



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

Minister dr. R.H.A. Plasterk  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)  
Postbus 20011  
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer  
(070) 373 8226

uw kenmerk  
2014-0000005962014-  
00000993376

bijlage(n)  
1

betreft  
consultatie herziening  
handleiding art. 12 Fww

ons kenmerk  
ECFE/U201400865

datum  
13 mei 2014

Geachte minister Plasterk,

Wij danken u voor de adviesaanvraag van 21 februari 2014 over de aanpassing van de handleiding voor het toepassen van artikel 12 Financiële verhoudingswet. Artikel 12 Financiële verhoudingswet is de wettelijke grondslag voor het verlenen van aanvullende uitkeringen aan gemeenten met financiële problemen. Deze aanvullende uitkering komt ten laste van de algemene uitkering uit het gemeentefonds aan de overige gemeenten. De overige gemeenten verlenen de steun aan de gemeente met financiële problemen. In het voorwoord van de nieuwe concepthandleiding staat een opsomming van de aanpassingen. De aanpassingen behelzen:

1. Verduidelijken van de termijnen waarbinnen een negatieve reserve veroorzaakt door grondproblematiek moet zijn weggewerkt.
2. Verduidelijken van het schoon opleveren van een gemeente met problemen grondexploitatie bij een voorgenomen herindeling.
3. Betrekken van het sociaal deelfonds in de berekening van het aanmerkelijk en structureel tekort.
4. Verduidelijken van financiële problemen door juridische procedures en het toekennen van artikel 12 steun.
5. Vastleggen van een basisniveau voor onderhoud bruggen, wegen, groenvoorzieningen, e.d., waarbij er geen korting van het budget plaatsvindt in geval van artikel 12 steun.

Het toekennen van een aanvullende uitkering op een artikel 12 aanvraag vindt plaats door het Rijk zelf. Daarmee neemt het Rijk een besluit over het geld van gemeenten. Besluiten over het uitgeven van andermans geld lijken op het oog makkelijker te nemen, maar kunnen juist daarom de vertrouwensrelatie tussen de overheden onderling ondergraven en ook extra financiële schade veroorzaken. De huidige procedure voor het beoordelen van een steunaanvraag en het toekennen van een aanvullende uitkering is dan ook met de nodige waarborgen omgeven.

De procedure voor besluitvorming over aanvullende steun duurt anderhalf jaar. De gronden voor toekenning van aanvullende steun worden met de handleiding regelmatig bijgesteld.

Er staan moeilijke jaren voor de deur waarin de houdbaarheid van de gemeentefinanciën bij veel gemeenten op de proef wordt gesteld. Daarom is in onze ogen juist nu precisie en zorgvuldigheid nodig bij het toekennen van artikel 12 steun. Gemeenten waar zich onoplosbare financiële problemen ontwikkelen, moeten zo snel mogelijk worden geholpen, omdat anders de benodigde saneringssteun exponentieel oploopt. Maar er moet geen geld met aanvullende steun worden gemorst aan gemeenten die goed beschouwd zelf hun financiële problemen kunnen oplossen. Zonder precisie en zorgvuldigheid wordt een groter beslag gelegd door aanvullende uitkeringen op de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Dit grotere beslag veroorzaakt een extra korting op de inkomsten van andere gemeenten en veroorzaakt daarmee juist bij de rest van de gemeenten extra financiële tegenvallers.

Wij vinden dat de aanpassingen zoals uitgewerkt in concepthandleiding bij de adviesaanvraag, te kort schieten. Nieuwe inzichten over de rol van eigen vermogen en de rol van schulden bij de houdbaarheid van de gemeentefinanciën vereisen naar onze mening een veel grotere aanpassing van het beoordelingskader voor het toekennen van een aanvullende uitkering op een artikel 12 steunaanvraag. De nieuwe inzichten vereisen daarbij een aanpassing van het voorportaal, het wettelijke kader voor het provinciaal toezicht en voor het horizontaal toezicht door de gemeenteraad. Naast sluitende baten en lasten moet de focus juist zijn gericht op de ontwikkeling van de schulden in plaats van op het eigen vermogen zoals nu het geval is. Naar onze inschatting zijn hiervoor ook aanpassingen in wet en regelgeving nodig.

Wij vinden het voorstel om expliciete termijnen voor het wegwerken van negatieve reserves op te nemen in de handreiking onnodig. Het eigen vermogen heeft maar een beperkte waarde voor een oordeel over de houdbaarheid van de gemeentefinanciën. De omvang er van is voor een aanzienlijk deel afhankelijk van het activeringsbeleid uit het verleden. Ook financieel gezonde gemeenten kunnen zodoende een negatief eigen vermogen hebben.

In geval van het voorstel over steun bij problemen door grondexploitaties vinden wij dat gemeenten met financiële problemen door het afwaarderen van grondposities veel nadrukkelijker voorwaardelijke steun moeten krijgen. Deze steun moet bij herstel binnen redelijke termijn van de opbrengsten uit de verkoop van gronden, terugvloeien naar het gemeentefonds. Wij zien een dergelijk beleid graag meer uitgewerkt in de handleiding terug

Er wordt voorgesteld het sociaal deelfonds te betrekken bij de berekening van het aanmerkelijk en structureel tekort. Wij merken op dat dit de toelatingsdrempel tot artikel 12 steun substantieel verhoogd. Wij missen een concrete aanleiding voor het ophogen van de toelatingsdrempel voor toelating tot artikel 12 steun. Het vormen van het nieuwe sociaal deelfonds in het gemeentefonds kan daarvoor niet de motivatie zijn. Wij vinden dat zonder inhoudelijke aanleiding deze drempel niet mag worden verhoogd.

Het onderwerp financiële problemen door juridische procedures en artikel 12 steun is in het voorstel voor de handleiding apart uitgewerkt. Wij zien geen noodzaak voor een aparte behandeling in de handleiding van financiële problemen door juridische procedures. Deze kan achterwege blijven.

Wij kunnen tot slot instemmen met het vastleggen van een basisniveau voor onderhoud, waarbij er geen korting plaatsvindt op budgetten voor onderhoud in het kader van toekennen van artikel 12 steun.

In het vervolg van deze brief lichten wij ons advies op de onderdelen toe. Daarbij hebben wij voor een nadere toelichting van de door ons gewenste focus op schulden als bijlage onze handreiking *Houdbare gemeentefinanciën* uit 2013 toegevoegd.

### **Meer aandacht voor de ontwikkeling van de schulden**

In de handleiding eist het eigen vermogen in de vorm van reserves - naast het criterium een aanmerkelijk en structureel tekort in baten en lasten - een hoofdrol op bij het toekennen van een aanvullende uitkering op een artikel 12 steunaanvraag. Deze hoofdrol voor het eigen vermogen hoort naar onze mening juist toe aan de gemeenteschulden. De ontwikkeling van de hoogte van de schulden als criterium voor het bepalen van de financiële nood van een gemeente wordt in de handleiding nu maar eenmaal op bladzijde 18 als bijzaak genoemd.

Gemeenten zijn inkomen bestedende organisaties. Voor de meeste activiteiten geldt dat gemeenten anders dan bedrijven met de uitgaven geen inkomsten creëren. Zodoende geldt de simpele logica: Geld lenen kost geld en leningen moeten worden afgelost en dat legt beslag op toekomstige inkomsten. Hoe hoger de schulden des te hoger de kosten en des te meer een gemeente wordt beperkt om bij tegenslag ombuigingen te realiseren. Met het eigen vermogen, dat uit zogenaamde reserves bestaat, kan daarentegen niets worden betaald. Het zit vast in publiek bezit als onderwijsgebouwen.

Juist omdat de hoogte van de schulden er toe doet, vinden wij dat de ontwikkeling van de hoogte van de schulden een grote rol moet spelen bij de toekenning van artikel 12 steun en daarnaast ook een grote rol moet spelen bij het voorportaal, het toetsingskader van het provinciaal toezicht en de gemeenteraad zoals neergelegd in de artikelen 189 en 203 Gemeentewet. Voor het eigen vermogen is bij een oordeel over een artikel 12 steunaanvraag en bij het uitoefenen van het toezicht anders dan nu slechts een bijrol weggelegd. Wij denken dat voor deze koerswijziging ook wijzigingen van wet- en regelgeving nodig zijn.

### **Wegwerken negatieve reserve**

Wij merken op dat de omvang van het eigen vermogen van een gemeente voor een belangrijk deel samenhangt met het activeringsbeleid voor investeringen in maatschappelijk nut. Zo kan een gemeente die investeringen in maatschappelijk nut hoofdzakelijk direct ten laste van de exploitatie heeft gebracht, een negatief eigen vermogen krijgen door de herwaardering van grondposities en kantoren, zonder dat sprake is van financiële problemen.

In de nieuwe handleiding worden de termijnen verduidelijkt, waarbinnen een gemeente van de provincie een negatief eigen vermogen moet wegwerken. Hiermee wordt te veel gewicht toegekend aan het huidige belang van eigen vermogen voor een gemeente. De genoemde termijnen kunnen gemeenten met structureel sluitende baten en lasten, een voldoende groot primair surplus (aflossend vermogen) en een bescheiden schuldpositie dwingen bezuinigingen door te voeren. Maar in dergelijke gevallen is er geen sprake van gemeenten met financiële problemen.

Daarbij vragen wij ons af waar de wettelijke grondslag in de wet- en regelgeving staat voor het verplicht wegwerken van een negatief eigen vermogen op de balans.

### **Financiële problemen door grondexploitatie**

In paragraaf 4.6 wordt verduidelijkt, dat met een bijzonder voorschrift de aanvullende uitkering kan worden verminderd of ingetrokken, wat in wezen een terugbetaling inhoudt van de aanvullende steun

aan het gemeentefonds. Feitelijk krijgt een gemeente in zo'n geval tijdelijke liquiditeitssteun. Op bladzijde 19 wordt dit beleid voor financiële problemen door het grondbeleid uiteen gezet.

Op dit moment hebben meerdere gemeenten problemen met grote voorraden bouwgrond die door gewijzigde marktomstandigheden moeilijk verkoopbaar zijn. Gegeven de conjunctuurbeweging is het goed voorstelbaar dat de markt voor bouwgrondexploitatie in grote delen van het land binnen afzienbare tijd weer aantrekt. Gemeenten die vanwege grondproblemen een artikel 12 steunaanvraag indienen, hebben als de markt binnenkort weer aantrekt, slechts tijdelijk kosteloze liquiditeitssteun nodig. Met dit in het achterhoofd vragen wij u uitdrukkelijker in de handleiding op te nemen, dat gemeenten die door grondproblemen worden gedwongen een artikel 12 steunaanvraag in te dienen, in beginsel aanvullende steun krijgen met het bijzonder voorschrift de aanvullende steun (deels) terug te betalen als binnen een redelijke termijn de opbrengsten uit de bouwgrondexploitatie weer herstellen.

### **Berekening aanmerkelijk tekort**

In de nieuwe handleiding is de berekening van het aanmerkelijk en structureel tekort aangepast. Het nieuwe sociaal deelfonds gaat deel uitmaken van het gemeentefonds en wordt voortaan bij de berekening betrokken. Een aanmerkelijk tekort is gedefinieerd als een tekort groter dan 2% van de som van de uitkering uit het gemeentefonds en de OZB capaciteit. Wij merken op dat daarmee de toegangsdrempel tot artikel 12 steun substantieel toeneemt ten opzichte van de groei van de inkomsten door de nieuwe taken in het sociaal domein. Tegelijkertijd hebben de uitgaven van deze nieuwe taken een verplichtender karakter, waardoor er bij financiële problemen minder goed op kan worden omgebogen. Dat rechtvaardigt juist een relatief minder grote toename van de toegangsdrempel ten opzichte van de toename van de inkomsten.

De effecten van het nieuwe sociaal deelfonds op de hoogte van de toegangsdrempel ontstaan toevalligerwijze. Doordat het gemeentefonds nu maar een derde van de inkomsten van gemeenten bepaalt, betekent een groei van de totale inkomsten van gemeenten met 10% door nieuwe taken in het sociaal domein een toename van de omvang van het gemeentefonds met 30%. Daarbij wordt de huidige specifieke uitkering voor participatie aan het sociaal deelfonds toegevoegd, waardoor het gemeentefonds nog meer groeit zonder dat de totale inkomsten en uitgaven van gemeenten daardoor toenemen. Door deze twee effecten wordt de toelatingsnorm voor artikel 12 steun voor de gemiddelde gemeente 27 % zwaarder.

Omdat een concrete aanleiding voor het verhogen van de drempel ontbreekt, vinden wij deze ophoging van de toegangsdrempel ongewenst. De nieuwe taken verkleinen relatief gezien zelfs de financiële wendbaarheid van gemeenten. Wij vragen u op zoek te gaan naar een nieuwe definitie voor de toegangsdrempel van artikel 12 steun in het *Besluit financiële verhouding 2001* zelf, zodat het sociaal deelfonds in de berekening kan worden betrokken, maar de toegangsdrempel uitgedrukt als aandeel van de inkomsten niet wordt verhoogd.

### **Financiële problemen door juridische procedures**

Wij vinden het niet nodig om de handelwijze bij financiële problemen door juridische procedures apart in de handleiding te behandelen. In de handleiding wordt al op een andere plaats ingegaan op de relatie tussen financiële problemen die zijn te wijten aan de gemeente zelf en de mate waarin een offer van de gemeente wordt verlangd voor het oplossen van de financiële problemen. Er kan bijvoorbeeld een hoger tarief voor de Onroerende Zaakbelasting worden verlangd dan het minimale tarief voor toegang tot artikel 12 steun. In geval van financiële problemen als gevolg van rechtelijke uitspraken in juridische procedures hangt naar onze mening de schadevergoeding die de gemeente moet betalen, samen met het handelen van de gemeente. De problematiek moet dan ook in dit licht worden gezien.

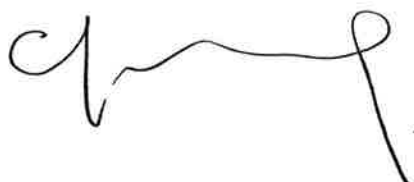
### **Vastleggen basisniveau onderhoud**

Wij stemmen in met het vastleggen van het basisniveau voor onderhoud van gemeentelijke eigendommen op het niveau dat er geen kapitaalvernietiging optreedt en waarbij er geen korting plaats vindt op de budgetten voor onderhoud bij toekenning van de artikel 12 status.

### **Tot slot**

Graag gaan wij op korte termijn met u in gesprek over de door ons gewenste koerswijziging voor het toezicht op de gemeentefinanciën en de voorwaarden voor toekenning van artikel 12 steun, en de daarvoor benodigde wijzigingen in de wet- en regelgeving.

Hoogachtend,  
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



drs. C.J.G.M. de Vet  
Lid directieraad

### **Bijlage**

- *Houdbare gemeentefinanciën* handreiking van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten van november 2013