

De minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
de heer J.W. Remkes
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Datum
4 augustus 2006

Uw kenmerk

Ons kenmerk
Rfv 2006-0000262604

Inlichtingen bij
mr. G.A. van Nijendaal

Doorkiesnummer
070 - 426 7232

Bijlagen
0

Onderwerp
Advies artikel 12 beleid

Geachte heer Remkes,

Bij brief van 26 juni vraagt u de Raad voor de financiële verhoudingen advies over de voorgenomen beleidslijn inzake de toepassing van artikel 12 Financiële-verhoudingswet, in relatie tot het ontheffingenbeleid.

In een korte samenvatting volgen hierna de belangrijkste punten van het advies. In het vervolg van het advies worden deze punten nader uitgewerkt en toegelicht.

Samenvatting

Voor de Raad vormt de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente een belangrijk uitgangspunt. Gemeenten dienen voor alles binnen de bestaande financiële mogelijkheden tot een sluitende begroting te komen. Artikel 12-steun gaat ten koste van de collectiviteit van de gemeenten. Het is daarom niet meer dan redelijk dat ook in de huidige situatie van een gemeente die een beroep doet op artikel 12-steun een extra eigen inspanning wordt verlangd. De Raad is evenwel van mening dat artikel 12 binnen de financiële verhoudingen een beperkte maar onmisbare functie heeft. Met de maximering van de OZB is er in de financiële verhoudingen feitelijk een norm geformuleerd die inhoudt dat elke gemeente met het rekestarief moet kunnen toekomen. Gemeenten die een OZB-tarief boven het rekestarief hanteren worden weliswaar niet gedwongen hun tarieven neerwaarts bij te stellen maar zijn wel beperkt in het laten stijgen van hun OZB-tarieven. Daarbij is de bufferfunctie van de OZB voor het opvangen van onvolkomenheden bij de

verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds of (onverwachte) tegenvallers bij de uitvoering van de begroting afgenomen. Als gevolg daarvan zal naar verwachting de betekenis van art. 12 weer enigszins toenemen.

In lijn met de recente wijzigingen van de onroerendezaakbelastingen ligt het in de rede het redelijk peil van het OZB-tarief in steunvragende gemeenten te baseren op het reken- of drempeltarief met een kleine opslag van bijvoorbeeld 10%. De Raad is van mening dat van gemeenten die nu reeds een tarief hanteren boven het reken- of drempeltarief mag worden geëist dat indien zij een beroep doen op artikel 12 zij eerst het voorzieningenniveau aanpassen. Bij artikel 12 past immers geen bovenmatig voorzieningenniveau. De toegang tot artikel 12 dient verder beperkt te blijven tot die gevallen waarin de gemeente ondanks de eigen saneringsinspanningen inclusief belastingmaatregelen niet in staat is binnen een redelijke termijn (bijvoorbeeld 6 jaar) een meerjarig reëel sluitende begroting te presenteren. Afhankelijk van de aard en de oorzaken van het begrotingstekort moet de mogelijkheid open blijven aan de gemeente een voorschrift op te leggen de belastingen extra te verhogen.

De wettelijke bepalingen stellen duidelijk dat voor toelating tot artikel 12 er sprake moet zijn van een aanmerkelijk en structureel tekort en dat de eigen inkomsten van de gemeente zich op een redelijk peil bevinden. De in de adviesaanvraag geïntroduceerde escalatieladder gaat alleen over procedurele aspecten. De door u voorgestelde escalatieladder is daarmee niet in overeenstemming met de wettelijke bepalingen. De Raad beveelt aan de wettelijke bepalingen en de escalatieladder met elkaar in overeenstemming te brengen.

De Raad acht de procedurele koppeling tussen de toelating tot artikel 12 en het ontheffingenbeleid passend binnen de huidige verdeling van verantwoordelijkheden. De escalatieladder is evenwel geen alternatief voor het redelijk peil. De Raad beschouwt de escalatieladder als niet meer dan een hulpmiddel ter ondersteuning van de provinciale toezichtstaak. De escalatieladder gaat te veel uit van automatismen en laat te weinig ruimte voor maatwerk. Artikel 12 vergt naar zijn aard echter maatwerk. De Raad pleit voor maatwerk en niet voor een technocratisch-bureaucratische meetlat bij provincies. De Raad is van mening dat de provincie meer inhoudelijke afwegingsruimte moet hebben om in voorkomende gevallen een beroep op artikel 12 te voorkomen. Indien op voorhand duidelijk is dat een gemeente ondanks een te voorziene meerjarige bovenmaximale stijging van de OZB-tarieven structureel in de financiële problemen blijft verkeren, dient de toezichthouder ook in de gelegenheid te zijn om een gemeente versneld toe te laten tot de artikel 12-procedure.

1. Inleiding

De wijzigingen in de OZB-bepalingen in de Gemeentewet hebben geleid tot een discussie over de gevolgen daarvan voor de toelating tot artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw). U bent van mening dat het huidige toelatingskaartje (120 procent van het rekestarief) niet langer gehanteerd kan worden. Hierdoor zou een potentiële ongelijke behandeling van gemeenten kunnen ontstaan. Een deel van de gemeenten wordt vanwege de maximale stijgingspercentages namelijk beperkt in hun mogelijkheden aan het ‘oude’ toelatingskaartje te voldoen.

U stelt daarom een nieuwe systematiek voor met betrekking tot de toelating tot artikel 12 Fvw door deze te koppelen aan het ontheffingenbeleid van de onroerende zaakbelastingen (OZB). Dit houdt in dat voor de toelating tot artikel 12 geen eisen meer worden gesteld met betrekking tot het redelijk peil. Om tot artikel 12 te kunnen worden toegelaten dient een gemeente een “escalatieladder” van het ontheffingenbeleid te hebben doorlopen. De eerste stap houdt in dat een gemeente die ontheffing vraagt voor het mogen heffen van hogere OZB-tarieven dan wettelijk is toegestaan, tevens een begrotingscan dient te laten uitvoeren. Bij een volgend ontheffingsverzoek valt de gemeente direct onder preventief provinciaal toezicht en wordt bezien welke maatregelen de gemeente heeft genomen om de financiën op orde te krijgen. Pas bij een derde verzoek tot ontheffing kan artikel 12 worden aangevraagd.

De Raad heeft zich bij de beantwoording van de ze adviesaanvraag laten leiden door de volgende vraag:

Wat zijn de consequenties voor het artikel 12-beleid van de recente OZB-wetgeving en in hoeverre is de voorgestelde escalatieladder in overeenstemming met de wettelijke bepalingen en de uitgangspunten van de financiële verhoudingen?

Opbouw advies

Het advies is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 gaat de Raad eerst na in hoeverre de verschillende functies die aan artikel 12 worden toegekend in de huidige situatie nog van toepassing zijn. In hoofdstuk 3 schetst de Raad de gevolgen van de OZB-wetgeving voor met name het artikel 12-beleid. De vraag of de OZB-wetgeving gevolgen dient te hebben voor de toelating en toekenning van artikel 12 vormt het onderwerp van hoofdstuk 4. De toelating tot artikel 12 is in de wet vastgelegd, de wettelijke bepalingen inzake artikel 12 komen in hoofdstuk 5 aan de orde. De escalatieladder geeft de stappen weer die aan de artikel 12- aanvraag vooraf gaan. In hoofdstuk 6 geeft de Raad een oordeel over deze procedurele aanpak.

2.

Functies van artikel 12 Fvw

Aan artikel 12 Fvw zijn in het verleden de volgende functies toegedicht:

1. de laboratoriumfunctie ter verbetering van het verdeelstelsel, het onderkennen van mogelijke gebreken in het verdeelstelsel van de algemene uitkering;
2. de laatste verfijning van het verdeelstelsel¹, de mogelijkheid om een specifieke gemeente met een of meerdere bepaalde kenmerken tegemoet te komen;
3. een “collectieve verzekering” tegen de nadelige gevolgen van het door individuele gemeenten gevoerde beleid (te vergelijken met een WA-verzekering);
4. een “collectieve verzekering” tegen de gevolgen van het beleid van andere overheden (te vergelijken met een molestverzekering).

In een eerder advies over het artikel 12-beleid heeft de Raad uitgebreid stilgestaan bij de verschillende functies van artikel 12 Fvw. De Raad kwam destijds tot de conclusie dat de verschillende functies en de betekenis van artikel 12 in de loop der tijd aanzienlijk zijn afgenomen. De Raad wees daarbij op verschillende oorzaken zoals:

- de verbetering van het verdeelstelsel van de algemene uitkering;
- de gestage afname van het aantal (kleine) gemeenten;
- de verbetering van het financiële beleidsinstrumentarium bij gemeenten;
- het toezichtbeleid van de provincies.²

De Raad onderschrijft deze opvatting nog in belangrijke mate, hoewel hij wel meent dat door de recente wijzigingen in de OZB-wetgeving de druk op artikel 12-aanvragen wel weer enigszins zal toenemen.

Conclusie

De Raad is van mening dat artikel 12 Fvw binnen de financiële verhoudingen een beperkte maar tevens een onmisbare functie heeft.

3.

Gevolgen van de OZB-wetgeving

In zijn advies over de afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB op woningen en de maximering van de resterende OZB-tarieven heeft de Raad al gewezen op de mogelijk nadelige consequenties voor het artikel 12-beleid.³ De gedeeltelijke

¹ Deze terminologie verwijst naar de Fvw'84. Deze wet kende naast de algemene verdeelmaatstaven, die in de wet waren opgenomen, de mogelijkheid tot het instellen van verfijningen voor specifieke problemen in bepaalde gemeenten.

² Rfv, Advies over het artikel 12-beleid, 17 april 2001, Rfv2001/U65353

³ Rfv, Advies over de afschaffing gebruikersdeel onroerende zaakbelastingen op woningen, 26 januari 2004, Rfv200452381; Advies wetsvoorstel afschaffing gebruikersdeel OZB op woningen (maximering overige OZB-tarieven), 3 juni 2005, Rfv2005057828.

afschaffing en maximering van de OZB-tarieven is echter een feit waar ook het artikel 12-beleid rekening mee heeft te houden.

Met de maximering van de resterende OZB-tarieven is er in de financiële verhoudingen impliciet een norm geformuleerd die inhoudt dat elke gemeente met het rekestarief moet kunnen toekomen. Gemeenten die nu een OZB-tarief boven het rekestarief hanteren worden weliswaar niet gedwongen hun tarieven neerwaarts bij te stellen maar zijn wel beperkt in het laten stijgen van hun OZB-tarieven. De mogelijkheid om door middel van hogere OZB-tarieven een hoger voorzieningenniveau te bereiken, is daarbij aan banden gelegd. Het eigen gemeentelijk beleid zit vooral in de afweging die gemeenten kunnen maken ten aanzien van de inzet van de algemene middelen voor de verschillende voorzieningen.⁴ Verschillen in gemeentelijke uitgaven dan wel in lokale belastingdruk zijn daarmee beperkt aanvaardbaar.

De recente wijziging van de OZB-wetgeving heeft ook consequenties voor de bufferfunctie van de OZB bij het opvangen van incidentele tegenvallers. Ook de mogelijkheid voor het compenseren van binnen de globaliteit van het verdeelstelsel mogelijk voorkomende imperfecties bij de aansluiting op de kostenstructuur van individuele gemeenten is danig beperkt. De Raad heeft niet de illusie dat het verdeelstel in alle gevallen altijd perfect zal zijn. Zoals de Raad al eerder aangaf, is door het afschaffen van het gebruikersdeel van de OZB op woningen en de maximering van de overige tarieven de druk op het versterken van de kostenoriëntatie bij de verdeling van de algemene uitkering toegenomen. Dit gaat ten koste van de globaliteit van de verdeling. Gemeenten hebben immers minder mogelijkheden om (dreigende) tekorten op te vangen door het extra verhogen van de resterende eigen belastingen, omdat die een minder brede grondslag hebben dan de OZB.⁵

In het verleden heeft de Raad de stelling betrokken dat aangezien het verdeelstelsel een zekere globaliteit kent en derhalve enige verschillen in kosten en/of in belastingdruk acceptabel zijn, geringe afwijkingen daarin geen aanleiding behoeven te zijn tot aanpassing van het verdeelstelsel dan wel toekenning van aanvullende uitkeringen. Het is duidelijk dat de beperking van de tariefstijging van de OZB ook voor het artikel 12-beleid gevolgen heeft.

Een strikte interpretatie van de gevolgen van de OZB-wetgeving leidt ertoe dat een gemeente die een aanmerkelijk en structureel tekort presenteert en een OZB-tarief hanteert dat gelijk is aan het reken- of drempeltarief, in principe in aanmerking komt om toegelaten te worden tot de artikel 12-procedure. Voor gemeenten die reeds boven het drempeltarief zitten geldt een individueel tarief. De Raad meent evenwel dat ook in de huidige situatie van een gemeente die een beroep doet op aanvullende

⁴ Tweede Kamer, 2004-2005, 30 096, nr.3.

⁵ Zie noot 1.

steun een extra eigen inspanning mag worden verlangd. Tot nu toe wordt van artikel 12-gemeenten verlangd dat zij met betrekking tot de OZB 120% van het landelijk gemiddelde heffen; een verlaging van dit percentage ligt, gelet op de beperking van de toegestane tariefstijging van de OZB, in de rede.

De Raad erkent overigens dat door gewijzigde frequentie in de vaststelling van de WOZ-waarden⁶, het niet langer mogelijk is de huidige wijze van bepaling van het redelijk peil voor de toegang tot artikel 12 te hanteren. Een praktische oplossing voor het drempeltarief is uit te gaan van de gegevens van jaar t-1, zowel ten aanzien van de WOZ-waarde als van het (gewogen) tarief. Toelating tot de artikel 12-procedure impliceert overigens niet dat dit automatisch ook leidt tot toekenning van een aanvullende uitkering. Dit hangt af van de beoordeling van de aard en de oorzaken van het begrotingstekort. Gemeenten die een tarief hanteren boven het drempeltarief zullen eerst genoodzaakt zijn om te snoeien in het voorzieningenniveau. Het verlenen van aanvullende steun sluit overigens ook niet de mogelijkheid uit dat de gemeente een voorschrift krijgt opgelegd om de belastingen verder te verhogen.

Conclusie

Met de maximering van de OZB is er in de financiële verhoudingen feitelijk een norm geformuleerd die inhoudt dat elke gemeente in financiële zin met het rekentarief moet kunnen toekomen. Tegelijkertijd is daarmee ook de bufferfunctie van de OZB voor het opvangen van incidentele tegenvallers of kosten beperkt. De Raad meent dat ook in de huidige situatie van een gemeente die een beroep doet op artikel 12-steun een extra eigen inspanning mag worden verlangd. Gemeenten die een tarief hanteren boven het drempeltarief zullen eerst in het bovenmatige voorzieningenniveau moeten snoeien. Afhankelijk van de aard en de oorzaken van het begrotingstekort moet de mogelijkheid open blijven aan de gemeente een voorschrift op te leggen om de belastingen extra te verhogen.

4.

Uitgangspunten voor het artikel 12-beleid

Met een aanvullende uitkering op grond van artikel 12 Fvw wordt een beroep gedaan op de collectiviteit van de gemeenten. Toekenning van artikel 12-steun dient dan ook beperkt te blijven tot uitzonderlijke situaties waarin de algemene middelen van de gemeente ondanks het opvoeren van de eigen inkomsten tot een redelijk peil, aanmerkelijk en structureel te kort schieten.

De Raad ziet in de gewijzigde OZB-wetgeving geen reden om voor een versoepeling van het artikel 12-beleid te pleiten. In lijn met eerdere adviezen spreekt de Raad zich uit voor een consequent en stringent artikel 12-beleid. Hij

⁶ De vaststelling van de WOZ-waarden is per 1 januari 2006 van eenmaal per 4 jaar naar eenmaal per 2 jaar gegaan. Met ingang van 1 januari 2007 zullen zelfs jaarlijks de WOZ-waarden vastgesteld moeten worden.

benadrukt dat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor een structureel sluitende begroting.

Het beleid van zowel de gemeente als de provinciale toezichthouder dient er te allen tijde op gericht te zijn dat een beroep op aanvullende steun vermeden wordt. Daarbij dient tegelijkertijd te worden voorkomen dat de financiële positie van de gemeente verslechtert doordat een structurele sanering achterwege blijft.

Ondanks de door de Raad onderschreven eigen verantwoordelijkheid van gemeenten is het niet redelijk een gemeente vele jaren achtereen gebukt te laten gaan onder hoge lasten en budgettaire beperkingen. Dit te meer niet omdat lastenverschillen tussen gemeenten binnen de huidige financiële verhoudingen beperkt toelaatbaar zijn.

Conclusie

De eigen verantwoordelijkheid van de gemeente staat voor de Raad voorop. Gemeenten dienen binnen de bestaande financiële mogelijkheden tot een sluitende begroting te komen. Artikel 12- steun gaat ten koste van de collectiviteit van de gemeenten. Het is daarom niet meer dan redelijk dat de toegang tot de artikel 12- procedure beperkt zou moeten blijven tot die gevallen waarin de gemeente ondanks de eigen saneringsinspanningen, inclusief belastingmaatregelen, niet in staat is binnen een redelijke termijn (bijvoorbeeld 6 jaar) een meerjarig reëel sluitende begroting te presenteren.

5.

De wettelijke bepalingen

De toegang tot artikel 12 is aan strikte regels gebonden. Artikel 12 Fvw legt de wettelijke basis voor het verstrekken van een aanvullende uitkering aan een gemeente:

Fvw, artikel 12 lid 1 en 2

- 1. Onze Ministers kunnen, op aanvraag van een gemeente, aan de gemeente over een uitkeringsjaar een aanvullende uitkering verlenen.*
- 2. Een aanvullende uitkering wordt 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.*

Het redelijk peil wordt in het Besluit financiële verhoudingswet nader uitgewerkt:

Besluit Fvw, artikel 24 lid 1

- 1. Van een redelijk peil van eigen inkomsten van een gemeente, als bedoeld in artikel 12, tweede lid, van de wet is sprake indien:
a. een door Onze Ministers bij ministeriële regeling vast te stellen tarief per € 2268,- waarde van de onroerende zaken wordt geheven;*

- b. de door de gemeente gemaakte lasten inzake huisvuil en bedrijfsvuil volledig worden doorberekend in de reinigingsheffingen;*
- c. de door de gemeente gemaakte lasten inzake de riolering volledig worden doorberekend in de rioolrechten.*

De wettelijke bepalingen gaan uit van een door de gemeentefondsbeheerders vast te stellen tarief voor de toelating tot artikel 12. In de adviesaanvraag stelt u echter: *”Dit betekent dat voor de toelating tot artikel 12 geen eisen meer worden gesteld met betrekking tot het redelijk peil. Om tot artikel 12 te kunnen worden toegelaten dient een gemeente wel de gehele "escalatieladder" van het ontheffingenbeleid te hebben doorlopen.”*

De escalatieladder houdt dus geen tarief voor de toelating in, maar slechts een procedure. Gemeenten die twee jaar achtereen ontheffing aanvragen voor een meer dan wettelijk toegestane verhoging van de OZB voldoen daarmee aan het ‘redelijk peil’. Dit is echter geen tarief per waarde eenheid zoals het Besluit Fvw voorschrijft.

In de adviesaanvraag stelt u verder dat het huidige toelatingskaartje (120% van het rektarief) niet langer gehanteerd kan worden, omdat *“onder de huidige bepalingen inzake de maximeringspercentages van de OZB, een potentiële ongelijke behandeling van gemeenten kan ontstaan. Een deel van de gemeenten wordt vanwege deze percentages beperkt in hun mogelijkheden aan het oude toelatingskaartje te voldoen.”*

De Raad is van oordeel dat de door u voorgestelde escalatieladder evenwel ook niet leidt tot een gelijke toegang voor gemeenten. Weliswaar moeten *alle* gemeenten twee jaar achtereen ontheffing hebben aangevraagd, maar daarmee kan het niveau van het OZB-tarief waarop toelating tot artikel 12 mogelijk is nog steeds aanzienlijk verschillen. De ontheffing is niet aan een maximale stijging van de OZB gebonden, zodat strikt genomen een gemeente in één keer naar het niveau van het toegangkaartje kan doorstoten.

Naar de opvatting van de Raad legt de escalatieladder de nadruk op de gelijkstelling van een ontheffingsaanvraag en een toekomstige artikel 12 –aanvraag. De Raad benadrukt dat naast het voldoen aan het redelijk peil er niet alleen sprake moet zijn van een structureel tekort maar ook van *een aanmerkelijk* tekort om in de noodzakelijke behoeften te voorzien. Ook in de huidige situatie zijn er gemeenten die *boven* het toelatingskaartje zitten, *zonder* dat zij een artikel 12-aanvraag indienen. Een gemeente die nu een tarief hanteert boven het drempeltarief zal bij een eventuele artikel 12 aanvraag eerst genoodzaakt zijn om te snoeien in het voorzieningenniveau. De huidige financiële verhoudingen impliceren immers dat de gemeente met het drempel- of rektarief moet kunnen toekomen.

Conclusie

De wettelijke bepalingen stellen duidelijk dat voor toelating van artikel 12 Fvw er sprake moet zijn van een aanmerkelijk en structureel tekort en dat de eigen inkomsten van de gemeente zich op een redelijk peil bevinden. De escalatieladder gaat alleen over procedurele aspecten. De door u voorgestelde escalatieladder is daarmee niet in overeenstemming met de wettelijke bepalingen. In lijn met de recente wijziging van de OZB-bepalingen ligt het in de rede het redelijk peil te baseren op het reken- of drempeltarief met een kleine opslag van bijvoorbeeld 10%. De Raad beveelt aan de wettelijke bepalingen met de escalatieladder in bedoelde zin in overeenstemming te brengen.

6.

Koppeling toelatingsbeleid aan ontheffingenbeleid

De recente wijzigingen in de OZB-wetgeving gaan uit van de veronderstelling dat alle gemeenten met het rezentarief in staat moeten zijn een gelijkwaardig voorzieningenniveau te realiseren. OZB-tarieven boven het rezentarief zijn gebonden aan een maximaal jaarlijkse toegestane stijging. Indien de gemeente een hogere tariefsstijging wenst door te voeren heeft zij daarvoor ontheffing van Gedeputeerde Staten nodig. Artikel 220g Gemeentewet legt vast op grond waarvan de gemeente ontheffing kan aanvragen.

Gemeentewet, artikel 220g

- 1. De raad kan hogere tarieven vaststellen dan is toegestaan op grond van artikel 220f als dat nodig is om te voorkomen dat de begroting voor het eerstvolgende jaar niet in evenwicht is en blijkens de meerjarenraming, bedoeld in artikel 190, niet aannemelijk is dat in de eerstvolgende jaren een evenwicht tot stand zal worden gebracht.*
- 2. Een besluit als bedoeld in het eerste lid treedt niet in werking dan nadat Gedeputeerde Staten ontheffing hebben verleend van de maximumtarieven, genoemd in artikel 220f, eerste lid, of zoals die zijn gewijzigd op grond van artikel 220f, vijfde lid, of van het maximum voor de tariefsstijging, bedoeld in artikel 220f, derde lid.*
- 3. Het college zendt het besluit samen met de begroting aan Gedeputeerde Staten.*
- 4. De ontheffing kan slechts worden geweigerd omdat*
 - a. het besluit naar het oordeel van Gedeputeerde Staten niet voldoet aan het criterium, genoemd in het eerste lid;*
 - b. het besluit niet binnen de termijn, genoemd in artikel 191, tweede lid, aan Gedeputeerde Staten is gezonden.*

De veronderstelling dat elke gemeente met het rezentarief moet kunnen uitkomen en de wettelijk vastgelegde ontheffingsmogelijkheid voor het heffen van hogere OZB-tarieven impliceert dat:

- een gemeente eerst door een herschikking van prioriteiten zal moeten afwegen of de gewenste extra stijging van de OZB-tarieven voorkomen kan worden

- of dat de OZB-stijging voor een gezond financieel beleid noodzakelijk is. Een aanvraag van een gemeente voor een ontheffing van de maximaal toegestane tariefstijging kan als een eerste signaal worden beschouwd dat de gemeente niet in staat is om binnen de bestaande financiële mogelijkheden tot een sluitende begroting te komen.

De tekst van de adviesaanvraag luidt:

“In het Beleidskader toezicht kan worden opgenomen dat bij inwilliging van de ontheffing door GS, de verplichting wordt vastgelegd van het in opdracht van de gemeente (doen) uitvoeren van een begrotingscan.”

Voor het verkrijgen van een goed inzicht in de gemeentelijke begroting is een begrotingscan een nuttig instrument. Ook in de huidige situatie is het mede door het versterkte provinciale toezichtbeleid veelal gebruikelijk dat voordat een gemeente een beroep doet op artikel 12 Fvw, deze eerst een begrotingscan heeft laten uitvoeren.

Niettemin acht de Raad een automatische koppeling tussen een ontheffingsverzoek en een verplichte begrotingscan geen goede zaak. Deze verplichting doet afbreuk aan zowel de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente als aan die van de provinciale toezichthouder. Zoals gesteld, is het binnen de huidige financiële verhoudingen passend dat een gemeente zich voor de ontheffingsaanvraag er eerst van vergewist of er geen andere mogelijkheden voor de dekking van de financiële opgaven zijn. Van de gemeente die een ontheffingsverzoek indient bij Gedeputeerde Staten mag worden verwacht dat deze dat schriftelijk en gemotiveerd doet. De wettelijke bepalingen gaan er vanuit dat een ontheffing slechts verleend wordt indien de hogere tarieven nodig zijn om te voorkomen dat de begroting voor het eerstvolgende jaar niet in evenwicht is en ook de meerjarenraming de eerstvolgende jaren niet in evenwicht is. Incidentele oorzaken komen in principe daarmee niet in aanmerking als grond voor ontheffing. De Raad kan zich echter voorstellen dat als onderdeel van een door de gemeente op te stellen plan van aanpak tot sanering van de begroting tegelijk een ontheffingsverzoek wordt gedaan. Het plan van aanpak kan tevens inhouden dat de gemeente op voorhand aangeeft ook in de komende jaren een ontheffingsverzoek te zullen indienen ter sanering van de begroting. In het kader van een sanering van de begroting kan het wenselijk zijn dat de gemeente in één keer een verlies wenst af te dekken door een OZB-verhoging door te voeren. Maar een ontheffing kan bijvoorbeeld ook wenselijk zijn om technische correcties uit te voeren of fouten te herstellen. Het opleggen van een verplichte begrotingscan is in die gevallen niet zinvol.

Op de toezichthouder rust binnen de bestaande wettelijke kaders een zelfstandige verantwoordelijkheid. Op grond van de Gemeentewet (artikel 220g lid 4a) dienen Gedeputeerde Staten immers te toetsen of de ontheffing noodzakelijk is. Het spreekt vanzelf dat de provincie vanuit haar toezichtsrol de begroting van een gemeente, die een ontheffingsverzoek indient, kritisch doorlicht. In een eerder advies heeft de

Raad een beperkt, maar gericht provinciaal toezicht bepleit.⁷ De toezichhoudende taak dient er op gericht te zijn financiële problemen vroegtijdig te signaleren en het aanvragen van artikel 12 te voorkomen. Provincies dienen pas inhoudelijk toezicht te houden bij een niet sluitende begroting of meerjarenraming. Van een niet sluitende meerjarenraming is in de nieuwe situatie ook sprake indien zonder bovenwettelijke maximale stijging van de OZB er een tekort zou ontstaan. Het provinciale toezicht krijgt met de beperkte mogelijkheden voor gemeenten om tegenvallers op te vangen uit belastingverhogingen extra betekenis. De verantwoordelijkheid van de gemeente staat voorop maar de Raad meent dat met het ontheffingenbeleid de toezichthouder een extra instrument in handen krijgt waarmee de verantwoordelijkheid voor het toezicht wordt versterkt. Het is naar de mening van de Raad binnen de huidige wettelijke kaders passend aan de provinciale toezichthouder bij de ontheffing de mogelijkheid te geven al dan niet nadere voorwaarden te stellen, zoals een verplichte begrotingsscan of het opleggen van een verplichting te komen tot een plan van aanpak om tot een sluitende meerjarenraming zonder ontheffing te komen.

Het is aan de provincie zich een oordeel te vormen of de maatregelen die de gemeente neemt om de begroting weer meerjarig sluitend te krijgen adequaat zijn. Het oordeel van de provincie kan worden onderbouwd door te bezien wat de gemeenten met de aanbevelingen van de scan hebben gedaan. Ook is het aan de provincie daarbij aandacht besteden aan de vraag of een eventuele scan aansluit op het kwaliteitskader en of de provinciale toezichthouder het wenselijk acht om een nadere verdieping daarvan te realiseren. Indien naar het oordeel van de provincie met een incidentele ontheffing de gemeente uit de financiële problemen kan komen, dient de provincie de ruimte te hebben om af te zien van de begrotingsscan.

Op grond van de escalatieladder leidt een ontheffingsvraag voor het tweedeachtereenvolgende jaar automatisch tot het onder preventief toezicht stellen van de gemeente. Ook dit is naar de mening van het de Raad lang niet in alle gevallen doelmatig. Een tweede verzoek om ontheffing kan weliswaar worden gezien als een signaal dat de gemeente niet in staat is gebleken om de begroting structureel op orde te krijgen, maar dit hoeft zeker niet in alle gevallen aan de orde te zijn. Het kan ook zijn dat de ontheffing past binnen een overeengekomen plan van aanpak om de begroting weer op orde te krijgen. De toegestane OZB-tariefsverhoging kan leiden tot de situatie dat er op termijn geen sprake meer is van een meerjarig structureel tekort.

Ook bij de derde stap van de escalatieladder plaatst de Raad vraagtekens bij het veronderstelde automatisme. Een derde opeenvolgende ontheffingsaanvraag impliceert immers in uw ogen direct ook een artikel 12 –aanvraag. De Raad is van

⁷ Rfv, Advies wetsvoorstel wijziging toezichtsbepalingen Gemeentewet (Provinciewet), 30 september 2004, Rfv2004077899.

oordeel dat de provincie een oordeel dient te vormen of er reële gronden zijn voor het eventueel toekennen van aanvullende steun. Dit hangt af van de beoordeling van de aard en de oorzaken van het begrotingstekort. Het kan ook zijn dat na de derde aanvraag tot ontheffing er op termijn geen sprake meer is van een *aanmerkelijk en structureel tekort*. In dat geval is een artikel 12 aanvraag weinig zinvol.

De Raad gaat er vanuit dat een goed pro-actief toezicht van de provincie een beperkend effect zal hebben op artikel 12-aanvragen. Artikel 12-aanvragen zouden in principe beperkt moeten blijven tot gemeenten die buiten hun schuld in een situatie terecht zijn gekomen waarin zij niet meer tot een sluitend meerjarenperspectief kunnen komen of waarin de belastingdruk over een reeks van jaren boven het maatschappelijk aanvaardbare maximumtarief ligt. De uitgangspunten van de huidige gemeentelijke belastingbepalingen verzetten zich immers tegen het toestaan van meerjarige, extra zware belastinginspanningen.

Indien daarom op voorhand duidelijk is dat een gemeente ondanks een te voorziene meerjarige bovenmaximale stijging van de OZB-tarieven structureel in de financiële problemen blijft verkeren, dient de provincie in de gelegenheid te zijn om een gemeente versneld toe te laten tot de artikel 12-procedure. Voorwaarde daarbij is wel dat de gemeente die een beroep wil doen op artikel 12 de financiële functie op orde heeft. Artikel 12 sanctioneert immers geen financieel wanbeleid.

Van een verkorte toelatingsprocedure kan bijvoorbeeld sprake zijn indien de provincie één van de volgende situaties vaststelt:

- ondanks de eigen inspanningen en de meerjarige bovenmaximale stijging van de OZB-tarieven is het niet reëel te verwachten dat de gemeente binnen een redelijke termijn zonder aanvullende steun de begroting weer in evenwicht krijgt;
- de gemeente is voor een belangrijk deel buiten haar eigen toedoen in de financiële problemen gekomen en het is daarom niet redelijk de gemeentelijke financiën eerst meerjarig te saneren alvorens een artikel 12 steun aan te bieden ten einde een structurele oplossing te bewerkstelligen;
- de voorziene aanpassing van de verdeling van de algemene uitkering ten behoeve van dergelijke gemeenten laat langer op zich wachten en het is daarom niet reëel de financiën van deze gemeenten eerst te saneren.

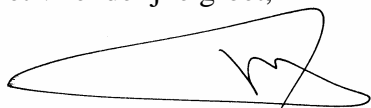
Conclusie:

De Raad acht de procedurele koppeling tussen de toelating tot artikel 12 Fvw en het ontheffingenbeleid passend binnen de huidige verdeling van verantwoordelijkheden. De escalatieladder is geen alternatief voor het redelijk peil. De Raad beschouwt de escalatieladder als niet meer dan een procedure ter ondersteuning van de provinciale toezichtstaak. Het is echter in de thans gepresenteerde vorm een te formalistische procedure, die weliswaar aansluit bij de huidige praktijk en ook wel enig houvast biedt, maar niettemin veel te mechanisch

is. De escalatieladder gaat te veel uit van automatismen. De artikel 12-procedure vergt naar zijn aard echter maatwerk en niet een technocratisch-bureaucratische meetlat.

De Raad benadrukt de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten om binnen de gestelde kaders te komen tot verantwoorde keuzes. Hij is verder van mening dat de provincies meer inhoudelijke afwegingsruimte moeten hebben een beroep op artikel 12 Fvw te voorkomen. Indien op voorhand duidelijk is dat een gemeente ondanks een te voorziene meerjarige bovenmaximale stijging van de OZB-tarieven structureel in de financiële problemen blijft verkeren, dient de provincie ook in de gelegenheid zijn om een gemeente versneld toe te laten tot de artikel 12-procedure.

Met vriendelijke groet,



Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter



Drs. C.J.M. Breed, secretaris