

Handleiding Artikel 12 Financiële-verhoudingswet geldig met ingang van 2015

Inhoudsopgave	Pagina
Voorwoord	2
1 Inleiding	3
1.1 Doel van artikel 12 Financiële-verhoudingswet	3
1.2 Handleiding als instrument	3
1.4 Advies Rfv, VNG, IPO en Vakberaad Gemeentefinanciën	3
1.4 Leeswijzer	4
2 Artikel 12-traject	5
2.1 Procedure artikel 12-traject	5
2.2 Toelichting procedure artikel 12-traject	5
2.3 Inhoudelijke rol betrokken actoren	6
3 Toegang tot artikel 12	10
3.1 De aanvraag	10
3.2 Aanmerkelijk tekort	10
3.3 Redelijk peil van de eigen inkomsten	10
4 Relevant begrotingstekort	14
4.1 Primitief begrotingstekort	14
4.2 Correcties	14
4.3 Inbreng uit reserves en de relatie met de overige eigen inkomsten	14
4.4 Relatie relevant tekort, eigen beleid en aanvullende uitkering	15
4.5 Bijzondere voorschriften	16
4.6 Verminderen of intrekken aanvullende uitkering	17
5 Onderzoek financiële positie	18
5.1 Reële begroting	18
5.2 Noodzakelijke uitgaven	20
5.3 Wijze van oplossen	20
6 Overig beleid	21
6.1 Negatieve reserve	21
6.2 Herindeling	21
6.3 Informatievoorziening	22
6.4 Bezwaar en beroep	22
Bijlage	
Schema opbouw voorstel aanvullende uitkering	23

Een actueel inzicht in de geldende wet en regelgeving is te vinden op wetten.nl

Voorwoord

De laatste aanpassing van de handleiding heeft plaatsgevonden in het voorjaar van 2012 en is in werking getreden met ingang van het begrotingsjaar 2013.

De thans voorliggende actualisatie, die in werking zal treden met ingang van het begrotingsjaar 2015, is vooral ingegeven door de noodzaak tot verduidelijking in de technische en redactionele sfeer.

De belangrijkste aanpassingen betreffen:

- In het geval de financiële problematiek veroorzaakt is door grondexploitatie, een verduidelijking hoe omgegaan zal worden met het leveren van de eigen bijdrage van de gemeente in relatie tot het zogenaamd "schoon opleveren" van de gemeente in geval van een voorgenomen herindeling (paragraaf 6.2);
- Ook een verduidelijking hoe om te gaan met de termijnen van sanering van de negatieve algemene reserve in geval deze samenhangt met grondexploitatieproblematiek (paragraaf 6.1);
- Tot op heden werd bij de berekening van het onderhoud kapitaalgoederen van bijvoorbeeld de wegen, gebruik gemaakt van de in het kader van de herverdeling van het wegenbeheer ontwikkelde normkostensystematiek. Binnen artikel 12 werd op de aldus berekende kosten een korting van 25% toegepast. Inmiddels heeft CROW, het kenniscentrum voor verkeer, vervoer en infrastructuur, vijf onderhoudsniveaus (van A+ tot D) beschreven van kapitaalgoederen in de openbare ruimte en ook bepaald op basis van welk niveau er geen sprake is van kapitaalvernietiging. Binnen artikel 12 en het aandeel daarvan in het aanmerkelijke tekort, worden in het vervolg de noodzakelijke onderhoudsbudgetten voor kapitaalgoederen in de openbare ruimte, bepaald op basis van kwaliteitsniveau C en de normkosten die daar bij horen. Daarbij vindt geen korting meer plaats (paragraaf 5.1).

Een andere aanpassing betreft het opnemen van het in 2015 in te stellen zogenaamde "deelfonds sociaal domein" in de berekeningsgrondslag van het "aanmerkelijk en structureel tekort" als bedoeld in artikel 12, tweede lid, van de Financiële verhoudingswet (zie hieronder voor toelichting). Daarbij is overwogen dat:

- In het geval van een beroep op een aanvullende uitkering, het in het onderzoek naar de oorzaken van het tekort en de problematiek, het onwenselijk is om in de eerste plaats een onderscheid te maken tussen de uitgaven binnen het sociale domein, als ook een onderscheid te maken tussen het totaal van het sociale domein en de overige uitgaven van de gemeentelijke taken;
- Het sociaal deelfonds een tijdelijk karakter heeft, en na 3 jaar het deelfonds alsnog deel uit zal gaan maken van het ongedeelde gemeentefonds;
- Alsmede het feit dat één van de oorspronkelijke functies van art. 12 gericht is om onvolkomenheden in de verdelingsmethodiek op te sporen en te helpen oplossen;

Om dit te bewerkstelligen is artikel 23 lid 1 van het Besluit financiële verhouding 2001 aangepast.

In hun reacties op de voorliggende aanpassingen van deze handleiding, hebben de Raad voor de financiële verhoudingen (RfV) en de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) gepleit om de schuldpositie te betrekken bij de beoordeling van de financiële positie van gemeenten. En daarmee dat ook op te nemen in het beoordelingskader van artikel 12.

De fondsbeheerders onderkennen het belang om de ontwikkeling van de schuldpositie mee te nemen in de beoordeling van de financiële positie. In de afgelopen tijd zijn al door BZK de nodige acties genomen om te bezien of dit in de toekomst een geformaliseerde positie kan krijgen in het zogenaamde horizontale en verticale toezicht door Raad en toezichthouder. Ook de initiatieven die de VNG op dit gebied heeft ontplooid met het inzichtelijk maken van de ontwikkeling van de schuldpositie worden wat dat betreft toegejuicht.

Echter de daarvoor noodzakelijke veranderingen in de regelgeving ontbreken nu nog om dit op dit moment al op te kunnen nemen in deze handleiding.

Het streven is er op gericht dit m.i.v. het begrotingsjaar 2016 gerealiseerd te hebben, waarmee het op dat moment ook een onderdeel kan gaan zijn van de handleiding artikel 12.

1 Inleiding

1.1 Doel van artikel 12 Financiële verhoudingswet

In deze handleiding is de relevante informatie opgenomen over het aanvragen van een aanvullende uitkering op grond van *artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet* (Fvw). In artikel 12 van deze wet wordt geregeld dat aan een gemeente een aanvullende uitkering verleend kan worden door de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie en van Financiën, indien de algemene middelen aanmerkelijk en structureel tekort zullen schieten om in de noodzakelijke behoeften te voorzien, terwijl de eigen inkomsten van de gemeente zich op een redelijk peil bevinden. De genoemde voorwaarden worden ook wel kort samengevat het toelatingskaartje genoemd. Tevens is in dit artikel vastgelegd dat een gemeente die een aanvullende uitkering heeft aangevraagd, of waaraan een aanvullende uitkering is verleend maatregelen moet nemen ter verbetering van haar financiële positie.

In het *Besluit financiële verhouding 2001* zijn in paragraaf 2.4 'De aanvullende uitkering' de voorschriften die zijn verbonden aan de verlening van een aanvullende uitkering opgenomen. Hierin wordt onder andere geregeld hoe de aanvraag dient te verlopen, dat de provincie een verslag dient te maken over de financiële positie van de gemeente, wat een aanmerkelijk en structureel tekort is, wat een redelijk peil van de eigen inkomsten is en wanneer de ministers beslissen over de aanvraag.

In de *Regeling aanvullende uitkering gemeentefonds* worden regels gesteld voor het verslag van Gedeputeerde Staten en de procedure in verband met de voorbereiding van het besluit voor het verlenen van een aanvullende uitkering. Bij dit laatste onderdeel wordt ingegaan op de problematiek van onontkoombare en onuitstelbare besluiten met financiële gevolgen en de dekking daarvan.

De hier genoemde regelgeving is opgenomen is te raadplegen via wetten.nl. Voor de goede orde: de aanvullende uitkering wordt verstrekt ten laste van het gemeentefonds ofwel ten laste van de collectiviteit van de Nederlandse gemeenten.

2. Handleiding als instrument

Deze handleiding is uitgangspunt voor de behandeling van gemeenten die op grond van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) een aanvraag voor een aanvullende uitkering indienen. Het traject (in de tijd) is daarbij een belangrijk onderdeel.

De handleiding vormt naast een inzicht voor de gemeente in haar rechten en plichten bij een aanvraag, een leidraad voor de uitvoerende en adviserende instanties: de betrokken directies en afdelingen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van het ministerie van Financiën, Gedeputeerde Staten van de desbetreffende provincie en de Raad voor de financiële verhoudingen. Deze handleiding bevat geen totale opsomming van alle mogelijke problemen en oplossingen die in het artikel 12-proces aan de orde kunnen komen. Daarvoor zijn de mogelijkheden te veel en de gemeenten te divers. Elk artikel 12-traject vraagt om maatwerk. De handleiding draagt er toe bij dat in vergelijkbare omstandigheden zoveel mogelijk eenzelfde behandeling plaatsvindt. Indien het geen gelijke gevallen betreft, dan geldt het uitgangspunt van gelijkwaardige behandeling in de geest van de beleidsuitgangspunten.

3 Advies Rfv, VNG, IPO en Vakberaad Gemeentefinanciën

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) zijn in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen over de voorgestelde aanpassing van de handleiding. Tevens is het 'Vakberaad Gemeentefinanciën' geraadpleegd (overlegverband van de financiële toezichthouders). De adviezen van deze organisaties zijn zo veel als mogelijk verwerkt.

4 Leeswijzer

Allereerst wordt in hoofdstuk 2 van deze handleiding ingegaan op het artikel 12-traject en de rol en taak van de betrokken spelers bij het proces.

Daarna wordt in hoofdstuk 3 beschreven aan welke eisen een gemeente moet voldoen bij het aanvragen van een aanvullende uitkering op grond van artikel 12 Financiële-verhoudingswet (Fvw). Vervolgens behandelt hoofdstuk 4 wat het relevante begrotingstekort is.

Hoofdstuk 5 gaat in op de wijze waarop de inspecteur het artikel 12-onderzoek uitvoert. Hierbij komt het belang van een reële begroting én meerjarenraming nadrukkelijk aan de orde.

In hoofdstuk 6 komen enkele resterende onderwerpen aan de orde die van belang zijn in het kader van artikel 12.

2. Artikel 12-traject

2.1 Procedure artikel 12-traject

Het artikel 12-traject kent de hierna genoemde stappen.

1 december jaar x – 1

Vóór 1 december voorafgaande aan het begrotingsjaar waarover de gemeente een aanvullende uitkering wenst te ontvangen (jaar x) wordt het verzoek daartoe ingediend bij de beheerders van het gemeentefonds en wordt een afschrift hiervan verzonden aan Gedeputeerde Staten (zie Besluit financiële verhouding 2001, artikel 19).

15 februari jaar x

Het provinciale verslag over de desbetreffende gemeente wordt vóór 15 februari van het jaar waarvoor de aanvullende uitkering is aangevraagd dan wel verleend, toegezonden aan de beheerders van het gemeentefonds en wordt in afschrift verzonden aan de gemeenteraad en de Raad voor de financiële verhoudingen (zie Besluit financiële verhouding 2001, artikel 20).

1 maart jaar x

Binnen 3 maanden na de eerste aanvraag brengt de inspecteur een tussenrapportage uit aan de beheerders van het gemeentefonds. De gemeenteraad, de provincie en de Raad voor de financiële verhoudingen ontvangen een afschrift daarvan. In de daarop volgende jaren brengt de inspecteur geen tussenrapportage uit.

1 december jaar x

Het artikel 12-rapport van de inspecteur wordt vóór 1 december van het jaar x toegezonden aan de gemeenteraad, Gedeputeerde Staten en de Raad voor de financiële verhoudingen.

1 februari jaar x + 1

Vóór 1 februari van het jaar x + 1 doch uiterlijk 2 maanden na het verschijnen van het artikel 12-rapport wordt het advies van Gedeputeerde Staten uitgebracht aan de beheerders van het gemeentefonds. Een afschrift daarvan wordt gestuurd aan de gemeenteraad en de Raad voor de financiële verhoudingen. De eventuele bedenkingen van de gemeenteraad worden eveneens vóór 1 februari doch uiterlijk 2 maanden na het verschijnen van het artikel 12-rapport bij de beheerders van het gemeentefonds ingediend. Een afschrift hiervan wordt verzonden aan Gedeputeerde Staten en de Raad voor de financiële verhoudingen.

1 april jaar x + 1

Het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen wordt vóór 1 april van het jaar x + 1 doch uiterlijk 4 maanden na toezending van het artikel 12-rapport uitgebracht aan de beheerders van het gemeentefonds. Een afschrift daarvan wordt gestuurd aan de gemeenteraad en aan Gedeputeerde Staten.

1 juni jaar x + 1

De beschikking met begeleidende brief van de beheerders van het gemeentefonds wordt vóór 1 juni van het jaar x + 1, doch uiterlijk binnen 6 maanden na het artikel 12-rapport uitgebracht aan de gemeenteraad. Een afschrift wordt verstuurd aan Gedeputeerde Staten en de Raad voor de financiële verhoudingen (zie Besluit financiële verhouding 2001, artikel 22).

2.2 Toelichting procedure artikel 12-traject

Aanvraag door gemeente

Op grond van artikel 19 van het Besluit financiële verhouding 2001 dient de gemeente een gemotiveerde aanvraag in te dienen vóór 1 december voorafgaande aan het begrotingsjaar (zie paragraaf 3.1). De aanvraag bevat de vastgestelde begroting voor het jaar waarvoor de aanvullende uitkering wordt aangevraagd. De aanvraag wordt ingediend bij de beheerders van het gemeentefonds (de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën) en gelijktijdig in afschrift gezonden aan Gedeputeerde Staten.

Provinciaal verslag

Op grond van artikel 20 van het Besluit financiële verhoudingen brengen Gedeputeerde Staten vóór 15 februari van het jaar waarvoor de aanvullende uitkering is aangevraagd dan wel verleend, aan Onze Ministers verslag uit over de financiële positie van de gemeente. De voorschriften inzake dit verslag zijn opgenomen in de Regeling aanvullende uitkering gemeentefonds. Gedeputeerde Staten zenden het verslag gelijktijdig in afschrift aan Raad voor de financiële verhoudingen en de gemeenteraad.

Tussenrapportage inspecteur

Binnen drie maanden na de eerste artikel 12-aanvraag wordt door de inspecteur van het ministerie van BZK aan de ministers van BZK en van Financiën (de beheerders) een tussenrapportage uitgebracht. De tussenrapportage wordt alleen opgesteld na de eerste aanvraag. Deze rapportage zal eveneens worden gezonden aan de betreffende gemeenteraad, Gedeputeerde Staten en de Raad voor de financiële verhoudingen. In de tussenrapportage zullen de eerste resultaten van het artikel 12-onderzoek worden aangegeven, dat ondermeer is gericht op de vraag of de gemeente voldoet aan de artikel 12-normen (het zogenaamde toelatingskaartje, zie hoofdstuk 3). Overigens zij benadrukt dat het positieve oordeel van de inspecteur over het voldoen aan de toelatingsnormen, niet betekent dat deze gemeente daarmee ook in aanmerking komt voor een aanvullende uitkering. Dat wordt in het vervolg van het onderzoek nader gezien. In het tussenrapport zal daarnaast gemeld worden of er bepaalde gegevens ontbreken die voor de behandeling van het artikel 12-verzoek voor de inspecteur noodzakelijk zijn en welke zaken er nog nader dienen te worden uitgezocht. De tussenrapportage zal voorts een oordeel bevatten over de kwaliteit van het door de betreffende provincie uitgevoerde toezicht en zal, als daartoe aanleiding is, met de betreffende provincie worden besproken.

Definitief rapport

Het definitieve artikel 12-rapport zal vóór 1 december van het jaar waarover het verzoek is gedaan, worden uitgebracht. Het rapport wordt toegezonden aan de betreffende gemeenteraad, Gedeputeerde Staten en aan de Raad voor de financiële verhoudingen.

Bedenkingen gemeenteraad en advies van Gedeputeerde Staten

Vóór 1 februari van het jaar $x + 1$ doch uiterlijk 2 maanden na het verschijnen van het artikel 12-rapport wordt het advies van Gedeputeerde Staten uitgebracht aan de beheerders van het gemeentefonds. Een afschrift daarvan wordt gestuurd aan de gemeenteraad en de Raad voor de financiële verhoudingen. De eventuele bedenkingen van de gemeenteraad worden eveneens vóór 1 februari van het jaar $x + 1$, doch uiterlijk 2 maanden na het verschijnen van het artikel 12-rapport bij de beheerders van het gemeentefonds ingediend. Een afschrift hiervan wordt verzonden aan Gedeputeerde Staten en de Raad voor de financiële verhoudingen.

Advies Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)

Het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen wordt vóór 1 april van het jaar $x + 1$ doch uiterlijk 4 maanden na toezending van het artikel 12-rapport uitgebracht aan de beheerders van het gemeentefonds. Een afschrift daarvan wordt gestuurd aan de gemeenteraad en aan Gedeputeerde Staten.

Beschikking beheerders van het gemeentefonds

De beschikking met begeleidende brief van de beheerders van het gemeentefonds wordt vóór 1 juni van het jaar $x + 1$, doch uiterlijk binnen 6 maanden na het artikel 12-rapport afgegeven aan de gemeenteraad. Een afschrift wordt verstuurd aan Gedeputeerde Staten en de Raad voor de financiële verhoudingen.

2.3 De inhoudelijke rol van de betrokken actoren

Bij het proces van aanvragen van een artikel 12-uitkering tot en met de daadwerkelijke verlening van de aanvullende uitkering is een aantal spelers betrokken. Hierna wordt kort uiteengezet welke dat zijn en welke rol een ieder vervult.

De inspecteur en het artikel 12-rapport

De inspecteur voert het artikel 12-onderzoek uit bij de gemeente die een beroep heeft gedaan op een aanvullende uitkering. Deze voert ter voorbereiding van de beslissing van de gemeentefondsbeheerders het onderzoek (zoals beschreven in hoofdstuk 5) uit. Het onderzoek schenkt met name aandacht aan de vraag hoe de desbetreffende gemeente in de tekortpositie is verzeild geraakt. Is dit het gevolg van autonoom handelen, of van oorzaken die buiten de invloedssfeer van de gemeente liggen? Is mogelijk een andere partij (mede) schuldig aan de tekortpositie? In het laatste geval zal ook bij die betrokken partij moeten worden aangeklopt voor een oplossing van de problematiek. Veelal is sprake van een verschillende oorzaken. De mate waarin op het één of het andere accent kan worden gelegd zal echter bepalend zijn of artikel 12 de oplossing moet bieden. Het onderzoek resulteert uiteindelijk in een artikel 12-rapport waarin de voorstellen van de inspecteur aan de beheerders van het gemeentefonds voor het al dan niet verlenen van een aanvullende uitkering worden gedaan. Voorop staat een gelijkwaardige behandeling van gemeenten in de geest van de beleidsuitgangspunten van artikel 12. Zowel de

inspecteur als de leidinggevende van de inspecteur zijn hiervoor verantwoordelijk, hetgeen tot uitdrukking komt in hun gezamenlijke ondertekening.

De gemeente en haar inspanningsverplichting

De gemeente is in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor haar financiële positie. Als het begrotingsevenwicht ernstig is verstoord moet zij zelf maatregelen nemen. Als de gemeente met behulp van de toezichthouder niet meer uit de problematiek kan komen, biedt artikel 12 in uiterste instantie een vangnet. Dit vangnet garandeert overigens niet dat de problematiek geheel op andere gemeenten wordt afgewenteld. Altijd zal er een uiterste inspanning van de gemeente zelf worden verlangd.

De gemeente dient alle informatie waarvan de gemeente kan weten of vermoeden dat deze relevant is voor het artikel 12-onderzoek of die de inspecteur opvraagt, ter beschikking te stellen. Indien naderhand blijkt dat de gemeente onjuiste en/of onvolledige informatie heeft verschaft, kan dit aanleiding zijn tot het geheel of gedeeltelijk terugvorderen van de aanvullende steun.

Gemeenten die een aanvullende uitkering hebben aangevraagd, of waaraan een aanvullende uitkering is verleend, dienen maatregelen te nemen die hun financiële positie verbeteren (artikel 12, vijfde lid, Financiële-verhoudingswet). Dit betekent dat geen besluiten mogen worden genomen die leiden tot substantiële nieuwe lasten of verhoging van bestaande lasten dan wel tot verlaging van bestaande baten. Tevens geldt dit voor besluiten die aanleiding kunnen vormen voor nieuwe lasten. Te denken valt daarbij aan het aangaan van garantstellingen of andere risico's.

'Bijzondere gevallen'

Ingevolge artikel 5, eerste lid, van de Regeling aanvullende uitkering gemeentefonds laten de fondsbeheerders bij het besluit tot verlening van de aanvullende uitkering buiten beschouwing de besluiten die:

- leiden tot nieuwe lasten of tot verhoging van bestaande lasten of tot een verlaging van bestaande baten;
- in de toekomst kunnen leiden tot nieuwe lasten of verhoging van bestaande lasten, verlaging van bestaande baten of de vermindering van het vermogen van de gemeente.

Er zijn echter bijzondere omstandigheden waarin onverkorte toepassing van deze regel niet wenselijk is. Op grond van artikel 5 tweede lid, van de Regeling aanvullende uitkering gemeentefonds hebben de ministers daarom de mogelijkheid om in bijzondere gevallen een zwaardere belasting van het tekort toch mee te nemen bij het bepalen van de aanvullende uitkering. De gemeente moet daarvoor een gemotiveerd ontheffingsverzoek indienen bij de fondsbeheerders en het verzoek van dekking voorzien.

De ministers verlenen de gevraagde ontheffing indien zij te kennen hebben gegeven dat het gemeente besluit onontkoombaar en onuitstelbaar is.

Besluiten kunnen als 'onontkoombaar en onuitstelbaar' worden gekwalificeerd indien sprake is van een wettelijke verplichting, uitstel leidt tot aansprakelijkheid of tot kapitaalvernietiging. Ook kan een dergelijk besluit gerechtvaardigd zijn omdat daarmee toekomstige onvermijdbare uitgaven worden voorkomen.

Op grond van het derde lid van hetzelfde artikel 5 leggen Gedeputeerde Staten hun oordeel over de noodzaak en de dekking van het besluit van de gemeente aan de ministers voor.

Indien de gemeente het niet eens is met het standpunt van de inspecteur over lastenverzwaringen, kan een dergelijk ontheffingsverzoek worden ingediend bij de fondsbeheerders, zoals hierboven omschreven.

De inspecteur betreft bij zijn rapport de voorgenomen besluiten van de gemeenten die leiden tot verzoek tot lastenverzwaring.

De artikel 12-inspecteur toetst de voorgenomen besluiten tot lastenverzwaring op de criteria onontkoombaar en onuitstelbaar, onderzoekt de financiële gevolgen en de voorgestelde dekking en betreft het oordeel van de ambtelijk provinciale toezichthouder bij dit verzoek. Indien de inspecteur van oordeel is dat er sprake kan zijn van een lastenverzwaring en de gemeente niet zelf (volledig) in de dekking kan voorzien houdt dit niet vanzelfsprekend in dat de lastenverzwaring in zijn geheel wordt gecompenseerd door de aanvullende uitkering waarover de inspecteur in zijn artikel 12-rapport een advies uitbrengt. Het voorstel tot aanvullende uitkering in dit rapport wordt immers ook bepaald door de uiterste inspanning die de gemeente zelf levert. Verder moet de gemeente er rekening mee houden dat de fondsbeheerders bij hun beslissing over de hoogte van de aanvullende uitkering kunnen afwijken van het advies van de inspecteur.

De provincie als financieel toezichthouder

Rol van de provincie vóór de artikel 12-aanvraag

In het Gemeenschappelijk financieel toezichtkader (laatstelijk vastgesteld voorjaar 2014) is vastgelegd dat het van groot belang is dat er door de provinciale toezichthouder tijdig expliciet aandacht wordt gegeven aan de kwaliteit van de financiële functie van de gemeenten en aan reëel en structureel sluitende begrotingen en meerjarenramingen, onder andere gebaseerd op goede en actuele onderhoudsplannen. De provinciale toezichthouder zal bij een gemeente die vanwege financiële redenen onder preventief toezicht wordt gesteld veelal een (verdiepings-) onderzoek (en/of begrotingsscan) uitvoeren. Een verdiepingsonderzoek wordt door de provincie zelf verricht, een begrotingsscan is een gezamenlijk product van de provincie en het ministerie van BZK. Bij dit onderzoek wordt de gemeente grondig doorgelicht. Omdat de provincie zelf voor de invulling van het toezicht verantwoordelijk is, kan de wijze van aanpak per provincie verschillen. Maar het is evident dat in ieder provinciaal verdiepingsonderzoek (of begrotingsscan) in ieder geval de in paragraaf 5.1 van deze handleiding genoemde onderwerpen met betrekking tot de begroting en de financiële processen aan de orde zullen komen.

Het is aan te bevelen dat de provinciale toezichthouder in geval van ingesteld preventief toezicht, dezelfde beoordelingsnormen en werkwijze hanteert zoals die gelden onder het artikel 12-regime. Dit voorkomt dat bij een onverhoopt beroep op artikel 12 tijd en energie verloren gaan met het opstellen van onderhoudsrapportages, clustervergelijkingen en dergelijke zoals bij de artikel 12-systematiek gebruikelijk zijn.

Het (verdiepings-) onderzoek (of de begrotingsscan) vormt een goede basis voor het verslag dat in een artikel 12-procedure door de provincie moet worden opgesteld. Een aanvraag tot een aanvullende uitkering zal doorgaans niet uit de lucht komen vallen. De provinciale toezichthouder zal een gemeente in de periode voorafgaand aan de aanvraag meestal onder preventief toezicht hebben gesteld en een (verdiepings-)onderzoek of begrotingsscan hebben verricht. Dit onderzoek zal doorgaans leiden tot aanbevelingen die tot doel hebben de financiële positie van de gemeente zodanig te versterken dat er geen artikel 12-aanvraag hoeft te worden ingediend. In een enkel geval kan het echter voorkomen dat een gemeente er samen met de provincie niet uitkomt. In dat geval kan een gemeente zich genoodzaakt zien tot het aanvragen van een aanvullende uitkering.

Rol van de provincie na de artikel 12-aanvraag

De verantwoordelijkheid van de provincie als toezichthouder uit zich onder andere in het verslag dat Gedeputeerde Staten maken over de financiële positie van een gemeente die een aanvullende uitkering ontvangt of heeft aangevraagd. Zij zal al naar gelang de situatie zowel adviserend als sturend naar de gemeente optreden. Het provinciaal verslag dat vóór 15 februari van het jaar waarover een aanvullende uitkering wordt gevraagd gereed moet zijn, vormt voor de inspecteur het vertrekpunt van het artikel 12-onderzoek.

Periodiek artikel 12-overleg

Tijdens de artikel 12-periode staat de artikel 12-gemeente onder preventief toezicht van de provincie (zie hiervoor artikel 203 Gemeentewet), omdat de gemeente geen structureel en reëel sluitende begroting heeft. De provincie draagt zorg voor formele vaststelling van het uitgavenniveau waarvan de inspecteur van oordeel is dat dit past in de toetsing van het aanmerkelijke en structurele tekort en overeenstemt met de artikel 12-wet- en regelgeving. Daartoe vindt ambtelijk overleg plaats tussen gemeente, provincie en de inspecteur.

Doel van het provinciaal verslag

Op basis van het Besluit financiële verhouding 2001, artikel 20, brengen Gedeputeerde Staten vóór 15 februari van het jaar waarvoor de aanvullende uitkering is aangevraagd dan wel verleend een verslag uit over de financiële positie van de gemeente. Deze verplichting voor de provincie is een logisch gevolg van de toezichthoudende verantwoordelijkheid voor de financiële positie van gemeenten die aan Gedeputeerde Staten in de Gemeentewet is toegekend en zoals is uitgewerkt Gemeenschappelijk financieel toezichtkader. Het provinciaal verslag zal inzicht moeten geven in de oorzaken van de ontstane financiële problematiek en de maatregelen die de provincie heeft genomen.

De gegevens van de gemeente die in het provinciaal verslag moeten worden opgenomen zullen veelal uit het eerder genoemde (verdiepings-)onderzoek respectievelijk begrotingsscan bekend zijn. Het verslag vormt voor de inspecteur achtergrondinformatie bij het te verrichten artikel 12-onderzoek. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat bij een eerste aanvraag van een aanvullende uitkering door een gemeente het verslag meer uitgebreid zal zijn. Bij eventueel daaropvolgende jaren kunnen Gedeputeerde Staten zich beperken tot het geven van inzicht in het redelijk peil van de eigen heffingen en actuele ontwikkelingen. Tevens kan de gemeente of de inspecteur verzoeken

om speciale aandacht te besteden aan specifieke onderwerpen die van belang zijn voor het artikel 12-onderzoek. Over de jaren waarover een gemeente een aanvullende uitkering ontvangt, zal het verslag vermelden of er een aanmerkelijke verbetering van de financiële positie van de gemeente is opgetreden, of zij zich heeft gehouden aan de van toepassing zijnde voorschriften en of de aanvullende uitkering voor die onderwerpen is aangewend die in de berekening van het relevante tekort zijn betrokken.

Het verslag zal behalve op de meer financieel-technische aspecten ook met name moeten ingaan op de maatregelen die in het ambtelijk en bestuurlijk verkeer zijn overeengekomen of van de zijde van de provincie zijn ingebracht. Het gaat hierbij om de afspraken die zijn gemaakt met de gemeente en de wijze waarop hiermee is omgegaan.

Inhoud provinciaal verslag

Volgens artikel 2 van de Regeling aanvullende uitkering gemeentefonds bevat het provinciaal verslag in ieder geval:

- a. een beschrijving van de maatregelen die Gedeputeerde Staten hebben getroffen om evenwicht in de begroting van de gemeente te brengen of te houden;
- b. een analyse van de ontwikkelingen in de lasten en baten van de gemeente;
- c. een analyse van de ontwikkelingen in de reserves en voorzieningen van de gemeente;
- d. een analyse van de ontwikkelingen in de gegevens over de fysieke, sociale en financiële structuur van de gemeente;
- e. een berekening en beoordeling van de mate waarin sprake is van een aanmerkelijk en structureel tekort van de gemeente en van het in artikel 24 van het besluit juncto artikel 4 van deze regeling bedoelde redelijk peil.

Bij het verslag worden betrokken:

- a. de vastgestelde begroting van de gemeente voor het jaar waarover de aanvullende uitkering wordt aangevraagd;
- b. de begrotingswijzigingen die gelijktijdig met de begroting zijn vastgesteld;
- c. de begrotingen voor de vijf jaren voorafgaand aan het onder a bedoelde jaar;
- d. de rekeningen over de vier jaren die voorafgaan aan het jaar waarin een aanvullende uitkering voor een volgend jaar wordt aangevraagd.

De analyse genoemd in artikel 2 van deze Regeling richt zich zowel op de toekomst (onontkoombare en onuitstelbare uitgaven voor nieuw beleid) als op het verleden. Het uitgavenpatroon van de gemeente in de jaren voorafgaand aan de artikel 12-aanvraag wordt belicht

De Raad voor de financiële verhoudingen en haar advies

De Raad voor de financiële verhoudingen adviseert de beheerders van het gemeentefonds over het rapport van de inspecteur en het bedrag van de aanvullende uitkering dat de inspecteur de beheerders van het gemeentefonds voorstelt aan de artikel 12-gemeente te verstrekken. Bij de advisering door de Raad voor de financiële verhoudingen worden eventuele bedenkingen van de gemeente meegewogen alsmede de reactie van Gedeputeerde Staten op het artikel 12-rapport.

De beheerders van het gemeentefonds en de beschikking

De minister van BZK en de minister van Financiën (de beheerders) zijn verantwoordelijk voor het beleid en het beheer van het gemeentefonds. Bij de beslissing over artikel 12-zaken laten zij zich adviseren door ondermeer de betrokken directies van het ministerie van BZK en van het ministerie van Financiën. Het feitelijke onderzoek in de gemeente wordt uitgevoerd door de inspecteur en wordt neergelegd in zijn artikel 12-rapport. Dit is een belangrijke basis voor de besluitvorming. De uiteindelijke beslissing ligt bij de beheerders van het gemeentefonds.

3 Toegang tot artikel 12

3.1 De aanvraag

De gemeenteraad dient een aanvraag voor een aanvullende uitkering in vóór 1 december van het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor zij wordt aangevraagd. Uit hoofde van artikel 12, tweede lid, van de Financiële-verhoudingswet wordt 'een aanvullende uitkering slechts verleend indien de algemene middelen van de gemeente aanmerkelijk en structureel tekort zullen schieten om in de noodzakelijke behoeften te voorzien, terwijl de eigen inkomsten van de gemeente zich op een redelijk peil bevinden'. De begrippen *aanmerkelijk tekort* en *redelijk peil* zijn in het Besluit en in de Regeling gedefinieerd. Reguliere aanpassingen van het redelijk peil worden jaarlijks gemeld in de mei- of juni-circulaire van het gemeentefonds. In dit hoofdstuk staat de beleidsmatige uitwerking en wordt tevens ingegaan op het begrip *noodzakelijke behoeften*.

Onderbouwing van de aanvraag

Van belang bij het aanvragen van een artikel 12-uitkering is het doen van een goed onderbouwde aanvraag conform het gestelde in hoofdstuk 4 van de Algemene wet bestuursrecht. De artikel 12-uitkering gaat immers ten laste van het gemeentefonds, dus van de collectiviteit van gemeenten. De gemeente geeft aan welke redenen ten grondslag liggen aan de aanvraag tot artikel 12. Dat wil zeggen dat de artikel 12-aanvraag in voldoende mate dient te worden gemotiveerd voor wat betreft bijvoorbeeld de oorzaken die aan de aanvraag ten grondslag liggen. Daarnaast dient duidelijk te worden gemaakt welke maatregelen de gemeente voorafgaand aan de artikel 12-aanvraag heeft getroffen teneinde de financiële problemen op eigen kracht te boven te komen.

3.2 Aanmerkelijk tekort

Artikel 12, tweede lid, van de Financiële-verhoudingswet bepaalt dat een gemeente, wil zij in aanmerking komen voor een aanvullende uitkering, een aanmerkelijk én structureel tekort op de begroting moet hebben. Voor de toelating tot artikel 12 wordt uitgegaan van het begrotingstekort van de bij de aanvraag vastgestelde begroting, inclusief gelijktijdig vastgestelde begrotingswijzigingen. De term aanmerkelijk én structureel tekort heeft zowel betrekking op de hoogte van het tekort alsook op de duur.

De hoogte is vastgesteld in het Besluit financiële verhouding 2001. Een aanmerkelijk tekort is een tekort dat groter is dan 2% van de som van de uitkering uit het gemeentefonds (algemene uitkering, decentralisatie-uitkering, integratie-uitkeringen en deelfonds sociaal domein) en de OZB-capaciteit. Bij de bepaling van de OZB-capaciteit wordt uitgegaan van de volledige WOZ-waarde.

Een tekort wordt als structureel en reëel beschouwd als naast de begroting ook de meerjarenraming in alle jaren niet sluitend is. Het zal door de gemeente aannemelijk moeten worden gemaakt dat het tekort boven het drempelbedrag zich over de begroting en het gehele meerjarenbeeld uitstrekt. Deze toelatingseis geldt overigens alleen voor het eerste jaar van aanvraag.

Voor de genoemde gegevens zal in principe gebruik worden gemaakt van de gemeentefondsgegevens van de maand februari van het jaar waarop de aanvraag betrekking heeft en zoals dat is opgenomen in het bestand begrotingsanalyse.

3.3 Redelijk peil van de eigen inkomsten

De Financiële-verhoudingswet bepaalt dat de eigen inkomsten van een gemeente, wil zij in aanmerking komen voor een aanvullende uitkering, een bepaald redelijk peil hebben. Om dat te kunnen beoordelen moet duidelijk zijn welke eigen inkomsten daarbij worden betrokken en wat een redelijk peil is. Dit is vastgesteld in artikel 4 van de Regeling aanvullende uitkering gemeentefonds en omvat de eigen inkomsten uit:

1. de onroerend-zaakbelastingen (OZB);
2. de afvalstoffenheffingen en reinigingsrechten (huisvuil en bedrijfsvuil),
3. de rioolheffingen.

Een gemeente die over een bepaalde periode een aanvullende uitkering ontvangt zal voor de gehele periode van de aanvullende uitkering aan de eisen van het redelijk peil moeten (blijven)

voldoen, tenzij er door de beheerders van het gemeentefonds toestemming is verleend om de OZB te verlagen. De provincie zal over het voldoen aan deze voorwaarde aan de beheerders van het gemeentefonds verslag uitbrengen. Dat doet de provincie of in het provinciaal verslag (zoals bedoeld in artikel 20 van het besluit) of, als hier ontheffing voor is verleend (volgens artikel 21 van het besluit), afzonderlijk vóór 15 februari van ieder jaar waarvoor een aanvullende uitkering is verstrekt.

Onderdekking op de onderdelen riool en reiniging mogen gecompenseerd worden door extra baten uit de onroerendezaakbelasting boven de 120%. In het onderzoek zal ten aanzien van de reiniging en riolering aandacht worden besteed aan de juiste lasten- en batentoe rekening aan beide functies dan wel functieonderdelen.

ad 1) OZB

Berekeningswijze OZB-tarief voor toelating tot artikel 12

Conform het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen van 17 april 2001 is het toelatingskaartje tot artikel 12 met ingang van 1 januari 2002 vastgesteld op 120% van het gemiddelde tarief voor de OZB (uit het voor-orig jaar ofwel t-2). Met ingang van 2009 is het OZB-tarief een percentage van de WOZ-waarde. Het OZB-toelatingskaartje wordt sinds 2009 bepaald door de gewogen gemiddelde OZB-tarieven t-1, die in het gemeentefonds als rekestarieven voor het jaar t worden gehanteerd, met een opslag van 20%.

De doelstelling van het beleid, zoals ook omschreven in eerdere handleidingen is dat artikel 12-gemeenten voor het verkrijgen van toegang een opslag van 20% boven het werkelijke gewogen landelijk gemiddelde 'OZB-tarief' realiseren. Vanaf begrotingsjaar 2012 vindt de berekening van het 'OZB-tarief' voor toelating tot artikel 12 dan ook plaats volgens onderstaande tabel.

Totaal WOZ-waarde woningen t-1	[1]
Totaal WOZ-waarde niet woningen gebruikers t-1	[2]
Totaal WOZ-waarde niet woningen eigenaren t-1	[3]
Totaal OZB-opbrengst o.b.v. totaal WOZ-waarde t-1	[4]
Totaal onderdekking reiniging/afvalstoffen t-1	[5]
Totaal onderdekking riolering t-1	[6]
Totaal OZB-opbrengst o.b.v. totaal WOZ-waarde gecorrigeerd voor onderdekking reiniging/afvalstoffen en riool t-1	[7=4-5-6]
Werkelijk gewogen landelijk gemiddelde percentage van de gecorrigeerde WOZ-waarde t-1	[8=(7/(1+2+3)*100)]
Percentage van de WOZ-waarde voor toelating tot artikel 12 voor het jaar t	[9=8*1,20]

De uitgangspunten bij deze berekening zijn:

- Gegevens op basis van CBS (WOZ-waarden) en op basis van Monitor inkomsten lokale heffingen van het Coelo (werkelijke OZB-percentages van de WOZ-waarden).
- Opbrengst is berekend op basis van WOZ-waarden en werkelijke OZB-percentages en *niet* op basis van de werkelijke opbrengsten zoals geboekt op functies 931 en 932.
- Berekening van één gemiddelde. *Geen* berekening van aparte gewogen gemiddelden voor eigenaren woningen, eigenaren niet-woningen en gebruikers niet-woningen.
- Gegevens op basis van begrotingsjaar t-1. Gegevens begrotingsjaar t zijn nog niet beschikbaar als toelatingskaartje jaar t gepubliceerd dient te worden in de mei- of junicirculaire van het jaar t-1.
- Onderdekking reiniging of afvalstoffen wordt als volgt berekend: (geraamde lasten) -/-(geraamde baten) beiden op functies 721 en 725.
- Onderdekking riool wordt als volgt berekend: (lasten geraamd op functies 722 en 726) -/-(baten geraamd op functies 722 en 726 + baten verfijning riolering¹ + overige baten cluster riool op basis van de maatstaven van het gemeentefonds)
- Er wordt alleen rekening gehouden met onderdekking (als lasten > baten) en niet met overdekking (als lasten < baten). Uitgangspunt daarbij is dat onderdekking resulteert in een

¹ Verfijning riolering loopt af in 2014.

hogere gemiddelde OZB-opbrengst omdat meer OZB wordt geheven en minder riool en reiniging/afvalstoffen. Op deze manier wordt de OZB-opbrengst geschoond voor de extra OZB-opbrengst in verband met onderdekking.

- h) De overige baten cluster riool bestaan uit de positieve baten van de aan dit cluster toegerekende maatstaven in het gemeentefonds inclusief uitkeringsfactor.

Het op deze manier berekende percentage van de WOZ-waarde voor toelating tot artikel 12 wordt gepubliceerd in de voorjaarscirculaire (mei of juni) van het jaar t-1 van het gemeentefonds.

Artikel 12-gemeenten moeten gedurende de hele looptijd van de aanvraag en van de toekenning van de aanvullende uitkering blijven voldoen aan het redelijk peil van de eigen inkomsten zoals dat geldt bij de aanvraag dan wel is vastgesteld bij de bepaling van de artikel 12-uitkering. Dat wil zeggen dat neerwaartse aanpassingen nadien van het toegangskaartje voor hen niet van toepassing zijn. Dit is overeenkomstig de beleidslijn dat een artikel 12-gemeente zoveel als redelijkerwijs van haar kan worden verwacht maatregelen treft ter verbetering van haar financiële positie. Een verlaging van de OZB-opbrengst is daar dus mee in tegenspraak. In het geval dat de artikel 12-status de gemeente valt te verwijten, blijft het in aanvulling op het standaard voldoen aan het redelijke peil, altijd mogelijk om nadere belastingvoorschriften op te leggen. In de regel tot een opslag van 40% boven het werkelijk gewogen landelijk gemiddelde voor het onderdeel OZB, maar in uitzonderingsgevallen wordt een hogere opslag niet uitgesloten. Bij de oordeelsvorming over de verwijtbaarheid zal met name gekeken worden of de gemeente daarbij autonoom gehandeld heeft of dat daarbij ook andere partijen of factoren een rol hebben gespeeld.

Berekening gemiddelde OZB-tarief in een gemeente

Het gewogen gemiddelde OZB-tarief ofwel percentage voor de toelating tot artikel 12 moet op de volgende wijze worden berekend:

$$(PEW \times WW + PGNW \times WNW + PENW \times WNW) / (WW + WNW + WNW)$$

waarbij:

PEW = OZB-percentage eigenaar woning;

PGNW = OZB-percentage gebruiker niet-woning;

PENW = OZB-percentage eigenaar niet-woning;

WW = waarde woningen;

WNW = waarde niet-woningen.

Indien de uitkomst van de berekening hoger is dan het landelijke gemiddelde OZB-percentage voor toelating tot artikel 12, dan voldoet een gemeente aan dit onderdeel voor toelating. Hierbij wordt uitgegaan van de veronderstelling dat bij de riolering en de reiniging sprake is van 100% lastendeckendheid. Een eventuele onderdekking bij de reiniging en/of riolering moet worden gecompenseerd door een daarmee overeenkomende verhoging van het (gemiddelde) percentage WOZ-waarde.

ad 2) de afvalstoffenheffingen en reinigingsrechten

De lasten van afvalverwijdering zijn alle exploitatielasten (inclusief alle perceptie- en apparaatskosten en kwijscheldingen) en kapitaallasten verbonden aan het inzamelen, het eventueel opslaan, afvoeren van huis- en bedrijfsvuil, alsmede het storten, dan wel verbranden en/of anderszins verwerken van vuil of andere afvalstoffen afkomstig vanuit woningen of bedrijven (inclusief BTW). Eventueel verleende kwijscheldingen behoren door de opbrengst van de heffingen te worden gecompenseerd. Hiervoor kunnen geen andere onderdelen van de begroting (bijvoorbeeld bijzondere bijstand) als inkomsten worden ingebracht om zodoende te voldoen aan volledige kostendeckendheid. Als gevolg van de invoering van het BTW-compensatiefonds ontstaat hier normaliter een overdekking, omdat bij de berekening van de tarieven de BTW als last dient te worden meegerekend, ondanks dat de BTW op dit onderdeel geen exploitatielast is. Deze omzetbelasting geeft ingevolge de Wet op het BTW-compensatiefonds recht op een bijdrage uit het fonds. Reinigingsrechten hebben veelal betrekking op verwijdering en verwerking van bedrijfsafval.

ad 3) de rioolheffingen

De rioolheffingen dienen kostendeckend te zijn. De rioolheffing is een bestemmingsbelasting die wordt geheven op basis van artikel 228a, eerste lid van de Gemeentewet. Dit artikel luidt:

Onder de naam rioolheffing kan een belasting worden geheven ter bestrijding van kosten die voor de gemeente verbonden zijn aan:

a. de inzameling en het transport van huishoudelijk afvalwater en bedrijfsafvalwater, alsmede de zuivering van huishoudelijk afvalwater en

b. de inzameling van afvloeiend hemelwater en de verwerking van het ingezamelde hemelwater, alsmede het treffen van maatregelen teneinde structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.

Essentie van het kostenverhaal bij de rioolheffing is dat de gemeente drie zorgplichten heeft en de kosten daarvan mag verhalen. De zorgplichten zijn een afvalwaterzorgplicht, een hemelwaterzorgplicht en een grondwaterzorgplicht. De opbrengsten van de rioolheffing moeten aan deze zorgplichten worden uitgegeven. Hiervoor kan het Model kostenonderbouwing rioolheffing VNG worden gehanteerd.

Onder de lasten van riolering worden alle exploitatielasten (inclusief alle perceptie- en apparaatskosten en kwijscheldingen) en kapitaallasten van onderhoud, aanleg en vervanging van riolering en bijkomende voorzieningen verstaan (inclusief BTW), zoals die in het door het gemeentebestuur vastgestelde (Verbreed) Gemeentelijk Rioleringsplan zijn opgenomen. Vanuit de Wet milieubeheer zijn gemeenten verplicht een Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan op te stellen. In het Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan worden op grond van de Wet gemeentelijke watertaken de nieuwe zorgtaken voor hemel- en grondwater expliciet vastlegt. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de Leidraad Riolering van de Stichting Rioned module A1050.

Ook bij de rioolheffingen behoren eventueel verleende kwijscheldingen binnen de opbrengst van de heffingen te worden gecompenseerd. Bij de lastentoekening van de riolering komt het voor dat gemeenten deze, doordat de toedeling aan wegenonderhoud of riolering niet altijd eenduidig is, (gedeeltelijk) verantwoord op de functie wegen. Bij de toerekening worden voor de berekening van de volledige lastendeckendheid tevens rioleringswerkzaamheden betrokken die zijn verantwoord onder stadsvernieuwingslasten. Op basis van de uitspraak van de Hoge Raad van 4 juni 2010 houden ook baggerkosten (en grondwatercontrolekosten) meer dan zijdelings verband met de riolering, omdat de grachten, vijvers en overige waterlopen niet alleen dienen voor de waterberging maar ook voor de afvoer in het kader van het rioleringsbeheer (riooloverstort en hemelwaterlozing). Ook de kosten van het vegen van de wegen behoren tot de rioleringskosten. Indien dit niet is opgenomen in de rioleringslasten dan dient standaard 50% van de kosten van het vegen van de wegen meegenomen worden.

Bij de berekening van de lasten voor riolering wordt uitgegaan van de totale lasten van de riolering, verminderd met de baten van de tijdelijke verfijning rioleringen en de eventuele baten van het cluster riolering in het gemeentefonds. Als er sprake is van een negatieve baat van dit cluster, dit komt voor in alle gemeenten met een goede bodemgesteldheid, wordt deze baat op nul gesteld. Maximaal 100% van de totale lasten mag doorberekend worden in het tarief van de rioolheffingen. Als gevolg van de invoering van het BTW-compensatiefonds, ontstaat hier normaliter een feitelijke overdekking, omdat bij de berekening van de tarieven de BTW als last wordt meegerekend, ondanks dat de BTW op dit onderdeel geen feitelijke exploitatielast is. Immers deze omzetbelasting geeft als gevolg van de Wet op het BTW-compensatiefonds recht op een bijdrage uit het fonds.

4 Relevant begrotingstekort

4.1 Primitief begrotingstekort

Het primitieve begrotingstekort is het tekort zoals dat luidt in de primitieve begroting van de betreffende gemeente, inclusief de gelijktijdig vastgestelde begrotingswijzigingen. Dit is het tekort dat bepalend is voor de toelatingseis of het tekort aanmerkelijk en structureel is. Om tot een juiste berekening van een eventuele aanvullende uitkering te komen en om een gelijkwaardige behandeling van artikel 12-gemeenten zoveel als mogelijk te bewerkstelligen, vinden de volgende aanpassingen plaats:

- technische en/of beleidsmatige correcties (resteert het aanvaardbare begrotingstekort); en
- inbreng eventuele vrij aanwendbare reserves (resteert het relevante begrotingstekort).

4.2 Correcties

Er kunnen twee soorten correcties worden onderscheiden, de zogenaamde technische correcties en de beleidsmatige correcties. Bij de meer technische correcties gaat het om de consistentie van uitgangspunten en aannames met betrekking tot onder andere de uitkeringen uit het gemeentefonds. Ook wordt nagegaan of de gemeente een primitieve begroting heeft ingediend waarin alle baten en lasten reëel geraamd zijn (onder andere of de onderhoudsplannen van kapitaalgoederen volledig zijn verwerkt, en of bezuinigingsplannen concreet zijn ingevuld, zie ook paragraaf 5.1). Of de baten en lasten reëel geraamd zijn zou moeten blijken uit de toelichting op de baten en lasten, die tenminste het gerealiseerde bedrag van het voorvorig begrotingsjaar, het geraamde bedrag van het vorig begrotingsjaar na wijziging en het geraamde bedrag van het begrotingsjaar bevat. Ook dienen de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd in de toelichting te staan (artikel 19 BBV).

Bij beleidsmatige correcties gaat het om het zuiveren van onaanvaardbare beleidsintensiveringen, met name het schonen voor nieuw beleid. Hieronder wordt verstaan iedere verhoging van uitgaven ten opzichte van de laatst goedgekeurde primitieve begroting, inclusief gelijktijdig meegenomen wijzigingen, exclusief autonome ontwikkelingen en aanpassingen voor loon- en prijscompensatie. In de praktijk zal het onderscheid tussen technische en beleidsmatige correcties niet altijd even duidelijk zijn. Bovendien maakt dit onderscheid voor de uiteindelijke omvang van het relevante begrotingstekort niets uit. De beleidsmatige en technische correcties samen leiden tot een aanvaardbaar begrotingstekort. De inspecteur zal aanzienlijke stijgingen van lasten en baten van inkomsten in zijn rapport aan de orde stellen. Het structurele gedeelte van het laatste en voorlaatste rekeningsaldo wordt hierbij nadrukkelijk betrokken.

Voor het bedrag voor onvoorzien (conform het BBV artikel 8, lid 1) wordt bij artikel 12-gemeenten uitgegaan van de vuistregel die ook de commissie BBV acceptabel vindt van 0,6% van de som van de uitkering gemeentefonds (algemene uitkering plus integratie en decentralisatie-uitkeringen) en de ozb-capaciteit. Voor de beoordeling of de begroting al dan niet structureel en reëel sluitend en in evenwicht is, ofwel of de structurele lasten worden gedekt door structurele baten en de mate van realiteit is gecheckt, is het van belang dit onderscheid structureel-incidenteel bij de beoordeling van de financiële positie expliciet tot uitdrukking te brengen.

4.3 Inbreng uit reserves en de relatie met de overige eigen inkomsten (OEM)

Bepalen inbreng

Uitgangspunt is dat de gemeente, onder normale omstandigheden, (een redelijk deel van) de reserves gebruikt om het begrotingstekort te verminderen. Ten behoeve van het opvangen van tegenvallers dient echter een zekere buffer in stand te worden gehouden.

De wijze van inbreng wordt voorgesteld door de inspecteur. De vrij te laten drempel (zijnde de omvang van de buffer die door de inspecteur nog wordt geaccepteerd) bedraagt 2% van de som van de uitkering uit het gemeentefonds (algemene uitkering plus integratie en decentralisatie-uitkeringen en het sociaal deelfonds) en de OZB-capaciteit (zie voor de uitwerking hiervan paragraaf 3.2).

Bij reserves en voorzieningen zal zo goed mogelijk worden beoordeeld of het aanhouden ervan, evenals de hoogte, strikt nodig is. Een en ander dient door de gemeente te worden aangetoond en gebaseerd te zijn op een aantoonbare verplichting, een realistisch bestedingsplan, dan wel een risicoraming.

De onderhoudsvoorzieningen worden in relatie met het onderhoudsschema van een eventueel surplus gezuiverd. De beoordeling van de reserve- en voorzieningenpositie gebeurt mede vanuit de laatst vastgestelde rekening. Daarnaast kan de reservepositie in tussenliggende jaren, zonder dat deze in de gemeentebegroting is geadministreerd, aan wijziging onderhevig zijn geweest. Hierdoor

kunnen stille reserves ontstaan die eveneens aanwendbaar zijn. Voorts zal moeten worden nagegaan in hoeverre de reserves en voorzieningen noodzakelijk zijn voor een normale taakuitvoering. De overige reserves en voorzieningen zijn in principe aanwendbaar. Dit geldt ook voor eventueel andere vermogensbestanddelen. Voor zover nodig zullen vermogensbestanddelen ter bepaling van de reserve-inbreng door de inspecteur worden gewaardeerd. Bij deze waardering zal rekening worden gehouden met het gegeven in hoeverre de capaciteit tot het verwerven van de overige eigen middelen afwijkt van het uitgangspunt dat bij het verdeelstelsel van de algemene uitkering gemeentefonds wordt gehanteerd.

Rente toerekening

Beoordeling van de reservepositie kan tot gevolg hebben dat aan de gemeente wordt opgedragen de reservepositie te herzien. Overigens geldt in het algemeen dat, als de toegerekende rente ten gunste van de begroting wordt gebracht dit geen aanleiding kan zijn de reserve als niet-aanwendbaar te betitelen. Correcties die het 'missen' van rente ten gunste van de exploitatie tot gevolg hebben zullen bij het relevante tekort worden betrokken. Stortingen in reserves om deze waarde vast te houden zijn eventueel alleen toegestaan als dit berust op een consistente gedragslijn vastgelegd in een Nota reserves en voorzieningen en aantoonbaar noodzakelijk zijn. Doordat de vrij te laten drempel van de reserves 2% van de uitkering uit het gemeentefonds (algemene uitkering plus integratie en decentralisatie-uitkeringen) plus de ozb-capaciteit bedraagt kan het voorkomen dat de weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's (te) gering is. De artikel 12-praktijk in de afgelopen jaren laat echter zien dat dit tot op heden niet de oorzaak is geweest dat voormalige artikel 12-gemeenten daarom opnieuw een artikel 12 verzoek hebben moeten doen. Om deze reden wordt deze handelswijze nog steeds acceptabel geacht. Indien er sprake is van een negatieve algemene reserve wordt een aanvulling van de algemene reserve gelijk aan 2% van de uitkering gemeentefonds plus de ozb-capaciteit betrokken bij de bepaling van het aanvaardbare begrotingstekort.

Overige eigen middelen (OEM)

De belangrijkste bronnen van overige eigen middelen van een gemeente (OEM), dienen daar waar dat relevant is te worden getoetst op wat een adequaat niveau wordt geacht (onder andere mate van kostendekkendheid). Het gaat om inkomstenbronnen zoals overige belastingen, leges, tarieven en rechten, maar vooral ook om baten uit nutsbedrijven, bouwgrondexploitatie en gelduitzettingen. Kortom allemaal baten die tot het cluster Overige eigen inkomsten van het gemeentefonds horen. In het artikel 12-onderzoek moet worden beoordeeld of deze baten sporen met de uitgangspunten van het gemeentefonds en met wat landelijk gebruikelijk is. In het verdeelstelsel van het gemeentefonds is namelijk rekening gehouden een bepaald percentage overige eigen middelen van de uitgavenpunten. De werkelijke capaciteit voor het verwerven van eigen inkomsten kan daarvan in belangrijke mate afwijken, positief of negatief. Daar waar de overige eigen middelen in negatieve zin afwijken van het percentage in het verdeelstelsel kunnen ze mede bijdragen aan de verklaring van het begrotingstekort. Indien dit laatste het geval is dan kan deze aanleiding zijn om stille reserves (bijvoorbeeld toekomstige opbrengsten uit de verkoop van aandelen en rente daarvan) voor het bepalen van de aanvullende uitkering buiten beschouwing te laten. Andersom zal bij een hoog niveau overige eigen middelen een navenant hogere eigen inspanning van de gemeente gevraagd worden. Aanwezige stille reserves zullen in een dergelijk geval worden betrokken bij de bepaling van het relevante tekort.

4.4 Relatie relevant tekort, eigen beleid en aanvullende uitkering

Gemeenten met een aanvullende uitkering zullen zo snel mogelijk zonder aanvullende uitkering verder moeten, ongeacht de oorzaak van de financiële problematiek. Het relevante begrotingstekort is daarbij een uitgangspunt. Indien er in meer of mindere mate sprake is van gevolgen van eigen beleid (bijvoorbeeld op het terrein van grondexploitatie problematiek of de financiële gevolgen van juridische claims) die samenhangen met de eigen keuze die een gemeente daarin heeft gemaakt, zal op de eigen inspanning van de gemeente bij het oplossen van de problematiek een zwaarder accent liggen, dan wanneer het relevante tekort veroorzaakt is door niet-beïnvloedbare budgetoverschrijdingen. In uiterste instantie kan een en ander betekenen dat de gemeente hoewel zij een relevant tekort heeft, geen aanvullende uitkering krijgt. Dit laatste zal met name het geval zijn indien er van de gemeente redelijkerwijs verwacht kan worden dat zij inderdaad ook in staat is op eigen kracht de voorliggende problematiek op te lossen. In uiterste instantie zal de onontkoombare aanvullende uitkering altijd voor een korte periode worden gegeven en veelal gepaard gaan met een bijzonder voorschrift.

Het streven van de inspecteur is erop gericht dat hij uiterlijk in het derde jaar inzicht verstrekt in hoeverre er sprake is van een materieel evenwicht, dat wil zeggen in hoeverre worden structurele

lasten gedekt door structurele baten. Ook bij de bepaling van het (relevante) tekort wordt dit inzichtelijk gemaakt.

4.5 Bijzondere voorschriften

Artikel 12, vierde lid, van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) geeft de beheerders van het gemeentefonds de bevoegdheid aan een gemeente, die een aanvullende uitkering heeft aangevraagd of waaraan een aanvullende uitkering is verleend, bijzondere voorschriften op te leggen. Een bijzonder voorschrift bevat – in tegenstelling tot en ter aanvulling op de algemene voorschriften – een aanwijzing aan een individuele gemeente om de in het voorschrift nader omschreven beleidsmaatregelen te nemen. De ministers verbinden aan een besluit tot verlening van een aanvullende uitkering aan de gemeente in ieder geval voorschriften die er toe strekken dat de eigen inkomsten van de gemeente ten minste op het zogenaamde redelijk peil (zie ook paragraaf 3.3) blijven.

De gemeente is verplicht deze bijzondere voorschriften na te leven. Als sanctie is in artikel 12, vierde lid van de Fvw de mogelijkheid opgenomen, dat de beheerders van het gemeentefonds bij handelen door de gemeente in strijd met het bijzonder voorschrift:

1. de aanvullende uitkering intrekken;
2. de (reeds verleende) aanvullende uitkering verminderen (terugvorderen).

Wanneer een bijzonder voorschrift?

Bijzondere voorschriften hebben in principe tot doel beïnvloedbare bijzondere omstandigheden in de artikel 12-gemeente zodanig bij te sturen dat de financiële problematiek wordt verkleind. Deze bijzondere omstandigheden hangen ten nauwste samen met het door de gemeente gevoerde financiële beleid. In het algemeen zal de inspecteur in gevallen, waarbij sprake is van een door te voeren sanering van het begrotingstekort, moeten overwegen of een bijzonder voorschrift noodzakelijk is. De noodzaak hangt mede af van de aard en de omvang van de problematiek. De noodzaak tot het opleggen van een bijzonder voorschrift zal afnemen indien de gemeente reeds zelf in overleg met de inspecteur het saneringstraject voortvarend heeft ingezet.

Inhoud bijzonder voorschrift

Wat de inhoud van een bijzonder voorschrift moet zijn hangt af van de aangetroffen situatie. De inspecteur zal zich daarbij moeten afvragen, welke functie(s) van de gemeentelijke huishouding voor sanering in aanmerking komt(komen) en welke maatregelen daarvoor noodzakelijk zijn. Hierbij is het uitgangspunt dat de gemeente in ieder geval de keuze wordt gelaten of zij haar uitgaven wil verlagen of haar inkomsten wenst te verhogen. Tot de mogelijkheden (eventueel in combinatie met elkaar) behoren:

- a. het opstellen van een saneringsplan;
- b. het instellen van een vacaturestop;
- c. het tijdelijk verbieden van vervangingsinvesteringen;
- d. het herstellen van aangewende vrij aanwendbare reserves;
- e. het herzien van de reservepositie;
- f. het uitvoeren van een doelmatigheidsonderzoek;
- g. het voorschrijven van een uitgavenplafond;
- h. het extra verhogen van de eigen inkomsten;
- i. het verbieden van verlaging eigen inkomsten;
- j. het opstellen van een reëel sluitende saneringsbegroting en meerjarenraming.

Geldigheidsduur bijzonder voorschrift

Een bijzonder voorschrift gaat in op de datum genoemd in de ter zake uitgevaardigde ministeriële beschikking en geldt in principe voor de tijd dat de gemeente is aangewezen op de aanvullende uitkering uit het gemeentefonds. Indien een voorschrift is opgelegd ter dekking van in de beschikking met name genoemde lasten – bijvoorbeeld lasten van oude tekorten/negatieve reserves – vervalt het voorschrift zodra die lasten geen verstoring in het budget van de gemeente meer opleveren. Een voorschrift wordt veelal gekoppeld aan een (noodzakelijk te verlenen) aanvullende uitkering. Het voorschrift wordt in dat geval niet geënt op specifiek aangewezen (te hoge) lasten, maar heeft een meer algemeen karakter. Zolang een aanvullende uitkering geheel of gedeeltelijk wordt verleend vanwege eigen beleid, blijft het voorschrift van kracht, zo nodig ook bij terugkeer na een afgeronde aanvullende-uitkeringsperiode.

4.6 Verminderen of intrekken aanvullende uitkering

Op grond van artikel 12, vierde lid, van de Financiële-verhoudingswet, kan de aanvullende uitkering door de beheerders van het gemeentefonds worden verminderd of worden ingetrokken wanneer achteraf blijkt dat die uitkering lager had kunnen worden vastgesteld. Dit kan gebeuren indien:

- de financiële positie van de gemeente verbetert (door onverwachte meevallers); en/of
- de gemeente in strijd handelt met een wettelijk voorschrift dat betrekking heeft op de aanvullende uitkering, of met een voorschrift dat aan het besluit tot verlening van de aanvullende uitkering is verbonden.

In de eerste plaats is dat het geval als de algemene uitkering, bijvoorbeeld door aanpassing van de bedragen per eenheid, hoger uitvalt voor zover die verhoging niet expliciet dient ter compensatie van een verhoging van de gemeentelijke lasten. In de tweede plaats kan de vermindering dan wel intrekking worden toegepast bij een andere verbetering van een uitkering aan de gemeente ten laste van de collectieve middelen, eveneens voor zover daar geen expliciete lastenverhoging tegenover staat. Het betreft een bepaling die maatwerk per gemeente mogelijk maakt.

Daarnaast kan de aanvullende uitkering worden verminderd dan wel ingetrokken als de hoogte ervan, zo dat op enig moment mocht blijken, op onjuiste, onvolledige of achterhaalde informatie berust, dan wel wanneer de budgettaire positie van de gemeente verbetert als gevolg van omstandigheden waarmee bij de bepaling van de hoogte van de aanvullende uitkering rekening zou zijn gehouden als die informatie op het moment van bepaling bekend zou zijn geweest. Het gaat hierbij met name om informatie die bij de gemeente bekend was en ter beschikking had moeten worden gesteld aan de inspecteur omdat deze van belang zou zijn geweest voor de bepaling van de aanvullende uitkering.

Als overigens binnen de aanvullende uitkeringsperiode blijkt dat er een gerede kans is dat na de aanvullende uitkeringsperiode de financiële positie van de gemeente kan of zal verbeteren, kan een bijzonder voorschrift met betrekking tot terugbetaling van (een deel van de) aanvullende uitkering worden opgenomen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij grondexploitatie.

5 Onderzoek begrotingspositie

5.1 Reële begroting

Om uiteindelijk tot een voorstel tot het al dan niet verlenen van een aanvullende uitkering te komen, zal het onderzoek van de inspecteur zich richten op de adequaatheid van de begroting. Het gaat dan met name om de vraag of alle posten reëel zijn geraamd. Bij het onderzoek worden alle zaken meegenomen die van belang zijn voor de inrichting van de financiën van de gemeentelijke huishouding. Het gaat daarbij om de begroting van het jaar waarover wordt aangevraagd en het jaarverslag en de jaarrekening van het jaar voorafgaande aan de aanvraag. Er wordt onder andere getoetst of het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) goed wordt nageleefd.

In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten is een zevental paragrafen verplicht gesteld: *lokale heffingen, weerstandsvermogen en risicobeheersing, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid*. Deze paragrafen geven een dwarsdoorsnede van de financiële aspecten van de begroting en jaarstukken voor de genoemde onderwerpen. De inspecteur zal bij het onderzoek de paragrafen inhoudelijk beoordelen. Hierbij zal worden nagegaan of de paragrafen een juist beeld geven van hetgeen in de diverse onderliggende stukken staat beschreven. Tevens wordt kritisch gekeken naar onderliggende nota's, zoals het activa- en afschrijvingsbeleid, en onderhoudsplannen.

Lokale heffingen

De paragraaf lokale heffingen kan een bron van informatie zijn bij het vaststellen door de provinciaal toezichthouder en de inspecteur of de gemeente voldoet aan de eisen die aan het redelijk peil van de eigen inkomsten worden gesteld.

Weerstandsvermogen en risicobeheersing

De paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing wordt betrokken bij het beoordelen van de noodzakelijke omvang van de reserves en voorzieningen.

Onderhoud kapitaalgoederen

Onder andere aan de hand van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen wordt getoetst of de plannen en nota's actueel zijn (in principe niet ouder dan 4 jaar), of aan alle eisen van wet- en regelgeving en het door de gemeenteraad vastgestelde beleid wordt voldaan en of de financiële effecten daarvan volledig zijn verwerkt in de begroting. Het gaat daarbij tenminste om de volgende kapitaalgoederen: wegen, riolering, water, groen en gebouwen. Daarnaast kunnen ook andere onderhoudsplannen zoals openbare verlichting, civiele kunstwerken, speelplaatsen, sportterreinen, kunstwerken en begraafplaatsen van belang zijn.

Tot op heden werd bij de berekening van het onderhoud kapitaalgoederen van bijvoorbeeld de wegen, gebruik gemaakt van de in het kader van de herverdeling van het wegenbeheer ontwikkelde normkostensystematiek. Binnen artikel 12 werd op de aldus berekende kosten een korting van 25% toegepast. De motivatie daarvoor is dat bij deze methodiek uit wordt gegaan van een technisch optimaal onderhoudsniveau. Ervaringsgegevens leren dat weinig gemeenten, ook financieel gezonde gemeenten, voldeden aan dit optimale onderhoudsniveau.

Inmiddels heeft CROW, het kenniscentrum voor verkeer, vervoer en infrastructuur, vijf onderhoudsniveaus (van A+ tot D) beschreven in de kwaliteit catalogus openbare ruimte en ook bepaald op basis van welk niveau er geen sprake is van kapitaalvernietiging. Binnen artikel 12 en het aandeel daarvan in het aanmerkelijke tekort, worden de noodzakelijke onderhoudsbudgetten voor die kapitaalgoederen waarop het CROW-advies betrekking heeft, bepaald op basis van kwaliteitsniveau C en de normkosten die daar bij horen. Daarbij vindt voor de bepaling van het aandeel in het aanmerkelijk tekort, in het vervolg geen korting meer plaats.

Voor de overige kapitaalgoederen, bijvoorbeeld gebouwen, waar geen CROW-beelbeschrijving en richtlijn voor beschikbaar is, wordt op de berekende kosten nog wel een korting van 25% toegepast.

Financiering

Bij de paragraaf financiering zal mede op basis van het 'Verslag van bevindingen' van de accountant die de rekening heeft beoordeeld, aandacht worden besteed aan de treasuryfunctie (kasgeldbeheer) en de financiële verordening, alsmede mogelijk het treasurystatuut. Daarbij zal tevens onderzocht worden wat het effect van de schuldpositie van de gemeente is op de begrotingspositie. Uiteraard ligt hier ook een relatie met het inkomstencluster Overige eigen middelen (zie paragraaf 4.3).

Bedrijfsvoering

De paragraaf bedrijfsvoering kan van belang zijn voor onder meer de beoordeling van de planning en controlfunctie en de omvang en loonsom van de formatie. De formatie-omvang en de loonsom van de artikel 12-gemeente zal worden vergeleken met andere gemeenten.

Verbonden partijen

De paragraaf verbonden partijen kan onder meer inzicht bieden in hoeverre de gemeente taken in eigen beheer uitvoert dan wel heeft overgedragen aan een verbonden partij. Dat is mede van belang bij de beoordeling van de formatie-omvang.

Grondbeleid

Tekorten in de grondexploitatie kunnen niet vanzelfsprekend op het gemeentefonds worden afgewenteld. Het betreft immers veelal bedrijfsmatige risico's waar de risico-aansprakelijkheid bij de gemeente ligt en waarbij terughoudendheid past van het betrekken van verliezen in die sfeer bij het relevante tekort in het kader van artikel 12.

Hierbij is ten eerste van belang dat door de gemeente inzicht wordt gegeven waarom de historische uitgaven onontkoombaar en onuitstelbaar zijn geweest, en waarom het de gemeente niet kan worden aangerekend. Ten tweede speelt hierbij mee welke mogelijkheden de gemeente zelf heeft om de lasten in de toekomst te kunnen opvangen. Wanneer er sprake is van beleid met grote risico's met als gevolg een negatieve financiële positie van de gemeente, dan betekent dit dat de gemeente een navenant groter eigen inspanning zal moeten leveren. Dit kan in de vorm van ombuigingen en genereren van eigen (belasting-) inkomsten. Zoals bijvoorbeeld een hoger gemiddeld OZB-tarief dan 140% zoals bedoeld in paragraaf 3.3. van deze handleiding.

Bij de paragraaf grondbeleid zal conform de eisen die het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) daaraan stelt onder andere worden getoetst of er actuele prognoses van de te verwachten resultaten van de totale exploitatie aanwezig zijn. Ook zal de onderbouwing van de geraamde winsten en verliezen bezien worden evenals de reserves en voorzieningen voor grondzaken. Bij tekorten van grondexploitatie zal bij de beoordeling daarvan gebruik worden gemaakt van de rekening en exploitatieopzetten die zo nodig door een accountant zijn bevestigd.

Bij de beoordeling van een juiste toerekening van lasten en baten bij de grondexploitatie zal door de inspecteur gebruik worden gemaakt van de eisen die het BBV stelt en de meest recente aanbevelingen en zogenaamde 'stellige uitspraken' van de commissie BBV hierover. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de verwerking van de lasten in de grondexploitatie van eventuele bovenwijkse voorzieningen. Voorkomen moet worden dat grondexploitaties worden belast met oneigenlijke kostenposten waarvan bekostiging op een andere wijze plaatsvindt: bijvoorbeeld een school. Alleen kosten die in een 'exploitatieplan' in aanmerking komen voor 'kostenverhaal' mogen als lasten worden opgevoerd. Afschrijven op grond is in principe niet toegestaan, tenzij het zwaarwegende economische redenen betreft: bijvoorbeeld als de boekwaarde door conjunctuurbewegingen niet meer in overeenstemming is met de marktwaarde.

Lasten van stads- en dorpsvernieuwing waarvan de lasten in de gemeentelijke exploitatie zijn verantwoord, kunnen slechts dan tot het aanvaardbare begrotingstekort worden gerekend als:

- a. De exploitatietekorten zijn ontstaan uit geheel afgesloten complexen, waarbij een liquidatieoverzicht moet worden overlegd, zo nodig voorzien van een accountantsverklaring. Wanneer gemeenten, voordat de exploitatie definitief is afgesloten, reeds overgegaan zijn tot dekking van tekorten ten laste van de exploitatie zal de noodzaak van deze handeling, alsmede een sobere en doelmatige uitvoering, aan de hand van een concreet beleidsplan moeten worden aangetoond.
- b. De reserves van de grondexploitatie volledig zijn ingebracht ter vermindering van het ten laste van de exploitatie gebrachte tekort. De grondexploitatie, waarvan de stadsvernieuwingsexploitatie door de inspecteur als een onderdeel wordt gezien, wordt in dit verband als geheel in de beschouwing betrokken. Hierbij zal er ook op worden gelet of er op de grond is afgeschreven. Onterecht afschrijven leidt immers tot de vorming van stille reserves.

Rente en afschrijving van zowel grondexploitatie als stads- en dorpsvernieuwing maken – met in achtneming van het bovenstaande- onderdeel uit van het aanvaardbaar tekort.

Tekorten op de grondexploitatie (bv. veroorzaakt door een waardedaling) die niet gedekt kunnen worden door een positieve reserve grondexploitaties, komen ten laste van de exploitatie door het vormen van een voorziening of indien onvermijdelijk als directe last. Dit kan leiden tot een negatieve algemene reserve. Aan het deel van de te verlenen aanvullende uitkering, dat door deze

problematiek wordt veroorzaakt, kan bij het afgeven van de beschikking door de fondsbeheerders nadrukkelijk worden gewezen op de mogelijkheden die artikel 12, vierde lid van de Financiële-verhoudingswet, de fondsbeheerders biedt. De fondsbeheerders kunnen een bijzonder voorschrift met betrekking tot terugbetaling van (een deel van de) aanvullende uitkering opnemen indien er een gerede kans is dat na de aanvullende uitkeringsperiode de financiële positie van de gemeente kan of zal verbeteren (door bijvoorbeeld stijgende grondprijzen). Een bijzonder voorschrift hiertoe, kan door de inspecteur worden voorgesteld.

In geval bekend is dat de gemeente in de toekomst betrokken zal zijn bij een gemeentelijke herindeling, is een dergelijke terugbetalingbepaling niet voor de hand liggend. Dit is mede gebaseerd op een advies van de Rfv die er op wijst dat een dergelijke verplichting o.a. de integrale afweging van de nieuw (te vormen) gemeente te zeer kan belasten.

Zie voorts paragraaf 4.6. Zie ook paragraaf 6.1. voor wat betreft het beleid dat geldt bij het wegwerken van de negatieve algemene reserve die als gevolg van grondexploitatie is ontstaan.

5.2 Noodzakelijke uitgaven

De Financiële-verhoudingswet bepaalt dat een gemeente, wil zij in aanmerking komen voor een aanvullende uitkering, met de bestaande algemene middelen niet in de noodzakelijke behoeften kan voorzien. De vraag rijst dan wat noodzakelijke behoeften zijn. Op voorhand dient duidelijk te zijn dat de term noodzakelijke behoeften betrekking heeft op zowel de vormen van taakuitoefening en voorzieningen waarvoor de gemeente op basis van eigen beleid verantwoordelijk is, als alle wettelijk opgelegde taken. In de praktijk komt het erop neer dat een artikel 12-gemeente in zijn totaliteit **maximaal** moet kunnen doen wat vergelijkbare gemeenten gemiddeld ook kunnen met de reguliere algemene uitkering en de eigen inkomsten (gelijke voorzieningencapaciteit). Er dient door de gemeente hard te worden gemaakt waarom zij niet met de algemene uitkering en de eigen inkomsten kan uitkomen.

Om de knelpunten en/of afwijkingen binnen het begrotingsproces op te sporen wordt gebruik gemaakt van de zogenaamde vergelijking met zichzelf. Er wordt gekeken naar inkomsten- en uitgavenclusters in vergelijking met de uitkomsten uit de verdeelmaatstaven van die clusters bij de berekening van de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

Daarnaast wordt de gemeente ook vergeleken met (het gemiddelde van) een selectie van vergelijkbare gemeenten. Uit de vergelijking kan naar voren komen of en zo ja waar de gemeente met haar inkomsten en uitgaven afwijkt van soortgelijke gemeenten. Voor de vergelijking wordt gebruik gemaakt van gemeenten die op basis van een aantal specifieke maatstaven uit het gemeentefonds (gemiddeld) als vergelijkbaar kunnen worden aangemerkt.

Deze twee vergelijkingsinstrumenten zijn van groot belang bij het verkrijgen van informatie over het gehanteerde uitgavenniveau en zijn van belang bij het bepalen van het relevante begrotingstekort.

5.3 Wijze van oplossen

Vertrekpunt bij het artikel 12-onderzoek is dat de gemeente met de haar ter beschikking staande middelen moet kunnen uitkomen. Bij een artikel 12-gemeente is het daarom noodzakelijk dat er een saneringsbegroting wordt opgesteld waarin staat aangegeven op welke wijze en op welke termijn de gemeente weer op eigen benen kan staan. Voor het onderzoek maakt de inspecteur gebruik van de zogenaamde vergelijking met zichzelf. Daarnaast zal de gemeente ook worden vergeleken met vergelijkbare gemeenten. Deze vergelijking dient slechts als algemeen kader omdat iedere gemeente in beginsel uniek is. Een vergelijking met andere gemeenten heeft echter wel als meerwaarde dat aan de artikel 12-gemeente inzichtelijk kan worden gemaakt hoe andere gemeenten met bepaalde zaken omgaan.

Vervolgens kunnen op basis van beide vergelijkingen mogelijke oplossingsrichtingen voor een saneringsbegroting worden gegeven. Er zal altijd een spanningsveld bestaan tussen hetgeen de gemeente wenselijk acht en hetgeen gemiddeld genomen elders gebruikelijk is. In beginsel moet er sprake zijn van behoeften die redelijkerwijs gelet op soortgelijke gemeenten niet onvervuld kunnen blijven. Gezien het feit dat er sprake is van een begroting die niet in evenwicht is, zal bekeken moeten worden welke redenen hieraan ten grondslag liggen. Als er sprake is van een te vrijmoedig gevoerd beleid is de gemeente hier zelf voor verantwoordelijk.

De slechte financiële positie van de artikel 12-gemeente hoeft niet alleen veroorzaakt te zijn door hoge lasten, maar ook mede door weinig baten uit het inkomstencluster Overige eigen middelen. In uitzonderingsgevallen kan er sprake zijn van oorzaken die buiten de invloedssfeer van de gemeente liggen. In de memorie van toelichting bij de Financiële-verhoudingswet werd daarbij onder andere gedacht aan eventuele tekortkomingen in de verdeelsystematiek.

6 Overig beleid

6.1 Negatieve reserve

Als de omvang van de reserves onvoldoende is om het rekeningtekort te dekken, spreken we van een negatieve reserve. Deze kan mede ontstaan omdat op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten het activeren van tekorten niet is toegestaan. De negatieve reserve zal nader worden geanalyseerd. Hierbij wordt onder meer gekeken naar de oorzaken van het ontstaan van de negatieve reserve. Dit kan leiden tot correcties in bijvoorbeeld de onderverdeling van de algemene reserve (binnenlijns) op basis van de oorzaken. De lasten voortvloeiend uit het wegwerken van de (gecorrigeerde) negatieve reserve dienen normaal gesproken binnen de termijn van meerjarige raming (in totaal 4 jaar) bij het relevante tekort te worden betrokken; voor tekorten die worden veroorzaakt door tekorten van de grondexploitatie en/of stads- en dorpsvernieuwing geldt in verband met de conjunctuurgevoeligheid een periode van maximaal 10 jaar, welke maatregel door de provinciale toezichthouder zelfstandig kan worden toegepast.

Al naar gelang de situatie en de eigen keuzes van de gemeente die ten grondslag liggen aan de problematiek- kan door de fondsbeheerders, op voorstel van en op basis van een onderzoek door de inspecteur, besloten worden tot een langere termijn.

Die termijnverlenging heeft tot doel te bewerkstelligen dat de gemeente langer de tijd krijgt om de problematiek zelf op te lossen, en daarmee een beroep op artikel 12 te voorkomen.

In geval wel een beroep op artikel 12 is of wordt gedaan kan een langere termijn ook ingezet worden om de mogelijke eigen bijdrage van de gemeente te maximaliseren. Dit is mede afhankelijk van de mate waarin de gemeente zelf een risicovol grondbeleid heeft gevoerd.

In alle gevallen zal hierbij sprake zijn van preventief toezicht door de provinciale toezichthouder.

Om de gemeente toch een buffer te geven voor het opvangen van niet voorziene en niet te kwantificeren risico's zal bij het bepalen van het relevante begrotingstekort in het laatste inspectierapport een noodzakelijke buffer in de algemene reserve (of als onderdeel van de algemene reserve) worden gelaten. Dat houdt in dat bij het bepalen van het relevante begrotingstekort betrokken wordt een herziene algemene reserve maximaal gelijk aan de vrij te laten buffer – (2% van de uitkering gemeentefonds, algemene uitkering plus integratie en decentralisatie-uitkeringen en sociaal deelfonds en de ozb-capaciteit). Daarbij zal wel expliciet worden bekeken welke mogelijkheden stille reserves bieden in het kader van het weerstandsvermogen.

6.2 Herindeling

Bij de opheffing van een gemeente, die een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds op grond van artikel 12 ontvangt, wordt een eindrapport opgemaakt waarbij eventuele tekorten over begrotingsjaren tot de datum van opheffing worden vastgesteld.

In het algemeen wordt een dergelijke gemeente 'schoon' aan de nieuwe gemeente opgeleverd, waarbij die tekorten verminderd met de aanwendbare middelen van de algemene reserve(s) worden meegenomen, tenzij – op grond van het gevormde oordeel over het door het bestuur van de opgeheven gemeente gevoerde beleid – er aanleiding bestaat de nieuwe gemeente te confronteren met (een deel van) die tekorten. Eén en ander betekent dat tekorten, die vóór de herindeling al bestonden, niet zonder meer worden gecompenseerd. Bij te verwachten herindelingen is in eerste instantie voor de provincie als toezichthouder een belangrijke rol weggelegd om te voorkomen dat een gemeente een onevenwichtig financieel beleid gaat voeren. In de praktijk betekent dit dat de doorlooptijd van het artikel 12-traject de beoogde datum van herindeling als uitgangspunt zal nemen, waarbij het streven gericht is op het 'schoon opleveren' van de artikel 12-gemeente. In geval een saneringsplan uitgaat van een periode die over de datum van herindeling heengaat, zal het laatste artikel 12-rapport een zodanig voorstel bevatten, dat uiterlijk in het jaar voorafgaand aan de beoogde herindelingdatum, een laatste aanvullende uitkering zal worden verstrekt. Daarbij zullen de resterende jaren met een relevant tekort worden betrokken bij het vaststellen van de aanvullende uitkering. Dit houdt in dat vóór de datum van herindeling het artikel 12-traject financieel zal zijn afgewikkeld.

Ten aanzien de samenloop van problematiek veroorzaakt door grondexploitatie en het begrip "schoon opleveren bij herindeling" wordt een volgend aanpak gevolgd:
Staand beleid ten aanzien van financiële problematiek veroorzaakt door grondexploitaties is, dat de

gemeente meer tijd krijgt dan de periode van de meerjarenraming, om de problematiek zelf op te lossen en daarmee een beroep op artikel 12 te voorkomen.

Deze beleidslijn kan in de knel komen met het eveneens geldende uitgangspunt dat bij een voorgenomen herindeling, de artikel 12 gemeente in principe "schoon wordt opgeleverd" en de nieuw te vormen gemeenten niet met financiële problematiek van de artikel 12 gemeente wordt geconfronteerd.

In dergelijke gevallen brengt de inspecteur in het onderzoek de financiële problematiek in beeld. Daarbij raamt hij over de langere saneringstermijn (ook als die over de beoogde fusiedatum heen gaat) de naar zijn oordeel mogelijke bijdrage van de gemeente. Het is immers ook staand beleid dat gemeenten geen voordeel mogen putten uit de artikel 12 status. Bij reguliere herindelingen gaan ook alle lusten en lasten mee naar de nieuwe gemeente.

Het resterende tekort maakt dan onderdeel uit van het relevante tekort en komt dan in aanmerking voor een artikel 12 uitkering.

Schone oplevering in de samenloop met grondexploitatieproblematiek houdt daarmee in dat:

- Het relevante tekort wordt bepaald rekening houdend met een eigen bijdrage van de gemeente over een langere periode dan de meerjarenraming, in principe 10 jaar;
- een deel van het tekort daarmee dus meegaat naar de nieuwe gemeente en wel dat deel dat de oude gemeente zelf had kunnen oplossen.
- Op de beoogde fusiedatum bij de artikel 12 gemeente, er een negatieve algemene reserve kan zijn, die naar het oordeel van de inspecteur binnen 10 jaar vanaf het jaar van de artikel 12-aanvraag kan worden gesaneerd tot het niveau van de reguliere vrij te laten buffer van 2% zoals hiervoor bij paragraaf 6.1. genoemd. Dit kan vorm krijgen via de berekende eigen bijdrage, als ware de gemeente zelfstandig gebleven.

6.3 Informatievoorziening

Voor het onderzoek door de inspecteur ten behoeve van de advisering aan de beheerders van het gemeentefonds is het noodzakelijk dat deze over alle relevante informatie beschikt. De gemeente stelt daarom alle informatie waarvan de gemeente kan weten of vermoeden dat deze relevant is voor het artikel 12-onderzoek dan wel die de inspecteur verlangt, ter beschikking.

6.4 Bezwaar en beroep

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) geeft de gemeente de mogelijkheid tegen een beschikking van de beheerders van het gemeentefonds in beroep te gaan. Dit geldt ook voor een weigering, intrekking of vermindering van de aanvullende uitkering. De termijn waarbinnen een bezwaar of beroep moet worden ingediend bedraagt zes weken met ingang van de dag ná de dag waarop het besluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt. Voordat een bestuursorgaan op het bezwaar beslist, stelt het de belanghebbende in de gelegenheid te worden gehoord. Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken na ontvangst van het bezwaarschrift. De beslissing op het bezwaarschrift zal deugdelijk gemotiveerd worden. Vervolgens staat beroep open bij de administratieve rechter. Eén en ander zoals weergegeven in de Algemene wet bestuursrecht.

Bijlage

Schema opbouw voorstel aanvullende uitkering

	Omschrijving/correcties	Begrotingstekort	Waarvan structureel	Waarvan incidenteel
1	Aanvankelijk begrotingstekort			
2	Technische en beleidsmatige correcties			
3	Aanvaardbaar begrotingstekort			
4	Inbreng reserves en andere vermogensbestanddelen			
5	Relevant begrotingstekort			
6	Waarvan door de gemeente op te lossen (bijzonder voorschrift)			
7	Voorstel te verlenen aanvullende uitkering			