

578

Besluit van 16 november 1996, houdende regels inzake de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten (Besluit financiële verhouding Rijk-gemeenten)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mw. A.G.M. van de Vondervoort, gedaan mede namens Onze Staatssecretaris van Financiën van 1 mei 1995, kenmerk VFO95/3/U1;

Gelet op artikel 22 van de Financiële-verhoudingswet;

Gezien het advies van de Raad voor de gemeentefinanciën van 19 januari 1995, kenmerk Rgf 14.50/066.015;

De Raad van State gehoord (advies van 25 september 1995, no. WO4.95.0228);

Gezien het nader rapport van Onze Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mw. A.G.M. van de Vondervoort, en Onze Staatssecretaris van Financiën van 5 november 1996, nr. VF093/4/4349;

Hebben goedgevonden en verstaan:

HOOFDSTUK 1. BEGRIPSBEPALINGEN

Artikel 1

In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. de wet: de Financiële-verhoudingswet;
- b. het CBS: het Centraal bureau voor de statistiek;
- c. de uitkeringsfactor: het quotiënt van het voor de algemene uitkeringen beschikbare bedrag en de som van de uitkeringsbases.

HOOFDSTUK 2. HET GEMEENTEFONDS

AFDELING 2.1. DE ALGEMENE UITKERING

Paragraaf 2.1.1. Bepalingen in verband met de verdeelmaatstaven

Artikel 2

Het gemeentebestuur verstrekt jaarlijks aan het CBS gegevens omtrent de in artikel 22 van de Wet waardering onroerende zaken bedoelde vastgestelde waarden in de gemeente. Bij regeling van Onze Ministers worden nadere regels gesteld omtrent de te verstrekken gegevens alsmede de wijze en het moment van verstrekking.

Paragraaf 2.1.2. Kennisgeving aan de gemeentebesturen

Artikel 3

Voor 1 juli van het jaar voorafgaand aan het uitkeringsjaar geven Onze Ministers aan de gemeentebesturen kennis van:

- a. de verwachte bedragen per eenheid over het uitkeringsjaar;
- b. de verwachte uitkeringsfactor over het uitkeringsjaar;
- c. de verwachte ontwikkeling van de uitkeringsfactor over de vier jaren na het uitkeringsjaar.

AFDELING 2.2. DE AANVULLENDE UITKERING

Artikel 4

1. Het gemeentebestuur doet een aanvraag voor een aanvullende uitkering voor 1 december van het jaar voorafgaand aan het jaar waarover zij wordt aangevraagd.
2. De aanvraag bevat de vastgestelde begroting voor het jaar waarover de aanvullende uitkering wordt aangevraagd.
3. De aanvraag wordt ingediend bij Onze Ministers en gelijktijdig in afschrift verzonden aan gedeputeerde staten.

Artikel 5

Gedeputeerde staten brengen voor 15 februari van het jaar waarover de aanvullende uitkering wordt aangevraagd, aan Onze Ministers verslag uit over de financiële positie van de gemeente.

Artikel 6

Onze Ministers kunnen bepalen dat de artikelen 4 en 5 geheel of gedeeltelijk buiten toepassing blijven in verband met een besluit tot vaststelling van de aanvullende uitkering over meer dan een jaar.

Artikel 7

Onze Ministers besluiten omtrent de aanvraag voor 1 juni van het jaar, volgend op het jaar waarover de aanvullende uitkering wordt aangevraagd.

Artikel 8

Onze Ministers kunnen nadere regels stellen omtrent:

- a. het verslag van gedeputeerde staten;
- b. de procedure in verband met de voorbereiding van het besluit omtrent het verlenen van de aanvullende uitkering;
- c. de toepassing van de in paragraaf 2.3 van de wet gehanteerde begrippen.

AFDELING 2.3. DE BETALINGEN

Artikel 9

1. Onze Ministers doen de betalingen in verband met de uitkeringen, bedoeld in artikel 5, eerste en tweede lid, van de wet, over het lopende uitkeringsjaar, zoveel mogelijk in gelijke wekelijkse delen gedurende de eerste vijftig volle weken van het jaar.

2. Onze Ministers stellen met betrekking tot ieder uitkeringsjaar een betalingsschema vast ten behoeve van de uitbetaling, bedoeld in artikel 5, derde lid, van de wet.

HOOFDSTUK 3. SPECIFIEKE UITKERINGEN

Artikel 10

1. Het gemeentebestuur verstrekt aan Onze Minister wie het aangaat de informatie zoals die omtrent de toepassing van de regeling van een specifieke uitkering is opgenomen in:

- a. de in artikel 186 van de Gemeentewet genoemde stukken;
- b. het in artikel 213, tweede lid, van de Gemeentewet bedoelde verslag.

2. In de regeling van een specifieke uitkering kan van het eerste lid worden afgeweken. Afwijkingen worden in de toelichting bij de regeling gemotiveerd.

3. Het gemeentebestuur verstrekt desgevraagd aan de door Onze Minister wie het aangaat daartoe aangewezen ambtenaren van de accountantsdienst, bedoeld in artikel 22 van de Comptabiliteitswet, inlichtingen omtrent de besteding van een specifieke uitkering. De ambtenaren van de accountantsdienst kunnen tevens informatie inwinnen bij de in artikel 213 van de Gemeentewet bedoelde accountants.

Artikel 11

Voor 1 oktober van het jaar voorafgaand aan het uitkeringsjaar geven Onze Ministers wie het aangaat aan de gemeentebesturen kennis van:

- a. de verwachte specifieke uitkeringen over het uitkeringsjaar;
- b. de verwachte wijzigingen in de specifieke uitkeringen over de vier jaren na het uitkeringsjaar.

HOOFDSTUK 4. SLOTBEPALINGEN

Artikel 12

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Staatscourant van 14 januari 1997, nr. 9.

Artikel 13

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit financiële verhouding Rijk-gemeenten.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Het Oude Loo, 16 november 1996

Beatrix

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
A. G. M. van de Vondervoort

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend

Uitgegeven de *vijfde* december 1996

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

NOTA VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

HOOFDSTUK 1. INLEIDING

Dit Besluit financiële verhouding Rijk–gemeenten geeft op enkele onderdelen uitwerking aan de Financiële-verhoudingswet (Fvw).

Het besluit bevat ten eerste voorschriften met betrekking tot verstrekking door gemeenten van informatie, nodig voor de werking van het verdeelstelsel. Daarnaast gaat het om regels inzake de informatieverstrekking aan de gemeenten met betrekking tot de uitkeringen uit het gemeentefonds.

Voorts geeft deze algemene maatregel van bestuur nadere uitvoeringsregels voor de toekenning van een aanvullende uitkering en wordt de wijze waarop de algemene uitkering en een eventuele aanvullende uitkering worden uitbetaald, geconcretiseerd.

Ook ten aanzien van de specifieke uitkeringen worden enkele nadere regels gesteld, zoals die in verband met de informatievoorziening.

HOOFDSTUK 2. NADERE UITVOERINGSREGELS

Informatiebepaling

Voor het nieuwe verdeelstelsel wordt gebruik gemaakt van bestaande statistische en administratieve gegevensverzamelingen. Voor de gegevens van de maatstaven die in de Invoeringswet Financiële-verhoudingswet (IFvw) zijn aangegeven wordt of het CBS als bron gehanteerd dan wel een administratieve instantie. In bijlage 2 bij de IFvw is de gegevensbron vermeld.

Met het CBS zijn afspraken gemaakt over de statistieken die voor het verdeelstelsel worden gebruikt. Deze afspraken zijn neergelegd in een met het CBS afgesloten convenant.

Voor de verdeelmaatstaf die rekening houdt met de verschillen in gemeentelijke belastingcapaciteit zal het CBS op basis van gemeentelijke gegevens een nieuwe statistische gegevensverzameling van waarden van onroerende zaken aanleggen. Hierover zijn met het CBS eveneens afspraken gemaakt. De CBS-statistiek die op grond van deze gegevensverzameling wordt samengesteld is de gegevensbron voor deze verdeelmaatstaf. De wijze waarop de gegevensverstrekking aan het CBS moet plaatsvinden, zal nader worden bepaald bij ministeriële regeling.

De met het voorgaande gemoeide kosten zullen, evenals thans reeds het geval is, ten laste komen van het artikel «kosten verdeelmaatstaven» van het gemeentefonds.

De Centrale Commissie voor de Statistiek (CCS) kan instemmen met deze werkwijze en plaatst enkele kanttekeningen. Zie voor dat advies hoofdstuk 4 van deze nota van toelichting.

Junicirculaire

De bestaande praktijk van informatieverstrekking aan gemeenten willen wij handhaven. Dit houdt in dat wij ook in het nieuwe stelsel telkens voor 1 juli voorafgaand aan het uitkeringsjaar de gemeentebesturen zullen

informerende over de voorlopige gewichten van de verdeelmaatstaven en de verwachte uitkeringsfactor (artikel 3).

Deze gegevens zijn voorlopig en het gegeven perspectief kan dus in totaliteit noch op onderdelen bindend zijn, omdat de besluitvorming over de begrotingsbedragen pas na de derde dinsdag van dat jaar wordt afgerond. Desondanks blijkt de junicirculaire voor gemeenten een nuttig hulpmiddel bij het opstellen van de begroting en de meerjarenramingen.

Ook zullen wij de jaarlijkse septembercirculaire aan de gemeenten blijven versturen. Daarin worden de bij de Miljoenennota bestaande verwachtingen vermeld, voorzover die afwijken van de junicirculaire.

Aanvullende uitkering

De mogelijkheid van het aanvragen van een aanvullende uitkering wordt voortgezet. Het verdeelstelsel is een globaal stelsel en de ontwikkelingen die van invloed zijn op het uitgavenpatroon van gemeenten staan niet stil. Het blijft dus mogelijk dat voor een individuele gemeente kostenontwikkeling en algemene uitkering divergeren, zodat zo'n gemeente onvoldoende door het nieuwe verdeelstelsel wordt bediend. Bovendien kunnen gemeenten worden geconfronteerd met calamiteiten. In die gevallen kan de aanvullende uitkering onder bepaalde condities onvermijdelijk blijken te zijn.

In het voorliggende besluit worden nadere regels gegeven voor het aanvragen van de aanvullende uitkering. Deze zijn in een aantal opzichten gewijzigd ten opzichte van het vigerende artikel 12-regime. Het is niet langer strikt noodzakelijk dat drie jaar lang elk jaar opnieuw de procedure voor aanvraag van aanvullende steun volledig wordt doorlopen. In voorkomende gevallen is het mogelijk om eerder al een besluit tot vaststelling van de aanvullende uitkering over diverse jaren tegelijk te nemen.

Onder de Financiële-Verhoudingswet 1984 (FVW '84) was de Raad voor de gemeentefinanciën als adviescollege betrokken bij de totstandkoming van een besluit omtrent de verlening van een aanvullende uitkering. De Raad voor de gemeentefinanciën houdt per 1 januari 1997 op te bestaan. Bij de Tweede Kamer is een wetsvoorstel aanhangig waarin een nieuwe Raad voor de financiële verhoudingen wordt ingesteld (voorstel van Wet op de Raad voor de financiële verhoudingen, kamerstukken II, 24 781). In hoeverre deze nieuwe raad betrokken zal worden bij de totstandkoming van een besluit omtrent de verlening van een aanvullende uitkering, hangt af van de verdere behandeling van dat wetsvoorstel.

De betalingen

De wijze van voorschotverlening blijft ongewijzigd ten opzichte van FVW '84. Dit houdt in dat de voorschotbetalingen over vijftig weken worden gespreid. Door deze spreiding wordt een gelijkmatige invloed op de geldmarkt bereikt.

HOOFDSTUK 3. SPECIFIEKE UITKERINGEN

In het voorliggende besluit zijn enkele nadere regelingen ten aanzien van specifieke uitkeringen opgenomen.

Ten eerste gaat het om de «single-auditbepalingen». In de artikelsgewijze toelichting wordt hier nader op ingegaan.

Ten tweede gaat het om het vastleggen van de informatieplicht van het Rijk ten opzichte van de gemeenten als het gaat om specifieke uitkeringen.

Wij willen waarborgen dat gemeenten zo goed en zo tijdig mogelijk weten waar ze bij het vaststellen van hun begroting van kunnen uitgaan. Gemeenten moeten immers in staat worden gesteld om op basis van zo actueel mogelijk informatie tot besluitvorming te komen. Er mogen geen vermijdbare onzekerheden voor gemeenten meer bestaan; bij de afweging van beleidsvoornemens in het kader van de begrotingsvaststelling moeten gemeenten zich kunnen baseren op een realistisch beeld van de inkomsten die zij van het Rijk zullen ontvangen. De informatieplicht geldt niet alleen voor de algemene uitkering, maar ook voor de specifieke uitkeringen.

In verband met het tijdstip van begrotingsbehandeling bij gemeenten is gekozen voor 1 oktober als de uiterste datum waarop de informatie over specifieke uitkeringen bekend moet zijn. Daarbij realiseren wij ons, dat de besluitvorming op rijksniveau op dat moment nog niet is afgerond en dat het dus gaat om informatie met een voorlopig karakter. Dit neemt niet weg dat evenals bij de algemene uitkering de informatie voor gemeenten nuttig is, onder meer bij de voorbereiding van hun beleid voor het komende jaar; wachten op definitieve besluitvorming bij het Rijk zou voor gemeenten lastiger zijn.

HOOFDSTUK 4. ONTVANGEN ADVIEZEN

Het conceptbesluit is voor advies voorgelegd aan de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) en aan de CCS.

De uitgebrachte adviezen hadden in hoofdzaak betrekking op de verdeelmaatstaven, die toen nog in het besluit waren opgenomen. Tijdens de parlementaire behandeling van de wetsvoorstellen is de eerste regeling van de maatstaven overgeheveld naar de IFvw. De door de adviesorganen gemaakte opmerkingen zijn daarbij betrokken.

Korte beschrijving van de adviezen

De Rgf kan zich op de meeste onderdelen vinden in de wijze waarop wij het advies inzake de herziening van het gemeentefonds dat deze raad in maart 1994 heeft uitgebracht, hebben verwerkt in de voorstellen.

Slechts enkele onderdelen krijgen niet de instemming van de raad. Het betreft met name de wijze waarop het ijkpunt bijstand nader wordt vormgegeven en de andere definitie die wij hanteren bij de maatstaf minderheden. In de ten aanzien daarvan gemaakte opmerkingen van de Rgf hebben wij echter geen aanleiding gezien onze voorstellen te wijzigen.

In zijn advies van 17 januari 1995 heeft de CCS ingestemd met onze voorstellen. De CCS geeft ons in overweging het CBS te betrekken bij nog twee andere statistieken dan die welke al in het convenant zijn opgenomen. Het betreft:

- a. de statistiek voor uitkeringsontvangers;
- b. de oppervlakte bebouwd.

Beide suggesties hebben wij in overweging genomen. Uit contacten met het CBS is gebleken dat het CBS de benodigde gegevens voor de statistiek voor uitkeringsontvangers in elk geval de eerstkomende jaren niet kan aanleveren, zodat de in bijlage 2 bij de IFvw genoemde bronnen gehandhaafd blijven. Voor de oppervlakte bebouwd onderzoeken wij thans, in overleg met het CBS, in hoeverre er een alternatief voor de

huidige maatstaf kan worden gedefinieerd, gebaseerd op een andere gegevensbron.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 2

De gemeenten beschikken in het kader van de Wet waardering onroerende zaken (WOZ) onder meer over waarde- en vrijstellingsgegevens van elke geïdentificeerde onroerende zaak.

In het zogenaamde standaard uitwisselingsformaat (STUF) WOZ, dat in samenwerking tussen de Waarderingskamer, VNG, Unie van Waterschappen en Belastingdienst tot stand is gekomen, is aangegeven op welke wijze deze gegevensbestanden dienen te worden opgebouwd en aangeleverd. De verstrekking van gegevens aan het CBS over de gemeentelijke belastingcapaciteit zal zo nauw mogelijk moeten aansluiten bij deze gegevensdefinities en dit uitwisselingsformaat, één en ander nader te regelen bij ministeriële regeling.

Artikel 3

In artikel 3 worden de in de FVW '84 neergelegde informatie-artikelen gebundeld tot één artikel.

Onderhavig artikel strekt ertoe gemeentebesturen in staat te stellen zich bij de begrotingsvoorbereiding te baseren op zo actueel mogelijke informatie. Gemeentebesturen dienen tijdig in kennis te worden gesteld van wijzigingen in de verwachtingen ten aanzien van de bedragen per eenheid en de uitkeringsfactor. Hierbij dient te worden bewaakt dat verwachtingen waarover mededeling wordt gedaan voldoende uitgekristalliseerd zijn. Wij beogen handhaving van de bestaande praktijk van twee reguliere circulaire per jaar. Een junicirculaire voor informatie over de verwachtingen zoals deze in juni bestaan, op basis van onder andere de Kaderbrief. Een septembercirculaire voor informatie over de verwachtingen bij de Miljoenennota, voorzover die zijn gewijzigd ten opzichte van de stand van de junicirculaire.

Artikel 5

Met dit artikel wordt de toezichthoudende verantwoordelijkheid van gedeputeerde staten, zoals die is neergelegd in de Gemeentewet, tot uitdrukking gebracht.

Een belangrijk onderdeel van het verslag is de analyse van de financiële situatie van de gemeente waarin de rol die gedeputeerde staten daarbij hebben gespeeld mede tot uitdrukking komt. Het verslag moet gezien worden als bouwsteen voor het onderzoek van de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Naarmate deze analyse een nauwkeuriger beeld geeft van de financiële situatie zal er meer gebruik van kunnen worden gemaakt.

Artikel 6

Onder de FVW '84 gold een regelmatige cyclus voor de aanvullende steun: drie jaren aanvullende bijdrage (a.b.) en daarna een aantal (meestal rond de drie) jaren aanvullende uitkering (a.u.). Dit strikte onderscheid tussen a.b. en a.u. is nu komen te vervallen. In de nieuwe situatie zal een onderzoeksfase – de a.b.-periode was als zodanig te beschouwen – nodig blijven. Deze onderzoeksfase zal in de regel maximaal drie jaar duren, maar kan door de fondsbeheerders worden verlengd als de ernst van de

financiële problematiek daartoe aanleiding geeft. De gemeente zal in principe ieder jaar opnieuw een aanvraag moeten indienen en de provincie zal bij deze aanvraag dan een verslag (volgens artikel 5) dienen te leveren. Op voorstel van de inspecteur kunnen de fondsbeheerders echter zoveel als mogelijk besluiten dat een hernieuwde aanvraag van de gemeente en het daarbij te leveren verslag van gedeputeerde staten achterwege kunnen blijven om onnodige administratieve lasten te voorkomen. Dit zal indien van toepassing in de beschikking als bedoeld in artikel 12, lid 3, van de Fvw door de fondsbeheerders worden aangegeven of indien dit eerder gewenst is bij afzonderlijke brief worden bekendgemaakt.

Artikel 7

De hier genoemde uiterste beslisdatum komt overeen met die zoals die onder de FVW '84 gold. Wij verwachten overigens dat, evenals dit onder de FVW '84 het geval was, voor de meeste aanvragen een besluit al (ruim) voor de uiterste beslistermijn van 1 juni plaats kan vinden.

Artikel 8

Deze bepaling biedt een basis voor het bij ministeriële regeling vastleggen van nadere regels inzake de aanvullende uitkering.

Artikel 9

Eerste lid

Onder het regime van de FVW '84 is een adequaat bevoorschottingsbeleid gevoerd. Er wordt, zolang definitieve gegevens ontbreken, in beginsel uitgegaan van de gemeentelijke raming dan wel van eenheden van het voorafgaande jaar. Door deze wijze van bevoorschotting wordt bereikt dat de zogenaamde kasoverloop naar volgende jaren zeer gering is.

Gelet op de goede ervaringen wordt het bevoorschottingsbeleid ook in de toekomst gecontinueerd.

De spreiding van de voorschotbetalingen over vijftig weken is ingevoerd met ingang van 1977. Door deze spreiding wordt een gelijkmatige invloed op de geldmarkt bereikt.

Tweede lid

Het tweede lid correspondeert met het derde lid van artikel 39 van de FVW '84. Gelet op de goede ervaringen in het verleden ligt het voor de hand bij de opstelling van het betalingsschema aan te sluiten bij het betalingsschema dat de vakdepartementen hanteren.

Artikel 10

In dit artikel zijn bepalingen opgenomen die grotendeels overeenkomen met artikel 182, achtste, negende en tiende lid, van de Gemeentewet. Dat artikel van de Gemeentewet vervalt op grond van de Invoeringswet Financiële-verhoudingswet. Het betreft de bepalingen waarin vorm wordt gegeven aan het zogenoemde single-audit-beleid. Dit behelst dat voor de informatieverstrekking omtrent de besteding van de middelen die via specifieke uitkeringen beschikbaar worden gesteld, zo veel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de informatie die daaromtrent in de gemeentelijke jaarstukken is opgenomen. Op deze wijze wordt geprobeerd de met de uitvoering gemoeide kosten zo veel mogelijk te beperken. In de

bepalingen is opgenomen dat indien van dit algemene principe moet worden afgeweken, dit in de bij de regeling behorende toelichting moet worden gemotiveerd.

Het derde lid van dit artikel betreft de bevoegdheid van de departementale accountantsdiensten om, indien er aanwijzingen bestaan dat zulks gewenst is, ter zake van de financiële verantwoording door gemeenten nadere inlichtingen in te winnen bij de betreffende gemeentelijke diensten.

Artikel 11

Dit artikel komt grotendeels overeen met artikel 183 van de Gemeentewet. Dat artikel van de Gemeentewet vervalt op grond van de Invoeringswet Financiële-verhoudingswet.

Met de in dit artikel geregelde informatieplicht wordt bewerkstelligd dat de gemeentelijke begroting geen vermijdbare onzekerheden bevat en de gemeenten de afweging van beleidsvoornemens baseren op een realistisch beeld omtrent de ontwikkeling van de financiën. De datum van 1 oktober garandeert een goed evenwicht tussen het belang van een vlotte kennisgeving enerzijds en de gewenste betrouwbaarheid van de verstrekte informatie anderzijds.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
A. G. M. van de Vondervoort

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend