

De minister van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties
Mr. J.P.H. Donner
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Datum
29 april 2011

Uw kenmerk

Ons kenmerk
2011-2000161578

Inlichtingen bij
G.A. van Nijendaal

Doorkiesnummer
070 - 426 7232

Bijlagen

Onderwerp

Advies handleiding artikel 12

Geachte heer Donner,

De Raad heeft kennisgenomen van de concept handleiding artikel 12 Financiële verhoudingwet (Fvw) zoals die hem bij brief van 21 maart 2011 ter advisering is aangeboden. Hierbij ontvangt u het gevraagde advies.

Samenvatting

De Raad constateert in algemene zin dat de aangepaste handleiding artikel 12 een minder vrijblijvend karakter heeft dan de huidige. Dit komt tot uitdrukking in het over de gehele linie meer expliciteren van (bestaande) normen. De Raad stemt in met deze codificatie van de normen. Toepassing van artikel 12 blijft hoe dan ook maatwerk. Een striktere normering brengt wel met zich dat de inspecteur zich nog nadrukkelijker rekenschap heeft te geven van zijn beoordeling. De Raad acht dit een goede zaak.

De Raad stelt vast dat de aangepaste handleiding vooral gepresenteerd wordt als een technische aanpassing. Op onderdelen is wel degelijk sprake van een wijziging en aanscherping van het beleid. De Raad meent dat het past over deze inhoudelijke aanscherping van het beleid helderheid te verschaffen. In concrete gevallen zal de nieuwe handleiding immers leiden tot een andere beoordeling. Het meest duidelijk komt dat tot uitdrukking in het verhogen van de toelatingsnormen (redelijk peil OZB). De Raad stemt overigens in met deze aanscherping omdat deze overeenkomt met de oorspronkelijke bedoeling, Het past ook dat van gemeenten die een beroep doen op

artikel 12 een eigen inspanning wordt verlangd. De Raad wijst er daarbij ook op dat in de handleiding duidelijk gemaakt moet worden dat gemeenten bij de rioolheffing en de afvalstoffenheffing/reinigingsrechten alle kosten in rekening dienen te brengen bij de gebruikers. De BTW geldt daarbij als last.

De Raad staat positief tegen het voorstel om bij een negatieve algemene reserve de gemeente na afloop een minimale algemene reserve te gunnen. De nu voorgestelde beleidslijn is consequent, maar de Raad is van mening dat deze tevens dient in te houden dat ook alle inkomsten uit vermogen boven de huidige norm van 5% van de algemene uitkering, betrokken moeten worden bij de vermindering van het aanvaardbare tekort. Daarbij tekent de Raad aan dat het ontstaan van een negatieve algemene reserve in veel gevallen duidt op onverantwoord financieel beleid en dat daarom van de gemeente ook een extra eigen inspanning mag worden verwacht. De beoordeling van onontkoombare en onuitstelbare uitgaven moet deugdelijk worden verantwoord. Ook waar de gemeente zelf in de dekking van deze uitgaven voorziet, beperkt dit immers wel de mogelijkheid van de gemeente om zelf bij te dragen aan vermindering van het tekort.

De Raad wenst te benadrukken dat het bij het honoreren van een artikel 12-verzoek slechts gaat om het saneren van de gemeentelijke financiën. Met de algemene uitkering moet een gemeente in staat zijn om bij een vergelijkbare belastingdruk een gelijkwaardig pakket van lokale of regionale voorzieningen te kunnen bieden. De Raad is daarom van oordeel dat het vergelijken van de inkomsten en uitgaven op clusteronderdelen van de algemene uitkering een zwaarder accent in de handleiding verdient, omdat dit een geobjectiveerd beeld geeft van mogelijke knelpunten waar de sanering zich op moet richten en van de bezuinigingsmogelijkheden. Indien een gemeente voor een tweede jaar (achtereenvolgens) onder preventief toezicht valt, zou de provinciale toezichthouder aan deze vergelijking aandacht moeten besteden. De Raad pleit er voor dat de provinciale toezichthouder dezelfde beoordelingsnormen hanteert zoals die gelden onder het artikel 12-regime. Dit komt de effectiviteit van de artikel 12-procedure ten goede.

De Raad stelt voor de mogelijkheid te openen om gemeenten met een tekort op de grondexploitaties een overbruggingsperiode te gunnen waarbij in geval van toekomstige winsten binnen een bepaalde termijn deze (mede) moeten worden aangewend om een deel van de aanvullende steun terug te betalen.

De Raad beveelt aan in het vervolg de handleiding artikel 12 actueel te houden en bijtijds aan te passen aan de mogelijke gevolgen van (beleids)ontwikkelingen.

1.

Inleiding

Met de algemene uitkering moet elke gemeente in staat zijn om bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig pakket aan lokale of regionale voorzieningen te kunnen aanbieden. De gemeente is daarbij in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor haar financiële positie. Er kunnen zich echter altijd omstandigheden voordoen waarbij een gemeente in financiële problemen komt en het niet meer reëel is te verwachten dat de gemeente zelf tot een oplossing komt. In dat geval kan een beroep gedaan worden op artikel 12 van de Financiële verhoudingswet (Fvw). Artikel 12-steun is echter een tijdelijke uitkering gericht op het saneren van de gemeentelijke financiën. Doel is dat de gemeente na de aanvullende steun verder op eigen kracht kan functioneren. Het is daartoe van belang dat alle uitgaven, inkomsten, reserves en voorzieningen kritisch tegen het licht worden gehouden om zo te komen tot een onderbouwd oordeel over de noodzakelijke steun. In eerste aanleg is de beoordeling van een artikel 12-verzoek gebaseerd op algemene regels zoals vastgelegd in onder andere de handleiding artikel 12. De beoordeling van een verzoek om aanvullende steun blijft echter uiteindelijk maatwerk. Daarbij dient rekening worden gehouden te worden met eerder gemaakte afwegingen bij andere artikel 12-gemeenten en de situatie van de overige gemeenten.

Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken geeft de Raad zijn oordeel over de verschillende onderdelen uit de concept handleiding artikel 12 Financiële verhoudingswet. De verwijzing naar de paragrafen heeft betrekking op de paragraafindeling van de concept handleiding zoals die hem ter advisering is aangeboden. De Raad baseert zijn uitspraken mede op basis van zijn adviezen over artikel 12-aanvragen van de afgelopen jaren.

2.

Aanleiding actualisatie handleiding

De Raad stelt vast dat de wijzigingen in nieuwe handleiding verder strekken dan de technische aanleidingen zoals die in paragraaf 1.2 genoemd worden. Het gaat onder andere ook om de gevolgen van het BTW-compensatiefonds, de invoering van de introductie van decentralisatie-uitkeringen¹ en de brede rioolheffing.² In hoofdzaak

¹ In 2009 is de decentralisatie-uitkering ingevoerd; artikel 5 Fvw.

² De inwerkingtreding van de Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken in 2008. Vanaf 1-1-2010 moet de brede rioolheffing zijn ingevoerd en mag het "oude" rioolrecht niet meer geheven worden. Zie hoofdstuk 10 van onderhavig advies.

gaat het in de herziene handleiding overigens om een codificatie van bestaand beleid, zoals dat zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. De herziene handleiding biedt de mogelijkheid de bestaande begrippen en normen meer eenduidig te definiëren. De verheldering van het artikel 12-beleid is naar het oordeel van de Raad wenselijk en noodzakelijk zeker nu voorzienbaar is dat de financiële druk op veel gemeenten toeneemt, en het beroep op een aanvullende uitkering mogelijk zowel in omvang als in aantal zal groeien. De afgelopen jaren was het beroep op artikel 12 beperkt tot hoofdzakelijk kleinere gemeenten. Vooral de meer uitgebreide toelichting op de beoordeling van de grondexploitatie acht de Raad van belang. De herziene handleiding ademt over de gehele linie een minder vrijblijvend karakter dan de huidige handleiding, die op veel onderdelen volstaat met een meer globaal beoordelingskader.

De aangepaste handleiding vergroot daarmee de inzichtelijkheid van de beoordeling van artikel 12-gemeenten. Toepassing van artikel 12 betreft echter in alle gevallen maatwerk. De Raad onderschrijft dan ook de opmerking dat het onmogelijk is dat de handleiding in alle mogelijke gevallen zou voorzien. Daarmee zou geen recht worden gedaan aan het karakter van artikel 12. De Raad is wel van oordeel dat het nadrukkelijker vastleggen van het beoordelingskader ook met zich brengt dat de inspecteur zich nog nadrukkelijker rekenschap heeft te geven van zijn beoordeling. De Raad acht dit een goede zaak.

De herziene handleiding houdt echter ook een aanscherping van het bestaande beleid in – onder andere het toegangskaartje (hoofdstuk 8) maar ook het aanmerkelijk tekort (hoofdstuk 7) - en een inhoudelijke beleidswijziging in – zo wordt voortaan aan alle gemeenten een vrij te laten algemene reserve gegund (hoofdstuk 16). De Raad kan instemmen met deze aanpassing van het beleid. Hij is echter van oordeel dat het ook past over de inhoudelijke aanscherping van het beleid helderheid te verschaffen en niet af te doen als een louter technische aanpassing. In concrete gevallen zal de nieuwe handleiding immers leiden tot een andere beoordeling. Overigens wijst de Raad er op dat de herziene handleiding alleen op nieuwe artikel 12-aanvragen van toepassing kan zijn.

De Raad is daarbij van mening dat het raadzaam is mede in het licht van de herziening van de verdeling van het gemeentefonds, de aangekondigde modernisering van het toezicht, de zorgelijke ontwikkelingen op het terrein van de gemeentelijke financiën onder andere de grondexploitaties, de normering van de kosten van het

wegenonderhoud, de demografische ontwikkelingen (o.a. krimp en vergrijzing) het belangrijk is de vinger aan de pols te houden en de handleiding tijdig aan deze en andere relevante (beleids) ontwikkelingen te passen aan te passen

3.

Artikel 12-traject

Wanneer een gemeente tot de slotsom komt dat een beroep op aanvullende steun onvermijdelijk is, is het van het grootse belang dat er een heldere en effectieve procedure bestaat. In het merendeel van de gevallen zal de gemeente voorafgaand aan de aanvraag al onder preventief toezicht zijn gesteld. Het zou daarom de effectiviteit van de procedure ten goede komen indien de provinciale toezichthouder dezelfde beoordelingsnormen hanteert zoals die gelden onder het artikel 12-regime.³ Dit voorkomt dat bij een onverhoopt beroep op artikel 12 er tijd en energie verloren gaan met het opstellen van onderhoudsrapportages, clustervergelijkingen en dergelijke zoals die conform de artikel 12-systematiek gebruikelijk zijn.

4.

Onontkoombaar en onuitstelbare uitgaven

De Raad hecht er aan dat de beoordeling van onontkoombare en onuitstelbare uitgaven deugdelijk wordt verantwoord. Het is immers duidelijk dat ook waar de gemeente zelf in de dekking van deze uitgaven voorziet, dit indirect wel de mogelijkheid van de gemeente beperkt om bij te dragen aan de vermindering van haar tekort. Dezelfde inspanning zou immers ook aangewend kunnen worden ter vermindering van het tekort. Belangrijk toetspunt voor het beoordelen of een uitgave onontkoombaar en onuitstelbaar is, acht de Raad of de uitgave gebaseerd is op een wettelijke verplichting, of uitstel daarvan leidt tot aansprakelijkheid, of noodzakelijk is ter voorkoming van hogere toekomstige onvermijdbare uitgaven, of leidt tot kapitaalvernietiging, enz. De Raad beveelt aan dit ook in de handleiding te expliciteren.

5.

Toegang tot de artikel 12-procedure

Hoofdstuk 3 gaat over de toegang tot artikel 12. De Raad wil benadrukken dat het feit dat een gemeente voldoet aan het

³ In dit verband wijst de Raad er op dat hij van oordeel is dat reeds op het moment dat de algemene reserve van een gemeente onder de vrij te laten drempel valt, dit aanleiding zou moeten zijn de gemeente onder preventief toezicht te stellen. Zie: Rfv, *Advies toepassing artikel 12 Fvw Ouderkerk 2008*, juni 2009.

toegangskaartje strikt genomen niet betekent dat deze gemeente ook in aanmerking komt voor een aanvullende uitkering.⁴ Een van de aspecten die bij de beoordeling namelijk meeweegt is of de gemeente wel de juiste toerekening van de kosten toepast en of de gemeente wel optimaal gebruik maakt om kosten te verhalen op derden. De Raad beveelt het onderscheid tussen toelating tot de procedure en de beoordeling over de toekenning van aanvullende steun duidelijk bij hoofdstuk 3 te markeren.

6.

Onderbouwing van de aanvraag

Een gemeente dient een aanvraag voor een aanvullende uitkering goed te onderbouwen (paragraaf 3.1). Het is echter aan de inspecteur deze onderbouwing te toetsen en zo nodig te weerleggen. Niet in alle gevallen komt immers het beeld dat de gemeente heeft van de oorzaken overeen met de geobjectiveerde werkelijkheid. Het aandeel van het eigen beleid in de slechte financiële positie wordt in de praktijk immers nog wel eens onderschat.

7.

Aanmerkelijk tekort

De tekst in paragraaf 3.2 wijkt af van de huidige tekst in de handleiding. De huidige tekst gaat uit van 2% van de som van de *algemene uitkering*, de OZB-capaciteit en de bedragen bedoeld in artikel 6 Invoeringswet Financiële verhoudingswet (dat zijn de doorlopende verfijninguitkeringen van de Fvw '84). De nieuwe tekst definieert een aanmerkelijk tekort als een tekort dat groter is dan 2% van de som van de uitkering uit het *gemeentefonds* (algemene uitkering plus decentralisatie en integratie-uitkeringen) en de OZB-capaciteit. Bij de bepaling van de OZB-capaciteit wordt uitgegaan van de volledige WOZ-waarde. Per saldo betekent dit dat om voor een aanvullende uitkering in aanmerking te komen het structurele tekort iets groter dient te zijn, dan voorheen.

Het belang van de integratie en decentralisatie-uitkeringen is immers sinds 2002 (datum vorige handleiding) substantieel toegenomen. Belangrijkste voorbeeld is de Wet maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Decentralisatie en integratie-uitkeringen zijn naar hun aard vrij besteedbaar. In de praktijk ligt dit iets genuanceerder omdat er in veel gevallen sprake is van een verplichte uitgave waaraan de gemeente zich direct of indirect heeft gecommitteerd. De omvang van de decentralisatie-uitkeringen zal naar verwachting alleen maar

⁴ Rfv, *Advies toepassing artikel 12 Ravenstein (2000)*, april 2001.

toenemen en ook steeds meer gemeenten betreffen. De Raad kan evenwel met deze (lichte) verzwaring van het aanmerkelijk tekort instemmen.

8.

Het redelijk peil –OZB

In de concept handleiding wordt een aanpassing van de berekening van het redelijk peil voor het onderdeel OZB voorgesteld (paragraaf 3.3 onder 1). De eis dat artikel 12-gemeenten een percentage WOZ-waarde dienen te hanteren gebaseerd op het gewogen gemiddelde van de percentages WOZ-waarde die in het gemeentefonds als rekentarieven worden gehanteerd, met een opslag van 20%, spoort niet meer met de oorspronkelijke beleidslijn zoals neergelegd in de vorige handleiding artikel 12 van 2002. Met de nieuwe berekening van het redelijk peil wordt teruggegrepen op de oorspronkelijke bedoeling van het advies van de Rfv uit 2001.⁵ De achtergrond voor verlaging van het toegangskaartje tot 120% van het gemiddelde, was destijds dat gemeenten niet genoodzaakt zouden zijn eerst de tekorten op te laten lopen voordat ze in aanmerking zouden komen voor artikel 12-steun. In de optiek van de Raad dient met name het provinciale toezicht er op toe te zien dat de gemeente tijdig de nodige maatregelen neemt.

De nieuwe berekening betekent een verhoging van ongeveer 14% ten opzichte van de nu gehanteerde toelatingsnorm. De Raad stemt in met deze aanscherping van de norm omdat deze overeenkomt met de oorspronkelijke bedoeling en het ook passend is om duidelijk te maken dat van gemeenten die een beroep doen op artikel 12 een eigen inspanning wordt verlangd. Hij wijst er op dat er daarnaast net als in de huidige situatie een bijzonder voorschrift kan worden opgelegd tot het extra verhogen van de eigen inkomsten.

9.

Effect BTW compensatiefonds bij afvalstoffenheffing en rioolrechten

De Raad is van oordeel dat een eenduidiger benadering en beoordeling van het effect van het BTW-fonds bij de afvalstoffenheffing en de rioolrechten op zijn plaats is dan op basis van de nu voorliggende tekst het geval lijkt (paragraaf 3.3 onder 2 en 3). In het kader van artikel 12 is het wenselijk dat één lijn wordt getrokken. Duidelijk dient te zijn dat bij de berekening van de tarieven de BTW altijd als last dient te worden meegerekend.

⁵ Rfv, *Advies artikel 12-beleid*, april 2001.

10.

Kostentoerekening rioolheffing

De rioolheffing is een bestemmingsbelasting (paragraaf 3.3 onder 3). Op 1 januari 2008 is de Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken in werking getreden. In deze wet is bepaald dat een nieuwe gemeentelijke belasting wordt ingevoerd: de rioolheffing. Anders dan het "oude" rioolrecht richt de rioolheffing zich niet alleen op de dekking van de rioleringskosten maar ook op kosten voor het beheer van regenwater en grondwater, de zogenaamde zorgplichten. Deze laatste kosten staan los van het feit of een object wel of niet is aangesloten op de gemeentelijke riolering. Dit heeft tot gevolg dat onder de brede rioolheffing niet alleen meer kosten kunnen worden toegerekend aan het riool, maar ook dat de niet op het riool aangesloten objecten in de heffing moeten worden betrokken. Bij de beoordeling van een artikel-12 aanvraag is het van belang duidelijk te stellen dat de gemeente **alle** kosten die onder de rioolheffing gebracht kunnen worden ook daadwerkelijk in rekening brengt bij de heffingsplichtigen en niet indirect verhaalt op de collectiviteit van de gemeenten. De Raad bepleit de tekst van de handleiding hierop aan te passen.

11.

De Overige Eigen Middelen (OEM) en stille reserves

Bij de beoordeling van de OEM van een gemeente gaat het feitelijk niet om de toegang tot artikel 12 maar om te bepalen of er sprake is van een adequaat niveau en of de gemeente op deze wijze een bijdrage kan leveren aan het beperken van het tekort. Dit onderdeel past daarom beter in paragraaf 4.3 van de handleiding.

In het artikel 12-onderzoek moet worden beoordeeld of deze baten sporen met de uitgangspunten zoals die bij het gemeentefonds worden verondersteld en met wat landelijk gebruikelijk is. In het verdeelstelsel van het gemeentefonds wordt namelijk rekening gehouden met een bepaald percentage overige eigen middelen van de uitgavenijpunten (thans 5%). Bij een hoog niveau van overige eigen middelen mag een navenant hogere eigen inspanning van de gemeente gevraagd worden. Daar waar de overige eigen middelen in negatieve zin afwijken van het percentage in het verdeelstelsel, kan dit bijdragen aan de verklaring van het begrotingstekort. Een lage OEM-capaciteit kan aanleiding zijn om vermogens en stille reserves (bijvoorbeeld uit de toekomstige opbrengsten uit de verkoop van aandelen) voor het bepalen van de aanvullende uitkering buiten beschouwing te laten, omdat de rente-inkomsten dienen ter dekking van de uitgaven. Het al dan *niet* betrekken van stille reserves maakt in de huidige praktijk echter ook vaak onderdeel uit van het beoordelen van de algemene

reservepositie. Bij het bestaan van een negatieve algemene reserve wordt in de huidige praktijk volstaan met een volledige sanering. Maar omdat de gemeente daarmee kwetsbaar blijft voor toekomstige tegenvallers, worden de stille reserves voor het bepalen van de aanvullende uitkering vervolgens veelal buiten beschouwing gelaten. In deze handleiding wordt er echter voor gekozen de gemeente in alle gevallen een algemene reserve tot de vrij te laten drempel te gunnen (paragraaf 6.2). Naar de mening van de Raad dient dat ook in te houden dat een (deel) van het vermogen direct aangewend moet worden ter vermindering van het tekort. Het gaat immers niet aan een gemeente met een negatieve algemene reserve een reserve te gunnen tot de drempel en vermogensbestanddelen die meer dan de 5% norminkomsten generen ongemoeid te laten. Consequentie is dus naar het oordeel van de Raad dat voortaan de stille reserves en vermogens *in principe* altijd betrokken moeten worden bij de beoordeling van de aanvullende steun.

12.

Beoordeling reserves

In de herziene handleiding wordt nu duidelijk gesteld dat de toegerekende rente van een vermogensreserve ten gunste van de begroting, geen aanleiding kan zijn deze reserve als niet-aanwendbaar te betitelen (paragraaf 4.3) De Raad merkt op dat de huidige praktijk enigszins afwijkt van de hier voorgestelde benadering. In een aantal gevallen werd in het verleden aan de gemeente een vermogensreserve gelaten, omdat de rente-inkomsten dienden ter dekking van de exploitatie. De Raad heeft daar destijds een kritische kanttekening bij geplaatst.⁶ De Raad kan daarom instemmen met deze strikte interpretatie van de vrij aanwendbare reserves, dit mede in het licht van de nieuwe beleidslijn dat gemeente in alle gevallen een algemene reserve wordt gegund tot de drempel.

13.

Grondexploitaties

De Raad heeft eerder nadrukkelijk te kennen gegeven dat tekorten bij de grondexploitatie niet automatisch mogen leiden tot het toekennen van artikel 12-steun.⁷ Bij het beoordelen van tekorten dient onder andere ook acht te worden geslagen op winstnemingen in eerdere jaren en een beoordeling van de resterende winstcapaciteit. Conform het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies (BBV) moeten verliezen weliswaar direct worden genomen en mogen

⁶ Rfv, *Advies toepassing artikel 12 Fvw Ouderkerk*, april 2010.

⁷ Rfv, *Advies Periodiek onderhoudsrapport 2011*, november 2010

winsten pas worden genomen nadat de complexen zijn afgesloten, maar dat betekent niet dat bij de beoordeling in het kader van artikel 12 niet mag worden gekeken naar toekomstige (mogelijke) revenuen.⁸ Mede met het oog op de penibele situatie bij een aantal gemeentelijke grondexploitaties, met mogelijk grote gevolgen, luistert dit zeer nauw. De Raad kan zich voorstellen dat een gemeente met een tekort op de grondexploitaties een overbruggingsperiode wordt gegund waarbij in geval van toekomstige winsten binnen een bepaalde termijn deze (mede) moeten worden aangewend om een deel van de aanvullende steun terug te betalen. Deze constructie is overigens eerder toegepast.⁹

14.

Noodzakelijke uitgaven

De Fvw 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 (paragraaf 5.2). Bij de beoordeling van wat de noodzakelijke behoeften van een gemeente zijn, ligt het naar de opvatting van de Raad voor de hand de verdeling van de algemene uitkering tot uitgangspunt te nemen. Met de algemene uitkering moet een gemeente immers in principe in staat zijn om bij een vergelijkbare belastingdruk een gelijkwaardig pakket van lokale of regionale voorzieningen te kunnen bieden. Door de uitkomsten op de clusters die bij de berekening van de algemene uitkering uit het gemeentefonds worden gehanteerd te vergelijken met de uitgaven op de onderscheiden clusters, ontstaat een geobjectiveerd beeld van mogelijke knelpunten waar de sanering zich op moet richten en van de bezuinigingsmogelijkheden. Uit de clustervergelijking kan bijvoorbeeld blijken dat de gemeente voor haar omvang een bovenmatig voorzieningenniveau heeft omdat het aanbod vanwege nog is afgestemd op een groter bevolkingsaantal. De Raad is van oordeel dat deze zogenaamde vergelijking met zichzelf daarom een zwaarder accent in de handleiding verdient.

15.

Herindeling en schone oplevering

De Raad is van oordeel dat herindeling en artikel 12 nadrukkelijk twee gescheiden trajecten zijn. Voor de financiële afwikkeling van artikel 12 status is de datum van de bestuurlijke herindeling leidend. De Raad heeft zich tot nog toe steeds op het standpunt gesteld dat de keuze voor herindeling moet zijn gebaseerd op bestuurlijke overwegingen en

⁸ Rfv, *Advies toepassing artikel 12 Fvw Den Haag 1997*, november 1997.

⁹ Rfv, *Advies toepassing artikel 12 Fvw Winschoten (2001 t/m 2003)*, maart 2002.

dat financiële daarvan zijn afgeleid. De financiële positie van de op te heffen gemeente mag overigens ook geen belemmering voor het herindelingsproces.¹⁰

De Raad vraagt aandacht in de handleiding voor het geval de op te heffen gemeente (investerings)uitgaven doet ten laste van de algemene reserve die de toekomstige gemeente ontlasten zou dit moeten worden meegenomen in het bepalen van de omvang van de schone oplevering. Ook dient bij de beoordeling van de reserves en voorzieningen rekening te worden gehouden met de noodzaak de voorziening na herindeling ook in stand te houden. Bij een herindeling is het niet noodzakelijk aan de op te heffen gemeente een algemene reserve te laten tot de vrij te laten drempel. Er mag immers vanuit worden gegaan dat in het kader van een schone oplevering de financiële risico's voldoende in kaart zijn gebracht en afgedekt.

16.

Negatieve reserve

Om een gewezen artikel 12-gemeente 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 derde jaar een noodzakelijke buffer in de algemene reserve aan de gemeente gelaten worden (paragraaf 6.2). De Raad stelt vast dat de geformuleerde beleidslijn afwijkt van de bestaande praktijk. In geval van een negatieve reserve wordt het tekort in de huidige situatie slechts geëgaliseerd tot nul. Gemeenten die wel beschikten over een algemene reserve mogen echter een algemene reserve aanhouden tot de vrij te laten drempel. Veel gemeenten met een negatieve algemene reserve tekenden hier in het verleden bezwaar tegen aan omdat zonder algemene reserve de gemeente niet of nauwelijks in staat is (nieuwe) tegenvallers op te vangen. Ook de Raad heeft hier in verschillende adviezen op gewezen. De Raad heeft als beleidslijn aangehouden dat er een reëel perspectief moest zijn dat de gemeente in staat moest zijn om binnen een redelijke termijn (c.a. drie jaar na afloop) van de artikel 12-periode een algemene reserve op te bouwen.¹¹ In de praktijk werden vaak de stille reserves en vermogens ongemoeid gelaten. De nu voorgestelde beleidslijn is consequenter, maar houdt tevens in dat stille reserves en vermogens voortaan in principe altijd betrokken moeten worden bij de beoordeling van de aanvullende steun. De Raad tekent daarbij wel aan dat het ontstaan van een negatieve algemene reserve in veel gevallen duidt op onverantwoord financieel beleid en

¹⁰ Zie onder meer: Rfv, *Advies toepassing artikel 12 Fvw Ouderkerk 2009*, april 2010; Rfv, *Advies toepassing artikel 12 Fvw Boskoop 2007*, oktober 2008.

¹¹ Rfv, *Advies toepassing artikel 12 Fvw Ouderkerk*, april 2010. .

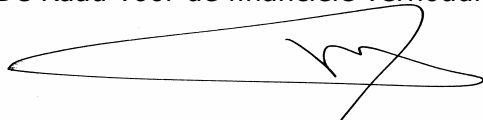
dat derhalve van de gemeente ook een extra eigen inspanning mag worden verwacht. De Raad geeft in overweging dit ook in de handleiding tot uitdrukking te laten komen.

17.

Informatievoorziening

De gemeente dient 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 te stellen (paragraaf. 6.3) Het is van belang in de handleiding ook te wijzen op de mogelijkheid dat indien naderhand blijkt dat de gemeente onjuiste en/of onvolledige informatie heeft verschaft, dit aanleiding kan zijn tot het geheel of gedeeltelijk terugvorderen van de aanvullende steun.¹²

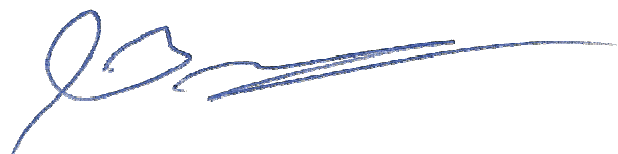
De Raad voor de financiële verhoudingen,



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



Dr. C.J.M. Breed, secretaris



De heer drs. C.J.M. Breed, Secretaris

¹² Rfv, *Advies terugvorderen artikel 12-steun Geldermalsen*, februari 2003.