

De minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Dhr. dr. R.H.A Plasterk
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

**Raad voor de financiële
verhoudingen**

Korte Voorhout 7
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rob-rfv.nl

Contactpersoon

G.A. van Nijendaal
T 06-1179 43 87
gerber.nijendaal@rob-rfv.nl

Datum 2 maart 2016
Betreft Advies herziening handleiding artikel 12 Fwv met ingang van
2017

Kenmerk

2016-0000139766

Uw kenmerk

2016-0000039484

Geachte heer Plasterk,

Bij bovenvermelde brief vraagt u de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) om een reactie op de herziening handleiding artikel 12 Fwv. De nieuwe herziening van de handleiding kent twee belangrijke wijzigingen ten opzichte van de huidige:

- Het vervallen van de adviestaak van de Raad bij individuele artikel 12 gevallen.
- Het aanscherpen en verduidelijken van de wijze waarop uitwerking wordt gegeven aan het saneren van een negatieve algemene reserve als gevolg van verliezen op de grondexploitatie.

In zijn advies gaat de Raad in op bovengenoemde wijzigingen en adviseert hij u tevens om bij het opleggen van een belastingvoorschrift voortaan ook rekening te houden met de woonlastendruk.

1. Het verdient aanbeveling om in de Handleiding dat indien partijen het fundamenteel oneens met elkaar zijn over principiële zaken te voorzien in een procedure waarbij de Raad om advies gevraagd kan worden waarvan alleen zwaar gemotiveerd van kan worden afgeweken.

Het feit dat de nieuwe Raad niet meer over individuele artikel 12-rapporten zal adviseren is een logisch uitvloeisel van de meer strategische adviesrol die de nieuwe Raad krijgt op het terrein van de financiële verhoudingen. Bij het vervallen van de adviestaak van de Raad voor de financiële verhoudingen bij individuele artikel 12-gevallen is het van belang stil te staan bij de mogelijke consequenties voor de afweging van de betrokken belangen bij de toekenning van een aanvullende uitkering. Het gaat bij de beoordeling van artikel 12-aanvragen om de zorgvuldige afweging van de gerechtvaardigde belangen van de individuele gemeente tegen die van collectiviteit van de gemeenten. De aanvullende uitkering wordt immers verstrekt ten laste van het gemeentefonds ofwel ten laste van de collectiviteit van de Nederlandse gemeenten. Het gaat er om dat een artikel 12-gemeente niet beter af moet zijn dan andere gemeenten, maar ook dat de

Datum

29 februari 2016

Kenmerk

2016-0000139766

gemeente na sanering op eigen kracht zonder aanvullende steun verder moet kunnen.

De handleiding artikel 12 biedt een belangrijk houvast maar kan onmogelijk in alle gevallen voorzien. Toepassing van artikel 12 is naar zijn aard maatwerk. Bij de toepassing van de regels gaat het niet alleen de formele wet- en regelgeving maar ook de interpretatie daarvan op het concrete geval. De artikel 12-gemeente is als direct belanghebbende betrokken bij het oordeel van de inspecteur. Zowel Gedeputeerde Staten als de betreffende gemeenteraad wordt in de gelegenheid gesteld om te reageren op het rapport van de inspecteur alvorens de beheerders van het gemeentefonds op basis van het rapport beschikken. In geval van verschil van inzicht heeft de artikel 12-gemeente daarbij nog de mogelijkheid om bezwaar en beroep in te dienen tegen de beschikking van de beheerders van het gemeentefonds.

Het collectief heeft niet de mogelijkheid van bezwaar en beroep. Het is in het proces aan de inspecteur en aan de fondsbeheerders om de belangen van de collectiviteit van de Nederlandse gemeenten te borgen. Het is daarbij niet uitgesloten dat in voorkomende gevallen er bij individuele gevallen principiële verschillen van inzicht over beoordeling en toekenning ontstaan. De Raad stelt voor dat indien partijen fundamenteel met elkaar oneens zijn over principiële zaken de Raad om advies gevraagd kan worden waarvan alleen zwaar gemotiveerd van kan worden afgeweken. Dit in aanvulling op de mogelijkheid van de algemene adviesrol van de nieuwe Raad om te adviseren over de wet- en regelgeving van artikel 12 en het functioneren van het artikel 12-stelsel.¹

2. Bij het saneren van een negatieve algemene reserve als gevolg van het nemen van verliezen ten gevolge van grondexploitatie dient voor de maximale eigen inspanning die de gemeente kan leveren aan de sanering een periode van maximaal 10 jaar te worden aangehouden.

De Raad merkt op dat de wijzigingen in de Handleiding ten aanzien van het saneren van een negatieve algemene reserve als gevolg van verliezen ten gevolge van de grondexploitatie in grote lijnen in overeenstemming is met het advies *Grond, geld en gemeenten* van de Raad.² In lijn met de Handleiding wenst ook de Raad nogmaals te benadrukken dat grote terughoudendheid is geboden bij het ten laste van de collectiviteit van de gemeenten verstrekken van aanvullende steun voor van verliezen op de grondexploitatie. Tegelijkertijd is de Raad van oordeel dat elke gemeente na een grondige sanering een reëel perspectief moet hebben op een gezonde financiële positie.

De Raad stelt voor, nadrukkelijker dan nu het geval is, om in de Handleiding vast te leggen dat alvorens over kan worden gegaan tot sanering van de negatieve reserve als gevolg van de grondexploitatie de gemeente eerst de reguliere begroting op orde moet hebben. Het uitgangspunt daarbij is dat elke gemeente in

¹ Tweede Kamer, 2015–2016, 34 268.

² Rfv, *Grond, geld en gemeenten, De betekenis en gevolgen van de gemeentelijke grondexploitaties voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen*, juli 2105.

principe moet kunnen uitkomen met de uitkeringen uit het gemeentefonds. Daarbij is het, conform de bestaande praktijk bij veel artikel 12-onderzoeken, van belang om bij het vaststellen van de veronderstelde ombuigingsmogelijkheden die een gemeente heeft, ook inzicht te bieden in de flexibiliteit van de uitgaven. Dat wil zeggen dat inzicht wordt gegeven in de bijvoorbeeld omvang van de kapitaallasten, de personeelslasten en de verplichtingen die voortvloeien uit afspraken van gemeenschappelijke regelingen. Er dient een reële grondexploitatie te worden opgezet waarbij zowel de planning: de programmering als de prijs in ogenschouw worden genomen. De grondexploitatie moet daarbij conform de uitgangspunten van het BBV worden opgezet en worden gezuiverd van onterechte toerekening van kosten, zoals te hoge rente en kosten die niet tot de grondexploitatie behoren en dergelijke. De Raad adviseert dit expliciet in de Handleiding vast te leggen.

Vervolgens dient de maximale eigen inspanning die de gemeente kan leveren aan de sanering over een periode van 10 jaar te worden vastgesteld. De termijn van 10 jaar kan, conform de Handleiding, pas in laatste jaar artikel 12 periode dan wel volgend op starten, omdat dan ook pas de maximale eigen bijdrage duidelijk kan worden vastgesteld. Gedurende die periode kan naar het oordeel van de Raad het preventief toezicht zich in principe beperken tot het toetsen van de uitvoering brengen van het saneringsplan.

De Handleiding stelt: "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 dan de termijn van 10 jaar". Het vooraf vast stellen van een langere periode dan 10 jaar acht de Raad mede gezien de grote onzekerheden niet wenselijk. De Raad tekent hierbij aan dat een periode van 10 jaar in de praktijk betekent dat een gemeente vaak meer dan 15 jaar bezig is met het wegwerken van tekorten die zijn ontstaan uit beslissingen van soms wel meer dan 20 jaar terug. De Raad acht het niet reëel om een gemeente op voorhand voor een langere periode feitelijk op slot te zetten. De Raad stelt daarom voor om uit te gaan van een saneringsperiode van maximaal 10 jaar en halverwege de voorgestelde saneringsperiode te bezien in hoeverre de gehanteerde uitgangspunten voor het saneringstraject zich verhouden met de werkelijkheid en of deze aanleiding geeft tot een eventuele bijstelling. Een langere periode kan aan de orde zijn als blijkt dat de gemeente zich gedurende de saneringsperiode niet aan de afspraken houdt of zich onvoorziene omstandigheden voor doen die nopen tot een herbezinning.

3. Bij het opleggen van een belastingvoorschrift dient ook rekening te worden gehouden met de woonlastendruk. Bij lage woonlasten kan ook tot het vaststellen van een hoger tarief dan 40% boven het landelijk gemiddelde worden overgegaan.

Het toelatingskaartje tot artikel 12 is met ingang van 1 januari 2002 vastgesteld op 120% van het gemiddelde tarief voor de OZB (uit het voor vorig jaar ofwel t-2). In het geval dat de artikel 12-status de gemeente valt te verwijten, blijft het

Datum

29 februari 2016

Kenmerk

2016-0000139766

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. Bij negatieve grondexploitaties ligt het gezien het bedrijfsmatige karakter en de daarmee verbonden risico's eerder voor de hand de eigen verantwoordelijkheid te benadrukken dan bij externe oorzaken. De Raad merkt in dit verband op dat kan worden vastgesteld dat de feitelijke lastendruk (woonlasten) in een artikel 12-gemeente in sommige gevallen ook bij het voldoen aan de toelatingscriteria relatief beperkt is. De oorzaak kan zijn dat de gemeente hoge OZB-opbrengsten genereert uit OZB niet-woningen of door omstandigheden relatief lage riool- en/of reinigingslasten kent. De bijdrage van de gemeente aan het oplossen van de problematiek is in die gevallen in vergelijking met andere financieel gezonde gemeente wellicht minder dan wenselijk. De Raad bepleit daarom om bij paragraaf 3.3 van de Handleiding op te nemen dat de inspecteur in zijn overweging bij het bepalen van de hoogte van het OZB-tarief ook de hoogte van de woonlasten meeweegt. Bij lage woonlasten kan ook tot het vaststellen van een hoger tarief dan 40% boven het landelijk gemiddelde worden overgegaan.

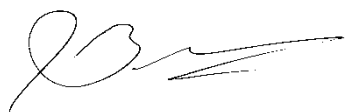
4. Overige opmerkingen van redactionele aard

- In de Handleiding (pagina 10 en 18) wordt nog gerept over de baten verfijning riolering deze is in werkelijkheid per 2014 al afgeschaft.
- De Handleiding maakt nog een onderscheid in decentralisatie en integratie-uitkeringen dit onderscheid komt te vervallen. In de toekomst bestaan er slechts nog decentralisatie-uitkeringen.

De Raad voor de financiële verhoudingen,



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



Dr. C.J.M. Breed, secretaris