gehanteerd". (*zie noot 1*) Uit de toelichting blijkt dat het de bedoeling is dat dit voorschrift alleen van toepassing is op heffingen waarvoor de eis geldt dat uitsluitend kostendekkende tarieven mogen worden gehanteerd. (*zie noot 2*) In de tekst van het ontwerpbesluit komt deze clausulering niet tot uitdrukking.

De Afdeling adviseert het ontwerpbesluit op dit punt aan te passen en te verduidelijken.

### **2. Activeren van investeringen**

Het ontwerpbesluit verruimt de verplichting om investeringen te activeren. (*zie noot 3*)

Daarmee wordt de systematiek van activering en afschrijving voor alle investeringen gelijk getrokken. Onder de bestaande regels moeten investeringen met een economisch nut worden geactiveerd en hebben provincies en gemeenten de vrijheid zelf te besluiten of investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut, zoals wegen en parken, worden geactiveerd.

De toelichting beperkt zich tot de wenselijkheid om investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut, evenals investeringen met een economisch nut, verplicht te activeren en over de verwachte toekomstige gebruiksduur af te schrijven. *(zie noot 4)* Dit wordt in het ontwerpbesluit echter gerealiseerd door alle investeringen onder de verplichte activering te brengen. De toelichting gaat niet in op de vraag waarom deze verplichte activering zich niet beperkt tot genoemde twee categorieën van investeringen.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

### **3. Informatie voor derden**

In het huidige artikel 71 Bbpg is bepaald welke informatie voor derden uit de produktenraming wordt gegenereerd. In de voorgestelde wijziging van artikel 71, eerste lid, Bbpg wordt geregeld uit welke elementen de informatie voor derden die moet worden verstrekt, kan bestaan. *(zie noot 5)* Uit de toelichting kan de Afdeling niet opmaken of hiermee wordt beoogd een facultatieve regeling te introduceren, dan wel dat het de bedoeling is dat de informatie alleen in voorkomend geval dient te worden verstrekt.

De Afdeling adviseert het ontwerpbesluit en de toelichting op dit punt te verduidelijken.

### **4. Gevolgen uitgestelde inwerkingtreding**

In artikel II, derde lid, is onder andere bepaald dat artikel I, onderdelen B, R, S, T, U, Y en W, toepassing vindt met ingang van de jaarrekening 2016. Het betreft onderdelen die samenhangen met de vennootschapsbelastingplicht voor overheidsondernemingen. Het gevolg van dit voorschrift is, dat de begroting 2016 volgens andere normen wordt opgesteld dan de jaarrekening over 2016. Dit staat op gespannen voet met artikel 4 Bbpg, eerste lid, dat bepaalt dat de indeling van de begroting en de jaarstukken identiek is. De toelichting vermeldt in dit verband dat provincies en gemeenten lopende het begrotingsjaar via een begrotingswijziging kunnen voldoen aan de wijze waarop de heffing van vennootschapsbelasting via het wijzigingsbesluit in de begroting dient te worden opgenomen. Het ontwerpbesluit voorziet er echter niet in dat de begrotingen voor 2016 - lopende het begrotingsjaar - dienen te worden aangepast, maar regelt nu juist expliciet in artikel II, derde lid, dat de begroting 2016 opgesteld wordt volgens de oude regels.

De Afdeling adviseert het ontwerpbesluit op dit punt aan te passen en in overeenstemming te brengen met de toelichting.

### **5. Artikelsgewijze toelichting**

In de toelichting ontbreekt een artikelsgewijze toelichting. Dit komt de inzichtelijkheid van de verschillende wijzigingen van het ontwerpbesluit niet ten goede. De Afdeling adviseert alsnog te voorzien in een artikelsgewijze toelichting op de afzonderlijke onderdelen.

### **6. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.**

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State

---

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W04.15.0444/I

- In artikel I, onder F, tweede lid, "de beleidsindicatoren die bij ministeriële regeling worden vastgesteld" vervangen door: bij ministeriële regeling vast te stellen beleidsindicatoren.
- In artikel I, onder P, tweede lid, "de beleidsindicatoren die bij ministeriële regeling worden vastgesteld" vervangen door: bij ministeriële regeling vast te stellen beleidsindicatoren.
- In artikel I, onder V, na "Wet op de vennootschapsbelasting" invoegen: 1969.

---

## **Nader rapport (reactie op het advies) van 29 februari 2016**

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van enkele inhoudelijke opmerkingen die hieronder worden besproken.

### **1. Kostendekkende tarieven**

Aan het advies van de Afdeling gevolg gegeven om in de tekst van het ontwerpbesluit tot uitdrukking te brengen dat het voorschrift alleen van toepassing is op heffingen waarvoor de eis geldt dat ten hoogste kostendekkende tarieven mogen worden gehanteerd.

### **2. Activeren van investeringen**

Het huidige artikel 59 maakt onderscheid in de verplichting tot activeren van investeringen met economisch nut en investeringen met maatschappelijk nut. Deze laatste categorie investeringen zijn investeringen in de openbare ruimte zoals wegen, bruggen en parken. In de praktijk worden die investeringen aangeduid als investeringen met maatschappelijk nut in de openbare ruimte. Deze aanduiding impliceert niet dat er ook een categorie investeringen met maatschappelijk nut is die niet in de openbare ruimte plaatsvinden. De nota van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

### **3. Informatie voor derden**

Informatie voor derden wordt op verschillende momenten in de begrotings- en verantwoordingscyclus verstrekt. Welke informatie moet worden verstrekt is afhankelijk van de in artikel 71, tweede lid, onderscheiden momenten in de cyclus. Artikel 71, eerste lid, bevat een opsomming van alle informatie waaruit voor elk van die momenten een selectie wordt gemaakt. Dat wordt in de ministeriële regeling vastgelegd. De regeling voor de verstrekking van de informatie voor derden behelst dus geen facultatieve regeling. Ten einde de door de Afdeling gesignaleerde onduidelijkheid weg te nemen zijn het artikel en de (artikelsgewijze) toelichting verduidelijkt.

### **4. Gevolgen uitgestelde inwerkingtreding**

De onderdelen van het wijzigingsbesluit die verband houden met de invoering van de vennootschapsbelastingplicht voor overheidsondernemingen zijn van de uitgestelde inwerkingtreding uitgesloten. Deze wijzigingen treden direct in werking, omdat medeoverheden sinds 1 januari 2016 vennootschapsbelastingplichtig zijn geworden voor overheidsondernemingen. Door de wijzigingsonderdelen die met deze belastingplicht verband houden direct in werking te laten treden wordt verzekerd dat medeoverheden gedurende het begrotingsjaar 2016 alsnog die (mogelijke) belastingplicht op de daartoe geëigende wijze in de lopende begroting opnemen. Dit kan worden gedaan bij een begrotingswijziging.

De formulering van artikel II, derde lid, stelde ten onrechte dat deze wijzigingen van

begroting- en verslagleggingsregels voor 2016 alleen van toepassing zouden zijn op de jaarrekening van het begrotingsjaar 2016. Daarmee werd ten onrechte de indruk gewekt dat werd afgeweken van artikel 4 dat bepaalt dat de inrichting van de begroting en de jaarrekening identiek is. Artikel II, derde lid, is daarom aangepast.

#### **5. Artikelsgewijze toelichting**

Aan het advies van de Afdeling is gevolg gegeven door op enkele onderdelen te voorzien in een artikelsgewijze toelichting.

#### **6. Redactionele opmerkingen**

De redactionele opmerkingen van de Afdeling zijn overgenomen.

#### **7. Overige wijzigingen**

De definitie van bouwgrond in exploitatie is aangepast omdat deze te ruim was en ook onderdelen omvatte van de grondexploitatie waarin provincies of gemeenten niet de eigen grond bouwrijp maken, het zogeheten actief grondbeleid, terwijl de verslagleggingsregels uitsluitend van toepassing zijn op het actief grondbeleid. Daarnaast is ook de provincie toegevoegd in de definitie. Hoewel het hoofdstuk over grondexploitatie in de Wet ruimtelijke ordening alleen op gemeenten ziet zijn de verslagleggingsregels ten aanzien van de wijze waarop grondexploitatie moet worden opgenomen ook op hen van toepassing.

De definitie van taakvelden is verruimd. Taakvelden zijn naast eenheden waarin de programma's kunnen worden onderverdeeld, ook eenheden waarin de overzichten van de algemene dekkingsmiddelen en kosten van overhead kunnen worden onderverdeeld. Bij de uitwerking van de taakvelden die door gedeputeerde staten en het college van burgemeesters en wethouders moet worden gehanteerd voor het opstellen van de uitvoeringsinformatie is gebleken dat het van belang is dat daar ook (financiële) informatie wordt opgenomen uit de voornoemde overzichten.

In de nota van toelichting is verduidelijkt hoe er moet worden omgegaan met directe rente die moet worden toegerekend aan investeringen binnen een taakveld.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting wederom doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

---

(1) Artikel I, onderdeel G: toevoeging aan artikel 10, onderdeel c, Bbpg.

(2) Toelichting paragraaf 3.4.

(3) Artikel I, onderdelen Z en BB: wijziging van de artikelen 59 en 64 Bbpg.

(4) Toelichting, paragraaf 3.5.

(5) Het in artikel I, onder EE, van het ontwerpbesluit.

---

[Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting \(pdf, 379 kB\)](#)