

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/138856> holds various files of this Leiden University dissertation.

**Author:** Westerweel, J.

**Title:** Lokale democratische innovatie: Een juridische analyse

**Issue date:** 2021-01-14

## 10.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de verhouding centraal tussen het geheel aan wettelijke bepalingen dat op de verdeling van publieke middelen betrekking heeft en (de doelstellingen van) burgerbegrotingen. Waarschijnlijk het eerste waar men in deze context aan denkt, is het budgetrecht van de gemeenteraad. Volgens de beschouwing over hoofdstuk 7 van de Grondwet van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit 2015 vloeit dit recht voort uit het hoofdschap van de gemeenteraad.<sup>1</sup> Het verband met het hoofdschap is snel gelegd, maar de primaire grondslag van het budgetrecht ligt eerder in de Gemeentewet, meer specifiek in artikel 189 lid 1 Gemeentewet: ‘voor alle taken en activiteiten brengt de raad jaarlijks op de begroting de bedragen die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden’. Op grond van deze bepaling speelt de raad een zeer belangrijke rol bij de verdeling van publieke middelen over het gemeentelijk beleid. Tegelijkertijd is de raad niet het enige orgaan dat daarin een belangrijke rol speelt. De begroting zoals die door de raad wordt vastgesteld, is ongeschikt om direct door het college te kunnen worden gebruikt bij de uitvoering van het beleid. Het college dient daarom de begroting zelf nog verder uit te werken in een document dat bekend staat als de uitvoeringsinformatie, waarbij het beslissingen neemt over de precieze verdeling van publieke middelen over het beleid. Daartoe is het college bevoegd op grond van artikel 186 lid 2 sub a Gemeentewet jo. artikel 66 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: BBV). Doordat ook het college een belangrijke rol vervult bij het verdelen van publieke middelen en, zoals hierna zal blijken, de rollen van de raad en het college daarbij behoorlijk strak gescheiden zijn, treden de gedualiseerde verhoudingen binnen het gemeentebestuur op het financiële terrein in het bijzonder op de voorgrond. Deze casus is daarom bij uitstek geschikt om vast te stellen of en, zo ja, wanneer de opzet van bepaalde initiatieven in botsing kan komen met het aan de gemeentelijke democratie ten grondslag liggende beginsel dat het gemeentelijk bestuursmodel is gedualiseerd. Omdat de begroting ook een belangrijk beleidsbepalend document is voor de

---

1 Zie uitgebreid hoofdstuk zes.

raad, zal ook worden onderzocht of een wijziging van het wettelijk kader, als die nodig is om de ambities van burgerbegrotingen te faciliteren, effect heeft op het beginsel dat het politieke primaat aan de raad toekomt.<sup>2</sup>

Achtereenvolgens worden in dit hoofdstuk de volgende zaken besproken. Allereerst worden in paragraaf 10.2 de belangrijkste wettelijke bepalingen toegelicht die betrekking hebben op de verdeling van publieke middelen. Deze zijn voornamelijk vastgelegd in de Gemeentewet en het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: BBV). Daarna worden in paragraaf 10.3 de belangrijkste huidige beperkingen besproken die uit het wettelijk kader voortvloeien en die aan de doelstellingen van burgerbegrotingen in de weg staan. Ook wordt onderzocht of deze beperkingen eventueel kunnen worden ontweken door bij burgerbegrotingen te werken met subsidies. De vraag of de huidige beperkingen van praktische of principiële aard zijn, wordt vervolgens in paragraaf 10.4 behandeld aan de hand van de functies die de begroting en de uitvoeringsinformatie op lokaal niveau vervullen. Deze functies staan centraal omdat de beginselen van de gemeentelijke democratie te herkennen zijn in de wijze waarop het wettelijk kader de positie van de raad en het college ten aanzien van deze functies afbakt. Ten slotte wordt in paragraaf 10.5 beschreven hoe de betrokkenheid van burgerbegrotingen bij de verdeling van publieke middelen eventueel gemaximaliseerd zou kunnen worden zonder het wettelijk kader te wijzigen. Dit hoofdstuk sluit in paragraaf 10.6 af met een conclusie.

## 10.2 Het wettelijk kader

Er zijn een flink aantal wettelijke bepalingen van toepassing op het begrotingsproces. Voordat kan worden besproken of daar beperkingen uit voortvloeien voor burgerbegrotingen, is het goed eerst te verduidelijken hoe de gemeentelijke begroting eruitziet. Hieronder worden daarom de onderdelen toegelicht waaruit deze is opgebouwd en de vereisten waaraan hij moet voldoen. Ook wordt de door het college op te stellen uitvoeringsinformatie behandeld waarin de begroting wordt geconcretiseerd.

### 10.2.1 De onderdelen van de gemeentebegroting

De begroting is één document dat volgens artikel 7 BBV uit twee onderdelen bestaat, namelijk de beleidsbegroting en de financiële begroting. De beleidsbegroting bestaat op zijn beurt weer uit het programmaplan en de paragrafen. De financiële begroting heeft drie bestanddelen, namelijk (1) het overzicht van baten en lasten en de toelichting, (2) de uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting en (3) de bijlage met het overzicht van de

---

2 Namelijk: de direct gekozen gemeenteraad bepaalt zowel formeel als materieel de hoofdlijnen van het gemeentelijke beleid door middel van normering vooraf en controle achteraf.

geraamde baten en lasten per taakveld. De onderdelen van de beleidsbegroting en het overzicht van baten en lasten van de financiële begroting worden hier toegelicht. De overige onderdelen van de financiële begroting zijn voor dit onderzoek minder relevant en worden daarom verder niet behandeld.<sup>3</sup>

Het belangrijkste beleidsmatige onderdeel van de begroting is het programmaplan en de daarin opgenomen programma's.<sup>4</sup> Een programma wordt in artikel 8 lid 2 BBV omschreven als een samenhangend geheel van activiteiten. Waaruit de samenhang moet bestaan, blijkt niet uit het besluit of de toelichting. De programmatische indeling van de begroting vormt een wijziging ten opzichte van de functionele indeling van begrotingen zoals die voorgeschreven was door de Comptabiliteitsvoorschriften 1995 (hierna: CV 95). Onder de CV 95 moesten gemeenten de begroting vormgeven aan de hand van een flink aantal verplicht voorgeschreven posten.<sup>5</sup> Deze verplichting is komen te vervallen toen de CV 95 vervangen werd door het BBV. Gemeenten zijn sindsdien vrij te bepalen hoeveel en welke programma's zij op de begroting opvoeren.<sup>6</sup> Het BBV bepaalt in artikel 8 lid 3 BBV nog wel dat elk individueel programma een drietal zaken moet bevatten, namelijk:

- a) De doelstelling, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten, ten minste toegelicht aan de hand van de bij ministeriële regeling vast te stellen beleidsindicatoren.
- b) De wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken en de betrokkenheid hierbij van verbonden partijen.
- c) De raming van baten en lasten.

Het laatste punt kan op grond van artikel 8 lid 4 BBV worden gesplitst in twee categorieën, namelijk baten en lasten voor prioriteiten en voor overig. Daarmee kan de raad in de begroting uitdrukken welke onderdelen van een programma politiek gezien het zwaarste wegen. De drie onderdelen van de programma's worden vaak samengevat door de drie w-vragen: Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag het kosten?<sup>7</sup> Deze vragen maken duidelijk dat de begroting als beleidsdocument in de loop der jaren aan belang heeft gewonnen. Sterker nog, in de toelichting bij het BBV wordt aan het vastleggen van het beleid in de begroting een centrale plaats toegekend en worden de cijfers een vertaling van beleid genoemd. De toelichting stelt dan ook dat niet alleen de baten en lasten per programma in de begroting worden vastgesteld, maar ook het beleid dat daaronder ligt.<sup>8</sup>

---

3 Meer informatie over deze delen van de begroting is te vinden in de relevante artikelen in het BBV en bijbehorende toelichting.

4 Het programmaplan bestaat naast de programma's nog uit (1) een overzicht van de algemene dekkingsmiddelen, (2) een overzicht van de kosten van overhead, (3) het bedrag voor de heffing van de vennootschapsbelasting en (4) het bedrag voor onvoorziën, artikel 8 lid 1 BBV.

5 Artikel 6 lid 1 (bijlage 1 en 2) CV 1995.

6 De programmabegroting 2018 van de gemeente Leiden kent bijvoorbeeld onder andere de programma's stedelijke ontwikkeling, veiligheid en werk en inkomen, maar de begroting in andere gemeenten kan totaal anders ingericht zijn. Programmabegroting gemeente Leiden 2018.

7 *Stb.* 2003, 27, p. 24; Van der Woude 2011, p. 68-69.

8 *Stb.* 2003, 27, p. 53.

Naast de programma's bestaat de beleidsbegroting nog uit de paragrafen. Daarin worden onderwerpen behandeld die van belang zijn voor de financiële positie van de gemeente. In de paragrafen worden posten samengebracht die over verschillende programma's zijn verdeeld maar die wel samenhang met elkaar vertonen. De post 'kapitaalgoederen' kan bijvoorbeeld in zowel een programma 'buitenruimte' als een programma 'milieubeheer' zijn opgenomen. Deze posten zijn gescheiden op de begroting gebracht omdat ze onder verschillende programma's vallen. In de paragraaf 'onderhoud van kapitaalgoederen' worden samenhangende posten uit de programma's samengebracht om toch een duidelijk totaaloverzicht te geven van de toestand van het onderhoud van kapitaalgoederen in de gehele gemeente.<sup>9</sup> In tegenstelling tot de programma's, schrijft het BBV wel een aantal verplichte paragrafen voor die in de begroting moeten voorkomen. Tenzij het desbetreffende aspect voor de gemeente niet aan de orde is, zijn dat volgens artikel 9 lid 2 BBV paragrafen voor lokale heffingen, weerstandsvermogen en risicobeheersing, onderhoud van kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid. De inhoud van deze paragrafen is vrij gedetailleerd uiteengezet in de artikelen 10 t/m 16 van het BBV.

Het belangrijkste onderdeel van de financiële begroting wordt gevormd door het overzicht van baten en lasten uit artikel 17 BBV. Per programma moet daarin worden aangegeven wat de geraamde baten en lasten zijn en het saldo daarvan. Ook moet een overzicht worden gegeven van de geraamde algemene dekkingsmiddelen, de geraamde kosten van overhead, het geraamde bedrag voor de heffing van de vennootschapsbelasting en het geraamde bedrag van onvoorzien. Het totale saldo van deze twee overzichten moet vervolgens naast de per programma beoogde toevoegingen en/of onttrekkingen aan de reserves worden gelegd. Hieruit moet dan het geraamde resultaat blijken. Oftewel, het overzicht van baten en lasten geeft uiteindelijk de geraamde financiële resultaten van elk individueel programma weer.

### 10.2.2 *De begrotingsvereisten*

Het wettelijk kader schrijft niet alleen voor dat de begroting uit specifieke onderdelen moet zijn opgebouwd, maar bepaalt ook dat de begroting aan bepaalde vereisten moet voldoen. Er kunnen zes begrotingsvereisten worden onderscheiden die kunnen worden onderverdeeld in vereisten die zien op de inrichting en vereisten die zien op de totstandkomingsprocedure van de begroting:<sup>10</sup>

#### Begrotingsinrichting

- eenheid en universaliteit;
- doelmatige indeling;
- specialisatie.

---

<sup>9</sup> Van der Woude 2011, p. 76-78 en 82.

<sup>10</sup> Diamant 2017, p. 81-83. Diamant behandelt in haar proefschrift het nationale budgetrecht, maar er zijn geen dwingende redenen om haar bevinding niet ook van toepassing te verklaren op het gemeentelijke budgetrecht.

### Begrotingsprocedure

- periodiciteit;
- prealabiliteit;
- openbaarheid.<sup>11</sup>

Het vereiste van eenheid en universaliteit is terug te vinden in artikel 189 lid 1 Gemeentewet: ‘voor alle taken en activiteiten brengt de raad jaarlijks op de begroting de bedragen die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden’. De begroting is een eenheid wanneer in één document alle inkomsten en uitgaven zijn verzameld en tegenover elkaar gezet. De begroting is universeel wanneer deze inkomsten en uitgaven afzonderlijk zichtbaar zijn. Inkomsten en uitgaven mogen dus niet op een hoop gegooid worden en de begroting mag ook niet simpelweg een weergave zijn van wat er onderaan de streep overblijft. De begroting dient daarnaast een doelmatige indeling te hebben, wat betekent dat hij overzichtelijk en logisch ingedeeld moet zijn. Dit verzekert dat de raad en andere belangstellenden een goed beeld hebben van waar de gemeente geld aan uitgeeft en hoe de uitgaven met elkaar samenhangen. Dit vereiste is gebaseerd op artikel 186 Gemeentewet en is terug te vinden in een aantal bepalingen van het BBV, zoals de artikelen 3, 7 en 8. Specialisatie ziet op de formulering en omvang van de begrotingsposten. Voor dit vereiste is geen directe wettelijke basis aan te wijzen, maar het wordt wel genoemd in de toelichting bij het BBV.<sup>12</sup> De begrotingsposten moeten op grond van het specialisatievereiste niet te algemeen geformuleerd zijn omdat het dan onduidelijk is waar de raad precies geld aan uitgeeft, wat controle achteraf bemoeilijkt. Tegelijkertijd moeten de posten ook niet te gedetailleerd zijn omdat dit de begroting onoverzichtelijk maakt en het beheer en de uitvoering ervan voor het college bemoeilijkt. Daarnaast is de raad bij een te gedetailleerde begroting feitelijk aan het meebesturen, en die taak is nu juist met de dualisering aan het college toevertrouwd. Specialisatie houdt verder nog in dat de begroting op de meest actuele gegevens moet zijn gebaseerd en dat de posten zo nauwkeurig mogelijk moeten worden geraamd.<sup>13</sup>

Bij het opstellen en vaststellen van de begroting zijn de raad en het college verder nog gebonden aan procedurevereisten. Het vereiste van periodiciteit houdt in dat er regelmatig een begroting bij de raad moet worden ingediend en dat deze moet zien op een afgebakende periode. Dit is terug te vinden in artikel 189 lid 1 Gemeentewet. Naast periodiciteit dient een begroting ook te voldoen aan het vereiste van prealabiliteit, oftewel de eis dat het college vóór aanvang van de periode waarop de begroting betrekking heeft, gemachtigd moet zijn om uitgaven te doen. Dit vereiste is vastgelegd in artikel 191 lid 1 Gemeentewet: ‘de raad stelt de begroting vast in het jaar voorafgaande aan dat waarvoor zij dient’. Op grond van artikel 192 lid 1 Gemeentewet geldt het ook voor begrotingswijzigingen: ‘besluiten tot wijziging van de begroting kunnen

---

11 Diamant 2017, p. 81-83.

12 *Stb.* 2003, 27, p. 31, 54 en 55.

13 Diamant 2017, p. 81-82; Dölle en Elzinga 2004, p. 547.

tot uiterlijk het eind van het desbetreffende begrotingsjaar worden genomen'. Het laatste begrotingsvereiste, ten slotte, betreft het vereiste van openbaarheid. Dit houdt in dat de begrotingsstukken voor iedereen openbaar en toegankelijk moeten zijn. Dit vereiste is vastgelegd in artikel 190 lid 2 Gemeentewet. Het belang van openbaarheid als begrotingsvereiste wordt onderstreept door artikel 24 sub b Gemeentewet, waarin staat dat de raad niet besloten mag vergaderen over de vaststelling en wijziging van de begroting (en de vaststelling van de jaarrekening).<sup>14</sup>

### 10.2.3 *De uitvoeringsinformatie*

De begroting zoals deze zojuist is beschreven, is op zichzelf ongeschikt om door het college te worden uitgevoerd. Het college dient daarvoor op grond van artikel 186 lid 2 sub a Gemeentewet jo. artikel 66 BBV de begroting nog uit te werken in de uitvoeringsinformatie. In de uitvoeringsinformatie geeft het college handen en voeten aan het beleid zoals dat door de raad in de begrotingsprogramma's is geformuleerd. Vóór het BBV in 2016 werd gewijzigd, moest dit gebeuren aan de hand van productenramingen en productenrealisaties, waarbij producten de eenheden waren waarin de programma's waren onderverdeeld. Productenramingen werden ten tijde van de begroting opgesteld terwijl productenrealisaties werden opgesteld ten tijde van de jaarrekening. Het eerste document bevatte daarom de geschatte baten en lasten per product, terwijl het tweede document de daadwerkelijk gerealiseerde baten en lasten per product weergaf. De twee onderdelen van de uitvoeringsinformatie waren daardoor zowel voor de uitvoering van het beleid als de controle daarvan van belang. De producten in een productenraming moesten een bepaalde samenhang met elkaar vertonen, meetbaar zijn in tijd, geld en kwaliteit en helder aansluiten op de programma's in de begroting, maar het college mocht verder zelf bepalen welke producten in de productenraming werden opgenomen.<sup>15</sup> Die vrijheid is met de wijziging van het BBV uit 2016 deels verdwenen.<sup>16</sup> Sindsdien is het college verplicht bij het opstellen van de uitvoeringsinformatie gebruik te maken van taakvelden in plaats van producten, waarbij het grote verschil is dat de taakvelden bij ministeriële regeling zijn vastgesteld.<sup>17</sup> De uitvoeringsinformatie van elke gemeente is daardoor uit dezelfde onderdelen opgebouwd. De belangrijkste reden voor de wijziging was dat gemeentelijke begrotingen onvoldoende toegankelijk waren voor niet-ingewijden en moeilijk met elkaar konden worden vergeleken. Door een uniforme indeling van de uitvoeringsinformatie voor te schrijven, hoopte de

---

14 Diamant 2017, p. 82-83; Elzinga, Dölle en Engels 2004, p. 547.

15 Dölle en Elzinga 2004, p. 561.

16 *Stb.* 2016, 101.

17 *Stert.* 2016, 16004.

regering de horizontale verantwoording<sup>18</sup> te versterken en de betrokkenheid van belanghebbenden, waaronder burgers, te stimuleren.<sup>19</sup> Het BBV is verder in 2016 ten aanzien van de uitvoeringsinformatie niet noemenswaardig gewijzigd.

De ministeriële regeling waarin de taakvelden zijn vastgelegd, bevat in totaal 53 verschillende taakvelden verdeeld over 9 beleidsterreinen. De taakvelden zijn niet gelijk verdeeld over de beleidsterreinen. Het beleidsterrein Bestuur en ondersteuning bevat bijvoorbeeld veertien taakvelden terwijl het beleidsterrein Veiligheid er slechts twee kent.<sup>20</sup> Er bestaan daarnaast grote verschillen in de gedetailleerdheid van de verschillende taakvelden. De toelichting bij het BBV zegt daarover: ‘van belang is [...] dat de taakvelden voldoende concreet zijn om als bouwstenen te gebruiken voor de verdere uitwerking van de beleidskeuzes en de daarop gebaseerde programma’s. Daarbij moet recht worden gedaan aan de grote verschillen tussen beleidsterreinen; de mate van detaillering van de taakvelden kan sterk uiteenlopen al naar gelang het beleidsveld.’<sup>21</sup> Voor dit laatste punt is uiteraard veel te zeggen, maar soms lijkt de ministeriële regeling bij de detaillering van taakvelden wat arbitraire keuzes te hebben gemaakt. Zo valt moeilijk te begrijpen waarom één van de twee taakvelden waaruit het beleidsveld Veiligheid is opgebouwd, namelijk openbare orde en veiligheid, misschien nog wel breder is dan het beleidsveld zelf.

Dat het college bij het opstellen van de uitvoeringsinformatie verplicht gebruik moet maken van taakvelden, betekent overigens niet dat daarvan inhoudelijke sturing uitgaat. Daarvoor zijn de taakvelden te breed geformuleerd. Daarnaast mogen zij naar eigen inzicht verder worden onderverdeeld en mogen zij aan meerdere programma’s worden gekoppeld. Al met al heeft het college hierdoor nog veel vrijheid om met behulp van de uitvoeringsinformatie inhoudelijk een eigen invulling te geven aan de realisatie van gemeentelijk beleid.

### 10.3 Huidige beperkingen voor burgerbegrotingen

De verplicht voorgeschreven onderdelen waar de begroting uit moet bestaan en de eisen waar hij aan moet voldoen, leggen burgerbegrotingen bepaalde beperkingen op. Zoals hierna zal blijken, is het vooral moeilijk om onder de

---

18 Het is niet duidelijk wat hiermee bedoeld wordt.

19 *Stb.* 2016, 101, p. 11. Naast de uniforme indeling in taakvelden wordt in artikel 8 lid 3 sub a BBV sinds 2016 voorgeschreven dat de doelstellingen van programma’s, met name de beoogde maatschappelijke effecten, toegelicht moeten worden aan de hand van eveneens bij ministeriële regeling vast te stellen beleidsindicatoren. Ook dit moet de onderlinge vergelijkbaarheid en toegankelijkheid van gemeentelijke begrotingen en jaarstukken ten goede komen, *Stcrt.* 2016, 20622.

20 Voor Bestuur en ondersteuning zijn dat (1) Bestuur, (2) Burgerzaken, (3) Beheer overige gebouwen en gronden, (4) Overhead, (5) Treasury, (6) OZB woningen, (7) OZB niet-woningen, (8) Parkeerbelasting, (9) Belastingen overig, (10) Algemene uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds, (11) Overige baten en lasten, (12) Vennootschapsbelasting, (13) Mutaties reserves en (14) Resultaat van de rekening van baten en lasten. Voor Veiligheid zijn dat (1) Crisisbeheersing en brandweer en (2) Openbare orde en veiligheid.

21 *Stb.* 2016, 101, p. 11.



huidige regels de ambitie van burgerbegrotingen te realiseren om burgers met middelen op de begroting te laten schuiven om zo invloed op gemeentelijk beleid uit te kunnen oefenen.

### 10.3.1 *Delegatie van bevoegdheden*

De doelstellingen van burgerbegrotingen zouden het meest eenvoudig gerealiseerd kunnen worden als de bevoegdheid van de raad uit artikel 189 lid 1 Gemeentewet aan hen gedelegeerd zou kunnen worden. Op basis van dit artikel is de raad namelijk niet alleen bevoegd de begroting vast te stellen, maar heeft hij ook zeggenschap over de inhoud van de begroting. Bij dit voornemen stuit men echter op de meest evidente beperking uit het wettelijk kader, namelijk het verbod uit artikel 156 lid 2 sub c Gemeentewet om de bevoegdheid tot vaststelling van de begroting te delegeren. Zelfs als de raad het dus zou willen, zou hij de bevoegdheid uit artikel 189 lid 1 Gemeentewet niet mogen overdragen aan een burgerbegroting. De dualiseringswetgever heeft dit verbod niet expliciet gemotiveerd, maar aangenomen mag worden dat de wetgever overdracht van het budgetrecht in strijd achtte met de institutionele positie van de raad. Delegatie van het budgetrecht was ook niet mogelijk onder de Gemeentewet 1992. Die gemeentewetgever gaf wel een expliciete reden voor het delegatieverbod. Volgens de Memorie van Toelichting kon het budgetrecht niet worden overgedragen omdat een (territoriale) commissie die zelf zou beslissen over de verdeling van toegekende middelen over verschillende werkterreinen te veel een vierde bestuurslaag zou vormen.<sup>22</sup> Dit argument is opvallend omdat het niet de nadruk legt op het belang van het budgetrecht voor de positie van de raad, wat wellicht voor de hand had gelegen. In plaats daarvan wordt de vrees voor de vorming van een vierde bestuurslaag gebruikt als rechtvaardiging.

Volgens de gemeentewetgever van 1992 konden (territoriale) commissies wel beschikken over een budgetbestedingsrecht. Daaronder werd de bevoegdheid verstaan om door de raad toegekend budget naar eigen inzicht te besteden. Commissies moesten bij het besteden van het budget binnen de grenzen blijven van de verdeling over de verschillende werkterreinen die de raad in de begroting had vastgelegd.<sup>23</sup> Het karakter van het budgetbestedingsrecht is daardoor beperkter van aard dan het budgetrecht zelf. Onduidelijk is verder of de bevoegdheid moest worden gedelegeerd door de raad of dat het een bevoegdheid was waar (territoriale) commissies naar hun aard over beschikten. Als het gedelegeerd moest worden, dan lijkt artikel 189 lid 1 Gemeentewet de grondslag van de bevoegdheid te zijn, maar dit is allerm minst zeker omdat het recht dus zoals gezegd beperkter van aard is dan het budgetrecht. Het is overigens de vraag of het budgetbestedingsrecht überhaupt nog bestaat. De dualiseringswetgever heeft er niets over opgemerkt terwijl het wel sterke overeenkomsten vertoont met de taak die het college sinds de dualisering heeft

<sup>22</sup> *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, nr. 3, p. 139.

<sup>23</sup> *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, nr. 3, p. 139. Zoals gezegd was die begroting onder het regime van de CV 95 een stuk gedetailleerder voorgeschreven dan dat vandaag de dag het geval is.

om de begroting uit te werken in de uitvoeringsinformatie. Het college heeft bij die taak enige ruimte voor een eigen afweging over de precieze besteding van middelen maar de besteding dient altijd gericht te zijn op het verwezenlijken van doelstellingen die de raad in de begroting heeft geformuleerd. Als het budgetbestedingsrecht nog bestaat, moet het geacht worden te liggen bij het college. De raad kan in dat geval überhaupt niet besluiten tot overdracht omdat het zijn bevoegdheid niet is.

Het moge ondertussen duidelijk zijn dat ook het college een belangrijke rol speelt bij de verdeling van middelen. Om te beginnen moet het college de raad jaarlijks op grond van artikel 190 lid 1 Gemeentewet een ontwerpbegroting (en meerjarenraming) aanbieden. Daarnaast is het zoals gezegd belast met het opstellen van de uitvoeringsinformatie waarin aan de begroting handen en voeten wordt gegeven. Het college heeft door middel van deze verplichtingen een behoorlijke invloed op de inhoud van de begroting en op de toewijzing van middelen aan beleid. In de praktijk is allereerst namelijk de inhoud van de ontwerpbegroting leidend voor de raad, niettegenstaande de bevoegdheid van de raad veranderingen in de ontwerpbegroting aan te brengen. Uit onderzoek op nationaal niveau van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven van de Tweede Kamer blijkt dat het parlement jaarlijks gemiddeld slechts 0,1% van de uitgaven opgenomen in de rijksbegroting verschuift via amendementen.<sup>24</sup> 99,9% van de uitgaven opgenomen in de begrotingsvoorstellen van de regering blijft dus ongewijzigd.<sup>25</sup> Deze resultaten zijn natuurlijk niet een-op-een over te nemen voor de gemeenten in Nederland, maar zelfs bij ruime schattingen is het redelijk te concluderen dat het overgrote deel van de ontwerpbegroting ongewijzigd door de raad wordt overgenomen.<sup>26</sup> Daarbij moet wel bedacht worden dat de meerderheid van de gemeentelijke uitgaven gerekend moet worden tot één van de soorten verplichte uitgaven die hierna nog besproken worden. De raad zou daar geen andere bestemming aan kunnen geven en in die zin is het ook niet het college dat op deze uitgaven invloed uitoefent. Daarnaast stelt het college de ontwerpbegroting natuurlijk niet in een vacuüm op maar is de raad door middel van voorjaarsnota's, raadsakkoorden, structuurvisies en andere beleidsdocumenten betrokken bij het maken van de keuzes die terugkomen in de ontwerpbegroting. Toch kan het college op grond van de verplichting om de uitvoeringsinformatie op te stellen ook zelfstandig belangrijke invloed uitoefenen over het verdelen van middelen over gemeentelijk beleid. Zoals gezegd wordt door de raad in de programma's aangegeven welke middelen voor welk beleid beschikbaar worden gesteld. Soms zijn de beleidslijnen uit de programma's echter zo breed, dat het feitelijke beleid niet uit de begroting

---

24 *Kamerstukken II* 2014/15, 33670, nr. 11 (bijlage).

25 De voornaamste oorzaak hiervan moet gezocht worden in de lange termijn verplichtingen die de overheid is aangegaan en die niet zomaar gewijzigd kunnen worden. Een goed voorbeeld daarvan vormen de uitgaven aan allerlei sociale voorzieningen. Überhaupt kan het parlement uitgaven daaraan niet via de begroting wijzigen omdat deze niet via de begrotingswet worden bepaald, maar via de aparte formele wetten waarop zij gebaseerd zijn. Wil het parlement deze uitgaven dus wijzigen, dan zal de formele wet die eraan ten grondslag ligt moeten worden aangepast. Warmelink 1993, p. 91.

26 Vgl. Schaap e.a. 2018, p. 8-9. De onderzoekers concluderen dat het college in algemene en feitelijke zin een machtoverwicht heeft over de raad.

valt af te leiden. In de uitvoeringsinformatie worden dan door het college de beleidslijnen uit de programmabegroting aan de hand van taakvelden vertaald naar concreet beleid.<sup>27</sup> Een voorbeeld uit de programmabegroting voor 2018 van de gemeente Leiden kan dit verduidelijken. In het programma ‘Veiligheid’ is onder het beleidsterrein ‘sociale veiligheid’ als doel opgenomen het beperken van de criminaliteit. Er staan een aantal prestaties bij die geleverd moeten worden, waaronder de aanpak van fietsendiefstal.<sup>28</sup> Hoe dit aangepakt moet worden, staat niet in de begroting. Moet er bijvoorbeeld meer cameratoezicht komen of meer blauw op straat? De raad kan natuurlijk het antwoord op deze vraag sturen door middel van een beleidsnotitie of moties, maar in de begroting zelf is het antwoord niet te vinden. Zolang de raad niet duidelijk heeft gemaakt hoe hij het beleid ingevuld wil zien, is het college in beginsel vrij om dit zelf te doen binnen het door de raad omschreven doel.

Als burgerbegrotingen zouden kunnen beschikken over de bevoegdheden van het college om de ontwerpbegroting en de uitvoeringsinformatie op te stellen, dan zouden zij een behoorlijke invloed kunnen uitoefenen op de verdeling van middelen. De vraag is dan ook of deze bevoegdheden door het college kunnen worden gedelegeerd. Op basis van wetgeving of jurisprudentie is er helaas geen eenduidig antwoord te geven. Wat ervoor pleit dat de bevoegdheden wél zouden kunnen worden overgedragen is dat artikel 165 Gemeentewet, de delegatiegrondslag voor bevoegdheden van het college, als uitgangspunt heeft dat delegatie mogelijk is. Daarnaast is er in het artikel geen lijst opgenomen van bevoegdheden die zich tegen overdracht verzetten, in tegenstelling tot de delegatiegrondslag voor bevoegdheden van de raad, namelijk artikel 156 Gemeentewet. Dit impliceert dat de wetgever in vergelijking met de raad het college meer ruimte heeft willen geven om zijn bevoegdheden over te dragen. Toch heeft de wetgever het college niet geheel vrijgelaten omdat net als voor de raad geldt dat er bevoegdheden zijn die naar hun aard niet kunnen worden overgedragen. In hoofdstuk vier is in detail behandeld wanneer dat het geval is, namelijk wanneer (a) de wetgever de bevoegdheid exclusief aan het college heeft willen toekennen, (b) de bevoegdheid van belang is voor de institutionele verhoudingen tussen het college en de andere gemeentelijke bestuursorganen of (c) voor het uitoefenen van de bevoegdheid een bijzondere legitimatie of taakomschrijving vereist is.<sup>29</sup> In het geval van de bevoegdheid tot het opstellen van de ontwerpbegroting lijkt zich in ieder geval de eerste uitzonderingsgrond voor te doen. Onomwonden wordt in artikel 190 lid 1 Gemeentewet het college aangewezen als orgaan dat de ontwerpbegroting dient aan te bieden aan de raad. Dat specifiek het college bevoegd is gemaakt, is geen toeval. Het opstellen van de ontwerpbegroting is een ingewikkeld en technisch proces en het college beschikt als enige orgaan over de noodzakelijke kennis, informatie en

---

27 Taakvelden kunnen op hun beurt weer verder worden onderverdeeld in deeltaken en activiteiten. Gemeenten zijn vrij om zelf te bepalen of ze dat willen aangezien er geen regels over zijn opgenomen in de Gemeentewet, het BBV of de ministeriële regelingen die daaronder hangen. In paragraaf 10.4 wordt dieper ingegaan op de taakvelden.

28 Programmabegroting gemeente Leiden 2018, p. 26.

29 Zie paragraaf 4.2.2.

organisatiekracht om dit tot een goed einde te brengen. Het college is daarmee ook het aangewezen orgaan om de raad in staat te stellen aan zijn verplichting uit artikel 189 lid 2 Gemeentewet te voldoen om een begroting vast te stellen die structureel en reëel in evenwicht is. Wanneer de ontwerpbegroting door een ander orgaan dan het college zou worden opgesteld, loopt de raad een behoorlijk risico een ontwerpbegroting aangeleverd te krijgen die niet aan de wettelijke eisen voldoet en die wellicht slecht uitvoerbaar is. Het is het meest waarschijnlijk dat de wetgever hiervoor geen ruimte heeft willen bieden en alleen het college bevoegd heeft willen maken de ontwerpbegroting op te stellen.

Met betrekking tot de bevoegdheid de uitvoeringsinformatie op te stellen, doen zich min of meer dezelfde omstandigheden voor. Ook het opstellen van de uitvoeringsinformatie is een technisch proces waar veel kennis en expertise voor nodig is en wat een van de belangrijkste redenen moet zijn geweest voor de wetgever om dit expliciet in artikel 186 lid 2 sub a Gemeentewet aan het college op te dragen. Daarnaast is het opstellen van de uitvoeringsinformatie ook van grote betekenis voor de institutionele positie van het college en zijn verhouding tot de overige gemeentelijke bestuursorganen. Het college vormt het dagelijks bestuur van de gemeente en is daartoe op grond van artikel 160 lid 1 sub a Gemeentewet bevoegd verklaard. Het college is daarnaast het eerstverantwoordelijke orgaan voor de uitvoering van het gemeentelijke beleid en de realisatie van de beleidsdoelstellingen die in de programmabegroting zijn opgenomen.<sup>30</sup> Het opstellen van de uitvoeringsinformatie is voor het college een van de belangrijkste middelen om deze taken uit te voeren. Het stelt het college in staat middelen toe te kennen aan de uitvoering van het gemeentelijk beleid binnen de grenzen die de raad daarvoor in de programma's heeft vastgesteld. Het stelt het college ook in staat met middelen binnen programma's te schuiven wanneer de initiële verdeling ontoereikend of ongeschikt blijkt te zijn om bepaalde door de raad gestelde doelen te bereiken. Het opstellen van de uitvoeringsinformatie stelt hem met andere woorden in staat om te besturen. Op het moment dat het college deze bevoegdheid zou kunnen delegeren, dan zou een ander orgaan een van de belangrijkste bevoegdheden kunnen krijgen die bepaalt hoe het college het bestuur voert. Het is onwaarschijnlijk dat de wetgever daarvoor ruimte heeft willen bieden. Het is daarom het meest waarschijnlijk dat de aard van de bevoegdheid de uitvoeringsinformatie op te stellen zich verzet tegen overdracht.

### 10.3.2 Procedurele verplichtingen

Het is dus niet mogelijk om de bevoegdheid tot het vaststellen van de begroting te delegeren en onwaarschijnlijk dat dit kan met betrekking tot de bevoegdheid tot het opstellen van de ontwerpbegroting en de uitvoeringsinformatie. Dit zijn niet de enige beperkingen waarmee het wettelijk kader burgerbegrotingen

---

30 Dölle en Elzinga 2004, p. 548 en p. 561. Dit volgt ook uit artikel 169 lid 1 Gemeentewet.

confronteert. Zij stuiten bij het realiseren van hun ambities ook nog op een aantal (procedurele) beperkingen die te maken hebben met de periode waarvoor de begroting geldt en het moment waarop hij moet zijn vastgesteld.

De begroting geldt op grond van artikel 189 lid 4 Gemeentewet voor de periode van één kalenderjaar. Uit artikel 192 lid 1 Gemeentewet volgt dat er na afloop van het kalenderjaar geen wijzigingen meer op de begroting van dat jaar kunnen worden doorgevoerd. Deze bepaling is voor het eerst geïntroduceerd door de gemeentewetgever van 1992.<sup>31</sup> De eerste reden daarvoor hangt samen met de beslissing van een aantal jaar daarvoor om voor gemeenten verplicht een baten en lastenstelsel voor te schrijven (art. 2 lid 1 BBV).<sup>32</sup> In een baten en lastenstelsel worden uitgaven en inkomsten toegerekend aan de jaren waarop ze betrekking hebben. Als een nieuwe brug bijvoorbeeld 30 jaar meegaat, dan worden de kosten ervan verspreid over de jaarlijkse begrotingen van die periode van 30 jaar. Volgens de wetgever biedt dit stelsel geen ruimte om na afloop nog uitgaven ten laste te brengen van het verstreken begrotingsjaar of om aan onbesteed gebleven middelen een nieuwe bestemming te geven.<sup>33</sup> De tweede reden voor de wetgever om het wijzigen van de begroting na afloop van het begrotingsjaar niet toe te staan, is dat het in strijd is met het karakter van de begroting als beleidsinstrument en met de rekening als verantwoordingsinstrument. Vóór de introductie van wat nu artikel 192 lid 1 Gemeentewet is, was het gangbare praktijk om eventuele discrepanties tussen de (voorlopige) jaarrekening en de eerder vastgestelde begroting weg te nemen door achteraf de begroting zo te wijzigen dat deze in overeenstemming was met de jaarrekening. Daarmee werd er volgens de gemeentewetgever 1992 geen verantwoording meer afgelegd ter gelegenheid van het vaststellen van de jaarrekening, maar door het wijzigen van de begroting.<sup>34</sup> Omdat de functie van beide documenten door deze handelswijze onvoldoende tot uitdrukking kon komen, werd het verboden om na afloop van het begrotingsjaar nog wijzigingen door te voeren. Voor burgerbegrotingen betekent dit dat zij, voor zover zij invloed willen uitoefenen op de begroting nadat deze is vastgesteld, hun invloed moeten laten gelden tijdens het jaar waarvoor de begroting geldt.

Ook wanneer burgerbegrotingen invloed willen uitoefenen op de inhoud van de begroting voordat deze is vastgesteld, zijn zij aan bepaalde tijdsbeperkingen gebonden. De begroting moet jaarlijks door de raad worden vastgesteld in het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor zij dient. Het college moet daarnaast de vastgestelde begroting op grond van artikel 191 lid 2 Gemeentewet binnen twee weken na de vaststelling maar uiterlijk vóór 15 november aan gedeputeerde staten zenden. Dit betekent dat de raad de begroting uiterlijk op 1 november moet hebben vastgesteld. Van deze termijnen kan niet worden afgeweken, wat betekent dat ook burgerbegrotingen

---

31 Dölle en Elzinga 2004, p. 554.

32 Dölle en Elzinga 2004, p. 555.

33 *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, nr. 3, p. 159.

34 *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, nr. 3, p. 159.

zich in hun proces ernaar moeten schikken. Wanneer zij invloed willen op de begroting vóórdat deze is vastgesteld, dan zullen zij dat moeten bewerkstelligen vóór 1 november. Nu levert dit op zichzelf nog geen al te erge tijdsdruk op, maar in combinatie met de begrotingspraktijk betekent de deadline van 1 november dat burgerbegrotingen weinig tijd hebben om invloed uit te oefenen. De begrotingsbehandeling door de raad kan namelijk pas aanvangen nadat het college een ontwerpbegroting heeft aangeboden (art. 190 lid 1 Gemeentewet). Dit gebeurt pas in het najaar nadat het college eerst aan de hand van de jaarstukken verantwoording heeft afgelegd over de uitvoering van de begroting van het voorgaande kalenderjaar en de raad de mogelijkheid heeft gehad hier een oordeel over te vellen. Een andere opzet zou geen recht doen aan het karakter van de jaarstukken als controle-instrument van de raad. Al met al betekent dit dat er effectief twee maanden overblijven (september en oktober) waarin de raad de begroting behandelt en er een document ligt waarmee burgerbegrotingen zouden kunnen werken. Deze tijdsdruk zal niet behulpzaam zijn voor de ambitie van burgerbegrotingen om tot beredeneerde en onderbouwde keuzes te komen ten aanzien van de invulling van de begroting.

### 10.3.3 *Verplichte uitgaven*

De derde belangrijke beperking waar burgerbegrotingen op stuiten, is vastgelegd in artikel 193 Gemeentewet. Op grond van dit artikel moeten een aantal uitgaven verplicht op de gemeentebegroting worden gebracht. Dat zijn:

- a) de renten en aflossingen van de door de gemeente aangegane geldleningen en alle overige opeisbare schulden;
- b) de uitgaven die bij of krachtens de wet aan de gemeente zijn opgelegd;
- c) de uitgaven die voortvloeien uit de van het gemeentebestuur gevorderde medewerking tot uitvoering van wetten en algemene maatregelen van bestuur, voor zover die uitgaven niet ten laste van anderen zijn gebracht.

De uitgaven onder a spreken voor zich. Onder b worden uitgaven verstaan die krachtens bijzondere wet aan derden moeten worden gedaan. Dit zijn bijvoorbeeld uitkeringen op grond van de Algemene Bijstandswet of bekostiging van bijzondere scholen op grond van de Wet op het voortgezet onderwijs.<sup>35</sup> Onder c worden uitgaven verstaan die vereist zijn om te voldoen aan taken die rusten op gemeenten op grond van medebewindswetgeving. Naast deze drie soorten verplichte uitgaven zijn er in de literatuur en jurisprudentie nog twee soorten uitgaven aangeduid die de gemeente verplicht moet verrichten. De eerste soort betreft uitgaven die het college moet doen op grond van besluiten of verordeningen die door de raad zijn vastgesteld en waaraan derden rechten kunnen ontlene. Wanneer de raad deze uitgaven niet op de begroting opneemt, handelt hij onrechtmatig omdat hij het dan onmogelijk maakt uitvoering te geven aan het besluit of de verordening waaruit de uitgaven en de rechten

---

35 Tekst en Commentaar Gemeentewet Provinciewet 2017, p. 319.

voortvloeien.<sup>36</sup> De tweede soort betreft uitgaven die de gemeente verplicht is te doen op grond van privaatrechtelijke rechtshandelingen waartoe het college heeft besloten (art. 160 lid 1 sub e Gemeentewet) en die door de burgemeester zijn verricht (art. 171 lid 1 Gemeentewet). Privaatrechtelijk kan de burgemeester de gemeente als rechtspersoon binden aan overeenkomsten. Al in 1849 is door de Hoge Raad in het De Bourbon-arrest bepaald dat het ontbreken van een (afdoende) begrotingspost niet in de weg kan staan aan de rechtsgeldigheid van privaatrechtelijke rechtshandelingen.<sup>37</sup> De bevoegdheid van de raad om de (inhoud van) de begroting vast te stellen, wordt door de privaatrechtelijke handelingen niet aangetast, maar de gemeente als rechtspersoon is wel verplicht rechtsgeldige overeenkomsten na te komen. Het college kan daardoor feitelijk de ruimte beperken die de raad heeft om de begroting naar eigen inzicht in te vullen. Al de middelen die besteed moeten worden aan het nakomen van overeenkomsten kunnen immers niet meer aan andere doeleinden worden uitgeven.

Er zijn geen precieze gegevens beschikbaar over het percentage verplichte uitgaven op een gemiddelde gemeentebegroting, maar de overgrote meerderheid van de totale uitgaven valt in één van de bovenstaande categorieën. Verreweg het meeste gemeentelijke beleid wordt immers tot het medebewind gerekend en/of tot beleid waaraan derden rechten kunnen ontlenen. Voor burgerbegrotingen betekent dit dat zelfs als zij een rol zouden kunnen spelen bij de verdeling van middelen, het overgrote deel van die middelen al een vastgelegde bestemming kent waaraan niet getoerd kan worden. Feitelijk is daarmee de ruimte om met middelen te schuiven sterk beperkt.

#### 10.3.4 *Subsidies als oplossing?*

Een gedachte die wellicht opkomt, is of de bovenstaande beperkingen niet omzeild kunnen worden door (vrij te besteden) delen van het budget als subsidie te verstrekken aan burgerbegrotingen. De raad en het college zouden dan aan alle begrotingsverplichtingen kunnen voldoen terwijl zij tegelijkertijd door middel van het verstrekken van grote algemene subsidies ruimte creëren voor burgerbegrotingen om een eigen invulling te geven aan de besteding van het budget. Dat klinkt misschien leuk, maar om een aantal redenen kan het subsidie-instrument niet op deze manier worden ingezet.

Een subsidie wordt in artikel 4:21 lid 1 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) gedefinieerd als ‘de aanspraak op financiële middelen, door het bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten’. De kern van het probleem voor burgerbegrotingen zit hem in het onderdeel ‘met het oog op bepaalde activiteiten’. Hieruit volgt dat de bestedingsrichting al

---

36 Vgl. Warmelink 1993, p. 96.

37 HR 5 oktober 1849 (*De Bourbon*), *W* 1058.

ongeveer vast moet staan bij de verstrekking van de subsidiemiddelen.<sup>38</sup> Dat blijkt ook uit artikel 4:23 lid 1 Awb, waarin staat dat een bestuursorgaan slechts subsidie mag verstrekken op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt, en uit artikel 4:30 lid 1 Awb, waarin staat dat de beschikking tot subsidieverlening een omschrijving bevat van de activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend. Het woord ‘activiteiten’ kan niet zo breed geïnterpreteerd worden dat daar het bediscussiëren van de bestedingsrichting van middelen onder begrepen wordt. Dat zou in strijd zijn met het karakter van de subsidie als instrument van de overheid om uitvoering te geven aan beleid. Een noodzakelijke voorwaarde voor het verlenen van een subsidie is, met andere woorden, dat er middelen worden besteed aan de daadwerkelijke uitvoering van beleid en niet alleen aan de discussie daarover. Burgerbegroting zouden hierdoor sterk in hun opzet beknot worden.

De tweede reden waarom subsidies niet kunnen worden gebruikt om de ambities van burgerbegrotingen te realiseren, heeft te maken met het doelgebonden karakter van subsidies. Een subsidie wordt voor het verrichten van een bepaalde activiteit verleend. Op het moment dat de middelen aangewend worden voor een andere activiteit dan waarvoor de subsidie is verleend, worden de voorwaarden van de subsidieverlening geschonden.<sup>39</sup> Bij een subsidie staat met andere woorden de bestedingsrichting van middelen al vast, terwijl burgerbegrotingen nu juist burgers in staat willen stellen om invloed uit te oefenen over die richting.

De derde reden waarom subsidies ongeschikt zijn om de ambities van burgerbegrotingen te realiseren, is wat formalistischer van aard. Wanneer een subsidie wordt toegekend, vindt er een overdracht plaats van middelen van een publiekrechtelijk rechtspersoon naar een privaatrechtelijk rechtspersoon. Nu kan een burgerbegroting privaatrechtelijk worden vormgegeven, maar dan kan er technisch gezien bij het besteden van de subsidiegelden niet meer gesproken worden van invloed op de inhoud van de begroting. De begroting behoort immers tot het publiekrecht, terwijl de subsidiegelden privaatrechtelijk worden aangewend. Met andere woorden, aan de verdeling van de middelen op de begroting zelf verandert niets door middel van het verlenen van een subsidie.

Los van deze drie redenen moet het vooral als onwenselijk worden beschouwd voor de overheid om te proberen de ambities van burgerbegrotingen te realiseren door middel van het verlenen van subsidies. Zelfs als het subsidierechtelijk onproblematisch zou zijn om grote subsidies voor zeer algemene doeleinden te verlenen aan burgerbegrotingen om verder te verdelen, treedt er spanning op met het vereiste dat over de besteding van publieke middelen verantwoording moet worden afgelegd.<sup>40</sup> Als namelijk de activiteiten en doeleinden waarvoor de subsidie wordt verstrekt algemeen en vaag zijn, dan heeft de verantwoording

---

38 Den Ouden, Jacobs en Verheij 2011, p. 28.

39 Den Ouden, Jacobs en Verheij 2011, p. 13.

40 Art. 4:45 lid 2 Awb.



die over de besteding ervan wordt afgelegd ook een vaag en algemeen karakter. Het zal dan lastig zijn om te bepalen of de middelen doelmatig en doeltreffend besteed zijn. Voor burgerbegrotingen zelf kleven er ook allerlei nadelen aan het werken met subsidies. Niet alleen moeten zij zich privaatrechtelijk organiseren om subsidies te kunnen ontvangen, maar zij moeten ook rekening houden met verschillende waarborgen waarmee het verstrekken van subsidies gepaard gaat. De subsidieverlening kan bijvoorbeeld worden aangevochten bij de bestuursrechter omdat het een besluit is in de zin van artikel 1:3 Awb. Ook spelen er allerlei vraagstukken met betrekking tot bijvoorbeeld schaarse rechten en het aanbestedingsrecht.<sup>41</sup> Dit alles maakt het werken met subsidies een ingewikkeld en (potentieel) tijdrovend proces. Bovenal moeten subsidies echter als een ongeschikt instrument worden gezien om de doelstellingen van burgerbegrotingen te realiseren.

#### **10.4 De begrotingsfuncties en hun betekenis voor de raad en het college**

Uit het voorgaande blijkt dat het wettelijk kader op dit moment belangrijke beperkingen stelt aan juridisch inhoudelijke participatie van burgers bij het verdelen van publieke middelen in de begroting en de uitvoeringsinformatie. Deze beperkingen kunnen uiteraard door de wetgever worden weggenomen om ruimte te maken voor de ambities van burgerbegrotingen. De vraag is alleen wat voor effect een wijziging zal hebben op de positie die de (Grond-) wet aan de raad en het college in het gemeentebestuur heeft willen toekennen en op de verhouding tussen deze organen. Deze vraag kan het beste worden aangevlogen vanuit de verschillende functies die de begroting vervult voor de gemeentelijke overheid. Uit de plaats die de raad en het college innemen bij deze begrotingsfuncties volgt namelijk wat hun institutionele positie is ten opzichte van elkaar en hoe deze posities zich verhouden tot de ambities van burgerbegrotingen. Aan de hand van deze kennis kan dan vervolgens bepaald worden of een wijziging van het wettelijk kader om ruimte te creëren voor burgerbegrotingen neer zou komen op een praktische of principiële wijziging. Ook kan met behulp van de kennis bepaald worden welke ruimte er wel is of kan worden gecreëerd voor burgerbegrotingen om inhoudelijk betrokken te zijn bij de verdeling van publieke middelen over gemeentelijk beleid.

Vooropgesteld moet worden dat de wetgever in deze kwestie niet altijd eenduidig is geweest en soms zelfs tegenstrijdig. Desondanks is er een ontwikkeling waar te nemen die er grosso modo op neerkomt dat de zeggenschap van de raad over de besteding van middelen in de loop der jaren formeel gezien volledig intact is gebleven, maar materieel gezien heeft ingeboet ten gunste van de positie van het college. Interessant genoeg lijkt daarmee op lokaal niveau een tegenovergestelde ontwikkeling plaats te vinden met betrekking tot het

---

41 Drahmman 2015.

budgetrecht dan op nationaal niveau. Daar is juist sinds de Grondwet van 1848 de tendens geweest richting volledige zeggenschap van het parlement, zowel formeel als materieel.<sup>42</sup> Zoals hierna zal blijken, heeft dit verschil gevolgen voor het antwoord op de vraag welke (institutionele) positie de raad en het college met betrekking tot de begroting moeten innemen en hoe burgerbegrotingen zich daartoe mogen verhouden.

#### 10.4.1 *De begrotingsfuncties*

De bevoegdheden en plichten die de raad en het college hebben in het kader van de begroting zijn bedoeld om de begroting een aantal voor de gemeentelijke overheid cruciale functies te laten vervullen. Doorgaans wordt onderscheid gemaakt tussen de (1) autorisatie-, (2) allocatie-, (3) controle en verantwoordings-, (4) beheerstechnische en (5) financiële functie.<sup>43</sup> De autorisatiefunctie staat ook wel bekend als de juridische functie. Door begrotingsvoorstellen vast te stellen, oftewel door ze te aanvaarden, machtigt de raad het college om uitgaven te doen tot een bepaalde hoogte.<sup>44</sup> De allocatiefunctie is meer beleidsmatig van aard. Omdat gemeenten schaarse middelen hebben om beleid te voeren, moeten er keuzes gemaakt worden. De allocatiefunctie houdt in dat die keuzes tot uitdrukking komen in de begroting. De controle- en verantwoordingsfunctie vormt het spiegelbeeld van de autorisatiefunctie. Door verschillende organen wordt gecontroleerd of de goedgekeurde bedragen uit de begroting rechtmatig, doelmatig en doeltreffend besteed zijn. Het college legt vervolgens over de besteding (financiële) verantwoording af aan de raad door het overleggen van de jaarrekening en het jaarverslag (art. 197 lid 1 Gemeentewet). De beheerstechnische functie heeft specifiek betrekking op de rol van het college als uitvoerende instantie. De begroting dient de uitvoering aan te sturen van de in de begroting opgenomen taken en activiteiten. Met andere woorden, de begroting geeft de financiële en beleidsmatige grenzen aan waarbinnen het college het beleid dient uit te voeren.<sup>45</sup> De grenzen dienen op zo'n wijze te zijn aangegeven dat doelmatige uitvoering van het beleid door het college en controle daarvan mogelijk is. De financiële functie, ten slotte, ziet op de noodzaak dat de begroting evenwichtig moet zijn en inzicht moet bieden in de financiële situatie van de gemeente.<sup>46</sup> De eis uit artikel 189 lid 2 Gemeentewet dat de raad erop toeziet dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is, staat in direct verband hiermee. Het inzicht dat de begroting moet bieden in de financiële situatie van de gemeente moet overigens vooral als een voorlopig inzicht worden beschouwd. De begroting is immers voor de inkomstenkant slechts een raming, terwijl de jaarrekening de feitelijke gegevens bevat. Voor de daadwerkelijke financiële situatie van een gemeente is de jaarrekening daarom leidend.

---

42 Poppelaars 2018, p. 81-94.

43 Dölle en Elzinga 2004, p. 547-548. Vgl. Diamant 2017, p. 77-80 en Poppelaars 2018, p. 19-20.

44 Slechts in uitzonderlijke gevallen is geen (voorafgaande) goedkeuring van de raad nodig voor het doen van uitgaven. In de artikelen 193 t/m 195 en 208 en 209 Gemeentewet zijn deze gevallen beschreven.

45 *Stb.* 2003, 27, p. 21-22.

46 Dölle en Elzinga 2004, p. 547-548.

Het karakter van de begroting als beleidsinstrument komt vooral tot uitdrukking in de autorisatie-, allocatie- en controle- en verantwoordingsfunctie. Met het oog op de wens van burgerbegrotingen om invloed uit te oefenen op de besteding van middelen zijn dit de functies die nader bestudeerd moeten worden. De overige twee functies zijn meer procedureel van aard en spelen geen rol bij de vraag wie wat te zeggen heeft over de inhoud van de begroting. Ook zijn zij minder relevant voor de institutionele verhoudingen tussen raad en college. De beheerstechnische en financiële functie worden hier daarom niet verder behandeld.

#### 10.4.2 *Autorisatie*

De raad neemt de belangrijkste positie in bij de totstandkoming van de begroting omdat hij het enige orgaan is dat een begroting kan vaststellen (en wijzigen) en het college kan machtigen uitgaven te verrichten. De bevoegdheid uit artikel 189 lid 1 Gemeentewet kan immers niet gedelegeerd worden. Door de Staatscommissie-Elzinga is wel nagedacht over een nuancering van deze exclusieve positie van de raad bij de autorisatiefunctie. De commissie schreef in haar eindrapport dat de collegebevoegdheden inzake de begroting en de rekening wellicht verruimd zouden kunnen worden. De raad zou zich dan op hoofdlijnen kunnen richten en het college de ruimte laten bij het doen van kleine uitgaven, ‘zonder formele autorisatie van de raad vooraf per concreet geval’.<sup>47</sup> De raad zou dan achteraf bij de controle van de jaarrekening moeten nagaan of de (kleine) uitgaven voldeden aan rechtmatigheids- en doelmatigheidsnormen.<sup>48</sup> Uiteindelijk heeft de regering geen werk gemaakt van dit gedachte-experiment, maar het laat wel zien dat er anders gedacht kan worden over de rol van raad bij het autoriseren van uitgaven.

Dat de begroting überhaupt autoriseert, is in het verleden onderwerp van discussie geweest. De Afdeling Advisering van de Raad van State nam in twee adviezen ten tijde van de dualisering de stelling in dat de begroting onder het stelsel van vóór de dualisering *geen* autorisatie aan het college inhield om bepaalde uitgaven te doen.<sup>49</sup> Volgens de Afdeling Advisering had het college slechts een bevoegdheid om uitgaven te doen als daarvoor een grondslag kon worden gevonden in een besluit of voorschrift van de raad of als bij of

47 Rapport Staatscommissie-Elzinga 2000, p. 234. Het eindrapport is wat onduidelijk over waar deze formele autorisatie precies op ziet. Even verderop stelt de commissie namelijk: ‘Terzake van de zogenaamde bestuurlijke bevoegdheden (zoals het toekennen van een subsidie of gronduitgifte) zou het college deze zelf moeten uitoefenen, zonder dat hiervoor de raad om toestemming moet worden verzocht’, p. 234. Dit citaat lijkt te impliceren dat het schrappen van formele autorisatie ziet op het schrappen van goedkeuring van de raad voor het uitoefenen van de bevoegdheid subsidies te verstrekken. Toch denk ik dat het voorstel wel degelijk ziet op het schrappen van formele autorisatie van de raad voor het doen van concrete kleine uitgaven. Het citaat in de hoofdtekst ziet op collegebevoegdheden bij de begroting en de rekening, en niet op de bestuursbevoegdheden bij het verstrekken van subsidies. Daarnaast is het onlogisch dat het schrappen van formele autorisatie betrekking heeft op het uitoefenen van bestuursbevoegdheden, aangezien deze bevoegdheden in een gedualiseerd stelsel toch al bij het college zouden liggen en het dus onnodig is dat nog eens apart te benoemen.

48 Rapport Staatscommissie-Elzinga 2000, p. 234.

49 *Kamerstukken II* 2002/03, 28769, nr. A, p. 1; *Stcr.* 2003, 29 (bijvoegsel), p. 2.

krachtens de wet aan het gemeentebestuur werd opgedragen om bepaalde uitgaven te doen. Aanvullend merkte de Afdeling Advisering op dat de begroting slechts het karakter van een raming had en niet als bevoegdheidsgrondslag kon dienen. Hij onderbouwde deze stelling met een verwijzing naar een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 31 januari 1997.<sup>50</sup> In die zaak had het college van de gemeente Eindhoven een subsidie verleend waarvoor weliswaar middelen op de begroting waren gereserveerd maar waarbij de bevoegdheid tot subsidieverlening niet door de raad was gedelegeerd aan het college. Het subsidiebesluit was daardoor onbevoegd genomen. Deze uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak is door de Afdeling Advisering in zijn eerder aangehaalde adviezen verkeerd geïnterpreteerd. De Afdeling Advisering lijkt ervan uit te gaan dat het autoriseren van het college tot het doen van uitgaven door middel van het vaststellen van de begroting gelijk zou staan aan het overdragen van een bestuursbevoegdheid om besluiten te nemen in de zin van artikel 1:3 lid 1 Awb. Aangezien dit in strijd zou zijn met het legaliteitsbeginsel kwam de Afdeling Advisering tot de conclusie dat de begroting niet autoriseert. Dat is een logische conclusie als de interpretatie van de autorisatiefunctie zou kloppen, maar dat doet hij niet. Het autoriseren van het college tot het besteden van middelen houdt niets meer in dan een interne machtiging tot het doen van uitgaven tot een bepaald maximum.<sup>51</sup> Net als dat een begrotingspost geen privaatrechtelijke verbintenissen in het leven roept waaraan derden rechten kunnen ontlene, creëert een begrotingspost ook geen publiekrechtelijke bevoegdheden met externe werking.<sup>52</sup> Door het college te autoriseren middelen te besteden, treft de raad een interne regeling over het uitvoeren van de begroting.<sup>53</sup> Daarnaast stelt autorisatie door het toekennen van een maximum aan middelen een maatstaf vast waarover het college ter verantwoording kan worden geroepen bij de controle van de gemeentefinanciën. Vandaar dat de autorisatiefunctie wordt aangeduid als het spiegelbeeld van de controle- en verantwoordingsfunctie.<sup>54</sup> Kortom, de bewering van de Afdeling Advisering dat het 'de vanouds heersende opvatting in rechtspraak en literatuur is dat de gemeentebegroting geen autorisatie aan het college inhoudt om bepaalde uitgaven te doen', klopt niet.<sup>55</sup> De begroting autoriseert wel degelijk, maar vormt geen zelfstandige grondslag voor publiekrechtelijke bevoegdheden. De Afdeling Advisering was overigens wel van mening dat een autoriserende functie van de begroting beter in een dualistisch systeem paste, maar vond dat dit in het dualiseringswetsvoorstel niet voldoende tot uiting kwam. De regering wees er in de reactie op het advies van de Raad van State terecht op

---

50 AB 1997/440.

51 Vgl. Oud 1947, p. 423, waar hij hetzelfde standpunt huldigt ten aanzien van de autoriserende functie van de nationale begroting.

52 HR 8 mei 1877 (*Onverschuldigde Staat*), W 4119.

53 Vgl. Warmelink 1993, p. 54-55.

54 Diamant 2017, p. 79.

55 *Kamerstukken II* 2002/03, 28769, nr. A, p. 1.

dat (het huidige) artikel 189 Gemeentewet voldoende uitdrukking geeft aan de autorisatiefunctie, evenals het woord ‘vaststellen’ uit artikel 191 Gemeentewet dat doet.<sup>56</sup>

Overigens zijn niet alle onderdelen van de begroting voor de autorisatiefunctie van belang. Artikel 189 lid 1 Gemeentewet lijkt vrij onomwonden te bepalen dat alle onderdelen van de begroting autoriserende werking hebben, maar deze op zichzelf logische aanname is onjuist. Dit valt af te leiden uit de aanpassingen die volgens het BBV in de begroting moeten worden aangebracht in het geval van een begrotingswijziging. Zoals gezegd zijn uitgaven van het college op grond van het vereiste van prealabiliteit pas rechtmatig wanneer zij vooraf zijn goedgekeurd door de raad. Dat geldt uiteraard ook voor uitgaven die niet in de initiële begroting zijn opgenomen, maar bij een tussentijdse wijziging op de begroting worden gebracht. Daaruit volgt dat alleen van die onderdelen van de begroting een autoriserende werking uitgaat die bij tussentijdse begrotingswijzigingen aangepast moeten worden. Uit het BBV blijkt dat van alle onderdelen van de begroting alleen het overzicht van baten en lasten op grond van artikel 18 aangepast dient te worden bij een tussentijdse begrotingswijziging. Daarom moet geconcludeerd worden dat alleen van dit onderdeel van de begroting autoriserende werking uitgaat.<sup>57</sup>

Doordat de raad het enige orgaan is dat het college kan machtigen tot het doen van uitgaven, staat het college in een afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van de raad. Het college kan binnen een programma met middelen schuiven om de door de raad vastgestelde effecten te bereiken, maar op het moment dat het college over programmagrenzen heen wil schuiven, en daarmee het maximum overschrijdt van aan een programma toegekende middelen, of wanneer er een verschuiving zou optreden als gevolg van een belangrijke beleidswijziging, dan zal het college voor nieuwe autorisatie bij de raad moeten aankloppen. Deze verhouding tussen raad en college geeft uitdrukking aan het eerste beginsel dat ten grondslag ligt aan de gemeentelijke democratie, namelijk dat het politieke primaat aan de raad toekomt. Een van de meest effectieve manieren waarop het wettelijk kader deze positie van de raad waarborgt, is door te bepalen dat alleen de raad uitgaven mag autoriseren. Immers, zonder autorisatie kunnen er geen middelen worden uitgegeven en zonder middelen kan er geen beleid worden gevoerd. Het autoriseren van uitgaven is daarmee een belangrijke waarborg die ervoor zorgt dat het uiteindelijk de raad is die bepaalt welk beleid gevoerd gaat worden. Deze kijk op de rol van de raad bij het autoriseren van uitgaven is ook terug te vinden in het rapport van de Staatscommissie-Elzinga. Volgens de Staatscommissie is het budgetrecht, waaraan de raad uitdrukking geeft door de begroting vast te stellen, een hoeksteen van die eindverantwoordelijkheid en van de positie van de raad tegenover de andere bestuursorganen.<sup>58</sup> De commissie voegde daaraan toe: ‘[d]e vraag die in het kader van de discussie

56 *Kamerstukken II* 2002/03, 28769, nr. A, p. 2-3.

57 Van der Woude 2011, p. 83-84.

58 Rapport Staatscommissie-Elzinga 2000, p. 231 en p. 364.

over dualisme kan worden gesteld, is of het budgetrecht van de gemeenteraad een principieel andere invulling behoeft. De commissie beantwoordt die vraag ontkennend. Het budgetrecht van de raad is wezenlijk verbonden aan de centrale plaats die de raad als lokale volksvertegenwoordiging in het gemeentelijk bestel inneemt en naar het oordeel van de commissie ook dient in te nemen.<sup>59</sup> Tijdens de parlementaire behandeling van de dualiseringswet onderschreef de regering deze visie. De CDA-fractie had in de Eerste Kamer vragen gesteld over of het mogelijk was in het dualistische stelsel zoals de regering dat voor ogen had wezenlijke bevoegdheden, waaronder die met betrekking tot de begroting en de rekening, op te dragen aan andere organen dan de raad. De regering antwoordde ontkennend: '[e]r is niet overwogen de door de leden van de CDA-fractie genoemde bevoegdheden (...) bij de raad weg te halen, omdat het daarbij (...) om voor de institutionele positie van de raad wezenlijke bevoegdheden gaat, die de raad onmiskenbaar toebehoren. Het ontnemen aan de raad van zulke wezenlijke bevoegdheden zou, anders dan bij de wel over te hevelen bevoegdheden, afbreuk doen aan de grondwettelijke positie van de raad als hoofd van de gemeente.'<sup>60</sup> De standpunten van de staatscommissie en de regering komen erop neer dat ook in een dualistisch systeem alleen de raad uitgaven kan autoriseren. Uit de beschouwing over hoofdstuk 7 van de Grondwet uit 2015, waarin het budgetrecht werd afgeleid uit het hoofdschap van de raad, blijkt dat dit ook het standpunt was van het kabinet-Rutte-II. Kort en goed betekent dit dat de bevoegdheid om de begroting vast te stellen en uitgaven te autoriseren niet aan een ander orgaan kan worden toegekend zonder dat dit principieel zou afdoen aan het politieke primaat van de raad en daarmee aan het eerste beginsel van de gemeentelijke democratie.

### 10.4.3 *Allocatie*

Uit het voorgaande volgt dat de bevoegdheid de begroting vast te stellen van dusdanig gewicht is voor de positie van de raad dat elke wijziging van het wettelijk kader die de raad of de wetgever in staat stelt het budgetrecht aan een ander orgaan toe te kennen, neerkomt op een principiële wijziging van de aard van de gemeentelijke democratie. Daar kan uiteraard toe besloten worden, maar de ambities van burgerbegrotingen kunnen eventueel ook verwezenlijkt worden zonder over te gaan tot zo'n ingrijpende wijziging. De bevoegdheid om de begroting te autoriseren is immers een andere dan de bevoegdheid om te bepalen waaraan welke middelen worden toegekend. Dat laatste behoort tot het terrein van de allocatiefunctie, waar zoals eerder al bleek niet alleen de raad maar ook het college een belangrijke plaats inneemt. Alleen al door het feit dat de raad hier geen exclusieve positie heeft, liggen de institutionele verhoudingen anders. De vraag is dan hoe ze liggen en wat dit betekent voor de ambities van burgerbegrotingen.

---

59 Rapport Staatscommissie-Elzinga 2000, p. 364. Zie ook de kabinetsreactie op het rapport van de Staatscommissie, waarin het kabinet aangaf het eens te zijn met de commissie, *Kamerstukken II* 1999/00, 26800 VII, nr. 42, p. 11.

60 *Handelingen I* 2000/01, 27751, nr. 10b, p. 18.

In (oudere) staatsrechtelijke literatuur over het budgetrecht op *nationaal* niveau is lange tijd discussie gevoerd over de zeggenschap van de regering en het parlement over de inhoud van de rijksbegroting.<sup>61</sup> Buys was van mening dat het budgetrecht niet van nature bij de wetgever thuishoorde: ‘[i]mmers regeling van het gebruik der staatsmiddelen, is uit haren aard eene daad van bestuur, en dus eene daad, welke overal tot het gebied van de uitvoerende macht zoude behooren (...).’<sup>62</sup> De enige reden dat de wetgever toch over het budgetrecht beschikte, was omdat de Grondwet het nu eenmaal bepaalde. Buys trok hieruit de conclusie dat de zeggenschap van het parlement over de inhoud van de begroting beperkt hoorde te zijn en dat de regering een bepaalde vrijheid toe diende te komen. Hij erkende tegelijkertijd dat het parlement de bevoegdheid bezat om de inhoud van de begroting naar haar hand te zetten en dat zijn opvatting daarom vooral theoretisch was.<sup>63</sup> Kranenburg was met Buys van mening dat begroten een daad van uitvoering was, maar vond desondanks dat het budgetrecht weldegelijk van nature bij de wetgever thuishoorde. Hij koppelde het recht namelijk aan het belastingrecht, en dat hoorde volgens hem zonder twijfel bij de wetgever. Hieruit concludeerde Kranenburg dat de zeggenschap van het parlement over de begroting niet alleen in de praktijk onbegrensd was, maar dat het dat ook hoorde te zijn.<sup>64</sup> Oud, ten slotte, meende net als Buys dat begroten een daad van uitvoering was, maar leidde daar vervolgens niet uit af dat de zeggenschap van het parlement beperkt hoorde te zijn.<sup>65</sup> Hij signaleerde maar één belangrijke uitzondering daarop: ‘[v]oor zover de Regering tot het verrichten van bepaalde daden van uitvoering verplicht is, is het parlement gehouden haar de daarvoor benodigde gelden toe te staan.’<sup>66</sup> Poppelaars geeft in haar proefschrift aan dat deze principiële discussie over de aard van begroten en de betekenis daarvan voor de mate van zeggenschap van het parlement over de begroting geen rol van betekenis meer speelt voor het nationale budgetrecht. Tegenwoordig spitst de discussie zich toe op de feitelijke beperkingen waarmee het parlement geconfronteerd wordt bij het vaststellen van de begroting, waarbij de verplichte uitgaven zoals Warmelink die onderscheidt een belangrijke rol spelen.<sup>67</sup>

Een dergelijke discussie over de aard van het budgetrecht en de zeggenschap van verschillende organen over de inhoud van de begroting is in de context van het gemeentelijke niveau tot aan de dualisering nooit gevoerd. Dat is ook wel logisch aangezien tot aan dat moment het gemeentelijke bestuursstelsel op monistische leest geschoeid was. In theorie stelde in dat stelsel de raad de begroting vast, bepaalde hij waaraan middelen zouden worden besteed en voerde het college vervolgens de begroting uit. In de praktijk lag dit natuurlijk wat

61 Voor een uitgebreid overzicht zie Warmelink 1993, p. 94-97 en Poppelaars 2018, p. 85-90.

62 Buys 1883, p. 645.

63 Buys 1883, p. 663: ‘[v]ooreerst heeft zij [het parlement] het middel in handen om de begrootingsposten telkens meer te splitsen en dus de vrijheid van de Regeering allengs nauwer te beperken. Zeker kan zij daarbij veel te ver gaan, maar de bevoegdheid om de grenzen zoo te stellen als zij zal meenen te behooren, kan haar althans niet worden betwist.’

64 Kranenburg 1958, p. 212-213.

65 Oud 1947, p. 426.

66 Oud 1947, p. 426.

67 Warmelink 1993, p. 91; Poppelaars 2018, p. 90-91.

genueanceerder, maar pas met de dualisering werd het ook echt belangrijk de rol van het college bij de vaststelling en invulling van de begroting te expliciteren. Aanleiding daartoe was de scheiding die werd aangebracht tussen de raad en het college en hun rollen binnen het gemeentebestuur. De positie van het college werd verzelfstandigd en alle bestuursbevoegdheden moesten in beginsel bij dat orgaan komen te liggen. Volgens de Handreiking duale begroting (hierna: de Handreiking) had dit voor de inrichting en invulling van de begroting tot logisch gevolg dat deze gedualiseerd zou worden en dat er twee begrotingsdocumenten zouden komen. Enerzijds de programmabegroting, die de raad moest ondersteunen in zijn kaderstellende en controlerende rol, anderzijds de productenraming, die het college moest ondersteunen bij de uitvoerende functie en die ondertussen is vervangen door de uitvoeringsinformatie.<sup>68</sup>

De verhouding tussen de zeggenschap van de raad en de zeggenschap van het college is afhankelijk van de mate van detail die de raad in de begroting moet of mag aanbrengen. Artikel 189 lid 1 Gemeentewet bepaalt dat de raad voor alle taken en activiteiten de bedragen op de begroting brengt die hij daarvoor uittrekt. Dit lijkt te suggereren dat alle uitgaven die met publieke middelen worden gedaan, van de aanschaf van grond onder een voetbalstadion tot de vervanging van een vernielde bloembak, individueel moeten worden goedgekeurd door ze een plaats te geven in de begroting. Dit zou zelfs in de kleinste gemeente tot een zeer onoverzichtelijke begroting leiden en controle ervan praktisch onmogelijk maken. Het is dan ook zeker niet de bedoeling de begroting op deze manier in te vullen. Het andere uiterste, namelijk één programma opnemen met daarin alleen de post ‘het college geeft geld uit aan beleid’, is dan weer veel te grof. Dit botst met de functie van de begroting als kaderstellend document (welk kader in dat geval?) en als document aan de hand waarvan de raad het college ter verantwoording kan roepen (waarover dan?). Daarnaast botst het met het hoofdschap van de gemeenteraad, op grond waarvan de raad de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid dient te bepalen.<sup>69</sup> Juist de raad mag en moet dit doen omdat hij het enige democratisch gelegitimeerde orgaan is van de gemeente. Op het moment dat er maar één algemene post op de begroting zou verschijnen, zouden de hoofdlijnen van het beleid niet meer in de begroting terug te vinden zijn. Daarnaast zou het de facto het college zijn dat die ene post in beleidslijnen zou uitsplitsen, aangezien dit het orgaan is dat de begroting uitwerkt. Dat zou betekenen dat de politieke keuzes, waarvan de dualiseringswetgever wilde dat de raad ze in de begroting tot uitdrukking zou brengen, door het college gemaakt zouden worden. Dit botst principieel met het beginsel dat het gemeentelijk bestuursmodel gedualiseerd is en dat de politieke keuzes gemaakt moeten worden door de gepolitiseerde raad. Het antwoord op de vraag hoeveel detail de raad dan in de begroting moet of mag aanbrengen, zit dus ergens tussen de twee uitersten in van een extreem gedetailleerde en extreem algemene begroting.

---

68 Handreiking duale begroting 2002, p. 11. De handreiking is een document dat door BZK en de VNG werd uitgegeven om gemeenten te helpen bij het opstellen van gedualiseerde begrotingen.

69 Van der Woude 2011, p. 71-72.



Er zijn een aantal redenen te geven waarom de begroting meer gedetailleerd mag zijn. Ten eerste bevat noch de Gemeentewet noch het BBV regels over de mate van detail die de raad in de begroting mag aanbrenge. Op basis van de tekst van deze regelingen kan de raad de begroting zo gedetailleerd maken als hij zelf wil. Een goed voorbeeld waaruit blijkt dat gemeenteraden van deze vrijheid ook gebruikmaken, zijn de begrotingssubsidies. Dit zijn subsidies die worden toegekend aan concrete personen of projecten die rechtstreeks op de begroting worden gebracht. Ten tweede mag de raad op grond van artikel 8 lid 4 BBV het onderdeel baten en lasten van een programma splitsen in een onderdeel voor prioriteiten en een onderdeel voor overig. De Handreiking zegt daarover dat de raad dit kan doen wanneer hij het vaststellen van de begroting op programmaniveau te grof vindt.<sup>70</sup> Ook de Commissie-BBV stelt dat de begroting op een lager niveau dan het programmaniveau kan worden vastgesteld, maar niet lager dan dat van de taakvelden.<sup>71</sup> Ten derde staat in de toelichting bij het BBV dat het voor de autorisatie- en allocatiefunctie van de begroting essentieel is dat deze transparant is: ‘duidelijk moet worden aangegeven waar het geld aan uitgegeven zal worden’.<sup>72</sup> Nu valt er natuurlijk te discussiëren over wat dan als ‘duidelijk’ moet worden gezien, maar een meer gedetailleerde begroting is beter met dit streven te verenigen dan een minder gedetailleerde. Waar dan precies de grens zou moeten liggen op grond van de eis dat de begroting transparant moet zijn, is lastig in algemene zin aan te geven, maar een voorbeeld kan helpen om er een beeld bij de te vormen. In de Handreiking is het volgende schema te vinden:

Tabel 8.1 voorbeeld Handreiking duale begroting.<sup>73</sup>

Onderdelen programma	Kernvragen	Voorbeelden
Maatschappelijke effecten	Wat willen we?	Beperken verontreiniging oppervlaktewater
Producten	Wat gaan we daarvoor doen?	100 aansluitingen op riolering in buitengebied
Uitvoering		Aanleg rioleringen
Input	Wat mag het kosten?	€ 5 miljoen

De Handreiking stelt dat de raad invulling moet geven aan de eerste en derde w-vraag (wat willen we en wat mag het kosten?), waardoor de antwoorden daarop dus terug te vinden zijn in de (openbare) begroting. Het college geeft volgens de Handreiking invulling aan de tweede w-vraag (wat gaan we daarvoor doen?), waardoor het antwoord daarop niet in de begroting is terug te vinden maar in de (in beginsel niet-openbare) uitvoeringsinformatie.<sup>74</sup> Het probleem met deze opzet is dat het doel wel in de begroting genoemd wordt, maar het beleid om dat doel te bereiken niet. Dat verhoudt zich slecht tot de verplichting uit artikel 8 lid 3 sub b BBV om in de programma's aan te geven

70 Handreiking duale begroting 2002, p. 31.

71 Commissie-BBV 2017, p. 7. De Commissie-BBV is ingesteld op basis van artikel 75 BBV en draagt zorg voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV en voor een visie ten aanzien van rechtmatigheid in de controleverklaring van gemeenten.

72 *Stb.* 2003, 27, p. 31.

73 Handreiking duale begroting 2002, p. 18.

74 Handreiking duale begroting 2002, p. 22.

op welke wijze ernaar gestreefd zal worden beleidsdoelen te realiseren. De opzet is des te problematischer omdat de manier waarop het doel bereikt moet worden net zo goed een politieke vraag is waarover de raad en burgers een oordeel zouden moeten kunnen vellen als over de vraag wat het doel van het beleid moet zijn. Moet bijvoorbeeld de verontreiniging van oppervlaktewater tegengegaan worden door middel van het aansluiten van het buitengebied op riolering, of moet er strenger opgetreden worden tegen zwerfafval of moet er meer voorlichting komen? Over al deze verschillende manieren om het doel te bereiken kan men legitiem van mening verschillen. Als de begroting niet alleen een financieel kader maar ook een beleidsdocument moet zijn, zoals de afgelopen decennia meer en meer is benadrukt, en als burgers en andere partijen zich door middel van de begroting moeten kunnen informeren over het gevoerde beleid, dan is het niveau waarop de Handreiking aanraadt de begroting vast te stellen te grof en onduidelijk.<sup>75</sup> De raad moet de ruimte hebben om in de begroting tot uitdrukking te laten komen welke politieke keuzes er gemaakt zijn met betrekking tot de besteding van publieke middelen, ook wanneer die zich op het niveau van de details voordoen. Dit pleit voor een begroting die gedetailleerder is dan de Handreiking aangeeft.

Tegelijkertijd zijn er een aantal redenen te geven waarom de begroting meer algemeen van aard mag zijn. Ten eerste werd met het BBV het uitgangspunt van de CV 95 verlaten dat de begroting een functionele indeling moest hebben. In plaats daarvan moet de begroting worden ingedeeld in programma's die de raad zelf inricht. Het vrijgeven van de begroting was bedoeld om gemeenteraden in staat te stellen beleidsprioriteiten aan te geven en de begroting toe te snijden op situaties en wensen in hun eigen gemeenten.<sup>76</sup> De toelichting bij het BBV stuurt de raad richting het vaststellen van een begroting op hoofdlijnen: '[g]ezien de noodzaak van het behouden van een goed overzicht door provinciale staten en de raad ten einde hun taken goed te vervullen, is het van belang dat er een beperkt aantal programma's wordt geformuleerd. Te veel detail maakt dat het inzicht benodigd voor de kaderstellende rol wordt vertroebeld.'<sup>77</sup> In de Handreiking staat in wezen hetzelfde: '[h]et dualistische stelsel vereist een raad die bereid is details te laten voor wat ze zijn en te sturen op het niveau van de programma's en de maatschappelijke resultaten die daarbij zijn bepaald.'<sup>78</sup> Ook Minister De Vries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stuurde ten tijde van de parlementaire behandeling van de dualiseringswet aan op het vaststellen van een begroting op hoofdlijnen: 'door goed gebruik van de begroting te maken kan de raad dwingende kaders stellen aan het college, zonder te vervallen in detaillistische medebesturing'.<sup>79</sup> Daarnaast kan ook op grond van artikel 8 lid 4 BBV, waarin staat dat de raad het onderdeel baten en lasten van een programma kan splitsen in een onderdeel voor prioriteiten en een onderdeel voor overig, worden betoogd dat de raad een meer algemene begroting

---

75 *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, nr. 3, p. 64 en p. 155-156; *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 42.

76 *Stb.* 2003, 27, p. 22.

77 *Stb.* 2003, 27, p. 54.

78 Handreiking *duale begroting* 2002, p. 22.

79 *Handelingen I* 2001/02, 27751, p. 1053.

mag vaststellen. Het betreft hier een discretionaire bevoegdheid waarvan de raad niet verplicht is gebruik te maken. De raad kan er zodoende voor kiezen niet expliciet in de begroting aan te geven welk beleid prioriteit heeft.

De tweede reden waarom een meer algemene begroting mag worden vastgesteld, valt af te leiden uit de recente wijziging van het BBV uit 2016 waarbij de door het college vast te stellen productenraming is vervangen door de vaststelling van uitvoeringsinformatie aan de hand van bij ministeriële regeling bepaalde taakvelden.<sup>80</sup> Zoals gezegd, worden de door de raad vastgestelde programma's in taakvelden verder uitgewerkt. Voorheen was het college bij het opstellen van de productenraming alleen gebonden aan eisen die voortvloeien uit zijn verantwoordingsplicht richting de raad. Het college moest er bijvoorbeeld voor zorgen dat de uitvoering van bepaalde kwaliteit was en dat de in de begroting geformuleerde maatschappelijke effecten konden worden gerealiseerd. Dat veronderstelde dat de producten tot op bepaalde hoogte geobjectiveerd moesten zijn om resultaten te kunnen meten, bijvoorbeeld door doelstellingen te formuleren naar tijd, geld en kwaliteit.<sup>81</sup> Deze vereisten gelden nog steeds, maar sinds 2016 is daar het verplichte gebruik van de taakvelden bijgekomen. Het voorschrijven van de taakvelden heeft op het eerste gezicht geen gevolgen voor de positie van de raad bij het vaststellen van de begroting. Het zijn immers vormvoorschriften die aan het college worden opgelegd. Bij nader inzien lijkt het echter toch een soort afbakening te vormen voor de mate van detail die de raad in de begroting behoort aan te brengen. Als de raad de programma's namelijk op een gedetailleerder niveau vaststelt dan dat van de taakvelden, dan is hij feitelijk op het terrein van het college aan het werk en dat is niet de bedoeling. Het opstellen van de uitvoeringsinformatie, waaronder ook de verdeling van middelen over de taakvelden valt, moet immers door het college worden gedaan op grond van artikel 186 lid 2 sub a Gemeentewet. De taakvelden kunnen in die zin worden beschouwd als een ondergrens voor de mate van detail die programma's van de raad behoren te bevatten.

Naast het opleggen van een bepaalde mate van detail kan de verplichting voor het college om bij het opstellen van uitvoeringsinformatie bepaalde taakvelden te gebruiken overigens nog een (wellicht onbedoeld) effect hebben. De minister schreef in de toelichting bij de ministeriële regeling waarin de taakvelden zijn vastgelegd dat zij geen invloed hebben op de indeling van de programmabegroting.<sup>82</sup> Strikt genomen is dat waar. De raad blijft qua inhoud en vorm vrij bij het opstellen van de programma's. Tegelijkertijd wordt de conceptbegroting opgesteld door het college, die na het vaststellen van de begroting de daarin opgenomen programma's zal moeten uitwerken aan de hand van verplicht voorgeschreven taakvelden. Het college kan geneigd zijn bij het aanleveren van de conceptbegroting en de inrichting van de programma's alvast voor te sorteren op de taakvelden die hij verplicht moet gebruiken bij

---

80 *Stb.* 2016, 101.

81 Dölle en Elzinga 2004, p. 561.

82 *Stcrt.* 2016, 20622, p. 12.

de uitwerking daarvan. Van de taakvelden kan daardoor een soort sturende werking uitgaan bij het opstellen van de programma's. Of dit effect zich ook daadwerkelijk voordoet, is niet te zeggen. Als het zich voordoet, lijken de gevolgen voor de inrichting van de programma's (en daarmee de positie van de raad) in ieder geval erg mee te vallen. Zoals gezegd zijn de meeste taakvelden namelijk behoorlijk algemeen geformuleerd en mag een taakveld aan meerdere programma's worden toebedeeld. Dit betekent dat de raad zich bij het inrichten van de programma's weinig zorgen zal hoeven te maken over de vraag of zij wel in te vullen zijn met behulp van de taakvelden.<sup>83</sup> Hij zal dan ook naar hartenlust wijzigingen kunnen aanbrengen in programma's van conceptbegrotingen waar hij het niet mee eens is.

Met betrekking tot de allocatie van middelen en de institutionele verhouding op dat terrein tussen de raad en het college kan op basis van het voorgaande dan het volgende geconcludeerd worden. Voor de raad is de begroting met de loop der jaren een steeds belangrijker beleidsinstrument geworden. Het in de begroting toekennen van middelen aan beleid is een van de meest effectieve manieren om invulling te geven aan zijn positie als primair beleidsbepalend orgaan.<sup>84</sup> Deze positie kan de raad niet ontnomen worden zonder dat er sprake is van spanning met het beginsel dat hij het politieke primaat heeft. Ook kan hem deze positie niet ontnomen worden zonder dat er spanning optreedt met het beginsel dat er een scheiding bestaat tussen de positie van de gepolitiseerde raad en het geprofessionaliseerde college. Op het moment dat de raad namelijk geen beleid meer in de begroting kan vastleggen, mist hij een belangrijk instrument om zijn gepolitiseerde positie tot uitdrukking te brengen en komen politieke keuzes in de praktijk te liggen bij een niet-politiek orgaan. Dit betekent bijvoorbeeld dat de raad niet één grote post 'het college geeft geld uit aan beleid' op de begroting kan opvoeren omdat daarmee geen beleid in de begroting zelf is vastgelegd. Over de mate van detail die de raad dan verplicht in de begroting moet aanbrengen, is het wettelijk kader niet eenduidig. De wetgever en de regering hebben met en sinds de dualisering aangestuurd op een begroting waarin de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid zijn vastgelegd. Dit wringt enigszins met de eis dat uit de begroting moet blijken aan welk beleid geld wordt uitgegeven. Artikel 8 lid 3 sub b BBV bepaalt bijvoorbeeld dat elk programma in het programmaplan de wijze bevat waarop ernaar gestreefd zal worden de maatschappelijke effecten van het programma te verwezenlijken. Op basis daarvan zou de raad in de begroting iets gedetailleerder moeten aangeven hoe de beleidsdoelen verwezenlijkt moeten worden. Een begroting op hoofdlijnen geeft het college meer ruimte voor een eigen invulling van het beleid, een gedetailleerde begroting minder. Met de institutionele verhoudingen is een iets gedetailleerdere begroting beter te verenigen. De vraag hoe bepaalde

---

83 De raad hoeft zich hier eigenlijk überhaupt geen zorgen over te maken omdat het een kwestie van uitvoering is die nu eenmaal op het bord van het college ligt. Toch zadelt een redelijke raad het college niet op met een onuitvoerbare begroting, of dat nu zijn oorzaak vindt in een disbalans tussen inkomsten en uitgaven of in programma's die niet in taakvelden zijn te bevatten.

84 *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3, p. 49; Handelingen I 2001/02, 27751, p. 1053.*

doeleinden gerealiseerd moeten worden is immers vaak een politieke vraag, waarbij de raad als gepolitiseerd orgaan betrokken hoort te zijn. Dat geldt te meer omdat burgers zich een mening moeten kunnen vormen over het te voeren beleid, waarvoor de openbare begroting en de openbare behandeling daarvan een betere mogelijkheid biedt dan de in beginsel niet-openbare uitvoeringsinformatie. De institutionele verhoudingen stellen tegelijkertijd wel grenzen aan de gedetailleerdheid van de begroting. De raad mag incidenteel zeer concrete uitgaven in de begroting opnemen, zoals blijkt uit het bestaan van begrotingssubsidies, maar de wetgever heeft duidelijk gemaakt dat de allocatie van middelen onder het niveau van de taakvelden in beginsel voorbehouden is aan het college. Het college moet als dagelijks bestuur de ruimte hebben om met behulp van de begroting te besturen en het door de raad vastgestelde beleid te realiseren. De zeggenschap van het college kan zich daarbij nooit verder uitstrekken dan tot boven het niveau van de taakvelden. Dat blijkt enerzijds uit het gegeven dat de uitvoeringsinformatie, op basis waarvan het college invloed heeft op de allocatie van middelen, een uitwerking is van de programma's die door de raad moeten worden vastgesteld. Anderzijds blijkt het uit het gegeven dat het college alleen binnen programma's mag schuiven met middelen, en dan alleen nog onder de voorwaarde dat de verschuiving nodig is om door de raad bepaalde beleidseffecten te realiseren.

De wijze waarop het wettelijk kader uitdrukking geeft aan de allocatiefunctie heeft een aantal gevolgen voor de vraag in hoeverre de ambities van burgerbegrotingen gefaciliteerd kunnen worden. Allereerst is er een wijziging van het wettelijk kader nodig om burgerbegrotingen überhaupt juridische zeggenschap te kunnen laten uitoefenen over de verdeling van publieke middelen. De bevoegdheden die daarvoor aangewend worden, kunnen namelijk niet door de bevoegde organen worden gedelegeerd. Burgerbegrotingen kunnen onder het huidige recht al wel in een adviserende capaciteit betrokken worden, zoals het voorbeeld van Breda Begroot illustreert. Mocht men dan over willen gaan tot het institutionaliseren van juridische zeggenschap voor burgerbegrotingen, dan dient bij de wijze waarop dat gebeurt eerst rekening gehouden te worden met het tweede fundamentele beginsel van de gemeentelijke democratie, namelijk de gedualiseerde verhoudingen tussen vertegenwoordiging en bestuur. Deze gedualiseerde verhoudingen treden met betrekking tot de verdeling van publieke middelen sterk op de voorgrond doordat de terreinen waarop de raad en het college actief zijn in beginsel van elkaar zijn afgebakend. De raad brengt in de begroting de politieke keuzes ten aanzien van het gemeentelijk beleid tot uitdrukking door daaraan middelen toe te kennen, terwijl het college in de uitvoeringsinformatie deze keuzes op een lager allocatieniveau uitwerkt in concreet beleid. Beide organen wenden hun allocerende bevoegdheden daarbij voor verschillende taken aan. Voor de raad is het een middel om kaders te stellen, het beleid te normeren, en controle te organiseren van de uitvoering van het beleid. Voor het college is het een middel om te besturen. Deze functies zijn in algemene zin door de gemeentewetgever in 2002 van elkaar gescheiden. Een wetswijziging die het mogelijk zou maken voor burgerbegrotingen om op zowel het terrein van de raad als het terrein van het college tegelijkertijd actief te zijn, zou er in feite op neerkomen dat

ook de functies die de begroting en de uitvoeringsinformatie voor de raad en het college vervullen, gecombineerd zouden worden. Een dergelijke wijziging zou een principiële wijziging van het wettelijk kader inhouden omdat het af zou doen aan het tweede beginsel dat ten grondslag ligt aan de gemeentelijke democratie.

Dat een bevoegde burgerbegroting die tegelijkertijd op het terrein van de raad als het college actief is alleen mogelijk is nadat het wettelijk kader principieel gewijzigd is, is niet de enige conclusie die ten aanzien van de allocatiefunctie getrokken kan worden. Ook een wijziging die een burgerbegroting bevoegd zou maken op het allocatieniveau van de raad middelen aan beleid toe te kennen, zou een principiële wijziging van het wettelijk kader inhouden. Een dergelijke wijziging zou namelijk een einde maken aan de exclusieve positie van de raad om met behulp van de begroting de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid te bepalen. Het nut van de begroting als instrument voor de raad om niet alleen formeel maar ook materieel deze hoofdlijnen te bepalen, neemt daardoor af. Op zijn beurt doet dat weer af aan het eerste beginsel dat ten grondslag ligt aan de gemeentelijke democratie dat aan de raad het politieke primaat toekomt.

Burgerbegrotingen die op het niveau beneden de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid actief (willen) zijn, begeven zich op het terrein van het college. Dit is het aangewezen orgaan om de begroting uit te werken door in de uitvoeringsinformatie middelen toe te kennen aan concrete taken en activiteiten. Aan de keuze van de wetgever om het college hiermee te belasten, ligt een praktische reden ten grondslag. Het college beschikt over de kennis, informatie en organisatiekracht om te zorgen dat de begroting op zo'n manier wordt uitgewerkt dat er op een doelmatige en doeltreffende wijze bestuurd kan worden. Het is het soort werk waarvan Thorbecke al meende dat het beter aan het college kon worden overgelaten dan aan de raad. Die zienswijze is terug te vinden in de wijze waarop de dualisering de taken tussen de raad en het college verdeelde met betrekking tot de allocatie van middelen. Een wetswijziging die bewerkstelligt dat burgerbegrotingen op dit niveau bevoegd worden middelen te verdelen, is geen wijziging van principiële aard. Het heeft uiteraard gevolgen voor de positie van het college als dagelijks bestuur van de gemeente, maar het verandert niets aan de aard van de gemeentelijke democratie omdat het niet raakt aan een van de beginselen die daaraan ten grondslag liggen. De positie van het college bij de verdeling van middelen is daarnaast niet grondwettelijk verankerd, zoals dat wel het geval is bij de raad. Betrokkenheid van burgerbegrotingen bij dit niveau van alloceren van middelen zou daarom door de gewone wetgever geïnstitutionaliseerd kunnen worden.

#### 10.4.4 *Controle en verantwoording*

De derde en laatste begrotingsfunctie die hier behandeld wordt, is de controle- en verantwoordingsfunctie. Betrokkenheid bij deze functie staat niet op de agenda van burgerbegrotingen, maar hun wens om invloed op de inhoud van de begroting te hebben, kan er wel effect op hebben. De (financiële) controle van het bestuur is namelijk via de jaarstukken gekoppeld aan de begroting. Omdat in hoofdstuk acht al uitgebreid op de controlerende functie van de raad is ingegaan, zal hier slechts kort bij dit onderwerp worden stilgestaan.

De begroting vervult een controle- en verantwoordingsfunctie doordat hij de basis vormt voor de jaarstukken, die weer ten grondslag liggen aan verschillende vormen van controle en verantwoording. Artikel 24 BBV geeft aan dat de jaarstukken bestaan uit het jaarverslag en de jaarrekening. Het jaarverslag vormt het spiegelbeeld van de beleidsbegroting en bestaat uit de programmaverantwoording en de paragrafen. De jaarrekening vormt het spiegelbeeld van de financiële begroting en bestaat uit (a) het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening en de toelichting, (b) de balans en de toelichting, (c) de bijlage met de verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen en (d) een bijlage met het overzicht van de gerealiseerde baten en lasten per taakveld.

De controlefunctie van de begroting komt tot uitdrukking in het rechtmatigheidsonderzoek van de accountant. Op grond van artikel 213 lid 2 Gemeentewet is deze belast met het controleren van de jaarrekening. Omdat deze het spiegelbeeld vormt van de financiële begroting, betekent zeggenschap over de inhoud van de begroting automatisch ook invloed op de inhoud van de jaarrekening en daarmee op de materie op basis waarvan de accountant zijn onderzoek verricht. Andere controleurs op gemeentelijk niveau zoals de raad en de rekenkamer kunnen uiteraard ook controle verrichten op basis van de jaarstukken, waarvoor dan dezelfde redenering zou gelden.

De verantwoordingsfunctie van de begroting komt tot uitdrukking in het debat dat in de raad wordt gehouden naar aanleiding van de jaarstukken. Het college is op basis van artikel 197 lid 1 Gemeentewet verplicht elk jaar aan de raad (financiële) verantwoording af te leggen onder overlegging van de jaarstukken. Het college dient in dat kader op grond van artikel 25 lid 2 BBV in de programmaverantwoording per programma inzicht te bieden in (a) de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd, (b) de wijze waarop getracht is de beoogde maatschappelijke effecten te bereiken en (c) de gerealiseerde baten en lasten. Zeggenschap over de inhoud van de begroting betekent daarmee automatisch invloed op de materie waarover het college verantwoording dient af te leggen.

Door de koppeling tussen de begroting en de jaarstukken kunnen burgerbegrotingen wanneer zij invloed uitoefenen op de inhoud van de begroting ook invloed hebben op het controle- en verantwoordingsproces dat op basis daarvan plaatsvindt. De vraag is dan of dit schuurt met de institutionele

posities van en verhoudingen tussen de raad en het college. Kort en goed is het antwoord op deze vraag: nee. Zoals in hoofdstuk acht bleek, is de controlerende functie van de raad op veel meer (bevoegdheden) gefundeerd dan alleen het controleren van het college aan de hand van de jaarstukken. Het is daarvoor een belangrijk instrument, maar het staat de raad altijd vrij om het college op andere wijzen en op andere inhoud te controleren. Anders gezegd: invloed op de jaarstukken betekent niet automatisch dat alleen op de inhoud daarvan gecontroleerd wordt. Dit is het kenmerkende verschil met de allocatiefunctie. Op het moment dat burgerbegrotingen kunnen bepalen waaraan middelen worden besteed, betekent dit dat die middelen niet meer ergens anders aan kunnen worden uitgegeven. Controle kan daarentegen zoals eerder bleek niet worden aangemerkt als een schaars goed. Er kan, in ieder geval in theorie, altijd meer en op andere onderwerpen gecontroleerd worden. Voor het afleggen van verantwoording geldt in wezen hetzelfde. Invloed op de inhoud van de begroting stuurt de materie waarover het college verantwoording aflegt aan de raad aan de hand van de jaarstukken. Tegelijkertijd heeft het college op basis van artikel 169 lid 1 Gemeentewet een bredere verantwoordingsplicht waarvan de werking niet op de een of andere manier doorkruist wordt door de manier waarop het college verantwoording moet afleggen over het financiële beleid. Het college kan altijd op andere manieren verantwoording afleggen en de raad kan daar altijd om vragen. Kortom, de ambities van burgerbegrotingen om met middelen op de begroting te willen schuiven, kunnen gevolgen hebben voor de controle- en verantwoordingsfunctie van de begroting, maar dit zijn geen gevolgen die de institutionele positie van de raad en het college wezenlijk aantasten.

## 10.5 Mogelijkheden binnen het wettelijk kader

Als burgerbegrotingen over eigen bevoegdheden zouden beschikken, zou dit hen de meeste garantie bieden dat zij zelfstandig zouden kunnen besluiten tot een alternatieve verdeling van publieke middelen over gemeentelijk beleid. In paragraaf 10.3.1 bleek echter dat het huidige wettelijke kader geen ruimte biedt voor de overdracht van die bevoegdheden die voor het realiseren van de ambities van burgerbegrotingen gebruikt zouden kunnen worden. In paragraaf 10.4 bleek verder dat wijzigingen van het wettelijk kader om dit wel mogelijk te maken in het geval van de bevoegdheid van de raad neerkomt op een principiële wijziging van de aard van de gemeentelijke democratie. In het geval van de bevoegdheid van het college zou een aanpassing van het wettelijk kader stuiten op praktische bezwaren en zouden er gevolgen zijn voor de positie van het college als dagelijks bestuur, maar het zou geen wijziging betekenen van de aard van de gemeentelijke democratie. Anders dan dat het college beschikt over de kennis, informatie en organisatiekracht die nodig is om de begroting uit te werken, is er immers op grond van de beginselen van de gemeentelijke democratie geen bijzondere reden om dit aan het college over te laten.

Eigen bevoegdheden bieden burgerbegrotingen weliswaar de meeste garantie voor het bereiken van hun doelstellingen, maar burgerbegrotingen kunnen zoals



gezegd ook in het huidige wettelijke kader al betrokken worden bij het verdelen van publieke middelen. De raad en het college kunnen zich immers altijd van advies laten voorzien en het wettelijk kader regelt vrij weinig over hoe de raad en het college tot een invulling van de begroting en de uitvoeringsinformatie moeten komen. Er zijn veel verschillende manieren te bedenken hoe het advies van een burgerbegroting in het besluitvormingsproces van de raad en/of het college geïncorporeerd zou kunnen worden. Hierna worden er vier beschreven, waarvan er twee zien op het allocatieniveau van de raad en twee op het allocatieniveau van het college.

#### *10.5.1 Betrokkenheid van burgerbegrotingen bij het allocatieniveau van de raad*

De eerste manier om betrokkenheid van burgerbegrotingen te organiseren in het begrotingsproces, is door hen te laten adviseren vóór de vaststelling van de conceptbegroting. De mogelijkheid hiertoe is in feite al vastgelegd in het wettelijk kader. Nadat het college aan de raad de conceptbegroting en de overige in artikel 190 lid 1 Gemeentewet genoemde stukken heeft aangeboden, worden deze op grond van artikel 190 lid 2 Gemeentewet voor eenieder ter inzage gelegd en algemeen verkrijgbaar gesteld. Van de terinzagelegging en verkrijgbaarstelling wordt ook openbaar kennisgegeven. De raad mag op grond van artikel 190 lid 3 Gemeentewet pas minimaal twee weken na de openbare kennisgeving over de ontwerpbegroting beraadslagen. In die twee weken zou een burgerbegroting de tijd hebben om een of meerdere bijeenkomsten te organiseren over de inhoud van de conceptbegroting en aanbevelingen tot aanpassing daarvan te doen aan de raad. Het advies zou ook eerder in het begrotingsproces verstrekt kunnen worden aan het college wanneer dit orgaan bezig is met het opstellen van de conceptbegroting. Voor burgerbegrotingen is het dan wel nodig dat er een voldoende concreet document ligt waar men mee aan de slag kan. Bij deze manier van werken, moet men rekening houden met twee beperkingen. Allereerst is de potentiële invloed van burgerbegrotingen beperkt tot het niveau waarop de raad de begroting vaststelt, aangezien zij in deze opzet aan de slag gaan met de conceptbegroting. Zoals eerder uit de analyse van de allocatiefunctie bleek, is dat een niveau waarop middelen aan vrij algemene doelstellingen worden toegekend. In de regel strekt de toedeling van middelen door de raad zich niet verder uit dan het niveau van de taakvelden en worden de concrete activiteiten en uitgaven pas door het college vormgegeven nadat de begroting is vastgesteld. Burgerbegrotingen die betrokken willen zijn bij de allocatie van middelen op een lager niveau dan waarop de raad de begroting vaststelt, hebben bij deze manier van werken dus het nakijken. Daarnaast zijn burgerbegrotingen in deze benadering aan dezelfde procedurele bepalingen gebonden als waaraan de raad en het college zich moeten houden.<sup>85</sup> De belangrijkste daarvan is het vereiste van periodiciteit en het daaraan gekoppelde artikel 191 lid 2 Gemeentewet. Volgens dit artikel moet

---

85 Zie paragraaf 10.3.2.

de vastgestelde begroting in ieder geval vóór 15 november voorafgaand aan het nieuwe begrotingsjaar worden toegestuurd aan gedeputeerde staten. Aangezien de begrotingsbehandeling pas echt goed van start kan gaan wanneer de resultaten van het voorgaande begrotingsjaar aan de hand van de jaarstukken besproken zijn, wat meestal vlak voor het zomerreces is, hebben burgerbegrotingen weinig tijd om op- of aanmerkingen bij de conceptbegroting te plaatsen. Het gebrek aan tijd is niet bevorderlijk voor een goed begrip van de begrotingssystematiek en goede onderbouwing van de eigen voorstellen.

De tweede manier om betrokkenheid van burgerbegrotingen te organiseren in het begrotingsproces, is door hen te laten adviseren ná de vaststelling van de begroting. De raad heeft op grond van artikel 192 Gemeentewet de bevoegdheid de begroting te wijzigen tot het einde van het desbetreffende begrotingsjaar. Dit zou de raad kunnen doen naar aanleiding van een advies van een burgerbegroting. Het voordeel van deze werkwijze is dat burgerbegrotingen meer tijd hebben om hun advies voor te bereiden dan bij de eerste werkwijze. Het nadeel is dat de werkwijze dieper ingrijpt in het begrotingsproces. In het geval dat de raad het advies overneemt, moet namelijk niet alleen de begroting zelf aangepast worden, maar ook de daarop gebaseerde uitvoeringsinformatie en de meerjarenraming van de drie op het begrotingsjaar volgende jaren.<sup>86</sup> Ook ligt het in de lijn der verwachting dat lopende processen bij een wijziging verstoord worden, waardoor het moeilijker wordt de begroting doelmatig en doeltreffend uit te voeren. Daarnaast leiden grootschalige wijzigingen van de begroting lopende het begrotingsjaar tot onzekerheid, wat botst met het karakter van de begroting als instrument van planning en controle voor de gemeentelijke huishouding.<sup>87</sup> Al met al moet deze werkwijze daarom als weinig aantrekkelijk worden beschouwd.

#### 10.5.2 *Betrokkenheid van burgerbegrotingen bij het allocatieniveau van het college*

De derde manier om betrokkenheid van burgerbegrotingen te organiseren in het begrotingsproces, is door hen te laten adviseren over de verdeling van middelen in de uitvoeringsinformatie. Zoals gezegd worden hierin de hoofdlijnen van het beleid die de raad in de begroting vastlegt, vertaald naar concrete taken en activiteiten. Door de raad wordt per programma een maximum aan middelen toegekend, waarna het college de middelen verder verdeelt over verschillende taakvelden. Bij het verdelen van middelen moet het college ervoor zorgen dat de beleidsdoelstellingen die de raad in de begroting formuleert, behaald kunnen worden, maar binnen programma's is het college verder in beginsel vrij om te schuiven met middelen. Pas als het programmamaximum wordt overschreden of als de verschuiving van middelen het gevolg is van een belangrijke beleidswijziging dient er opnieuw goedkeuring van de raad te worden gevraagd.

---

<sup>86</sup> Artikel 190 lid 1 Gemeentewet.

<sup>87</sup> Bonnema e.a., *Gemeentefinanciën* 2001, p. 96.

Het college kan ervoor kiezen zich door een burgerbegroting te laten adviseren over de verdeling van middelen binnen programma's. Voor het college is het dan wel zaak te zorgen dat burgerbegrotingen over voldoende kennis, informatie en organisatiekracht beschikken om de begroting zo uit te werken dat er op een doelmatige en doeltreffende wijze bestuurd kan worden. Dat blijft immers de taak van het college, waarvoor het door de raad verantwoordelijk kan worden gehouden. Aan deze werkwijze zitten daarnaast bepaalde nadelen vast. De belangrijkste daarvan is dat burgerbegrotingen niet over programmagrenzen heen mogen schuiven met middelen. In de meeste gemeenten zijn programma's thematisch georganiseerd, bijvoorbeeld voor sport en recreatie, zorg en werkgelegenheid. Via deze werkwijze kunnen burgerbegrotingen niet besluiten om middelen te verschuiven van het programma 'werkgelegenheid' naar het programma 'zorg' zonder dat het college op zijn beurt moet aankloppen bij de raad. Burgerbegrotingen zouden daardoor wel de accenten binnen programma's kunnen verleggen, maar niet tussen programma's.

De vierde en laatste manier om betrokkenheid van burgerbegrotingen te organiseren in het begrotingsproces zonder het wettelijk kader te wijzigen, kan aan het grootste nadeel van de derde manier tegemoetkomen. Burgerbegrotingen zijn bij deze vierde werkwijze actief op het allocatieniveau van het college, maar om succesvol te zijn, vergt het tevens een aanpassing van de manier waarop de raad doorgaans programma's inricht. Zoals gezegd zijn deze meestal thematisch vormgegeven. De raad is echter vrij bij de inrichting van programma's, waardoor hij er ook voor kan kiezen de programma's niet thematisch maar geografisch (of territoriaal) in te richten. De gemeente zou dan in de begroting worden opgedeeld in wijken of gebiedsdelen. In het voorbeeld van Breda Begroot zouden er dan aparte programma's zijn voor de wijk Princenhage en voor het dorp Prinsenbeek, waarin elk programma alle middelen bevat die in die wijk of dat gebiedsdeel worden besteed. Op deze wijze zouden er per gebiedsdeel burgerbegrotingen kunnen worden georganiseerd waarvan de deelnemers wel met middelen tussen thema's kunnen schuiven zonder tussenkomst van de raad. De beperking die dan geldt is dat er niet met middelen kan worden geschoven tussen gebiedsdelen. Dit zou in grote steden wellicht tot wat arbitraire situaties kunnen leiden, maar voor landelijke gemeenten met verschillende afzonderlijke kernen is het idee zo gek nog niet. Wel is het zo dat ook hier de positie van de raad nog één belangrijke beperking met zich meebrengt. De raad is als gepolitiseerd orgaan verplicht de politieke keuzes die in de raad ten aanzien van het gemeentelijk beleid zijn gemaakt tot uitdrukking te brengen in de begroting. Dat betekent dat de raad niet zomaar een zak met geld kan toekennen aan de verschillende in programma's georganiseerde gebiedsdelen. Dan worden er immers geen middelen toegekend aan beleid, maar aan gebiedsdelen. Enige materiële sturing dient er daarom van de raad uit te gaan. Dat kan de raad doen door op grond van artikel 8 lid 4 BBV de middelen per programma onder te verdelen in baten en lasten voor prioriteiten en voor overig. Daarmee kan de raad middelen toewijzen aan materiële beleidsterreinen, waarbij te verdedigen valt dat burgers voor een verschuiving alleen toestemming van de raad nodig hebben wanneer zij willen schuiven met middelen van posten die door de raad als prioriteit zijn aangemerkt. De posten die als prioriteit zijn aangemerkt,

zijn namelijk de posten waarin de raad de politieke keuzes tot uitdrukking laat komen. Verder zou het college de wensen van burgerbegrotingen kunnen verwerken.

### 10.5.3 *Een kanttekening*

Bovenstaande werkwijzen zijn voorbeelden van hoe burgerbegrotingen eventueel bij het begrotingsproces betrokken kunnen worden. Het minst ingrijpend voor dat proces zijn de eerste en derde werkwijze. De tweede en vooral de vierde werkwijze vergen behoorlijke offers aan de kant van het gemeentebestuur. Gezien de inspanningen die vereist zijn, is het des te belangrijker nog één belangrijke kanttekening te plaatsen bij de betrokkenheid van burgerbegrotingen bij het begrotingsproces. In de begroting worden weliswaar middelen toegekend aan bepaald beleid, maar het is niet gebruikelijk dat dat beleid ook tijdens de begrotingsbehandeling voor het eerst geformuleerd wordt. De begroting is eerder een neerslag van langetermijnbeleid dat in andere documenten is vastgelegd, zoals raadsvisies, coalitieakkoorden en meerjarenramingen.<sup>88</sup> Wat de Handreiking daarover zegt is typerend: '[d]e begroting in het najaar is in belangrijke mate de formalisering voor een jaar van de meerjarenbegroting'<sup>89</sup>. Uiteraard is het zo dat beleid dat bijvoorbeeld in het collegeprogramma is geformuleerd simpelweg niet kan worden uitgevoerd zonder dat daar in de begroting middelen voor worden vrijgemaakt, maar in de praktijk houdt de raad zich bij het toekennen van middelen aan de afspraken die in het collegeprogramma en andere documenten zijn gemaakt. Daarom is de begroting misschien niet het meest logische startpunt als men burgers invloed wil geven op het gemeentelijk beleid. Feit is namelijk dat de begroting als document waarin keuzes over het langetermijnbeleid van de gemeente worden gemaakt in de praktijk van ondergeschikt belang is ten opzichte van andere documenten. Daarbij geldt ook dat slechts een klein percentage van de middelen op de begroting ieder jaar vrij te besteden is doordat de gemeente aan wettelijke en lange termijn verplichtingen moet voldoen. Het is daarom feitelijk onmogelijk om van het ene op het andere jaar flink met middelen op de begroting te schuiven zonder dat bepaalde verplichtingen onder druk komen te staan. Deze overwegingen zouden moeten worden meegenomen bij de keuze om al dan niet een burgerbegroting te organiseren die men ook daadwerkelijk invloed wil geven.

## 10.6 **Conclusie**

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de vraag of het wettelijk kader de ambities van burgerbegrotingen faciliteert dan wel frustreert en of een eventuele wijziging van het kader een praktische of principiële aanpassing

---

<sup>88</sup> De meerjarenraming moet elk jaar op grond van artikel 190 lid 1 Gemeentewet verplicht worden opgesteld voor de drie op het begrotingsjaar volgende jaren.

<sup>89</sup> Handreiking duale begroting 2002, p. 19-20.

zou inhouden gezien vanuit de beginselen die ten grondslag liggen aan de gemeentelijke democratie. De eerste belangrijke (voor de hand liggende) conclusie is dat burgerbegrotingen op dit moment niet bevoegd kunnen worden gemaakt zelfstandig te besluiten over de verdeling van middelen over gemeentelijk beleid. Noch de bevoegdheid van de raad uit artikel 189 lid 1 Gemeentewet noch de bevoegdheid van het college uit artikel 186 lid 2 sub a Gemeentewet jo. artikel 66 BBV kan namelijk aan hen worden gedelegeerd. De tweede belangrijke conclusie is dat het verbod om de bevoegdheid uit artikel 189 lid 1 Gemeentewet te delegeren niet kan worden opgeheven zonder dat dit een principiële wijziging vormt van de gemeentelijke democratie. De bevoegdheid uit artikel 189 lid 1 Gemeentewet bepaalt de positie van de raad bij de autorisatie- en allocatiefunctie en vormt een belangrijke uitdrukking van het politieke primaat van de raad en van de positie van de raad als gepolitiseerd orgaan in een gedualiseerd gemeentelijk bestuursmodel. Het budgetrecht stelt de raad namelijk in staat om in de begroting formeel en materieel de politieke keuzes vast te leggen die hij heeft gemaakt over het gemeentelijk beleid. Het wettelijk kader kan wel zonder principiële gevolgen worden gewijzigd om delegatie mogelijk te maken van de bevoegdheid van het college om de uitvoeringsinformatie op te stellen. Aan het huidige verbod daarop ligt namelijk een praktische reden ten grondslag. Het college beschikt als dagelijks bestuur over de kennis, informatie en organisatiekracht om de begroting doelmatig en doeltreffend uit te voeren om zo de beleidsdoelen te realiseren die de raad in de begroting formuleert. Op het moment dat een burgerbegroting in dezelfde positie kan worden gebracht als het college, is er geen principiële reden dat het wettelijk kader niet zo gewijzigd zou mogen worden dat de uitwerking van de begroting door een burgerbegroting zou kunnen worden verricht. De derde belangrijke conclusie is dat een wijziging van het wettelijk kader die een burgerbegroting in staat zou stellen om middelen over beleid te verdelen op zowel het allocatieniveau van de raad als van het college, ook neer zou komen op een principiële wijziging. Een dergelijke wijziging doet namelijk af aan het tweede beginsel van de gemeentelijke democratie dat er een scheiding bestaat tussen een beleidsbepalend gepolitiseerd orgaan en een geprofessionaliseerd besturend orgaan.

Mocht men het wettelijk kader zo willen wijzigen dat burgerbegrotingen bevoegd kunnen worden gemaakt zelfstandig te besluiten over de verdeling van middelen over gemeentelijk beleid, dan dient er nog rekening gehouden te worden met enkele andere (organisatorische) beperkingen die besloten liggen in het wettelijk kader. De belangrijkste hiervan zijn het baten en lastenstelsel, de procedurevoorschriften rondom de aanlevering van de begroting aan gedeputeerde staten en de verplichte uitgaven. Deze zaken zijn niet van principieel belang voor de aard van de gemeentelijke democratie, maar zijn bedoeld om te verzekeren dat gemeenten niet in financieel zwaar weer terechtkomen en dat zij aan hun wettelijke verplichtingen voldoen. Voor zover de bepalingen aan burgerbegrotingen in de weg staan, kunnen zij daarom aangepast worden zonder dat dit de aard van de gemeentelijke democratie wijzigt, maar het is natuurlijk wel de vraag of dit verstandig is met het oog op de belangen die de bepalingen beogen te waarborgen.

Dat het wettelijk kader op dit moment geen ruimte biedt om burgerbegrotingen zelfstandig besluiten te laten nemen over de verdeling van middelen over gemeentelijk beleid, betekent ten slotte niet dat zij helemaal niet bij het begrotingsproces betrokken kunnen worden. Het kader bepaalt namelijk niet hoe de raad en het college tot besluiten over een verdeling dienen te komen, waardoor zij vrij zijn zich daarover te laten adviseren. Wel is het zo dat de raad de politieke keuzes die hij maakt ten aanzien van het gemeentelijk beleid in de begroting moet opnemen en is het college verplicht bij het uitwerken van de begroting de beleidsdoelen van de raad na te streven. Bij het organiseren van betrokkenheid van een burgerbegroting is het verder van belang te weten op welk allocatieniveau men actief wil zijn. De raad gaat over de grote lijnen, terwijl het college in de uitvoeringsinformatie de concrete taken en activiteiten uitzet. Als een burgerbegroting aansluiting zoekt bij het allocatieniveau van de raad zit men aan de minste inhoudelijke beperkingen vast omdat er officieel nog niets besloten is over de bestedingsrichting. Daar staat tegenover dat een burgerbegroting minder in de details kan treden van de verdeling van middelen omdat dit de taak van het college is. Zoekt een burgerbegroting aansluiting bij het allocatieniveau van het college, dan is de situatie andersom. Ten slotte kan ervoor gekozen worden de begroting niet thematisch maar territoriaal in te richten, waarbij dus elk gebiedsdeel zijn eigen programma krijgt. Zonder over te gaan tot een wijziging van het wettelijk kader is dat de manier waarop zo dicht mogelijk kan worden aangesloten bij de ambities van burgerbegrotingen. Dat ook hier weer bepaalde nadelen aan verbonden zijn, kan ondertussen geen verrassing meer zijn. De gemeentelijke begrotingssystematiek is nu eenmaal ingewikkeld en technisch van aard.

