



Financieringssysteem ex artikel 12 FVW '84

Interdepartementaal
beleidsonderzoek
financieringssysteem aan-
vullende steunverlening
ex artikel 12 FVW '84

FINANCIERINGSSYSTEEM EX ARTIKEL 12 FVW '84

***INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK
FINANCIERINGSSYSTEEM AANVULLENDE STEUNVERLENING
EX ARTIKEL 12 FVW '84***

***Begrotingsvoorbereiding 1996
Rapport nr. 3***

INHOUDSOPGAVE

INLEIDING

DEEL I: RAPPORT

1.	Doelstelling, ontwikkeling en analyse van het artikel 12-proces	1
1.1.	Inleiding	1
1.2.	Ontwikkeling en reikwijdte van de doelstelling van artikel 12	1
1.3.	Ontwikkelingen in het beroep op artikel 12	2
1.4.	De rol van actoren in het artikel 12-proces vanuit de institutionele vormgeving	3
1.5.	De rol van actoren in het artikel 12-proces vanuit de praktijk	6
2.	Probleemstelling en aanzet voor de ontwikkeling van varianten	9
3.	Aanscherping van het huidige beleid en de regelgeving van artikel 12	13
3.1.	Inleiding	13
3.2.	Variant Ia: beperking reikwijdte doelstelling artikel 12	13
3.3.	Variant Ib: beperking van de diepgang bij toepassing van artikel 12	14
3.4.	Variant Ic: aanscherping van de verantwoordelijkheidsverdeling	15
4.	Een nadrukkelijker verantwoordelijkheid inzake artikel 12 voor de provincies	17
4.1.	Inleiding	17
4.2.	Variant IIa: volledige verantwoordelijkheid voor de provincies	18
4.3.	Variant IIb: geen volledige verantwoordelijkheid, wel een groot financieel belang	20
4.4.	Variant IIc: gemitigeerd financieel belang voor de provincies	21
4.5.	Variant IId: financieel aandeel voor de provincies	22
5.	Artikel 12 als afzonderlijke begrotingsvoorziening	23
5.1.	Inleiding	23
5.2.	Variant IIIa: aparte voorziening op begroting van BiZa	23
5.3.	Variant IIIb: aparte begrotingsvoorziening met (de-)compensatie via het Gemeentefonds	24
5.4.	Variant IIIc: aparte begrotingsvoorziening binnen het Gemeentefonds	24
6.	Verantwoordelijkheid uitvoering artikel 12 op afstand van het Rijk	25
6.1.	Inleiding	25
6.2.	Variant IVa: 'betalen' en bepalen (incl. art. 12-beleid) in één hand	26
6.3.	Variant IVb: 'betalen' en bepalen (excl. art. 12-beleid) in één hand	28
6.4.	Variant IVc: 'betalen' en uitvoeren in één hand en bepalen door beheerders	28
6.5.	Budgettaire en overige aspecten	28
7.	Overwegingen tot slot: zeven aandachtspunten	31

DEEL II: ACHTERGRONDSTUDIE

1.	Beschrijving bestaand beleid en procedures	37
1.1.	Inleiding	37
1.2.	De huidige wet- en besluitgeving	37
1.3.	Het artikel 12-beleid	39
1.4.	De reikwijdte van de doelstelling van artikel 12	41
1.5.	De formele procedure	42
1.6.	Ontwikkelingen in de artikel 12-regeling en het -beleid	42
2.	Ontwikkelingen in het beroep op artikel 12	47
2.1.	Inleiding	47
2.2.	Aantal en spreiding artikel 12-gevallen	47
2.3.	Omvang van de artikel 12-bijdragen	50
2.4.	De nieuwe financiële-verhoudingswet	52
3.	De rol van actoren in het artikel 12-proces vanuit de praktijk	55
4.	Een internationale vergelijking	61
4.1.	Inleiding	61
4.2.	Uiterste waarborgen	61
4.3.	De Deense situatie	62
4.4.	Conclusies	64

DEEL III: BIJLAGEN

1	Taakopdracht	65
2	Samenstelling werkgroep	66
3	Principaal-agent-model	67
4	Schema procedure artikel 12	68
5	Totaal ontvangen artikel 12-bijdragen per provincie afgezet tegen de omvang van de budgetten en de algemene reserves per provincie	69
6	Verdeling artikel 12-budget over de provincies naar rato van de algemene uitkeringen van de inliggende gemeenten in de provincie afgezet tegen de feitelijk ontvangen bijdragen	70
7	Toepassing bijzondere voorschriften	71
8	Ontwikkeling aantal saneringsbijdragen in relatie tot aanvullende bijdragen	72
9	Ontwikkeling aantal artikel 12-gemeenten per provincie	73
10	Verschillen in standpunten rapport IFLO, advies Rgf en beschikking	74

INLEIDING

Artikel 12 van de Financiële-Verhoudingswet 1984 (FVW 1984) biedt een vangnet voor gemeenten die in financiële problemen geraken. De artikel 12-steun wordt binnen het Gemeentefonds bekostigd en komt derhalve ten laste van de collectiviteit van gemeenten.

Doel van dit onderzoek is het in een breed kader onderzoeken van mogelijkheden om het uitvoeringsproces van artikel 12 te verbeteren ten einde het beroep op artikel 12 zo veel mogelijk te voorkomen en de hoogte en duur van de steun te beperken.

Daarbij is aansluiting gezocht bij het thema "financiële vernieuwing", dat in de heroverwegingsronde 1995 centraal staat. Hierbij wordt bekeken op welke wijze financieringssystemen van overheidsvoorzieningen verbeterd kunnen worden waarbij het vooral gaat om de verbetering van de prikkels die van de financieringssystemen uitgaan op het gedrag van de uitvoerende instanties en van burgers en instellingen die van de voorzieningen gebruik maken. Het doel is daarmee de effectiviteit, doelmatigheid en transparantie van het beleid te vergroten.

In het uitvoeringsproces van artikel 12 spelen verschillende actoren een rol, waarbij de gemeentefondsbeheerders, de gemeenten, de provincies, de Inspectie Financiën Lagere Overheden (IFLO) van Binnenlandse Zaken (BiZa) en de Raad voor de Gemeentefinanciën (Rgf) de hoofdrolspelers zijn. De rol van deze actoren en hun onderlinge relaties wordt beoordeeld, zowel vanuit de praktijk als vanuit de institutionele vormgeving van het uitvoeringsproces. Daarbij wordt gezien of in het uitvoeringsproces voldoende 'checks and balances' zijn ingebouwd.

De eindrapportage van de werkgroep bestaat uit 3 delen. De werkgroep heeft in eerste instantie een uitgebreide studie verricht naar de werking van artikel 12 en de factoren die van invloed zijn op het beroep op artikel 12 en heeft tevens een aantal casusposities onderzocht. De resultaten van deze achtergrondstudie zijn opgenomen in deel II van dit rapport. Deel III van het rapport bestaat uit een aantal bijlagen.

De kern van de rapportage wordt gevormd door deel I. Deel I start met een beschrijving en analyse van het uitvoeringsproces op hoofdlijnen. Dit hoofdstuk leunt in belangrijke mate op de resultaten van de achtergrondstudie. In hoofdstuk 2 komt de probleemstelling aan de orde en wordt een aanzet gegeven voor de ontwikkeling van varianten. Vervolgens komt een aantal varianten aan de orde, elk vanuit een andere invalshoek. Hoofdstuk 3 bevat varianten die gericht zijn op de aanscherping van regelgeving en/of incentives zodanig dat meer effectieve 'checks and balances' in de toepassing van artikel 12 kunnen ontstaan. Daarbij wordt de huidige verantwoordelijkheidsverdeling intact gelaten. In hoofdstuk 4 wordt gezocht naar varianten met een nadrukkelijker verantwoordelijkheid van de provincie, de toezichthouder. Hoofdstuk 5 legt de bestuurlijke verantwoordelijkheid en de financiële consequenties van de toepassing van artikel 12 geheel bij het rijk. In hoofdstuk 6 wordt de mogelijkheid gezien van een los van de rijksoverheid gemaakte verantwoordelijkheid voor toepassing van artikel 12. Deel I wordt afgesloten met een zevental aandachtspunten waarbij de werkgroep haar overwegingen opnieuw rangschikt en tevens enige opties aangeeft voor een wat integralere benadering.

HOOFDSTUK 1 DOELSTELLING, ONTWIKKELING EN ANALYSE VAN HET ARTIKEL 12-PROCES

1.1. Inleiding

De Financiële-Verhoudingswet 1984 (hierna: FVW'84) beoogt de gemeenten via een stelsel van verdeelmaatstaven en verfijningen middelen ter beschikking te stellen om mede te kunnen voorzien in hun financiële behoeften. Omdat het verdeelstelsel van het Gemeentefonds niet te allen tijde en niet voor alle individuele gevallen optimaal kan voorzien in die behoeften, is een vangnet gecreëerd in de vorm van artikel 12. Indien een gemeente door bijzondere omstandigheden haar uitgaven niet redelijkerwijs meer kan dekken door vergroting van haar eigen inkomsten, kan zij terugvallen op artikel 12 van de FVW'84, ook wel de 'laatste verfijning' genoemd.

Het toetsingskader voor artikel 12 bestaat uit de eisen dat de eigen inkomsten van de verzoekende gemeente tot een redelijk peil moeten zijn opgevoerd en dat de algemene middelen aanmerkelijk tekort moeten schieten om in de noodzakelijke behoeften te voorzien. De operationalisatie van deze eisen is weergegeven in de achtergrondstudie.

Voorafgaand aan en tijdens de behandeling van de artikel 12-aanvraag kunnen algemene en bijzondere voorschriften aan de gemeente worden opgelegd. Daarmee wordt de gemeente in meer of mindere mate onder curatele gesteld van het Rijk. Op basis van een door de Inspectie Financiën Lagere Overheden (IFLO) opgesteld rapport wordt, na advisering door de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) en de betreffende provincie en na het verweerschrift van de gemeente, door de beheerders een beslissing genomen over de te verlenen steun. De hoogte van de aanvullende bijdrage is afhankelijk van de aard en omvang van de problematiek in de gemeente. De aanvullende bijdrage kan al of niet gedeeltelijk uit een saneringsbijdrage bestaan. Deze wordt verstrekt als het tekort niet kan worden verklaard uit erkende versturende factoren als gevolg van de werking van het verdeelstelsel van het Gemeentefonds, maar het toch noodzakelijk wordt geacht de gemeente financieel te ondersteunen. De artikel 12-steun komt ten laste van de collectiviteit van gemeenten.

Bij de analyse van de artikel 12-regeling is de werkgroep gebleken dat met name de reikwijdte van de doelstelling van artikel 12 van cruciaal belang is voor de (verdere) vormgeving van het uitvoeringsproces. In dit hoofdstuk komen daarom allereerst de ontwikkeling en de reikwijdte van de doelstelling van artikel 12 aan de orde. Vervolgens worden enkele ontwikkelingen in het beroep op artikel 12 geschetst die het relatieve belang van artikel 12 meer in het perspectief van de totale financiële verhouding plaatsen. Het accent van dit hoofdstuk ligt bij de analyse van de rol van de actoren, en hun onderlinge verantwoordelijkheidsrelaties, in het uitvoeringsproces van artikel 12. Die analyse wordt op twee manieren uitgevoerd, vanuit een meer theoretische beoordeling van de institutionele vormgeving van het uitvoeringsproces en vanuit de praktijk.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op een uitgebreidere analyse van de regelgeving en toepassing van artikel 12. De resultaten van deze analyse zijn opgenomen in de achtergrondstudie (deel II).

1.2. Ontwikkeling en reikwijdte van de doelstelling van artikel 12

De reikwijdte van de doelstelling van artikel 12 is gaandeweg toegenomen. In oorsprong diende artikel 12 van de Financiële-Verhoudingswet (FVW) 1960 als "laatste verfijning" op de verdeling van middelen uit het Gemeentefonds. In de loop der tijd is de reikwijdte van de regeling in de

praktijk toegenomen. Bij de huidige toepassing kunnen aan de doelstelling van artikel 12 de volgende drie functies worden toegeschreven, die ontleend zijn aan een artikel van Zaalen¹:

- artikel 12 functioneert als vangnet voor de **oplossing van aperte verdeelfouten** bij de **toekenning** van middelen uit het Gemeentefonds in individuele gevallen;
- artikel 12 is gaan functioneren als ware die voorziening een **collectieve W.A.-verzekering** van gemeenten: een verzekering - binnen een aantal voorwaarden en door middel van saneringsbijdragen - tegen financiële risico's van onvoldoende behoedzaam financieel beleid van gemeenten en van externe omstandigheden;
- **ten slotte** is artikel 12 gaan functioneren als een **onderlinge molestverzekering**; de werkgroep definieert 'molest' in dit verband als een door een gemeente niet te vermijden of te ondervangen, omvangrijk financieel nadeel van discretionaire besluiten met betrekking tot een individuele gemeente van de rijks- of provinciale overheid die de betreffende gemeente in het bijzonder treffen.

Opgemerkt zij dat een scheiding tussen deze functies in de praktijk niet altijd even makkelijk is aan te brengen. Daarnaast wordt artikel 12 niet voor alle drie functies in gelijke mate aangesproken. Met name molest komt slechts in beperkte mate voor.

In de beginperiode van de toepassing van het artikel 12-beleid (vanaf 1967) was de hoogte van de aanvullende steun begrensd door twee bedragen, namelijk het relevant tekort van de gemeente en de som van de erkende verstorende factoren. Deze factoren geven een indruk van noodzakelijke gemeentelijke uitgaven boven het landelijk gemiddelde, en vormen zodoende een indicatie voor aperte verdeelfouten. In principe wordt de bovengrens van aanvullende steun aangegeven door de laagste van de twee sommen.

De uitbreiding van de doelstelling heeft zich voor het eerst duidelijk gemanifesteerd in 1976 (gemeente Warffum) maar ook daarvoor werd soms al meer uitgekeerd dan de som van de erkende verstorende factoren, terwijl dit niettemin de laagste som vormde. De zo geïntroduceerde W.A.-functie werd noodzakelijk geacht omdat strikt het vergoeden van de verstorende factoren de financiële problematiek van de gemeente onvoldoende kon oplossen. In latere jaren is daar bovendien de molest-functie bij gekomen.

De vraag die door de werkgroep is gesteld is of de uitbreiding van de doelstelling van artikel 12 met molest en W.A. er niet gaandeweg teveel toe heeft geleid dat (individuele) gemeenten, het rijk en de provincies gezamenlijk te veel zijn gevrijwaard van de financiële gevolgen van hun beleid en deze gevolgen teveel hebben afgewenteld op de collectiviteit van gemeenten. Dit mede in het licht van de (nieuwe) Gemeentewet die in eerste instantie de gemeente zelf verantwoordelijk acht voor (haar eigen) financieel beleid en beheer. Overigens is in de praktijk niet altijd een even heldere scheiding aan te brengen tussen de verschillende functies die artikel 12 thans vervult.

1.3. Ontwikkelingen in het beroep op artikel 12

Het aantal gemeenten dat een beroep heeft moeten doen op artikel 12 is in de loop van de jaren aanmerkelijk gedaald: van ca. 150 gemeenten in het begin van de jaren zeventig tot 20 à 25 in de laatste jaren. De belangrijkste oorzaken van die daling zijn aanpassingen van het verdeelstelsel, de verruiming van het lokale belastinggebied in de jaren zeventig en de daling van het totaal aantal gemeenten. Naar verwachting zal bovendien als gevolg van een aanscherping van de toelatingseisen met ingang van 1995 en het te verwachten nieuwe verdeelstelsel per 1997 het beroep op artikel 12 verder kunnen afnemen.

Waar een beroep op de mogelijkheden van artikel 12 in het verleden is gedaan is de omvang van de problematiek wel toegenomen. Nu legt het beroep op artikel 12 een anderhalf maal hoger beslag (op basis van een vergelijking van de relatieve aandelen van artikel 12 in de algemene uitkering) op

¹ Van Zaalen: De toekomst van artikel 12 in de financiële verhouding Rijk - gemeenten, in Bestuurswetenschappen, 1994, nr. 3, blz. 204 - 211.

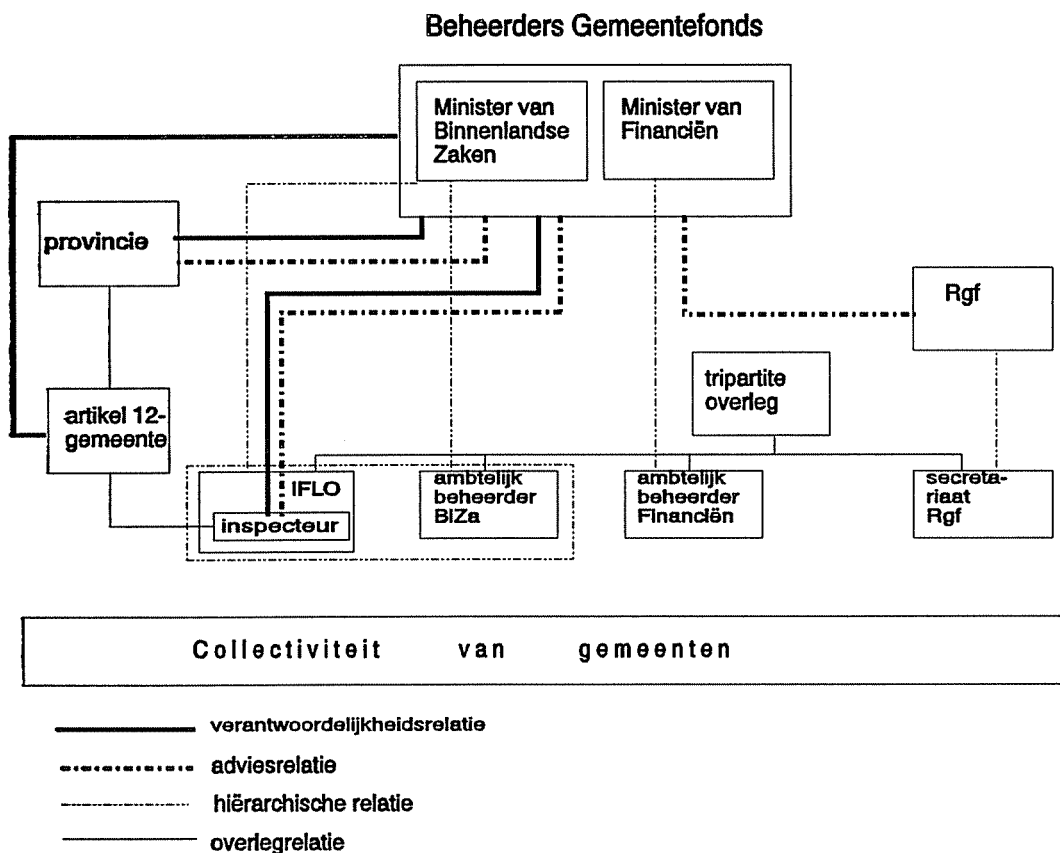
het Gemeentefonds dan in het begin van de jaren tachtig. Het totale beslag van artikel 12 op het Gemeentefonds is overigens altijd zeer bescheiden gebleven en ligt nog steeds ruim onder de 1 procent van het jaarlijks voor de algemene uitkering uitgetrokken bedrag.

Voor een uitgebreide uiteenzetting zij verwezen naar de bijgevoegde achtergrondstudie.

1.4. De rol van actoren in het artikel 12-proces vanuit de institutionele vormgeving

De werkgroep heeft het artikel 12-proces en de rol die actoren in dit proces spelen vanuit twee invalshoeken benaderd. In de eerste plaats wordt dit gezien vanuit de institutionele vormgeving van het uitvoeringsproces. In de tweede plaats wordt het proces en de rol van actoren geanalyseerd vanuit de praktijk van de uitvoering van artikel 12. Het laatste komt in de volgende paragraaf aan de orde. In het navolgende schema zijn de actoren en hun onderlinge verantwoordelijkheidsrelaties in kaart gebracht.

Schema: Verantwoordelijkheidsrelaties in het kader van artikel 12



In de nota "Financiële vernieuwing"² wordt aangehaakt bij het "principaal-agent-model" als kader voor de analyse van uitvoeringsprocessen en de rol van actoren in die processen. Een nadere uiteenzetting van de theorie is opgenomen in bijlage 3. De werkgroep is van mening dat een strikte toepassing van het principaal-agent-model op het artikel 12-proces niet goed mogelijk is. Wel biedt

² Kamerstukken II 1994/95, 23900, nr. 22, bijlage 1.

de theorie, en het daarbij behorende begrippenkader, voldoende aanknopingspunten om een zinvolle analyse van het uitvoeringsproces uit te voeren.

Uit het schema kan in algemene zin worden opgemaakt dat er sprake is van meerdere typen verantwoordelijkheidsrelaties. De werkgroep heeft de rol van de verschillende actoren vanuit de institutionele vormgeving van het proces gezien en komt daarbij tot de volgende analyse.

De fondsbeheerder(s)

De wetgever heeft de fondsbeheerders belast met de uitvoering van artikel 12 FVW'84. De ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van artikel 12 is een gedeelde verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en van Financiën.

Uit de ministeriële verantwoordelijkheid van de fondsbeheerders vloeit een direct belang voort bij een goede uitvoering van artikel 12. De beheerders hebben artikel 12 vooral nodig als sluitstuk en vangnet voor hun verdeelstelsel en als instrument om claims van in financiële problemen geraakte gemeenten te kanaliseren en objectiveren. Beide beheerders kunnen echter in situaties geraken waarbij afwentelingsgedrag door een individuele gemeente, de provincie of het Rijk op de collectiviteit van gemeenten wordt toegelaten, dit tegen de achtergrond van andere, niet alleen op het terrein van artikel 12 gelegen belangen. Beide beheerders hebben daarom vanuit de mogelijke aanwezigheid van rivaliserende belangen een zeker belang bij de mogelijkheid van een wat ruimere interpretatie van de doelstelling van artikel 12.

De collectiviteit van gemeenten

Wat opvalt is dat voor de collectiviteit van gemeenten bij de huidige uitvoering van artikel 12 geen rol is weggelegd, terwijl artikel 12 wel wordt betaald door de collectiviteit. De beheerders hebben bij de uitvoering van artikel 12 een politieke verantwoordelijkheid ten aanzien van de weging van dat collectieve belang, van vertegenwoordiging is echter geen sprake.

In zekere zin kan de Rgf worden gezien als vertegenwoordiger van de collectiviteit van gemeenten. Bedacht moet worden dat de Rgf echter geen daadwerkelijk vertegenwoordigend orgaan is en evenmin ter verantwoording kan worden geroepen. Verder moet bedacht worden dat de Rgf bij de toepassing van artikel 12 een adviserende rol vervult en geen bepalende rol.

Toch is het van betekenis te kunnen rekenen met de belangen van de collectiviteit van gemeenten. Dat belang is overigens niet ondubbelzinnig. Het belang van de collectiviteit van gemeenten is enerzijds het bestaan van een voldoende ruime artikel 12-voorziening, vanwege de kans om zelf in een dergelijke situatie te geraken. Anderzijds is er het belang van een doelmatige en sobere voorziening, vanwege de prijs die voor de voorziening moet worden betaald. De collectiviteit van gemeenten heeft vanuit dat oogpunt geen belang bij een te ruime doelstelling van artikel 12. In dat laatste opzicht kan een zekere mate van doelincongruentie worden geconstateerd met de fondsbeheerders.

Vanuit het principe "wie betaalt, bepaalt" kan worden geconcludeerd dat de rol van de collectiviteit van gemeenten bij de uitvoering van artikel 12 beperkt is.

De IFLO

De IFLO is belast met:

- het onderzoeken van de financiële situatie van een verzoekende artikel 12-gemeente;
- het opstellen van een rapport ter zake;
- het doen van voorstellen en het geven van adviezen over de omvang van de steun;
- het doen van voorstellen over het al dan niet opleggen van algemene en bijzondere voorschriften.

De IFLO brengt, krachtens interne regels, onder eigen verantwoordelijkheid adviezen uit aan de beheerders en doet voorstellen aan de bewindslieden van Financiën en van BiZa. De IFLO is

tegelijkertijd ingebed in de organisatie van BiZa, hetgeen de onafhankelijke positie van de IFLO kan begrenzen.

De werkgroep constateert dat op grond van de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling met betrekking tot artikel 12 sprake kan zijn van verschillende wegen van doelstellingen en/of informatie-asymmetrie tussen de onderscheiden beheerders en de IFLO:

- De IFLO heeft uitsluitend de verantwoordelijkheid voor artikel 12 en niet voor toetsing of beoordeling van de integrale verdeling van het Gemeentefonds;
- Er is een informatietekort aan de kant van de fondsbeheerders met betrekking tot het verloop van het proces waarin het uiteindelijke, relevante tekort totstandkomt en de keuzes die in dat proces worden gemaakt. Dit geldt tevens voor de wijze waarop de curatele wordt uitgeoefend. De werkgroep wijst erop dat de wijze waarop die informatie in de loop van het proces tot stand komt van grote betekenis kan zijn voor de uitkomst van de besluitvorming. De fondsbeheerders komen, gegeven het feit dat eerst het rapport moet worden gemaakt later in beeld waardoor het materieel moeilijk wordt, desgewenst, nog fundamenteel af te wijken van het voorstel van de inspecteur;
- Het feit dat de IFLO formatief is ondergebracht bij Binnenlandse Zaken kan ertoe leiden dat er een zekere informatievoorsprong van de ene beheerder op de ander ontstaat. In die zin is er een verschil in positie tussen de beheerders;
- Naarmate er meer behoefte bestaat aan een onafhankelijk oordeel over de artikel 12-aanvraag, wordt de positie van de IFLO, zoals die nu is ingebed in de hiërarchie van Binnenlandse Zaken, kwetsbaarder;

De artikel 12-gemeente

De relatie tussen de fondsbeheerders en de gemeente komt tot uiting in de vaststelling van de aanvullende bijdrage en de curatele. De fondsbeheerders baseren hun beslissing op informatie die door de IFLO wordt aangeleverd. Er is daarbij sprake van een (zeker aanvankelijke) informatievoorsprong van de gemeente op de beheerders. Daarom is de rol van de IFLO van grote betekenis. De fondsbeheerders spelen tijdens het onderzoek naar de financiële positie van de gemeente een beperkte rol. Door het leggen van prikkels bij gemeenten kunnen de fondsbeheerders het proces op hoofdlijnen sturen. Bij de toegang tot artikel 12 kan dit, in preventieve zin, door een drempel op te werpen voor de toegang tot artikel 12 (toegangskaartje). Ook kan dit, in preventieve zin, door het opleggen van bijzondere en algemene voorschriften (de uitoefening van de curatele). Tot slot is er een mogelijkheid om te sturen bij de uiteindelijke bepaling van de omvang van de steun.

De vraag kan worden gesteld of met behulp van dit instrumentarium voldoende gedragsbeïnvloedende incentives bij gemeenten neergelegd kunnen worden. Daarbij kan tevens de desincentive-werking van de huidige saneringsbijdrage in beschouwing worden genomen.

De provincie

De wetgever heeft de provincies belast met het toezicht op de gemeentefinanciën. De provincie moet een (artikel 12-)gemeente onder preventief toezicht stellen als sprake is van een niet-sluitende begroting en meerjarenbegroting, een nadelig saldo op de rekening en/of een overschrijding van de uiterste datum van vaststelling van de rekening en de begroting. In geval van artikel 12 is de provincie gehouden verslag te doen van de maatregelen die zijn genomen om het evenwicht in de begroting van een gemeente te behouden dan wel te herstellen en dient informatie over de financiële positie van een gemeente te worden verstrekt.

Aan de hand daarvan kan inzicht worden verkregen in de wijze waarop het toezicht in het kader van artikel 12-gevallen wordt uitgeoefend. Het belang van de provincie bij een goede vervulling van de rol van toezichthouder is diffuus. Een goede financiële positie van de inliggende gemeenten is voor de provincie van belang om provinciale beleidsprioriteiten te realiseren. Voorzover

financiële problemen een gemeente boven het hoofd stijgen, bestaat er geen directe prikkel voor de provincie om tijdig bij te dragen aan een oplossing. Zeker als het gaat om financiële problemen die (mede) ontstaan zijn door beleid van de provincie bestaat het gevaar van afwenteling op artikel 12.

Ook bij de behandeling van de artikel 12-aanvraag is er geen directe prikkel voor de provincie om niet gezamenlijk met de gemeente op te trekken. Immers, hoe groter de steun, hoe meer financiële armslag de gemeente uiteindelijk zal hebben om ook provinciale prioriteiten te realiseren.

Daarnaast kan een strenge provincie de verhoudingen met de gemeente verstoren.

De wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend is van belang voor het beroep op artikel 12. Bij goed toezicht kan in een aantal gevallen voorkomen worden dat een gemeente in artikel 12 terecht komt. Goed toezicht veronderstelt dat tijdig wordt gesignaleerd dat gemeenten in een moeilijke financiële positie dreigen te geraken en dat de provincie de beschikbare instrumenten inzet in die gevallen waar dat nodig is. Dit kan een filterende functie hebben voor het beroep op artikel 12. In geval van artikel 12 is bovendien toezicht nodig op de naleving van algemene en bijzondere voorschriften. Ook dat vergt adequaat provinciaal beleid.

Wanneer geconstateerd zou worden dat het toezicht in voorkomende gevallen niet naar behoren is uitgeoefend, dan is het de vraag of het gewenst is hieraan nadere sturing te geven, direct door in te grijpen waar dat nodig is of door provincies op andere wijze proberen te bewegen om hierin verbeteringen aan te brengen. De werkgroep constateert dat de minister van Binnenlandse Zaken formeel niet beschikt over instrumenten om de uitoefening van het toezicht te sturen, dan wel in te grijpen in het proces van toezicht. Gedeputeerde Staten kunnen natuurlijk wel aangesproken worden op het gevoerde beleid. Politieke druk kan daarbij effectief zijn, maar koerswijzigingen zijn niet afdwingbaar. Dit roept de vraag op of de provincies op een andere wijze meer verantwoordelijk gemaakt kunnen worden voor een goede uitoefening van het toezicht.

1.5. De rol van actoren in het artikel 12-proces vanuit de praktijk

Om inzicht te krijgen in de uitvoeringspraktijk van artikel 12 heeft de werkgroep een vijftal artikel 12-gevallen nader bestudeerd. De selectie heeft plaatsgevonden op basis van een aantal typische kenmerken: een saneringsgeval, een 'molest'-geval, een geval met verdeelproblematiek, een geval met structurele verdeelproblematiek en een grote gemeente. Voor een uitgebreide uiteenzetting zij verwezen naar de bijgevoegde achtergrondstudie. Uit de bestudering van deze casus maakt de werkgroep het volgende beeld op.

De fondsbeheerder(s)

Het komt voor dat de fondsbeheerders (een gedeelte van) door derden veroorzaakte problematiek ('molest') vergoeden. De fondsbeheerders staan daarmee toe dat afwenteling van molest op de collectiviteit van gemeenten plaatsvindt. Ook komt het voor dat door eigen beleid van gemeenten veroorzaakte problematiek door middel van saneringsbijdragen wordt vergoed door de beheerders. Hier wentelt de individuele gemeente haar financiële problemen af op de collectiviteit.

De fondsbeheerders spreken andere departementen niet snel aan indien molest de oorzaak van (een deel van) het financieel probleem voor een gemeente is. Waar dit wel gebeurt, vinden ze vaak een gesloten deur. De fondsbeheerders wijzen de gemeente in deze ook op haar eigen verantwoordelijkheid.

De onderzochte grote gemeente blijkt rechtstreeks toegang te hebben tot de fondsbeheerders. Er is daarbij sprake geweest van tussentijdse bevestiging door de fondsbeheerders van de door de inspecteur voorgestelde lijn.

De inspecteur

De positie van de inspecteur is niet in alle opzichten volkomen helder. De inspectie, die is ondergebracht bij het ministerie van Biza, heeft eigen verantwoordelijkheden. In de praktijk opereert de inspecteur in een krachtenveld tussen de individuele gemeente en de fondsbeheerders. Bij de uitvoering van de curatele en de bepaling van de omvang van de steun treedt de inspecteur soms streng op, soms naar de mening van sommige actoren niet streng genoeg.

Bij het opleggen van voorschriften is niet altijd een duidelijke beleidslijn te zien; hetzelfde kan gezegd worden over de werkwijze van de individuele inspecteurs ten aanzien van de bepaling van de omvang van het relevante tekort. Protocollering op dit punt zou aangescherpt kunnen worden.

Door het soms late afleveren van rapporten ontstaat voor sommige actoren naar hun beleving een voldongen situatie. In het recente verleden zijn verbeteringen opgetreden in deze situatie.

De inspecteur vervult een signaleringsfunctie waar het de werking van de verdeling van het Gemeentefonds aangaat.

De artikel 12-gemeente

De casus tonen aan dat gemeenten door zeer uiteenlopende oorzaken in financiële problemen geraken. Daarbij speelt onbehoedzaam eigen beleid een rol, maar ook de financiële gevolgen van handelingen van derden en van de uitwerking van de verdeelsystematiek van het Gemeentefonds. Meestal is ook sprake van combinaties van oorzaken, waarbij het niet altijd eenvoudig is om de precieze oorzaken scherp af te bakenen.

Uit een aantal casus blijkt dat door het uitstel van de artikel 12-aanvraag de problematiek doorgaans verslechtert. Hierbij valt deze gemeenten een verwijt te maken, ongeacht wat de werkelijke reden is van de financiële probleem. Een signaleringssysteem dat er voor zorgt dat er tijdig wordt aangevraagd of er voor zorgt dat de problematiek daadwerkelijk zelf wordt opgelost, ontbreekt.

Een aantal gemeenten had een jarenlange achterstand bij het opmaken van de jaarrekeningen opgelopen.

De provincie

De provincie is in een aantal gevallen te terughoudend geweest in haar optreden. In ieder geval hadden begrotingen niet goedgekeurd mogen worden en had de provincie meer druk kunnen uitoefenen om sneller tot een oplossing van de problematiek te komen, of om tot aanvragen van artikel 12-steun over te gaan. Ook kwam het voor dat provincies toelaten dat bij gemeenten jarenlange achterstanden ontstaan bij het opmaken van jaarrekeningen, zonder daar consequenties aan te verbinden. De prikkel daartoe blijkt te ontbreken.

In algemene zin kan de provincie door haar andere taken (los van het toezicht) eveneens een negatieve invloed hebben op de financiële situatie van een gemeente (bijv. door het niet meewerken bij een herindeling). Met andere woorden, 'molest' door provinciaal handelen is niet denkbeeldig.

De Rgf

De Rgf neemt in een aantal gevallen een kritische houding aan ten aanzien van de voorstellen van de inspecteur. Dit leidt echter slechts in een enkel geval tot een afwijkend advies, vaak ook doordat de ontwikkelingen op het moment van advisering al ver zijn voortgeschreden. Voor zover de Rgf met een afwijkend advies komt wordt dit in de meeste gevallen door de fondsbeheerders overgenomen.

De werkgroep constateert dat de Rgf een belangrijke rol speelt in de totstandkoming van jurisprudentie over de toepassing van artikel 12 (zie ook bijlage 10).

Tri-partite overleg

Nadat de inspecteur zijn rapport heeft afgerond vindt tri-partite overleg plaats tussen de IFLO, de ambtelijke fondsbeheerders en het secretariaat van de Rgf. De status van het overleg is niet

helemaal helder. Het secretariaat van de Rgf gebruikt het overleg ter voorbereiding op de advisering, de ambtelijke beheerders ter voorbereiding op de uiteindelijke standpuntbepaling. Het overleg is niet opgezet om tot overeenstemming te komen over de uiteindelijke hoogte van de steun. Het huidige overleg heeft primair tot doel informatie-overdracht over de inhoud van het rapport van de IFLO.

HOOFDSTUK 2 PROBLEEMSTELLING EN AANZET VOOR DE ONTWIKKELING VAN VARIANTEN

Uit de voorgaande beschrijving van de doelstellingen, ontwikkelingen en de toepassing van artikel 12 trekt de werkgroep in hoofdlijnen de volgende conclusies.

1. Het karakter van art. 12 FVW'84 is in de loop der tijd veranderd; art. 12 is gaandeweg meer functies gaan vervullen. Van 'laatste verfijning' op de verdeling van algemene middelen over gemeenten is het geworden tot een instrument dat daarnaast in zekere zin ook als 'aansprakelijkheids- en molestverzekering' kan worden gekenschetst. Overigens blijft het aantal gevallen van molest beperkt. Met de uitbreiding van de functies van artikel 12 is de speelruimte rond de toepassing van art. 12 vergroot en wordt de vraag naar de incentives die partijen bij aanvraag en toepassing van de art. 12-status ondervinden pregnanter.
2. Het aantal artikel 12-gemeenten is in de loop van de jaren aanmerkelijk gedaald: van circa 150 gemeenten in het begin van de jaren zeventig tot 20 à 25 gedurende de laatste jaren. De belangrijkste oorzaken van die daling zijn, aanpassingen van het verdeelstelsel, de verruiming van het lokale belastinggebied en de daling van het totaal aantal gemeenten. Daar waar een beroep op de mogelijkheden van art. 12 wordt gedaan, is de omvang van de problematiek (per gemeente) echter wel toegenomen. Thans legt het beroep op artikel 12 een anderhalf maal hoger beslag (op basis van een vergelijking van de relatieve aandelen van artikel 12 in de algemene uitkering) op het Gemeentefonds dan in het begin van de jaren tachtig.
3. Het beslag van de toepassing van art. 12 op het Gemeentefonds is in verhouding met de omvang van dat fonds overigens altijd bescheiden geweest. Het gaat om een bedrag dat steeds **ruim onder een procent** van het totaal van de algemene middelen is gebleven.³ Daaraan wil de werkgroep de overweging verbinden dat bij heroverweging van verantwoordelijkheidsverdelingen rond de toepassing van art. 12, het evenwicht van belang is met de verantwoordelijkheden voor (omvang, verdeling en beheer van) het fonds in zijn geheel. Bij vergaande bestuurlijke alternatieven voor het artikel 12-regime, is er het risico van 'the tail wagging the dog': d.w.z. van ingrepen die het beheer van het fonds zelf in discussie brengen.⁴
4. De belangrijkste actoren in het kader van artikel 12 FVW'84 zijn (behoudens de wetgever) de beheerders van het Gemeentefonds (de ministers van Binnenlandse Zaken en Financiën, met hun respectievelijke ambtelijke staven), de inspectie (ondergebracht bij Binnenlandse Zaken), de provincie (adviserend en toezichhoudend) en de individuele gemeente. Niet in termen van besluitvorming, wel in termen van beïnvloeding, is er bovendien een rol voor de Raad voor de gemeentefinanciën. In het proces van toepassing van artikel 12 acht de werkgroep in de relaties tussen deze 'actoren' vooral de volgende omstandigheden en aandachtspunten van belang:
 - a) Het (zeker aanvankelijke) informatietekort aan de kant van de beheerders van het fonds en de Rgf, waardoor de wijze waarop die informatie in de loop van het besluitvormingsproces tot stand komt van grote betekenis is voor de uitkomst van de besluitvorming. In de vermindering van informatietekorten heeft de Inspectie, dit mede op aangeven van de beheerders, een cruciale rol te spelen. Voor de vraag hoe de desbetreffende

³ Thans ongeveer 135 mln. gld. op een fonds van ruim 17 miljard.

⁴ De werkgroep heeft die veel bredere benadering nadrukkelijk niet tot haar opdracht gerekend.

verantwoordelijkheid vorm kan worden gegeven, zijn in beginsel verschillende alternatieven denkbaar.

- b) De (zeker aanvankelijke) informatievoorsprong van de individuele gemeente en de in dat licht gedragsbeïnvloedende incentives waarmee die gemeente wordt geconfronteerd (zowel in termen van de te verwachten financiële voordelen versus dito risico's, alsmede van de lokaal-bestuurlijke aanvaardbaarheid van de financiële 'curatele' die de toepassing van artikel 12 kenmerkt).
 - c) De in het algemeen sterk terughoudende rol van de toezichthouder (provincie) en de (afwezigheid van) incentives die de provincie in die rol ondervindt.
 - d) De afwezigheid van een instantie die optreedt voor de collectiviteit van gemeenten. Hoewel toepassing van artikel 12 ten laste gaat van de collectiviteit van gemeenten, is de weging van dat belang in beginsel aan de beheerders (dat wil zeggen aan de rijksoverheid). In praktijk speelt dit gezichtspunt een rol in advisering door de Raad voor de gemeentefinanciën. De beheerders dragen overigens wel politieke verantwoordelijkheid voor afwegingen tussen de belangen van de collectiviteit en de individuele gemeente.
 - e) De kwetsbaarheid van het art. 12-regime voor rechtstreekse bestuurlijke interventie buiten dat geregelde kader, ten laste van dat kader.
5. De vraag welke verantwoordelijkheidsverdeling rond de toepassing van artikel 12 denkbaar is en/of welke incentives daarin een rol kunnen spelen, is afhankelijk van het antwoord op de vraag welke functie artikel 12 moet vervullen. In dit opzicht kunnen conflicterende afwegingen aan de orde zijn.

Als artikel 12 in essentie uitsluitend beperkt is tot het vangnet voor aperte, individuele verdeelfouten in het algemene verdeelstelsel van het Gemeentefonds en die omstandigheid zich ook in praktijk redelijk laat definiëren, dan dient wel de beoordeling van de aard van de financiële problematiek stringent te zijn, maar **niet** zozeer de financiële toetredingsdrempel na vaststelling van de gerechtvaardigheid van toepassing van artikel 12. Een eigen bijdrage blijft in alle gevallen wenselijk.

Maar als de consequenties van andere omstandigheden, zoals een onvoldoende behoedzaam eigen beleid van gemeenten, met scherpere regelgeving niet daadwerkelijk te onderscheiden zijn van de consequenties van een objectief tekortschietende toedeling van middelen, **dan** is er reden voor de inbouw van verdergaande incentives: in het bedoelde geval gericht op gedragsbeïnvloeding van gemeenten, bij voorbeeld door aanscherping van referte-eisen, of voor nadrukkelijker en zwaardere vormen van 'curatele'. Het voorkomen van evidente gevallen van 'molest'⁵ compliceert daarnaast een en ander nog, omdat dan eerder incentives op hun plaats zijn die de 'molesterende' overheid confronteren met de financiële gevolgen van de desbetreffende besluitvorming - en niet de (reeds) getroffen gemeente.

Een en ander impliceert, naar het oordeel van de werkgroep, dat het van groot belang is te onderzoeken hoe de beoogde werkingssfeer van artikel 12 FVW'84 strikter kan worden omlijnd en in praktijk kan worden begrensd. Waar er -in termen van regelgeving of praktische uitvoering daarvan- grenzen ontstaan aan de mogelijkheid van nadere afbakening van de werkingssfeer van artikel 12, ontstaat meer noodzaak de te nemen verantwoordelijkheden af te dwingen door aanscherping van incentives.

Het is tegen deze achtergrond dat de werkgroep varianten in beeld wil brengen die tot een aanscherping van verantwoordelijkheden bij toepassing van art. 12 FVW'84 kunnen leiden. De te

⁵ De werkgroep definieert molest in dit verband als een door een gemeente niet te vermijden of te ondervangen, omvangrijk financieel nadeel van discretionaire besluiten met betrekking tot een individuele gemeente van de rijks- of provinciale overheid die de betreffende gemeente in het bijzonder treffen (zie paragraaf 1.2.).

onderzoeken varianten richten zich successievelijk op de verschillende 'kwetsbare' plekken in het proces van besluitvorming, zoals die hierboven zijn genoemd.

Het gezichtspunt bij de ontwikkeling of de beoordeling van de verschillende varianten is niet de beperking van de toepassing van artikel 12 op zichzelf; het gezichtspunt is steeds de vraag hoe de toepassing effectiever kan zijn, gegeven de doelstellingen van die regeling.

Variant I richt zich naar de essentie van artikel 12 FVW'84 (als vangnet voor te objectiveren tekortkomingen in de verdelingen van algemene middelen over gemeenten) en onderzoekt de mogelijkheden die er zijn om de bestuurlijke vormgeving en de incentive-werking van de artikel 12-procedures te versterken, zonder dat daarvoor een fundamentele herziening van de bestaande verantwoordelijkheidsverdelingen nodig zou zijn. Variant I kan strikt genomen uiteenvallen in twee subvarianten, te weten een variant die vooral de reikwijdte van artikel 12 beperkt (**variant Ia**) en een variant die de diepgang beperkt (**variant Ib**). Daarnaast geeft **variant Ic** aanscherpingsmogelijkheden binnen de huidige verantwoordelijkheidsverdeling aan.

Variant I beoogt -in essentie- een aanscherping van regelgeving en/of incentives, zodanig dat meer effectieve 'checks and balances' in de toepassing van artikel 12 kunnen ontstaan.

Variant II bestaat wel uit een herijking van verantwoordelijkheden; de variant zoekt het in een nadrukkelijker verantwoordelijkheid van de toezichthouder. Het is daarmee tegelijk een variant die de mogelijkheden van een vergroting van decentrale verantwoordelijkheden centraal stelt: het is immers de provincie die hier primair in beeld is. Ook hier zijn subvarianten onderscheiden.

Variant IIa geeft de meest vergaande optie van een volledige provinciale verantwoordelijkheid. De tweede subvariant (**variant IIb**) geeft de provincie geen volledige verantwoordelijkheid, maar wel een groot financieel belang bij toepassing van artikel 12. **Variant IIc** neemt daarop weer wat gas terug en geeft de provincie een gemitigeerd financieel belang bij artikel 12. **Variant IId** gaat uit van een financieel aandeel van de provincies in de te verstrekken steun.

Variant II zoekt het dus -in essentie- in de vermindering van informatietekorten door de verantwoordelijkheden van toepassing van de mogelijkheden van art. 12 dicht bij de toezichthouder te leggen. Het beroep op artikel 12 wordt in deze variant ten dele ook tegengegaan door de toezichthouder een aanmerkelijk (financieel) belang te geven in het voorkomen van die situatie.

Variant III legt de bestuurlijke verantwoordelijkheid en de financiële consequenties van de toepassing van artikel 12 geheel bij het rijk. Het is de variant die de individuele gemeente en de rijksoverheid het meest onmiddellijk een rivaliserend financieel belang bij de toepassing van artikel 12 geeft.

Variant III benadrukt daarmee vooral de onvervreembare verantwoordelijkheid van de beheerders van het Gemeentefonds (in het algemeen: van de rijksoverheid) voor een gerechtvaardigde toedeling van algemene middelen aan gemeenten. Beslissen en betalen liggen in één (rijks)hand. Deze variant biedt tegelijk het meest gereede aanknopingspunt van een beschouwing van mogelijkheden van een budgettering van tegemoetkomingen ex art. 12: met alle explicitering van afwegingen die daarbij horen.

Tenslotte onderzoekt **variant IV** de mogelijkheid van een los van de rijksoverheid gemaakte verantwoordelijkheid voor toepassing van artikel 12. Bezien wordt hoe aan een onafhankelijke instantie (of aan een instantie die -op afstand- kan optreden namens de collectiviteit van gemeenten) besluitvormende verantwoordelijkheden zouden kunnen worden toebedeeld. Hier zijn vooral ook de

mogelijkheden van versterking van de rol, zoals die tot dusverre is gespeeld door de Rgf aan de orde.

Met variant IV treedt het rijk terug uit de beoordeling van individuele omstandigheden van gemeenten. De variant richt zich vooral op de mogelijkheden van een objectivering van besluitvorming, buiten het domein van rivaliserende bestuurlijke belangen. De variant is als het ware het spiegelbeeld van variant III; maar zoekt (180° gedraaid) evengoed naar meer evenwicht tussen 'beslissen' en 'betalen'.

Nadat de voors en tegens van de verschillende varianten de revue hebben gepasseerd, geeft de werkgroep tot slot enige overwegingen over de nader te onderzoeken mogelijkheden die de werkgroep, een en ander en marge afwegend, het meest realistisch en vruchtbaar voorkomen.

HOOFDSTUK 3 AANSCHERPING VAN HET HUIDIGE BELEID EN DE REGELGEVING VAN ARTIKEL 12

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt gezocht naar mogelijkheden voor aanscherping van de regelgeving en/of aanpassing van de incentive-structuur bij de toepassing van artikel 12, zonder dat daarbij een fundamentele herziening van de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling plaatsvindt. Handhaving van de (hoofd)structuur van de verantwoordelijkheidsverdeling laat onverlet dat op onderdelen verschuivingen van verantwoordelijkheden en verbeteringen in het proces kunnen plaatsvinden. In dit hoofdstuk komen een drietal varianten aan de orde.

In variant Ia wordt de reikwijdte van artikel 12 teruggebracht naar haar meest essentiële doelstelling. Het gaat daarbij om het expliciet uitsluiten in de regelgeving van artikel 12-steun voorzover sprake is van onbehoedzaam eigen beleid en 'molest' door handelingen van het Rijk of de provincie. Voor gevallen waarbij sprake is van onbehoedzaam eigen beleid en 'molest' heeft de werkgroep de mogelijkheid gezien van introductie van financiële en bestuurlijke waarborgen.

In variant Ib heeft de werkgroep mogelijkheden voor het beperken van de diepgang van artikel 12 in ogenschouw genomen. Enerzijds is gekeken naar mogelijkheden voor een aanscherping van de toegangsnormen. Daarbij heeft de werkgroep de aanscherping van de OZB in ogenschouw genomen. Anderzijds is gekeken naar mogelijkheden om de toelatingsprocedure te verzwaren.

Tot slot heeft de werkgroep binnen de (hoofd)structuur van de huidige verantwoordelijkheidsverdeling gezocht naar mogelijkheden voor verbetering van die verantwoordelijkheidsverdeling op onderdelen (variant Ic).

3.2. Variant Ia: beperking reikwijdte doelstelling artikel 12

Uitsluiting in regelgeving van gevallen van onbehoedzaam, eigen beleid en 'molest'

In deel I van dit rapport is de vraag gesteld of het mogelijk is de reikwijdte van artikel 12 terug te brengen naar haar meest essentiële doelstelling, namelijk een voorziening voor de ondervanging van te objectiveren, individuele tekortkomingen in het verdeelstelsel.

Een denkbare optie hierbij is dat in de regelgeving expliciet wordt vastgelegd dat gevallen van onbehoedzaam eigen beleid van gemeenten en 'molest' door Rijk en provincies niet in aanmerking komen voor artikel 12-steun.⁶

Deze optie veronderstelt dat een objectiveerbare scheiding is aan te brengen in tekortoorzaken. Dit blijkt in de praktijk niet altijd eenvoudig te zijn. Bij de huidige toepassing van artikel 12 is het onderscheid van relatief geringe betekenis. Alhoewel formeel een scheiding aangebracht wordt in sanerings- en verdeelproblematiek, is het niet van financieel belang hoe de beoordeling op dit punt uitvalt. Voor de omvang van de steun is het niet belangrijk op welke titel, linksom of rechtsom, artikel 12-steun wordt verleend. Dit verandert echter als bepaalde tekortoorzaken worden uitgesloten. Daarmee komt een grotere druk te liggen op de instantie die verantwoordelijk is voor de beoordeling van de financiële positie van de verzoekende gemeente. De vraag is dan of dat gevolgen moet hebben voor de organisatorische inbedding van de IFLO. De beheerders zijn namelijk belanghebbende bij de beslissing over de vraag of het gaat om een verdeelfout dan wel dat een andere oorzaak ten grondslag ligt aan de financiële problematiek van de desbetreffende gemeente. Mogelijkheden hierbij zijn verschillende varianten voor een 'inspectie' op afstand van

⁶ Uitsluiting van een financiële problematiek die het gevolg is van 'onvoldoende behoedzaam beleid', impliceert ook een oordeel over de mate van verwijtbaarheid van die problematiek.

het Rijk. Deze komen aan de orde in hoofdstuk 6. Indien een 'inspectie' op afstand geen reële optie wordt geacht, moeten voldoende waarborgen bestaan voor een zoveel mogelijk geobjectiveerde beoordeling van de financiële positie van een gemeente en de daaruit voortvloeiende beslissing over de omvang van de steun. Een heldere scheiding van verantwoordelijkheden en bevoegdheden kunnen hieraan bijdragen evenals een evenwichtig systeem van checks and balances. Daarnaast kunnen bestuurlijke en financiële waarborgen bewerkstelligen dat de gevolgen van onbehoedzaam eigen beleid en 'molest', zij het niet via artikel 12, toch tot een oplossing worden gebracht.

Bestuurlijke en financiële waarborgen

Bij uitsluiting van 'molest' voor artikel 12-steun bestaat het risico dat geen oplossing wordt gevonden voor de financiële problemen van de in moeilijkheden verkerende gemeente. De beheerders van het Gemeentefonds zullen niet altijd gehoor vinden bij hun collega's of bij de provincies, ook omdat de schuldvraag niet altijd even helder ligt. De Rgf kan in de advisering voor enig bestuurlijk tegenwicht zorgen door het geven van scherpe adviezen in zulke situaties. De praktijk wijst uit dat in de huidige situatie onvoldoende checks and balances zijn ingebouwd ter voorkoming van dit situaties waarbij 'molest' in het geding is.

In de regelgeving en het bestuursakkoord Rijk - VNG zijn bepalingen opgenomen die bestuurlijke waarborgen bevatten voor de financiële gevolgen die voor de gemeenten voortvloeien uit wijzigingen in de taakverdeling tussen Rijk en gemeenten. Soortgelijke bestuurlijke waarborgen zouden door het Rijk, en ook door de provincies, gegeven kunnen worden ten aanzien van 'molest' in individuele gevallen en in regelgeving vastgelegd kunnen worden. Dit vergroot de rechtsbescherming van de individuele gemeente tegen 'molest' door handelingen van het Rijk.

Bij het terugbrengen van de reikwijdte van artikel 12 tot haar meest essentiële doelstelling kan toch een noodvoorziening nodig blijken, in geval bovenstaande waarborgen niet voldoende blijken te zijn. De werkgroep denkt daarbij aan de mogelijkheid van verplichtstelling van een door (of ten laste) van gemeenten te bekostigen en door of namens gemeenten te besturen, afzonderlijk (waarborg)fonds, dat kan fungeren als vangnet voor financiële calamiteiten die wettelijk niet ten laste van artikel 12 FVW kunnen worden gebracht. Voor de uitwerking van deze mogelijkheid zij verwezen naar hoofdstuk 6.

3.3. Variant Ib: beperking van de diepgang bij toepassing van artikel 12

Verscherping van de toegangsnormen

De toelatingsnormen voor artikel 12 zijn de afgelopen jaren aangescherpt (zie tabel 1 van de achtergrondstudie). De vraag is of van de huidige toelatingsnormen voldoende prikkels uitgaan om de diepgang van artikel 12 te beperken.

Uiteraard zal van een verdere aanscherping van de toegangsnormen voor artikel 12 een preventieve prikkel uitgaan richting gemeenten om hun financiële problemen zelf op te lossen. Het gaat daarbij om de definiëring van het redelijke peil waartoe de eigen inkomsten van de gemeente moet zijn opgevoerd (waaronder de OZB in verhouding tot het gemiddelde), om de definiëring van het drempelbedrag voor het aanmerkelijke begrotingstekort en om de relevante definities van de mate waarin de beschikbaarheid van algemene middelen tekortschiet in het licht van als minimaal noodzakelijk geziene behoeften van de gemeente.

In concreto heeft de werkgroep de OZB-norm nader bezien. De werkgroep stelt vast dat nog maar in een recent verleden de OZB-norm daadwerkelijk boven het landelijk gemiddelde is gebracht. De norm ligt thans (1995) ca. 28% boven het landelijk gemiddelde (zie ook tabel 1 van de achtergrondstudie). Bij aanscherping zou een hogere toelatingsnorm denkbaar zijn. Bij overwegingen op dit punt moet worden bedacht dat een eerste bufferfunctie in de financiële verhouding het lokale belastinggebied is. Die bufferfunctie zou in grotere mate kunnen worden aangesproken, voordat steun in het kader van artikel 12 aan de orde behoeft te zijn.

In aanvulling daarop kan overwogen worden om de toelatingseisen te differentiëren. In eerste instantie zal voldaan moeten worden aan de zware toelatingseisen. Blijkt uit het artikel 12-onderzoek dat de gemeente in de problemen is gekomen buiten haar eigen schuld dan kan een versoepeling van het regime optreden (minder strenge voorschriften), alsmede kan een deel van de toelatingsnormen alsnog worden 'teruggegeven' en voor de komende jaren verlaagd.

Verzwarend van de toelatingsprocedure

De toegang tot artikel 12 kan procedureel verzwaard worden door te verplichten dat de gemeente een gefundeerde aanvraag voor artikel 12-steun moet indienen. De aanvraag zou ondersteund moeten worden met een overtuigende eigen financiële analyse van de problematiek, tot uitdrukking brengend hoe de gemeente zelf - en in overleg met de toezichthouder - heeft getracht de problematiek op te lossen. Aanvragen die niet voldoende beargumenteerd zouden zijn, zouden niet ontvankelijk behoren te zijn. Aanvragen die al niet van een eigen 'ondernemingsplan' van de desbetreffende gemeenten voorzien zijn, waarin ook de referte-eisen van artikel 12 FVW zijn verdisconteerd, zouden niet in behandeling behoren te worden genomen.

Voordeel van een dergelijke verplichtende bepaling is dat de gemeente direct "met de billen bloot" moet, dus ook "eigen schuld" en molest moet aangeven en wat ze eraan gedaan heeft om de gevolgen ervan teniet te doen of te beperken. Opgemerkt zij wel dat het in de praktijk kan voorkomen dat de onderbouwing van de aanvraag ondeugdelijk is maar dat er wel degelijk sprake is van financiële problematiek waarvan de oplossing geen langer uitstel duldt. Het gevaar dreigt dat in die gevallen de praktijk sterker zal zijn dan de leer met alle gevolgen vandien (precedentwerking).

3.4. Variant Ic: aanscherping van de verantwoordelijkheidsverdeling

Positie van de IFLO

Een heldere scheiding van verantwoordelijkheden en bevoegdheden kan ertoe bijdragen dat een evenwichtiger systeem van checks and balances ontstaat. In dat kader speelt de positie van de inspecteur een belangrijke rol. Er zijn verschillende opties mogelijk binnen de hoofdstructuur van de huidige verantwoordelijkheidsverdeling:

1. De huidige verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de inspecteur inperken tot het onderzoeken van de financiële positie en het rapporteren van de bevindingen aan de beheerders van het Gemeentefonds. De beleidsadvisering en de voorbereiding van de besluitvorming wordt overgelaten aan de beleidsdirecties binnen BiZa en Financiën, met advisering door de Rgf;
2. De onafhankelijkheid wordt meer benadrukt c.q. versterkt door organisatorisch de IFLO elders binnen de organisatie te plaatsen, buiten de lijn van de beleidsdirectie die het beleid m.b.t. de verdeling van het Gemeentefonds en dus ook m.b.t. het artikel 12-beleid bepaalt. Dat benadrukt het adviserende karakter van de IFLO-rapportage. De vraag is overigens of zulks de onafhankelijkheid naar derden daadwerkelijk versterkt (De IFLO blijft immers bij BiZa). Een voordeel is overigens wel dat de beide fondsbeheerders een meer gelijkwaardige positie innemen doordat de uitvoering (IFLO) wordt gescheiden van de beleidsdirectie. Nadeel is dat de IFLO losser komt te staan van de beleidsontwikkeling met betrekking tot de financiële verhoudingen in het algemeen en van het artikel 12-beleid in het bijzonder. Tevens moet de signalerings-/laboratoriumfunctie van de inspecteurs geformaliseerd worden omdat de afstand naar de beleidsdirectie te groot is voor een meer informele functie.

Protocollering

Uit de analyse die ten grondslag ligt aan hoofdstuk 1 blijkt dat bij de wijze waarop artikel 12 wordt toegepast niet altijd sprake is van een eenduidige werkwijze van de afzonderlijke inspecteurs. De werkgroep heeft daarom de wenselijkheid van nadere protocollering gezien waarin richtlijnen gegeven kunnen worden volgens welke de inspecteur bij een artikel 12-behandeling te werk moet gaan. Daarvoor is thans een handleiding reeds beschikbaar. Protocollering beoogt de werkwijze

binnen de inspectie verder te expliciteren en niet alleen de inspectie, maar ook de vragende partij (de bijdrage-vragende gemeente) uitdrukkelijk de gedragsregels voor te houden die bij indiening en behandeling van aanvragen worden aangehouden. Daarin dient duidelijker te worden omschreven wat de positie van de inspecteur is, met name wat de status van het rapport van de inspecteur is en wat de eigen verantwoordelijkheid respectievelijk onafhankelijkheid van de inspecteur inhoudt. Het protocol zou duidelijkheid over de werkwijze moeten verschaffen aan de verzoekende gemeente. Hierin zouden tevens de eisen moeten worden opgenomen met betrekking tot de door de gemeente te presenteren financiële analyse van de problematiek. Het protocol kan aan elke artikel 12-gemeente bij de bevestigingsbrief van de artikel 12-aanvraag worden toegestuurd en kan eventueel dwingen tot herformulering van die aanvraag. Met behulp van protocollering kan de informatiekloof tussen de (ambtelijke vertegenwoordigers van de) fonds-beheerders en de inspecteur in belangrijke mate worden verkleind. Het protocol kan daarmee zowel een interne als een externe functie vervullen.

In aanvulling daarop zijn de volgende maatregelen denkbaar:

1. Het verder standaardiseren van de opzet en de inhoud van de rapporten, vast te stellen in de werkgroep artikel 12-beleid. De fondsbeheerders zijn de opdrachtgever van de inspecteur. Zij dienen dus te bepalen welke informatie zij in de rapporten van de inspecteurs wensen aan te treffen.
2. Verbetering van het functioneren van het tripartite overleg tussen ambtelijke vertegenwoordigers van de fondsbeheerders en de Rgf, en de inspecteur(s). Dit tripartite overleg kan gebruikt worden om ook tussentijds de deelnemers te informeren over de stand van zaken en de aangetroffen problemen bij de verschillende artikel 12-gevallen. Voorts dienen de deelnemers te beseffen dat het tripartite overleg bij uitstek het gremium is waarin de informatiekloof kan worden overbrugd. Het tripartite overleg zal meer nog dan nu het geval is als informatie-overdracht dienen waarbij de deelnemers onder hun eigen verantwoordelijkheid en zonder verplichtingen (vooraf) kunnen opereren. Het zou in dit opzicht wellicht de voorkeur kunnen verdienen het tripartite overleg strakker te organiseren en onder expliciet voorzitterschap te stellen van de onafhankelijke (secretaris van) de Rgf.

'Interne budgettering' van artikel 12

Binnen de algemene uitkering van het Gemeentefonds heeft het budget voor artikel 12 een open einde karakter. Als er meer geld voor artikel 12 nodig is gaat dat ten laste van de algemene uitkeringen aan de gemeenten. Er bestaat in het huidige systeem geen prikkel om het artikel 12-budget als zodanig te beheersen. De werkgroep wijst in dit verband op een mogelijkheid om tot een scherpere afweging te komen met betrekking tot de beschikbare middelen voor artikel 12-steun. De werkgroep noemt deze mogelijkheid 'interne budgettering'. 'Interne budgettering kan een intern hulpmiddel zijn en bestaat hieruit dat over alle artikel-12 rapporten die betrekking hebben op een bepaald jaar op één moment binnen een voorlopig financieel kader een beslissing wordt genomen.⁷ Dit kan pas als alle rapporten klaar zijn. Op dat moment wordt een integrale afweging gemaakt op basis van het intern vastgestelde budget voor artikel 12 (bijvoorbeeld op basis van de realisatie van het voorgaande jaar) en de onderlinge afweging van de betreffende artikel 12-rapporten. Zodoende wordt een prikkel geïntroduceerd bij de fondsbeheerders om tot een scherpere afweging te komen en tot een afweging van posterioriteiten.

⁷ Het 'budget' dient als intern afwegingskader. Een eventuele 'overschrijding' van dit budget gaat uiteraard evenzeer ten laste van artikel 12. In die zin is van formele budgettering geen sprake. Uit een internationale vergelijking (zie achtergrondstudie) blijkt dat in het buitenland (bijv. Denemarken) wel gebruik wordt gemaakt van het instrument van 'echte' budgettering. De werkgroep wijst op mogelijke risico's van het gebruik van het instrument budgettering in de Nederlandse situatie (cumulatie van financiële problemen bij gemeenten).

HOOFDSTUK 4 EEN NADRUKKELIJKE VERANTWOORDELIJKHEID INZAKE ARTIKEL 12 VOOR DE PROVINCIES

4.1. Inleiding

In de eerste plaats is bij de vraag of de provincies een nadrukkelijker verantwoordelijkheid moeten krijgen in het kader van artikel 12 aan de orde of de minister van Binnenlandse Zaken meer mogelijkheden moet krijgen om de kwaliteit van het toezicht van gedeputeerde staten te verbeteren (toezicht op het toezicht). De werkgroep stelt vast dat dit ingaat tegen de huidige trend waarin eerder sprake is van minder dan van meer toezicht. Bovendien zou dat een aantasting betekenen van de autonome bestuurslagen in ons land met hun eigen verantwoordelijkheid.

Artikel 12-bijdragen kunnen worden verleend indien er sprake is van een structureel tekortschieten van algemene dekkingsmiddelen. In dat geval kan worden gesproken van een slechte financiële positie.

De gemeente is in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor haar eigen financiële positie, maar andere overheden kunnen die beïnvloeden. De invloed van de provincie op de financiële positie van een gemeente is zeker niet te verwaarlozen. Deze invloed is soms direct en soms indirect, heeft vele verschijningsvormen en manifesteert zich op veel beleidsterreinen.

De meest voor de hand liggende invloed in dit verband van de provincie op de gemeentelijke financiële positie is die via de wijze waarop het wettelijk opgedragen toezicht wordt uitgevoerd. De gemeente dient te zorgen voor een reëel sluitende (meerjaren)begroting. Wordt dat bereikt dan is er geen formeel toezicht vooraf. De provincie krijgt wel de gemeentebegroting en -rekening ter inzage en kan/moet zich een oordeel vormen over de juistheid van de ramingen dan wel uitkomsten. Zijn de ramingen reëel enz.?

Door goed toezicht te houden, kunnen de provincies tijdig signaleren dat een gemeente door welke oorzaken dan ook in een structureel ongezonde situatie dreigt te komen. Een dergelijk signaal kan in sommige gevallen al voldoende zijn de gemeente tot een ander beleid aan te zetten. De tweede stap is, indien er geen sprake is van een reëel sluitende (meerjaren)begroting, dat de provincie de gemeente onder preventief toezicht plaatst. De laatste stap is de goedkeuring aan een begroting geheel of gedeeltelijk te onthouden.

Goed gedoseerd ingezet gaat van deze instrumenten reeds een preventieve werking uit. Van de laatste stap ook een curatieve.

Een ervaringsfeit is dat het proces tot sanering van een ongezonde financiële situatie ingrijpender wordt en langer duurt naarmate die situatie langer heeft voortgewoerd. Dat komt ook in de omvang en duur van de aanvullende steun tot uitdrukking. De periode van aanvullende steun en de gemiddelde omvang van de bedragen nemen toe, naarmate het saneringsproces ingrijpender is. Door een effectief toezichtsbeleid kan de provincie de gemeente, indien nodig, ertoe brengen in een vroegtijdig stadium het beleid aan te passen en daardoor de omvang van het beroep op artikel 12-steun beperken.

Ook door het beleid op andere terreinen kan de provincie in aanzienlijke mate invloed uitoefenen op de financiële posities van gemeenten. Zonder uitputtend te zijn, kunnen genoemd worden het beleid op het gebied van de Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting - het wel of niet toestaan van woningbouw of industrieterrein, het verkeers- en vervoersbeleid - het wel dan niet aanleggen van een provinciale weg kan de druk op het gemeentelijk wegennet en daardoor de gemeentelijke uitgaven beïnvloeden - en het beleid betreffende de gemeentelijke herindeling.

Het leggen van de gehele of gedeeltelijke (budgettaire) verantwoordelijkheid voor het verlenen van artikel 12-steun bij de provincies kan voor hen een stimulans vormen om een goed toezichtsbeleid

te ontwikkelen en te handhaven. Als bovendien rekening gehouden wordt met zowel de wens om verantwoordelijkheden zo decentraal mogelijk neer te leggen, als de bewust gewenste globaliteit van het nieuwe verdeelstelsel kan het in de rede liggen een grotere verantwoordelijkheid aan de provincies toe te kennen. Hiertoe zijn een viertal varianten door de werkgroep onderzocht die achtereenvolgens worden beschreven.

4.2. Variant IIa: volledige verantwoordelijkheid voor de provincies

Variant IIa betreft het volledig verleggen van de verantwoordelijkheid van artikel 12 naar de provincies. Hierbij wordt de gehele artikel 12-doelstelling door de provincies bestreken. Het gaat dan om de functies van het aanbrengen van een correctie op de verdeling, de WA-functie en de molestfunctie.⁸ De provincies kunnen dan gedifferentieerd de algemene uitkering zelf verfijnen. Zij vullen als het ware de haarvaten van het globale verdeelstelsel en het rijk de anders.

Bij deze variant kunnen de volgende voor- en nadelen worden gegeven:

voordelen

- Een provincie wordt met eigen 'molest' geconfronteerd;
- De provincies voeren het toezicht al langer uit. Hierbij kan met decentralisatie worden aangesloten. Bovendien kan daardoor bij de provincies een prikkel worden gelegd voor het beter uitoefenen van dat toezicht. Dit was tot op heden niet het geval;
- De provincie heeft bij zo'n verdeling van de verantwoordelijkheid van artikel 12 een sanctiemiddel, i.c. het al dan niet geheel onthouden van aanvullende steun naast het instrument van het preventieve toezicht;
- De provincie kan een meer integrale afweging ('maatwerk') maken tussen de verschillende onderdelen van beleid die binnen de provinciale huishouding vallen waardoor de doelmatigheid kan worden vergroot;
- Er ontstaat bij de provincies een uitgebreidere kennis over het verdeelstelsel op afstand van de fondsbeheerders. Dit kan discussie over de kwaliteit van het nieuwe verdeelstelsel bevorderen;
- Betalen en bepalen komen, waar het artikel 12 betreft, in één hand te liggen;

nadelen

- Bij de correctie op het verdeelstelsel als functie van artikel 12, dragen de provincies op dit moment geen verantwoordelijkheid. Die verantwoordelijkheid ligt bij de fondsbeheerders en bij de Raad voor de gemeentefinanciën als adviseur bij uitstek over verdelingsvraagstukken. Voorzover de artikel 12-gevallen voortvloeien uit deze functie kunnen de financiële gevolgen moeilijker bij de provincies worden gelegd⁹;
Deze redenering gaat niet op indien de provincie verantwoordelijkheid krijgt voor de totale verdeling van gelden over de gemeenten in de provincie, zoals dat in de Lex Specialis voor de provincie Rotterdam is voorzien;
- Het financiële draagvlak van de provincies voor de uitvoering van artikel 12 is gering. Zie ook hierna;
- Geld van de collectiviteit van gemeenten wordt vanuit het Gemeentefonds overgeheveld naar de provincies. De rol van de collectiviteit van gemeenten is hiermee feitelijk verdwenen;
- De provincie wordt gebruikt ter afwenteling van molest die door het rijk is veroorzaakt en kan dit vervolgens weer afwentelen op de gemeente door de gevolgen van molest voor de gemeente niet of slechts ten dele te compenseren;

⁸ Zie ook paragraaf 1.2 voor de definities van de verschillende functies van artikel 12.

⁹ De verantwoordelijkheid kan dan eerder bij de Rgf als exponent van de collectiviteit van de gemeenten worden gelegd. Want, indien een gemeente objectief vaststelbaar te weinig uit het Gemeentefonds krijgt, ontvangen alle andere gemeenten te veel.

- De provincie kan zowel in het geval dat de molest door haar zelf is veroorzaakt als in het geval de molest door het rijk is veroorzaakt de knip dicht houden en het financiële voordeel voor zichzelf houden. De gemeente is van dit afwentelingsgedrag de dupe;
- Door differentiatie per provincie bestaat de kans dat gelijke gevallen ongelijk worden behandeld;
- De fondsbeheerders missen de laboratoriumfunctie en de expertise rond artikel 12 bij de verdere beleidsontwikkeling van de financiële verhouding. De fondsbeheerders worden voor de laboratoriumfunctie van artikel 12 afhankelijk van de provincies. Dit lijkt met name ook met betrekking tot de noodzakelijk geachte monitoringfunctie zoals neergelegd in de memorie van toelichting op het ontwerp van de nieuwe financiële-verhoudingswet niet gewenst;
- Artikel 12-aanvragen kunnen leiden tot aandrang van provincies om - om hen moverende redenen - wijzigingen te brengen in de verdeling van het Gemeentefonds. Dit kan de discussie over de kwaliteit van het verdeelstelsel nadelig beïnvloeden en het effect bewerkstelligen van 'the tail wagging the dog';
- Er is een cultuuromslag nodig. Er was immers een trend ingezet naar minder toezicht.

De vraag of decentralisatie van het artikel 12-beleid naar de provincies een bijdrage kan leveren aan de vergroting van de doelmatigheid, effectiviteit en transparantie hangt in belangrijke mate af van het antwoord op de vraag hoe groot in de toekomst de gewichten van de onderscheiden functies van artikel 12 zijn.

Wordt de functie van artikel 12 beperkt tot vangnet voor het oplossen van verdeelfouten, dan is het minder zinvol de uitvoering van het artikel 12-beleid aan de provincies op te dragen. De bovengenoemde nadelen gaan dan een grotere rol spelen. Wordt gekozen voor een ruimere doelstelling, dan ligt decentralisatie meer in de lijn, hetgeen overigens niet betekent dat de voordelen de nadelen overtreffen.

Een volledige overheveling van de verantwoordelijkheid voor artikel 12 naar de provincies heeft in aanzienlijke mate consequenties voor de budgetten van (een aantal) provincies. In bijlage 5 is in beeld gebracht wat de verhouding is tussen de met artikel 12 gemoeide bijdragen aan gemeenten in een bepaalde provincie, in relatie tot de algemene reserves en de totale budgetomvang van de desbetreffende provincie. De provincies Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland zouden in één jaar de helft of meer van hun algemene reserves zien verdwijnen. Terwijl het voor bijvoorbeeld Drenthe en Friesland niet of nauwelijks van invloed is. Opgemerkt wordt dat er hierbij geen rekening is gehouden met een eventuele overheveling van een gedeelte van het Gemeentefonds naar het Provinciefonds ter uitoefening van deze taak.

In bijlage 6 is voor het jaar 1994 in beeld gebracht wat een overheveling van het met artikel 12 gemoeide bedrag van het Gemeentefonds naar het Provinciefonds betekent. Het bedrag is hierbij verdeeld naar rato van de uitkeringen uit het Gemeentefonds aan de in de betreffende provincie gelegen gemeenten in dat jaar. Het alternatief waarbij de verdeling gebaseerd wordt op de historische verdeling van de artikel 12-bijdragen naar provincies, zal er altijd toe leiden dat slecht toezicht voor een deel wordt beloond. Dit acht de werkgroep gezien de uitgangspunten van de heroverweging in ieder geval ongewenst. De herverdeeleffecten zijn zoals blijkt uit de bijlage aanzienlijk.

Gegeven de onzekerheid over de reikwijdte van de functie van artikel 12 alsmede de onzekerheid hoe een verdeelstelsel zich op den duur gedraagt in een permanent aan veranderingen onderhevige samenleving en de daarop gebaseerde bestuurlijke organisatie, is het gewenst dat ook andere varianten worden beoordeeld.

4.3. Variant IIB: geen volledige verantwoordelijkheid, wel een groot financieel belang voor de provincies

In deze en de volgende paragraaf wordt gezien of het mogelijk is de rol van de provincies, dan wel hun financiële betrokkenheid gedeeltelijk te vergroten. De rol van de provincies in de huidige procedure blijft beperkt tot het opstellen van het rapport aan het begin van de behandeling en de advisering aan het einde van de procedure. In de praktijk tot nu toe is het effect van die advisering beperkt gebleken. Er zijn voorzover de werkgroep kan nagaan geen gevallen bekend dat een advies van de provincie, dat niet door de Rgf is overgenomen, heeft geleid tot een van het voorstel van de inspecteur afwijkende beslissing.

Indien de rol van de provincie in het proces wordt vergroot, gaat dat ten koste van de andere actoren, met name ten laste van de beheerders. De verantwoordelijkheden kunnen ook op onderdelen worden veranderd. In het navolgende worden enige opties nader onderzocht.

Beschrijving en beoordeling variant IIB

In deze variant kwantificeren de beheerders de omvang van de verdeelfouten en het daarmee gemoeide bedrag komt ten laste van het Gemeentefonds. De provincie is belast met de verdere, dat wil zeggen de overige, sanering van de financiële positie en betalen uit eigen middelen de eventuele noodzakelijke saneringsbijdragen.

In die situatie ontstaat er een belangentegenstelling tussen de beheerders en de provincie. De provincie heeft er belang bij dat een zo groot mogelijk bedrag als verdeelfout wordt erkend, omdat zij in dat geval niets of veel minder zelf hoeft bij te dragen. Ook zal in het geval dat de verdeelfouten met een hoog bedrag worden gehonoreerd de discussie met de gemeenten over de verdere sanering van de financiële problematiek gemakkelijker verlopen. De beheerders daarentegen kunnen er een belang bij hebben om de erkenning van een verdeelfout zoveel mogelijk te beperken, omdat erkenning inhoudt dat het verdeelstelsel moet worden aangepast, hetgeen meestal betekent nog gedetailleerder verdeelsleutels, hetgeen de gewenste globaliteit van het stelsel in gevaar kan brengen. Ook de Rgf kan als adviseur er belang bij hebben de verdeelfouten te minimaliseren. In de eerste plaats om dezelfde reden als de beheerders en in de tweede plaats omdat in dat geval de collectiviteit van de gemeenten van een financiële last wordt gevrijwaard¹⁰.

De belangentegenstellingen kunnen gevolgen hebben voor de procedure. Overigens is het niet bezwaarlijk dat belangentegenstellingen aan het licht komen.

In de eerste plaats is het te verwachten dat de provincies de rapporten van de inspecteur zullen aanvechten en behoefte hebben een eigen onderzoek te verrichten. Dit leidt tenminste tot dubbel werk. In de tweede plaats neemt de kans toe dat er geen heldere en eenduidige analyse van het financiële probleem op tafel komt.

In de derde plaats zullen er langdurige onderhandelingen plaats kunnen vinden tussen de beheerders en de provincie, met als gevolg dat het probleem niet kordaat wordt aangepakt. Door de langdurige procedure neemt de prikkelwerking jegens de gemeente, die van een lik op stuk-beleid zou kunnen uitgaan, sterk af.

¹⁰ De Rgf is thans ook terughoudend met het erkennen van verdeelfouten, maar dat wordt alleen ingegeven door de wens om tot een zo rechtvaardig mogelijke verdeling te komen. Het budgettaire aspect speelt geen rol, omdat het verlenen van een artikel 12-bijdrage het totaal van het voor de collectiviteit van de gemeenten beschikbare bedrag niet doet veranderen. Overigens is het aannemelijk dat een dergelijke benadering niet meer als vanzelf ontstaat indien de Rgf wordt omgebouwd tot een raad voor gemeente- en provinciefinanciën, waarin leden afkomstig uit gemeentelijke en provinciale kring een gelijke status hebben. Nu hebben de provinciale leden slechts een adviserende stem.

In de vierde plaats ten slotte kan het aantal beroepszaken sterk toenemen, omdat ook de provincies belang hebben bij de beslissingen van de beheerders. Daarbij tekent de werkgroep overigens aan dat het ontstaan van beroepszaken niet in alle omstandigheden uit de weg behoeft te worden gegaan. Bezwaar en beroep dwingen ook tot zorgvuldiger afwegingen. De informatie-asymmetrie en de doelincongruenties nemen daarnaast toe.

4.4. Variant IIc: gemitigeerd financieel belang voor de provincies

In deze variant wordt de provincie budgettair verantwoordelijk voor de sanering voor zover die na een periode van bijvoorbeeld drie jaar nog niet is afgerond. Deze variant is een bewerking van een voorstel van de Commissie-Oud. Deze commissie, die heeft geadviseerd over de totstandkoming van de Financiële-Verhoudingswet 1960, stelde voor de verleende aanvullende steun gedurende de drie eerste jaren ten laste van de begroting van Binnenlandse Zaken te brengen en daarna pas ten laste van het Gemeentefonds. Dat voorstel is door de wetgever niet overgenomen, maar de gedachte die achter het voorstel zat, is tot nu toe wel gevolgd, namelijk eerst moet duidelijk worden wat de oorzaak van het probleem is, voordat er structurele maatregelen worden getroffen. Het is nog terug te vinden in het onderscheid tussen aanvullende bijdragen (de eerste drie jaar) en aanvullende uitkeringen (de volgende jaren).

Beschrijving en beoordeling variant IIc

De variant ziet er als volgt uit. Tijdens de eerste drie jaar van een cyclus verandert niet veel aan de bestaande (of op grond van andere overwegingen aangepaste) procedure. De inspecteur verricht het onderzoek en adviseert en dat laatste doen ook de provincie en de Rgf, waarna de beheerders beslissen. Het verschil is hooguit dat het onderzoek, misschien meer dan tot nu toe, vooral gericht moet zijn op een heldere analyse van de oorzaken, gericht op de vraag of er sprake is van een verdeelvraagstuk of niet. De besluitvorming daarover moet gedegen zijn, omdat het effecten kan hebben voor het verdeelstelsel en voor andere gemeenten die in dezelfde omstandigheden verkeren als de aanvragende gemeente. Bestaat er een gegrond vermoeden dat sprake kan zijn van een verdeelfout dan vindt er een vergelijkend onderzoek plaats bij andere gemeenten. Tijdens dat onderzoek en de daarop volgende besluitvorming zou conform de huidige dan wel aangescherpte handleiding ten laste van het Gemeentefonds aanvullende steun kunnen worden verleend.

Na drie jaar wordt door de beheerders vastgesteld welk deel van het begrotingstekort is te wijten aan factoren die in het verdeelstelsel zouden moeten worden gehonoreerd. Dat deel blijft in de daarop volgende jaren ten laste van het Gemeentefonds. De rest van de sanering vanaf het derde jaar is de verantwoordelijkheid van de provincie.

Ten opzichte van de subvariant IIb heeft deze variant duidelijk voordelen.

1. Gedurende de eerste drie jaar is er geen sprake van een gedeelde (budgettaire) verantwoordelijkheid. Het gehele bedrag aan steun komt ten laste van het Gemeentefonds. Kanttekening hierbij is dat de provincie er belang bij heeft dat de eerste drie jaar de steun zo hoog mogelijk is.
2. Zowel de beheerders als de provincie hebben er belang bij dat na drie jaar de restproblematiek tot nul is gereduceerd. Slechts indien dat niet is gelukt, ontstaat er een belangentegenstelling zoals beschreven onder variant IIa.
3. Zoals reeds eerder is vermeld, blijkt uit de praktijk dat een sanering langer duurt naarmate de problemen langer hebben voortgewoerd. Om te voorkomen dat er na drie jaar een grote restproblematiek overblijft, waarvoor zij budgettair verantwoordelijk is, is de provincie er alles aan gelegen een adequaat en doeltreffend toezichtsbeleid te ontwikkelen en uit te voeren.

4. Door de parallelliteit van belangen gedurende de eerste drie jaar kunnen de provincie en de beheerders richting gemeente één front vormen, waardoor de gemeente sterker wordt aangezet tot de eventueel noodzakelijke sanering van de financiële positie.
5. Ook de gemeente kan belang hebben bij een snelle sanering van de restproblematiek. Wat voor de gemeente dreigt is de situatie dat de provincie zich na die drie jaar intensief gaat bemoeien met de gemeentelijke huishouding die daartoe beter in staat is omdat vanwege de geringere fysieke en sociale afstanden de informatie-asymmetrie beperkter is dan in de relatie Rijk-gemeente.
6. De rechtsgelijkheid tussen alle gemeenten blijft gedurende drie jaar gehandhaafd.

Met deze variant zijn niet alle bezwaren weggenomen en er ontstaan nieuwe aandachtspunten. Er blijft op termijn sprake van een zekere doelincongruentie tussen beheerders enerzijds en de provincie anderzijds. Daarnaast kan de informatie-asymmetrie tussen provincie enerzijds en de beheerders en de Rgf anderzijds blijven bestaan.

Een aandachtspunt bij deze variant wordt hoe te handelen indien een gemeente na een periode van drie jaar vroeger of later weer een verzoek doet om aanvullende steun. Begint de procedure weer van voren af aan of is de provincie in deze gevallen volledig verantwoordelijk voor de afhandeling? Wordt de procedure weer van voren af aan gestart dan zou de provincie een belang hebben dat parallel loopt met die van de gemeente, namelijk het doen mislukken van de sanering. Immers, de eerste drie jaar aanvullende steun heeft geen invloed op de provinciale financiën.

Een nadeel in het algemeen van de genoemde varianten is dat de procedure er niet transparanter en eenvoudiger door wordt.

4.5. Variant IId: financieel aandeel voor de provincies

In de sfeer van (des)incentives is ook de gedachte van een eigen bijdrage van de provincie aan artikel 12 door de werkgroep gezien. Deze variant is eigenlijk niet zo zeer door de werkgroep als op zichzelf staand beschouwd. Een eigen aandeel voor de provincies kan in combinatie met verschillende varianten worden toegepast. Enkele mogelijkheden zijn:

- De provincies betalen mee aan de artikel 12-steun op basis van een vastgesteld aandeelpercentage, bijvoorbeeld 20%. Door introductie van een financieel aandeel in de financiering van de artikel 12-steun worden de provincies geprikkeld om eigen moeite tegen te gaan en scherp toezicht uit te voeren op de gemeenten;
- Een andere mogelijkheid betreft het niet volledig overhevelen van de met artikel 12 gemoeide bedragen uit het Gemeentefonds naar het Provinciefonds. Door het leggen van een plafond kan een scherpere afweging door de provincies worden bevorderd. Deze optie kan ook bij de varianten IIa, IIb en IIc worden toegepast.

HOOFDSTUK 5 ARTIKEL 12 ALS AFZONDERLIJKE BEGROTINGSVOORZIENING

5.1. Inleiding

In de huidige opzet van artikel 12 komt de steun ten laste van de collectiviteit van gemeenten. Dit kan in gevallen van molest leiden tot afwentelingsgedrag van het Rijk of de provincies op de collectiviteit van gemeenten. Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de beheerders van het Gemeentefonds om dit afwentelingsgedrag zoveel mogelijk tegen te gaan. Op dergelijk gedrag van de provincies kunnen de beheerders nauwelijks invloed uitoefenen. Bij dergelijke gedragshandelingen van het Rijk kunnen de beheerders hun collega-ministers in de Ministerraad hierop aanspreken. De desbetreffende minister zal veelal geneigd zijn eventuele claims af te houden. Ook de Ministerraad zal niet snel geneigd zijn om een claim ten laste van de totale rijksbegroting te honoreren. Dit betekent dat artikel 12 dan al snel in beeld zal komen.

Om het afwentelen van molest door het Rijk tegen te gaan zou artikel 12 losgekoppeld kunnen worden van de algemene uitkering. Voor artikel 12 wordt een aparte begrotingsvoorziening gecreëerd.

5.2. Variant IIIa: aparte voorziening op begroting van BiZa

Het creëren van een aparte begrotingsvoorziening voor artikel 12 betekent dat een bedrag van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds moet worden afgesplitst en wordt overgeheveld naar de begroting van BiZa. Vervolgens wordt de band met de algemene uitkering volledig losgeknipt waardoor vanaf dat moment geen afwenteling als gevolg van molest meer op de collectiviteit van gemeenten kan plaatsvinden. Dit houdt in dat, wanneer het budget voor artikel 12 wordt overschreden, compensatie elders op de rijksbegroting moet plaatsvinden. In eerste instantie zou het verantwoordelijke ministerie hierop aangesproken moeten worden; in tweede instantie de Ministerraad. Andersom vallen de middelen die overblijven vrij ten gunste van de rijksbegroting. Met andere woorden, het Rijk wordt positief geprikkeld om molest tegen te gaan.

De werkgroep ziet de volgende voor- en nadelen bij de variant:

voordeel:

- Betalen en bepalen worden in één hand gelegd;
- Voor het tegengaan van molest als gevolg van handelen van het Rijk biedt dit model goede perspectieven.

nadelen:

- Het losknippen van de band met de algemene uitkering levert vanuit de 'hoofddoelstelling' van artikel 12 een probleem op. Het creëren van een aparte begrotingsvoorziening voor artikel 12 heeft tot gevolg dat artikel 12 losgekoppeld wordt van de algemene uitkering en daarmee het karakter van sluitstuk van de verdeling verliest.

Als artikel 12-steun wordt verleend vanwege aperte fouten in het verdeelstelsel dan ligt een correctie op de verdeling van de algemene uitkering in de rede. In geval artikel 12 echter een aparte begrotingsvoorziening vormt dan wordt niet de verdeling aangepast, maar de omvang van de algemene middelen die aan gemeenten toekomen. In dat geval kunnen ook niet-molestgevallen de rijksbegroting belasten. Voor dit probleem biedt het model geen oplossing.

- De fondsbeheerders zijn bepalers en het vakdepartement of de rijksbegroting in ruimere zin de betaler. Hoewel het redelijk is dat de veroorzaker in het geval van molest betaalt, liggen bepalen en betalen nog steeds niet in één hand;
- De provincie als veroorzaker van molest blijft nog steeds buiten schot, terwijl zij wel een belangrijke rol vervult mede door haar toezichtsfunctie;
- Als artikel 12 op de begroting van BiZa wordt geplaatst verdwijnt de rol van de medebeheerder van Financiën.

5.3. Variant IIIb: aparte begrotingsvoorziening met (de-)compensatie via het Gemeentefonds

Aangezien het volledig losknippen van artikel 12 van de algemene uitkering tot ongewenste effecten leidt bij de verdeling, zou de band gedeeltelijk hersteld kunnen worden door (de-)compensatie van het artikel 12-budget via de algemene uitkering mogelijk te maken in geval sprake is van verdeelstoornissen op grond waarvan de artikel 12-steun wordt verleend.

De werkgroep ziet de volgende voor- en nadelen bij deze subvariant:

voordeel:

- Het creëren van een aparte begrotingsvoorziening kan los van de bestrijding van molest winst opleveren doordat de steun die met artikel 12 is gemoeid meer expliciet wordt gemaakt en zo een scherpere afweging kan plaatsvinden.

nadelen:

- Bij dit submodel is het moeilijk een scheiding aan te brengen in molest- en verdeeloorzaken, waardoor opnieuw afwentelingsgedrag mogelijk wordt. Dit kan (deels) worden voorkomen door het aanstellen van een arbiter die geen belang heeft/mag hebben bij de uitkomst. Het ligt in dat geval voor de hand om een arbiter te kiezen die op voldoende afstand van het Rijk staat, zodat afwenteling van molest kan worden tegengegaan. Hiervoor zij verwezen naar de mogelijkheden die zijn uitgewerkt bij de varianten in hoofdstuk 6.
- Ook deze variant staat of valt met het strikt kunnen scheiden van de verschillende functies van artikel 12. Artikel 12 is en zal een bij uitstek bestuurlijk/politieke afweging blijven kennen.
- Bepalen en betalen liggen ook bij deze sub-variant niet in één hand en de provincie blijft ook in deze subvariant buiten schot.

5.4. Variant IIIc: aparte begrotingsvoorziening binnen Gemeentefonds

Een van de bezwaren van variant IIIa is dat, als artikel 12 op de begroting van BiZa wordt geplaatst, de rol van de medebeheerder van Financiën verdwijnt.

Om hieraan tegemoet te komen zou een aparte begrotingsvoorziening binnen het Gemeentefonds kunnen worden gecreëerd; een apart begrotingsartikel voor artikel 12-steun. Daarbij kan analoog aan de varianten IIIa en b al dan niet voor een compensatie-regime via de algemene uitkering van het Gemeentefonds worden gekozen.

HOOFDSTUK 6 VERANTWOORDELIJKHEID TOEPASSING ARTIKEL 12 OP AFSTAND VAN HET RIJK

6.1. Inleiding

Uit hoofdstuk 1 en de bijbehorende achtergrondstudie komt naar voren dat een onafhankelijke beoordelingsinstantie, met geheel eigen verantwoordelijkheden, in het artikel 12-proces binnen het kader van artikel 12 van groot belang is.

Onder het gezichtspunt van de mogelijkheden van verheldering en afbakening van onderscheiden verantwoordelijkheden ontstaat de vraag of een vorm van verzelfstandiging denkbaar is. Een onafhankelijke beoordelingsinstantie kan voordelen bieden waar het gaat om de - dan ook expliciet gemaakte - waarborg dat van gezaghebbende, objectiverende en onafhankelijke informatievoorziening sprake kan zijn, ten behoeve van verantwoorde oordeelsvorming over de (mate van) toepasbaarheid van artikel 12 in concrete gevallen. Tegenover de wel denkbare nadelen van een nadrukkelijker scheiding van toepassing en algemene beleidsvoorbereiding ten departemente, staat de mogelijkheid om met een beoordelingsinstantie-op-afstand de toepassing van artikel 12 op een belangrijk punt, en voor alle betrokken partijen, **transparanter** te maken.

De werkgroep heeft in dit kader ook mogelijkheden voor externe verzelfstandiging betrokken die in het rapport van de Commissie Sint ('Verantwoord Verzelfstandigen')¹¹ aan de orde komen. In dat rapport wordt onder externe verzelfstandiging verstaan dat een organisatie/instelling een (wettelijk) opgedragen bestuurlijke opdracht krijgt, waaraan de organisatie geheel of grotendeels zijn positie ontleent (zelfstandige bestuursorganen maken hier onderdeel vanuit).

Bij externe verzelfstandiging blijft de minister politiek verantwoordelijk voor het beleid. De verantwoordelijkheid verandert wel, omdat die wordt toegespitst op de bestuurlijke bevoegdheden die in de specifieke instellingswetgeving zijn vastgelegd. Dit houdt in dat meer op hoofdlijnen zal worden gestuurd dan op afzonderlijke casus. Er is geen directe hiërarchische ondergeschiktheid meer aan de minister.

De Commissie Sint noemt drie principiële argumenten voor externe verzelfstandiging:

1. het gaat om het verkrijgen van een onafhankelijk oordeel, waarbij de taak een specifiek karakter heeft;
2. het gaat om een specifiek terrein met directe betrokkenheid van maatschappelijke geledingen;
3. de uitvoering heeft betrekking op individuele gevallen.

Deze argumenten toegespitst op artikel 12 kunnen het eerste en derde argument een reden zijn om de uitvoering van artikel 12 te verzelfstandigen. Het verlenen van artikel 12-steun aan individuele gemeenten is een taak met een specifiek karakter en vraagt om een onafhankelijk oordeel.

Daarnaast heeft de uitvoering juist betrekking op individuele gevallen. Wel dient hierbij te worden opgemerkt dat het om relatief weinig gevallen per jaar gaat (20 à 25 gemeenten op een totaal van circa 630 gemeenten), waarbij maatwerk noodzakelijk is bij de bepaling van de artikel 12-steun.

Het gaat bij externe verzelfstandiging om het op afstand van het Rijk zetten van een gedeelte (artikel 12) van de verdeling van het Gemeentefonds. De kernvraag hierbij is of het wenselijk is dat een deel van de verantwoordelijkheid voor de verdeling van het Gemeentefonds, het artikel 12 gedeelte, overgedragen wordt aan een verzelfstandigde organisatie.

Tussen de fondsbeheerders en de verzelfstandigde organisatie zullen sturingsrelaties blijven bestaan ten aanzien van o.a. de bedrijfsvoering, financiën, personeel en informatievoorziening, toezicht en evaluatie. Bij een verzelfstandigde organisatie is het personeel in beginsel ambtenaar (de organisatie maakt echter geen deel meer uit van het ministerie), maar ook andere arbeidsvoorwaarden kunnen

¹¹ Verantwoord Verzelfstandigen, Rapport van de Commissie Sint, Kamerstukken II 1994/95, 21042, nr. 15.

overeen worden gekomen. Ook over het beschikbaar stellen van middelen aan de verzelfstandigde organisatie zullen afspraken moeten worden gemaakt.

In concreto kan bij vormen van externe verzelfstandiging gedacht worden aan de volgende opties, waarbij de Rgf (of een mogelijke opvolger hiervan als gevolg van de aanpassing van het adviesstelsel) en/of de IFLO een nadrukkelijke rol spelen (eventueel is een combinatie denkbaar):

- In de huidige procedures rond de toepassing van artikel 12 is een belangrijke rol weggelegd voor advisering door de Raad voor de gemeentefinanciën. De Rgf kan in de huidige situatie in zekere zin als vertegenwoordiger van de collectiviteit worden gezien. Er zijn diverse mogelijkheden waarbij de Rgf (of een mogelijke opvolger) een belangrijker rol bij de uitvoering van artikel 12 wordt toegedicht. Aangezien de huidige Rgf een adviesorgaan is (of een mogelijke opvolger van de Rgf als gevolg van de aanpassing van het adviesstelsel) en derhalve geen onderdeel uitmaakt van het Rijk, gaat de vergelijking met externe verzelfstandiging niet helemaal op. Niettemin gaat het wel om de verzelfstandiging van een rijkstaak. Bezien zou moeten worden of de Rgf op zou kunnen gaan in een door het Rijk in te stellen zelfstandig bestuursorgaan. In de instellingswet kan o.a. worden vastgelegd of en in welke zin de fondsbeheerders het artikel 12-beleid inhoudelijk nog zullen vormgeven of niet. Bij de zelfstandiger rol van de Rgf past met name in de eerste twee varianten ook de verschuiving van de financiële verantwoordelijkheid naar de Rgf.
- Ook is denkbaar dat de IFLO verzelfstandigd wordt. Voordeel hiervan is dat de inspecteurs daadwerkelijk 'op afstand' komen te staan van de beheerders, waardoor meer tegemoet wordt gekomen aan de gewenste onafhankelijkheid. Deze optie verdient naar de mening van de werkgroep nader onderzoek.
- Een optie die nog verder gaat, en die strikt genomen niet onder de noemer externe verzelfstandiging valt, is privatisering van de IFLO-taak, dat wil zeggen dat een extern onderzoek bij de IFLO wordt gevraagd naar de financiële positie van de gemeente die artikel 12-steun aanvraagt. De fondsbeheerders dienen hierbij als opdrachtgever. Vraag hierbij is wel of de positie van een geprivatiseerde IFLO lang houdbaar is, dit mede gezien de relatief geringe omvang van het takenpakket.

Geconstateerd kan worden dat in de huidige artikel 12-situatie betalen en bepalen van de artikel 12-steun niet in één hand liggen. De prikkels voor een doelmatiger afweging ten aanzien van de artikel 12-steun kunnen worden versterkt door 'betalen en bepalen' daarentegen nadrukkelijk wel in één hand te leggen.

In dit hoofdstuk wordt een drietal varianten beschreven die analytisch zijn te onderscheiden. De verschillen in de praktische uitwerking kunnen echter minder groot zijn dan die scheiding wel doet vermoeden.

6.2. Variant IVa: 'Betalen' en bepalen (incl. art.12-beleid) in één hand

Bij deze, meest verstrekken, modaliteit wordt het toetsingskader van artikel 12 door één beoordelingsinstantie bepaald, dit uiteraard wel binnen de kaders die door de wet zijn bepaald. Daarbij voert die instantie het onderzoek uit naar de financiële positie van de artikel 12-gemeente. Beleid en uitvoering komen hiermee in één hand te liggen. De beoordelingsinstantie bepaalt de hoogte van de artikel 12-steun, waardoor deze verantwoordelijk wordt voor het min of meer 'subjectieve' deel van de verdeling van het Gemeentefonds. Voor de rol van beoordelingsinstantie kan worden gedacht aan de Rgf, al dan niet in gewijzigde gedaante. Het collectief van gemeenten is via de Rgf directer betrokken bij beleid en uitvoering van artikel 12. Vanuit de gedachte van het zoveel mogelijk in één hand leggen van "beslissen en betalen" (en genieten) is dit een voordeel. Door het betalen en bepalen bij de Rgf te leggen wordt een goede prikkel ingebouwd om de hoogte en duur van de artikel 12-steun te beperken.

Deze verschuiving van de verantwoordelijkheden kent niet alleen voordelen voor de Gemeentefondsbeheerders. Er zijn ook nadelen aan verbonden. Zo betekent deze vormgeving dat de beheerders in zekere zin slechts indirect informatie zullen ontvangen over de oorzaken van de artikel 12-situatie geen directe invloed meer hebben op de invulling van het artikel 12-beleid. Daarnaast wordt een deel van de verantwoordelijkheid voor de verdeling van het Gemeentefonds aan de Rgf overgedragen. En dat terwijl de fondsbeheerders wel verantwoordelijk blijven voor de bulk van de verdeling van het Gemeentefonds en mogelijk toch worden aangesproken op het artikel 12-beleid en individuele gevallen, terwijl hier geen invloed meer op wordt uitgeoefend. Vanuit de politieke verantwoordelijkheid van de beheerders voor een goede verdeling van het Gemeentefonds is het nadrukkelijk de vraag of dat een te verkiezen situatie is.

Bij deze variant kan de vraag worden gesteld of er in het kader van artikel 12 nog een taak voor het Rijk overblijft. Indien die vraag ontkennend wordt beantwoord komt een subvariant in beeld, waarbij de verantwoordelijkheid voor artikel 12 aan de gemeenten zelf wordt overgedragen. Deze subvariant gaat er vanuit dat artikel 12 wordt opgezet met de vorming van een afzonderlijk fonds onder verantwoordelijkheid van de gemeenten, te denken zij aan een constructie naar analogie met het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV), zodat degenen die bijdragen aan de artikel 12-steun ook duidelijker worden betrokken in het uitvoeringsproces. Met deze vorm wordt de totale verantwoordelijkheid voor artikel 12 neergelegd bij de collectiviteit van gemeenten. Betalen en bepalen komen in één hand te liggen.

Bij deze constructie zou het artikel 12-fonds gevoed moeten worden door bijdragen van alle gemeenten (verzekeringspremie). Het beheer van het fonds dient door of namens de collectiviteit van gemeenten te geschieden. Deelname aan het fonds zal een verplichtend karakter moeten hebben.

Een optie is om de verantwoordelijkheid voor het beheer van het fonds te leggen bij de Rgf (of zijn mogelijke opvolger).

Om verder enig inzicht te bieden in de mogelijke vormgeving van de variant is de CFV-constructie hier nader uiteengezet.

Met ingang van 1988 is het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) ingesteld. Het doel van het CFV is om door middel van het verstrekken van financiële steun aan toegelaten instellingen:

- a. de sanering te bevorderen van toegelaten instellingen die niet beschikken over de noodzakelijk te achten financiële middelen en
- b. voorts te bevorderen dat toegelaten instellingen investeringen doen die noodzakelijk zijn voor de instandhouding en verbetering van hun woongelegenheden

De middelen van het CFV worden gevormd door een jaarlijkse storting van de toegelaten instellingen.

Bij de toekenning wordt rekening gehouden met de mogelijkheden van sanering van de toegelaten instelling, gezien de laatstbekende jaarrekening, de meerjarenbegroting en het plan van die toegelaten instelling voor het treffen van voorzieningen aan haar woongelegenheden. De wijze van toepassing van deze criteria wordt nader uitgewerkt in het jaarlijks te herzien beleidsplan. Het beleidsplan geeft tevens inzicht in de door de toegelaten instellingen aan het CFV te verschaffen gegevens, in de wijze waarop, de termijn waarvoor en de voorwaarden waaronder het CFV zich voorstelt financiële steun te verstrekken en in de zienswijze van het CFV op de betrokkenheid van de gemeenten bij de sanering van toegelaten instellingen. Een aanvraag om financiële steun wordt ingediend bij het CFV, vergezeld van een plan van sanering voor de toegelaten instelling. Het bestuur van het CFV bestaat uit partijen die betrokken zijn bij de financiering van het CFV, te weten landelijke centrales van woningcorporaties, de VNG en het Rijk. Een betrokkenheid van het Rijk bij een CFV-constructie voor artikel 12 ligt niet voor de hand.

6.3. Variant IVb: 'Betalen' en bepalen (excl. art.12-beleid) in één hand

Bij deze wordt gekozen voor een minder vergaande verschuiving van verantwoordelijkheden. Het verschil ten opzichte van de eerste mogelijkheid is dat de Gemeentefondsbeheerders het artikel 12-beleid en het toetsingskader van artikel 12 blijven bepalen, waardoor tevens de hoofdlijnen van de uitvoering door de GF-beheerders worden aangegeven.

De uitvoering van het artikel 12-onderzoek en de bepaling van de vorm en hoogte van de artikel 12-steun gebeurt in deze modaliteit wel door een aparte beoordelingsinstantie, maar in afwijking van variant IVa wel binnen de door de beheerders aangegeven beleidskaders. De GF-beheerders blijven derhalve verantwoordelijk voor het artikel 12-beleid, maar de uitvoering en bepaling van de artikel 12-steun gebeurt op afstand van de GF-beheerders. Ook hier kan voor de rol van beoordelingsinstantie gedacht worden aan de Rgf. Daarnaast is ook een op afstand gezette IFLO een optie. Bij deze variant spelen ook nadrukkelijk vormen van externe verzelfstandiging een rol.

Met deze optie wordt een belangrijk bezwaar tegen de volledige verschuiving van bepalen en betalen weggenomen. De beleidsmatige verantwoordelijkheid voor de gehele verdeling berust in deze variant in de handen van de beheerders. Wel kan ook in deze variant de bij de eerste variant geconstateerde spanning ten aanzien van individuele gevallen optreden.

6.4. Variant IVc: 'Betalen' en uitvoering in één hand en bepalen door beheerders

De derde variant gaat uit van een verantwoordelijkheidsverdeling die het minst ver gaat. Deze variant neemt het bezwaar tegen de tweede variant, waar het de individuele gevallen betreft, volledig weg.

Deze mogelijkheid lijkt nog het meest op de huidige verantwoordelijkheidsverdeling, waarbij de GF-beheerders formeel de artikel 12-steun bepalen en de Rgf adviseert.

In deze variant blijven de beheerders, net als in variant IVb, verantwoordelijk voor het artikel 12-beleid. Ook blijven zij het toetsingskader van artikel 12 bepalen, waardoor tevens de hoofdlijnen van de uitvoering door de GF-beheerders worden aangegeven. Voor de rol van beoordelingsinstantie kan zowel worden gedacht aan de Rgf als aan een op afstand gezette IFLO. Ook hier zijn vormen van externe verzelfstandiging aan de orde.

Bij de optie waar de Rgf als beoordelingsinstantie gaat optreden is het verschil ten opzichte van de huidige situatie dat de Rgf de uitvoering van de artikel 12-onderzoeken gaat doen en aldus veel eerder in het uitvoeringsproces is betrokken. Op basis van dat onderzoek adviseert de Rgf over de hoogte en vorm van de aanvullende steun. De beheerders blijven evenwel eindverantwoordelijke. Om te voorkomen dat de beheerders die eindverantwoordelijkheid "te ruim" gaan interpreteren dient te worden vastgelegd dat de GF-beheerders slechts in bepaalde nader te specificeren gevallen kunnen afwijken van het Rgf-advies. Daardoor wordt de zwaardere rol van de Rgf in het artikel 12-proces gegarandeerd.

Strikt gezien liggen betaling en bepaling hiermee niet meer volledig in één hand. Door echter de uitvoering van het artikel 12-onderzoek door de Rgf te laten plaatsvinden en door het zwaar laten wegen van het Rgf advies bij de bepaling van de artikel 12-steun is het zwaartepunt een flink stuk in de richting van de Rgf verschoven. Hierdoor is een betere prikkel ingebouwd om de artikel 12-steun te beperken.

6.5. Budgettaire en overige aspecten

Bij alle hier beschreven varianten is het vraagstuk van de budgettaire aspecten aan de orde. Daarbij kan ook budgettering van het artikel 12-beslag op het Gemeentefonds aan de orde zijn.

Uitgangspunt bij de financiële vormgeving is dat de artikel 12-steun ten laste blijft gaan van het Gemeentefonds. Bij vormen van verantwoordelijkheidsverschuiving/verzelfstandiging zou het huidige bedrag aan artikel 12-steun uit het Gemeentefonds kunnen worden genomen en ter beschikking van de uitvoerende instantie kunnen worden gesteld. Daarmee wordt een deel van de geldstroom van het Gemeentefonds omgelegd. Verder verandert er, qua financiële kaders, niets. De optie van budgettering gaat dan een stap verder. Per jaar wordt een, op basis van beleidsmatige inschattingen bepaald, bedrag beschikbaar gesteld om de artikel 12-steun te financieren. Eventuele onderuitputting van het budget vloeit terug naar het Gemeentefonds. Gelet op de weerbarstigheid van artikel 12 is te overwegen bij een budgetteringsvariant een bepaalde hardheidsclausule in te bouwen. Bij eventuele overschrijding van het budget kan, ten laste van het Gemeentefonds, een verzoek aan de beheerders worden gedaan voor verhoging van het budget. Een eventuele verhoging van het budget zal alleen geschieden onder stringente voorwaarden. Denkbaar is bijvoorbeeld compensatie over de jaren heen.

Welke vorm ook wordt gekozen, geconcludeerd kan worden dat de inzet voor een verschuiving van verantwoordelijkheden rond artikel 12 met als doel een betere uitvoering realiseren zeker met een bepaalde vorm van budgettering gebaat kan zijn.

Ten slotte wordt bij een drietal punten nog kort stilgestaan.

Ten eerste is er in het kader van de herbezinning op het adviesstelsel nog geen duidelijkheid over de toekomst van de Rgf. Deze toekomst kan medebepalend zijn voor de kansrijkheid van één van de hier beschreven varianten. Andersom kan de keuze voor één van de hier beschreven varianten weer medebepalend zijn voor de adviesstructuur rond de financiële verhouding tussen rijk en gemeenten.

Een tweede opmerking die hier gemaakt dient te worden, en in zekere zin samenhangend met de vorige, heeft betrekking op de precieze juridische vormgeving van de hier beschreven varianten. Daarbij zijn o.a. aspecten aan de orde als bezwaar- en beroepsmogelijkheden, controle op en verantwoording van de uitvoering, de rechtsbescherming van de artikel 12-gemeente, etc. De werkgroep heeft hieraan beperkte aandacht gegeven. Eén aspect verdient echter aparte vermelding. Het betreft de juridische vormgeving van de Rgf. De huidige Rgf is geen rechtspersoon. Bij uitvoeringsvormen voor artikel 12 waar een verantwoordelijkheidsrelatie tussen de Rgf en het Rijk en/of gemeenten ontstaat is dit wel een vereiste. Overwogen dient dan te worden om de Rgf rechtspersoonlijkheid te geven.

HOOFDSTUK 7. OVERWEGINGEN TOT SLOT: ZEVEN AANDACHTSPUNTEN

De eerder besproken varianten geven een reeks van (alternatieve) zwaartepunten in de mogelijkheden van heroverweging van bestaande verantwoordelijkheidsrelaties rond de toepassing van artikel 12 FVW. De varianten hebben niet zo zeer het karakter van integrale beleidsopties die afzonderlijk en tegenover elkaar afgewogen kunnen worden. Bijeen genomen steken in elk van die varianten opties die elkaar in meer of mindere mate kunnen aanvullen.

De werkgroep meent dat uit het palet van mogelijkheden in een zekere samenhang ook opties naar voren kunnen komen die een wat geïntegreerde benadering mogelijk maken, resp. tot een nadere rangschikking van de bij uitstek te beantwoorden vragen aanleiding geven, ook over de grenzen van elk van de onderscheiden varianten heen.

Tot slot worden hieronder de overwegingen die de werkgroep in dit opzicht naar voren zou willen brengen in zeven punten gerangschikt.

1. Beperking reikwijdte

Welke de keuze ook is ten aanzien van de verantwoordelijkheidsverdelingen die worden nagestreefd, essentieel is de reikwijdte van de doelstelling die ten grondslag ligt aan artikel 12 FVW.

De essentie van artikel 12 is het feit dat het een geordend vangnet biedt voor te objectiveren, individuele tekortkomingen in een verdeelstelsel dat in zekere mate altijd globaal zal werken. De verbeteringen die gaandeweg in het verdeelstelsel voor de toedeling van algemene middelen aan gemeenten gebracht zijn, maken dat in een aanmerkelijk minder aantal gevallen op artikel 12 een beroep behoeft te worden gedaan dan aanvankelijk nog het geval was. De werkgroep heeft daarnaast echter kunnen vaststellen dat art. 12 mede is en wordt aangewend als vangnet voor omstandigheden die (overwegend) gevolg zijn van onvoldoende behoedzaam financieel beleid van gemeenten en/of door individuele gemeenten niet te ontgaan financieel risico van (die gemeenten specifiek treffende) besluiten van rijk of provincies ('molest').

Aandachtspunt: *In de loop van de tijd is de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten in het kader van artikel 12 ten dele geërodeerd. De eerste vraag die om een bestuurlijk antwoord vraagt, is dan ook of, en zo ja, hoe de reikwijdte van artikel 12 in dit opzicht terug te dringen is naar haar meest essentiële doelstelling. Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord zou, naar het oordeel van de werkgroep, een aanscherping van de regelgeving vereist zijn: de werkgroep denkt dan aan een expliciete en formele uitsluiting van gevallen van onbehoedzaam eigen beleid en 'molest' in de regels voor toepassing van artikel 12, zodanig dat daarin in besluitvorming en beroepsgang meer houvast kan worden gevonden voor striktere toepassing en dus beperking van de reikwijdte van art. 12 FVW.*

Beperking van de reikwijdte van artikel 12 FVW vraagt om een aanscherping van regelgeving, maar het vraagt ook om striktere procedures. De werkgroep denkt dan met name aan de eisen die aan aanvragende gemeenten moeten worden gesteld. Aanvragen die niet voldoende beargumenteerd zouden zijn (d.w.z. ondersteund met een overtuigende eigen financiële analyse van de problematiek, tot uitdrukking brengend hoe de gemeente zelf -en in overleg met de toezichthouder- heeft getracht de problematiek te redresseren), zouden niet ontvankelijk behoren te zijn. Aanvragen die al niet van een eigen 'ondernemingsplan' van de desbetreffende gemeenten voorzien zijn, waarin ook de referte-eisen van artikel 12 FVW zijn verdisconteerd, zouden niet in behandeling behoren te worden genomen (zie ook hoofdstuk 3).

2. Evenwicht van regelgeving en incentives

Hoezeer een aanscherping van regelgeving uit een oogpunt van vergroting van effectiviteit ook aan de orde kan zijn, de werkgroep verwacht niet dat een formele beperking van de reikwijdte van artikel 12 in praktijk altijd in volstrekt eenduidig toepasbare criteria zal zijn te vertalen. In dat geval zullen nadere afwegingen ten aanzien van de referte-eisen (boven het niveau dat in meer algemene zin het bestaan van een omvangrijke of voldoende serieuze financiële problematiek indiceert) aan de orde kunnen zijn: het is dan de incentive-structuur die meer 'endogeen' tot scherpere afwegingen moet aanzetten.

Als 'molest' en de consequenties van onvoldoende behoedzaam eigen beleid met nadere regelgeving in of rond artikel 12 niet voldoende uit te sluiten zijn, liggen de mogelijkheden vooral in de aanscherping van financiële referte-eisen, beoordelings- en toekenningscriteria. Het gaat dan -in combinatie- om de definiëring van het redelijke peil waartoe de eigen inkomsten van de gemeente moet zijn opgevoerd (waaronder de OZB in verhouding tot het gemiddelde), om de definiëring van het drempeelbedrag voor het aanmerkelijke begrotingstekort en om de relevante definities van de mate waarin de beschikbaarheid van algemene middelen tekortschiet in het licht van als minimaal noodzakelijk geziene behoeften van de gemeente.

De werkgroep wil er expliciet op wijzen dat de hier aan de orde gestelde vraag relevant is binnen de gegeven toedeling van verantwoordelijkheden voor de toepassing van artikel 12, maar **evengoed** indien een besluitvormende verantwoordelijkheid aan andere partijen (aan provincies -zoals in variant II- of aan de Rgf of aan een zelfstandig bestuursorgaan -variant IV) zou worden overgedragen. In die laatste gevallen is van betekenis dat bij overdracht van bevoegdheden de bijpassende incentive-structuur 'meegeleverd' wordt: direct via de vormgeving van de instrumenten binnen artikel 12 en/of indirect via de wijze waarop de besluitvormende autoriteit zelf wordt bekostigd.

***Aandachtspunt:** In de mate dat een aanscherping van de eigen verantwoordelijkheden van de betrokken partijen niet alleen door regelgeving kan worden bewerkstelligd, ontstaat nadrukkelijker de vraag naar de te rechtvaardigen incentives rond het beroep op en de toekenning van bijdragen op grond van art. 12. Bij onderkenning van de beperkingen van formele regelgeving, vraagt een versterking van eigen verantwoordelijkheden ook om aanvullende sturingsmogelijkheden met financiële incentives. Op de desbetreffende mogelijkheden is vooral in variant I gewezen.*

3. Verantwoordelijkheid en beslissingsmacht

De werkgroep is van opvatting dat een beantwoording van de vragen onder 1 en 2 in niet onbelangrijke mate **voorafgaat** aan de vraag aan welke autoriteit de beslissingsbevoegdheid voor toepassing van art. 12 FVW wordt opgedragen of overgelaten: omdat een omlijning van het instrumentele kader waarbinnen artikel 12 wordt uitgevoerd (resp. overgedragen), in alle omstandigheden aan de orde zal zijn.

Terugtrekking van de beheerders van het Gemeentefonds uit die beslissingsbevoegdheid, al dan niet in de vorm van territoriale decentralisatie of bestuurlijke verzelfstandiging, **zonder** een stringente afbakening van hetgeen in het kader van de financiële verhouding met de gemeenten feitelijk en rechtens wordt overgedragen, zou voor het geregelde karakter van die financiële verhouding tussen het rijk en gemeenten in ruimere zin risico's kunnen inhouden ('the tail wagging the dog').¹²

¹² Bij dit gezichtspunt heeft de werkgroep overwogen dat een eventuele 'vrije decentralisatie' van het art. 12-regime, bij voorbeeld naar provincies (als autonome beslissingsbevoegdheid binnen vrij besteedbare ruimte), beter denkbaar is in het raamwerk van een heroverweging van het totale financiële verhoudingsregime tussen het rijk en gemeenten, dan binnen het hier gegeven, beperktere kader,

Indien de gewenste inrichting van het artikel 12-regime in enig kader (van regelgeving, van toekenningscriteria en daarmee van incentives) is vastgelegd, is dus de vraag naar de formele beslissingsmacht alsnog aan de orde. Daarin zijn principiële keuzes te maken. De mogelijkheden die zich dan aandienen (en waarvan de werkgroep de rijksverantwoordelijkheid, de provinciale verantwoordelijkheid en de mogelijkheden van bestuurlijke verzelfstandiging onder ogen heeft gezien) leggen tegelijk een fundament voor de nadere plaatsbepaling en inrichting van essentiële functies in het artikel 12-regime: waaronder die van de inspectie, van onafhankelijke advisering en van het antwoord op de vraag hoe de verantwoordelijkheid voor toepassing van artikel 12 zich verhoudt tot het (provinciaal) toezicht op de gemeentefinanciën.

Aandachtspunt: Naast een eventuele heroverweging van de aard en mate waarin regelgeving, de daarbij behorende procedures en incentives artikel 12 (strikt of minder strikt) inhoud kunnen geven, is de principiële vraag aan de orde welke autoriteit bij toepassing van artikel 12 beslissingsbevoegdheid toekomt. Die vraag vereist een bij uitstek bestuurlijk antwoord, waarvoor de werkgroep onderscheiden varianten in beeld heeft gebracht.

4. 'Gelaagde' financiële waarborgen

Indien de toepasbaarheid van artikel 12 FVW daadwerkelijk beperkt zou blijven tot een redressering van individuele, objectiveerbare tekortkomingen in het bestaande verdeelstelsel voor de algemene middelen over gemeenten, valt de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor toepassing van artikel 12 bijna onlosmakelijk samen met de verantwoordelijkheden van de beheerders van het Gemeentefonds. Dit neemt niet weg dat waar het gaat om 'aansprakelijkheid' en 'molest', artikel 12 FVW meer het karakter heeft van een onderlinge verzekering van gemeenten. Een verantwoordelijkheid dáárvoor van de beheerders van het Gemeentefonds is minder vanzelfsprekend en het is ook minder vanzelfsprekend dat de collectiviteit van gemeenten op desbetreffende besluitvorming geen invloed kan uitoefenen. In dit licht merkt de werkgroep op dat te onderzoeken zou zijn of bij beperking van de reikwijdte van artikel 12 (zoals hierboven bedoeld), tegelijk een meer 'gelaagd' systeem van financiële waarborgen voor gemeenten tot stand kan worden gebracht. Te denken zij bijvoorbeeld aan:

- a) de uitdrukkelijke beperking van de toepasbaarheid van artikel 12 FVW tot de objectiveerbare, individuele tekortkomingen in het verdeelstelsel voor de algemene uitkering aan gemeenten: met nadere regelgeving (waaronder formele uitsluiting van de gevolgen van 'molest' en onvoldoende behoedzaam eigen beleid), met striktere procedures en met bijpassende incentives;
- b) de bestuurlijke waarborg -van de zijde van de ministerraad- dat 'molest' door handelingen van het rijk (eventueel na objectief en onafhankelijk advies daarover) ten laste van de rijksbegroting tot een oplossing worden gebracht (zo goed als thans de waarborg is vastgelegd dat bij overheveling van taken van het rijk aan gemeenten de daartoe vereiste middelen aan het Gemeentefonds worden toegevoegd)¹³;
- c) bij het terugbrengen van de reikwijdte van artikel 12 tot haar meest essentiële doelstelling kan toch een noodvoorziening nodig blijken, in geval bovenstaande waarborgen niet voldoende blijken te zijn. De werkgroep denkt daarbij aan de mogelijkheid van verplichtstelling van een door (of ten laste) van gemeenten te bekostigen en door of namens gemeenten te besturen,

waarin het totaal van de financiële verhouding met gemeenten (of provincies) niet in discussie is.

¹³ Deze (bestuurlijke) waarborg zou bovendien geëxpliciteerd kunnen worden in bestuursakkoorden met gemeenten.

afzonderlijk (waarborg)fonds, dat kan fungeren als vangnet voor financiële calamiteiten die wettelijk niet ten laste van artikel 12 FVW kunnen worden gebracht.

Een dergelijk, meer 'gelaagd' systeem van financiële waarborgen kan zich, naar het oordeel van de werkgroep, verdragen met diverse alternatieven voor de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdelingen voor de uitvoering van artikel 12 in strikte zin (d.w.z. met betrekking tot de vormgeving van verantwoordelijkheden rond de 'eerste laag').

Het komt de werkgroep voor dat een meer gelaagd stelsel van waarborgen uit zijn aard vraagt om sterk objectiverende informatie en expertise, mede in de vorm van een onafhankelijk ingerichte inspectie en deskundige advisering.

Aandachtspunt: Vanuit een oogpunt van de mogelijkheden van scheiding van verantwoordelijkheden voor de (naar achtergrond en aard zeer diverse) financiële problematiek die zich in gemeenten kan voordoen, wil de werkgroep de vraag onder de aandacht brengen of een gedifferentieerd, meer 'gelaagd' systeem van waarborgen denkbaar is, dat de toepassing van artikel 12 tot haar meest essentiële functie kan terugbrengen. Hier laten de diverse varianten die zijn besproken zich in zekere mate combineren.

De werkgroep wil met de hierboven gesuggereerde optie van een meer 'gelaagd' stelsel van waarborgen vooral aandacht vragen voor de wenselijkheid van onderscheiden oplossingen van financiële vraagstukken die hun oorzaak in geheel verschillende omstandigheden kunnen vinden. Daarbij past ook een bijbehorende kijk op de rol van de **toezichthouder**. Zeker in het geval van financiële problemen die ontstaan door onvoldoende behoedzaam of onvoldoende alert beleid van gemeenten, kan het van betekenis zijn een nadrukkelijker rol van de (provinciale) toezichthouder met incentives af te dwingen. Er zijn daarbij verschillende mogelijkheden die in hoofdstuk 4 zijn uitgewerkt. Dergelijke incentives voor de toezichthouder behoren bij te dragen aan beperking van het risico dat gemeenten, door omstandigheden die buiten de reikwijdte van artikel 12 behoren te vallen, in te grote en te langdurige moeilijkheden kunnen raken.

5. Onderzoek verzelfstandiging Inspectie

De werkgroep stelt vast dat een onafhankelijke positie van de Inspectie, met geheel eigen verantwoordelijkheden, in het proces van oordeelsvorming en voorbereiding van besluitvorming binnen het kader van artikel 12 van groot belang is. De Inspectie is (vanouds) ondergebracht binnen het betreffende beleidsonderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken; de waarborg voor de eigen verantwoordelijkheid van de inspecteur is neergelegd in besluiten van de minister van Binnenlandse Zaken die de werkwijze van het eigen ambtelijke apparaat betreffen.

De werkgroep heeft zowel de voor- als de nadelen van die rechtstreekse verantwoordelijkheid van een der beheerders voor de Inspectie, dicht op de beleidsvoorbereiding, hierboven (onder variant I) in beeld proberen te brengen. Onder het gezichtspunt van de mogelijkheden van verheldering en afbakening van onderscheiden verantwoordelijkheden, ontstaat de vraag of een vorm van verzelfstandiging van de Inspectie wenselijk is. Het komt de werkgroep voor dat een explicieter gemaakte, onafhankelijke status van de Inspectie (enerzijds naar de beide beheerders van het Gemeentefonds **gelijkelijk**, anderzijds tegenover de andere betrokken overheden) voordelen kan hebben waar het gaat om de -dan ook expliciet gemaakte- waarborg dat van gezaghebbende, objectiverende en onafhankelijke informatievoorziening sprake kan zijn, ten behoeve van verantwoorde oordeelsvorming over de (mate van) toepasbaarheid van artikel 12 in concrete gevallen. Tegenover de wel denkbare nadelen van een nadrukkelijker scheiding van inspectie en algemene beleidsvoorbereiding ten departemente, staat de mogelijkheid om met een 'inspectie-op-afstand' het proces van beoordeling van aanvragen en toepassing van artikel 12 op een belangrijk punt, en voor alle betrokken partijen,

transpanter te maken. Dat is groot voordeel in een omgeving die in niet onbelangrijke mate door een veelheid van bestuurlijk-politieke overwegingen wordt beheerst.¹⁴

Aandachtspunt: *In een reeks van varianten kan de positie van de inspectie onderwerp van nadere overweging zijn. De functie van de inspectie verdient naar het oordeel van de werkgroep versterking; en die functie verdient een zoveel mogelijk onafhankelijke positie in de bij uitstek politiek-bestuurlijke omgeving die de toepassing van artikel 12 FVW altijd zal kenmerken. De vraag die de werkgroep in dit verband van belang acht, is dus in welke vorm een (meer of minder vergaande) verzelfstandiging van de Inspectie kan passen in een eventuele herijking van de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdelingen rond de toepassing van artikel 12.*

6. Onafhankelijk advies

De werkgroep constateert dat in de huidige procedures rond de toepassing van artikel 12 een belangrijke rol is weggelegd voor advisering door de Raad voor de gemeentefinanciën. Het is op dit moment, met de stand van de besluitvorming over het toekomstige adviesstelsel, nog niet duidelijk hoe een dergelijke adviesfunctie in de toekomst vorm kan krijgen. Voor de goede werking van artikel 12 van de Financiële Verhoudingswet is een objectiverende informatievoorziening, mede door oordeelsvorming en advies 'op afstand' van de beheerders enerzijds en de individuele gemeente anderzijds, wel van groot belang.

In de mate dat de functie van artikel 12 kan worden begrensd tot die van 'laatste verfijning', lijkt meer voor de hand te liggen dat de beheerders van het fonds het advies inwinnen van (praktisch georiënteerde, maar) onafhankelijke deskundigen.¹⁵ Indien echter artikel 12 zijn bredere 'verzekeringskarakter' behoudt, is er eerder reden voor een (adviserende of zelfs mede-besluitvormende) rol voor of namens de collectiviteit van gemeenten die de facto de rekening gepresenteerd krijgt. De opties voor een alternatieve inrichting van de beslissingsbevoegdheden (zie onder 3) komen dan ook nadrukkelijker in beeld.

Aandachtspunt: *Het is ten behoeve van geïnformeerde besluitvorming t.a.v. artikel 12 FVW van betekenis dat die besluitvorming mede plaats kan vinden tegen de achtergrond van onafhankelijk advies over de gerechtvaardigheid, de aard en de mate van tegemoetkoming ex art. 12 in individuele gevallen. Daarnaast kan het onafhankelijke adviesorgaan dat daarmee belast is, (zoals thans) tevens nuttig belast zijn met advisering, op basis van ontwikkelingen in de praktijk, over de vormgeving van het beleid zoals dat zich in algemenere zin ontwikkelt.*

Een nadere afweging van de vormgeving van deze adviesfunctie, in het licht mede van de bredere discussie over de inrichting van het adviesstelsel van het rijk, acht de werkgroep dan ook van belang.

¹⁴ Hier wordt aandacht gevraagd voor de positie van de Inspectie vanuit het gezichtspunt van een vaste en verstevigde, onafhankelijke rol voor die instantie, meer dan dat een en ander als alternatief voor of als minder vergaande variant van vormen van 'uitbesteding' van financiële (contra)expertise wordt gezien. Met vormen van uitbesteding van audits en financieel boekenonderzoek blijft immers de besluitvormende instelling onlosmakelijk de rechtstreekse verantwoordelijkheid behouden voor de vormgeving van die functie in elk individueel geval. Het komt de werkgroep voor dat een versterking van onafhankelijke informatievoorziening, met algemene en expliciete richtlijnen voor de werkwijze van een vaste inspectie, in de gegeven bestuurlijk-politieke omgeving de voorkeur heeft.

¹⁵ In variant I zijn desbetreffende mogelijkheden geschetst.

7. Geconcentreerde besluitvorming

De werkgroep wil binnen het kader van de hier besproken vragen en modaliteiten die in meerdere varianten een rol kunnen spelen, tenslotte aandacht vragen voor de mogelijkheid om tot een aanscherping van afwegingen te komen door de besluitvorming ten aanzien van de toepassing van artikel 12 jaarlijks (in het najaar) te concentreren. Er is thans geen sprake van een vorm van besluitvorming die dwingt tot een afweging tussen de toepassing van artikel 12 in de verschillende gevallen **onderling**. Afwegingen kunnen wat dit betreft worden aangescherpt; zulks kan mede bijdragen aan het terugdringen van toekenningen in verband met omstandigheden die niet ten volle met het bestaan van objectieveerbare verdeelstoornissen samenhangen. Een verdergaander optie dan concentratie van besluitvorming alleen, is bovendien de mogelijkheid de toekenning van bijdragen ex art. 12 nadrukkelijker te begroten resp. te budgetteren. Buiten het raamwerk van een variant als die beschreven onder III (d.w.z. bij een volstrekte rijksverantwoordelijkheid ten laste van de rijksbegroting), is de werkgroep geneigd vooral te denken aan mogelijkheden van interne budgettering als hulpmiddel voor afweging, meer dan aan budgettering door de (parlementaire) begrotingsautoriteit.

***Aandachtspunt:** Wat betreft de vigerende besluitvormingsprocedures heeft de werkgroep zich afgevraagd of een concentratie en/of (interne) budgettering van de besluitvorming over de jaarlijkse toekenningen in het kader van artikel 12, tot scherpere afwegingen kan dwingen. Zeker indien de beheerders van het Gemeentefonds overwegen in hun besluitvormende verantwoordelijkheden ten aanzien van artikel 12 niet ten fundamente verandering te brengen, kan ten aanzien van de besluitvormingsprocedure (in aanvulling op andere aanpassingen waar gewenst) tot een zekere extra aanscherping van afwegingen langs deze weg wellicht gekomen worden. De werkgroep acht die optie in dat geval nadere bestudering waard.*

Tot slot

Met de hierboven genoemde zeven punten wil de werkgroep niet afdoen aan de merites van elk van de eerder besproken varianten afzonderlijk. De aandachtspunten geven, in de ogen van de werkgroep, wel een rangschikking van de vraagstukken die bij nadere afweging van mogelijkheden - binnen of over de grenzen van de onderscheiden varianten - bij uitstek relevant zijn.

HOOFDSTUK 1 BESCHRIJVING BESTAAND BELEID EN PROCEDURES

1.1. Inleiding

In dit hoofdstuk komt de beschrijving van het bestaande beleid en procedures met betrekking tot artikel 12 aan de orde. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- de huidige wet- en besluitgeving (paragraaf 2);
- het artikel 12-beleid, zoals neergelegd in diverse circulaires (paragraaf 3);
- de reikwijdte van de doelstelling van artikel 12 (paragraaf 4);
- de formele procedure (paragraaf 5);
- ontwikkeling van de artikel 12-regeling en het artikel 12-beleid (paragraaf 6).

1.2. De huidige wet- en besluitgeving

De Financiële-Verhoudingswet 1984 (hierna: FVW'84) beoogt de gemeenten via een stelsel van verdeelmaatstaven en verfijningen middelen ter beschikking te stellen ter (mede-)voorziening in hun noodzakelijke behoeften. Omdat het verdeelstelsel niet te allen tijden en niet voor alle individuele gevallen optimaal kan voorzien in de noodzakelijke behoeften van een gemeente, is een vangnet gecreëerd in de vorm van artikel 12. Indien een artikel 12-gemeente door bijzondere omstandigheden, waarin de verdeelmaatstaven vanwege hun globale karakter niet of onvoldoende voorzien, de uitgaven verbonden aan de voorziening in de noodzakelijke behoeften redelijkerwijs niet meer kan dekken door vergroting van haar eigen inkomsten, kan zij terugvallen op de toepassing van artikel 12 van de FVW'84, ook wel de laatste verfijning genoemd. Voor de reikwijdte van de doelstelling van artikel 12 zij verwezen naar paragraaf 4.

Artikel 12 luidt als volgt:

Artikel 12

1. Indien blijkt dat voor een gemeente, die haar eigen inkomsten tenminste tot een redelijk peil heeft opgevoerd, de algemene middelen aanmerkelijk tekort zullen schieten om in de noodzakelijke behoeften te voorzien, kunnen Onze Ministers, op verzoek van de gemeenteraad, gedeputeerde staten en de Raad gehoord, aan die gemeente, gedurende ten hoogste drie jaren, jaarlijks een aanvullende bijdrage verlenen.
2. In het geval van een verzoek als bedoeld in het eerste lid brengen gedeputeerde staten aan Onze Ministers verslag uit over de financiële positie van de desbetreffende gemeente.
3. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen voorschriften worden gegeven met betrekking tot:
 - a. de indiening van het in het eerste lid bedoelde verzoek en de daarbij over te leggen stukken;
 - b. het verslag, bedoeld in het tweede lid;
 - c. de bij de behandeling van een verzoek om een aanvullende bijdrage te volgen procedure;
 - d. het door de desbetreffende gemeente te voeren financiële beleid.
 De onder d genoemde voorschriften zijn van toepassing met ingang van het begrotingsjaar waarvoor een aanvullende bijdrage wordt verzocht.
4. Onze Ministers kunnen een artikel 12-gemeente die om een aanvullende bijdrage heeft verzocht, of waaraan een aanvullende bijdrage is verleend, bijzondere voorschriften opleggen. Onze Ministers doen daarvan tevens mededeling aan gedeputeerde staten en aan de Raad.
5. Indien een gemeente handelt in strijd met de voorschriften, bedoeld in het derde lid, onder d, of in strijd met een bijzonder voorschrift, bedoeld in het vierde lid, kunnen Onze Ministers, gedeputeerde staten en de Raad gehoord, een aanvullende bijdrage weigeren of een korting aanbrengen bij het verlenen van een aanvullende bijdrage of een verleende aanvullende bijdrage verminderen of intrekken.
6. Indien aan een gemeente gedurende drie achtereenvolgende jaren een aanvullende bijdrage is verleend, kunnen Onze Ministers, gedeputeerde staten en de Raad gehoord, voor een of meer achtereenvolgende jaren een aanvullende uitkering verlenen, waarvan het bedrag voor elk van die jaren verschillend kan zijn. Zij bepalen of en in hoeverre op de aanvullende uitkering het uitkeringspercentage van toepassing is.
7. Onze Ministers kunnen, gedeputeerde staten en de Raad gehoord, de aanvullende uitkering voor een gemeente verminderen wanneer de budgettaire positie van die gemeente aanmerkelijk verbeterd als gevolg van:
 - a. een verhoging van een bedrag per eenheid van de algemene verdeelmaatstaven en de verfijningen;
 - b. de invoering of wijziging van een verfijning;

- c. het in aanmerking komen voor een verfijning;
 - d. de invoering of wijziging van een uitkering ten laste van de collectieve middelen.
8. Onze Ministers kunnen, gedeputeerde staten en de Raad gehoord, de aanvullende uitkering verleend aan een gemeente, waarvoor een wijziging van de gemeentelijke indeling of een grenscorrectie van kracht is geworden, verminderen. De vermindering geschiedt met ingang van het eerste volle uitkeringsjaar dat begint op of na de datum van herindeling voor de alsdan resterende jaren.

Het Financiële-Verhoudingsbesluit 1984 (hierna FVB'84) stelt regels ten aanzien van het verzoek van een gemeente voor een aanvullende bijdrage en ten aanzien van de inhoud van het verslag van gedeputeerde staten met betrekking tot het indienen van het verzoek (artikel 8). Het FVB'84 stelt voorts regels ten aanzien van de te volgen procedure (artikel 9) en het te voeren financiële beleid (artikel 10). De integrale tekst van artikel 8 tot en met 10 is hierna weergegeven:

Artikel 8

1. Een verzoek om een aanvullende bijdrage wordt gedaan voor 1 december voorafgaande aan het jaar waarvoor zij wordt verzocht op basis van een door de gemeenteraad vastgestelde begroting.
2. Een verzoek om een aanvullende bijdrage wordt ingediend bij Onze Minister van Binnenlandse Zaken en gelijktijdig in afschrift gezonden aan gedeputeerde staten.

Artikel 8a

1. Het verslag bevat in ieder geval:
 - a. een beschrijving van de maatregelen die gedeputeerde staten genomen hebben om het evenwicht in de begroting van de gemeente te behouden dan wel te herstellen;
 - b. een analyse van de nieuwe uitgaven, verhogingen van bestaande uitgaven, verlagingen van inkomsten in relatie tot de dekking, alsmede besluiten zonder directe financiële gevolgen die tot deze drie resultaten kunnen leiden in:
 - de begroting van de gemeente over het jaar waarvoor de aanvullende bijdrage wordt aangevraagd;
 - de vijf begrotingen van de gemeente voorafgaande aan het jaar waarvoor de aanvullende bijdrage wordt aangevraagd;
 - de vier tot en met het voorvorig begrotingsjaar vastgestelde rekeningen van de gemeente, gerekend van het jaar waarvoor de aanvullende bijdrage wordt aangevraagd;
 - c. een overzicht per jaar van de data van vaststelling, de saldi en een analyse van de saldi en de hoogte van de eventueel verstrekte eerdere aanvullende bijdragen en aanvullende uitkeringen aan de gemeente voor:
 - de vijf begrotingen van de gemeente voorafgaande aan het jaar waarvoor de aanvullende bijdrage wordt aangevraagd;
 - de vier tot en met het voorvorig begrotingsjaar vastgestelde rekeningen van de gemeente, gerekend van het jaar waarvoor de aanvullende bijdrage wordt aangevraagd;
 - d. een berekening waaruit blijkt of de eigen inkomsten van de saneringsgemeente Aan een redelijk peil beantwoorden over het jaar waarvoor de aanvullende bijdrage wordt aangevraagd;
 - e. een overzicht per jaar van het verloop van de reserves en de voorzieningen van de gemeente voor: - de vijf begrotingen van de gemeente voorafgaande aan het jaar waarvoor de aanvullende bijdrage wordt aangevraagd; de vier tot en met het voorvorig begrotingsjaar vastgestelde rekeningen van de gemeente, gerekend van het jaar waarvoor de aanvullende bijdrage wordt aangevraagd;
 - f. een berekening van de uit de afschrijving vrijkomende middelen van de gemeente over het jaar waarvoor de aanvullende bijdrage wordt aangevraagd;
 - g. een overzicht van de ontwikkelingen in gegevens over de fysieke, sociale en financiële structuur van de gemeente over de vijf jaren voorafgaande aan het jaar waarvoor de aanvullende bijdrage wordt aangevraagd;
 - h. een toelichting bij de onder b tot en met g genoemde gegevens of berekeningen.
2. Bij de onder b tot en met f bedoelde gegevens worden tevens de begrotingswijzigingen betrokken die gelijktijdig met de begroting aan de gemeenteraad worden aangeboden.

Artikel 8b

Het verslag wordt voor 15 februari van het jaar waarvoor een aanvullende bijdrage wordt aangevraagd aan Onze Ministers gezonden. Gelijktijdig wordt een afschrift gezonden aan de Raad en de gemeente.

Artikel 8c

Onze Ministers kunnen nadere regels stellen met betrekking tot de wijze waarop de in artikel 8a bedoelde gegevens of berekeningen worden bepaald en beschreven.

Artikel 9

1. Burgemeester en wethouders van de artikel 12-gemeente die een verzoek om een aanvullende bijdrage heeft ingediend, of waaraan een aanvullende bijdrage is verleend, verstrekken desgevraagd tijdig en volledig de gegevens die Onze Ministers noodzakelijk achten voor de behandeling van het verzoek, dan wel voor het toezicht op de naleving van de algemene en zonodig de bijzondere voorschriften.
2. Onze Ministers dragen er zorg voor dat, voor 1 december van het jaar waarvoor om een aanvullende bijdrage is verzocht, een rapport over de financiële situatie van de desbetreffende gemeente wordt opgesteld. Zij zenden dit rapport gelijktijdig aan de gemeenteraad, gedeputeerde staten en de Raad. Gedeputeerde staten adviseren Onze Ministers binnen acht weken na ontvangst van dit rapport. Zij zenden een afschrift van hun advies aan de Raad.
3. De gemeenteraad maakt, indien hij dat gewenst acht, binnen acht weken na ontvangst van het in het tweede lid bedoelde rapport zijn mening schriftelijk kenbaar aan Onze Ministers en zendt daarvan afschrift aan gedeputeerde staten en de Raad.
4. De Raad brengt binnen acht weken na ontvangst van de in het tweede en in het derde lid bedoelde afschriften, maar in ieder geval binnen vier maanden na ontvangst van het in het tweede lid bedoelde rapport, advies uit.
5. Onze Ministers beslissen binnen acht weken na ontvangst van het advies van de Raad, maar in ieder geval binnen zes maanden na de datum waarop het in het tweede lid bedoelde rapport is verzonden.
6. Indien redelijkerwijs als vaststaand kan worden aangenomen dat het in het tweede lid bedoelde rapport niet binnen de daarvoor gestelde termijn zal kunnen worden uitgebracht, doen Onze Ministers daarvan, gemotiveerd, mededeling aan de gemeenteraad, gedeputeerde staten en de Raad.
7. Van de beschikking tot verlening van een aanvullende bijdrage, met inbegrip van daaraan verbonden bijzondere voorschriften, wordt mededeling gedaan aan gedeputeerde staten en de Raad.

Artikel 10

1. De gemeente neemt met betrekking tot de dienstjaren waarvoor een aanvullende bijdrage is verzocht of verleend geen besluiten die leiden tot nieuwe uitgaven of verhoging van bestaande uitgaven, dan wel tot verlaging van bestaande eigen inkomsten.
2. De gemeente neemt in de jaren waarvoor een aanvullende bijdrage is verzocht of verleend geen besluiten die weliswaar geen onmiddellijke financiële gevolgen hebben, maar die kunnen leiden tot de noodzaak van het doen van nieuwe uitgaven of verhoging van bestaande uitgaven, dan wel tot verlaging van bestaande eigen inkomsten.
3. Onze Ministers kunnen ontheffing verlenen van het bepaalde in het eerste en tweede lid:
 - a. voor bepaalde uitgaven, zonodig onder door hen te stellen algemene voorwaarden;
 - b. op een door tussenkomst van gedeputeerde staten tot hen gericht verzoek van de gemeente, zonodig onder door hen te stellen bijzondere voorwaarden.

1.3. Het artikel 12-beleid

De wijze waarop toepassing wordt gegeven aan artikel 12 van de Financiële-Verhoudingswet 1984 is neergelegd in de circulaire van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken van 14 juni 1994. Te zamen met de interne handleiding en mededelingen in de zogenaamde juni- en eventueel septembercirculaires aan de gemeentebesturen over o.a. het toegangskaartje (hoogte drempels, niveau eigen inkomsten, etc.) kan hiermee het artikel 12-beleid worden beschreven.

Het toetsingskader voor artikel 12 spitst zich met name toe op de volgende drie punten:

1. de eigen inkomsten van de gemeenten moeten tenminste tot een redelijk peil zijn opgevoerd;
2. de algemene middelen moeten aanmerkelijk tekortschieten;
3. de algemene middelen moeten aanmerkelijk tekort schieten om in de noodzakelijke behoeften van een gemeente te voorzien.

Redelijk peil eigen inkomsten

In de zogenaamde junicirculaires worden jaarlijks de eisen van het belastingpakket en andere drempelbedragen bekend gemaakt om in aanmerking te kunnen komen voor een aanvullende bijdrage uit het Gemeentefonds.

Jaarlijks vindt in ieder geval een trendmatige verhoging van de belastingnorm (onroerende zaakbelastingen (ozb)) plaats. Het belastingpakket stelt tevens eisen aan de riool- en reinigingsrechten. Deze moeten 100% kostendekkend zijn. De drie onderdelen mogen onderling worden gecompenseerd.

In de minimumnorm wordt ook rekening gehouden met de bufferfunctie die de ozb gemeenten geacht wordt te hebben voor effecten als gevolg van de globale werking van het verdeelmechanisme van het Gemeentefonds. In paragraaf 1.7 is een overzicht opgenomen van de minimumnormen die in de afgelopen jaren zijn gehanteerd.

In het kader van de toepassing van artikel 12 speelt ook de versterking van de profijtgedachte op andere terreinen een rol, namelijk ten aanzien van leges en rechten, dienstverleningen in de privaatrechtelijke sfeer en tarieven voor het gebruik van voorzieningen. De toetsing van deze inkomstenbronnen geschiedt tijdens de artikel 12-behandeling en speelt geen rol bij de toelating tot artikel 12.

Aanmerkelijk begrotingstekort

Voor de toepassing van het begrip aanmerkelijk begrotingstekort wordt het begrotingstekort van een saneringsgemeente als uitgangspunt genomen. Het gaat hierbij om het structurele begrotingstekort (begrotingsjaar en de drie daarop volgende jaren). Hierop worden veelal technische correcties (bijv. onjuiste ramingen) en beleidsmatige correcties (het verwijderen van onaanvaardbare elementen) toegepast. Het gaat hierbij om belangrijk hogere uitgaven, resp. lagere inkomsten, die uit eigen (nieuw) beleid voortvloeien. Hieronder wordt ook begrepen het volgen van stimulerend rijks- en/of provinciaal beleid, voorzover dat niet is gebaseerd op wettelijk aan de gemeente opgelegde verplichtingen. Voorts wordt een deel van de vrij aanwendbare reserves in mindering gebracht op het tekort. Tot slot wordt een (jaarlijks vastgesteld) drempelbedrag gehanteerd ter invulling van het in de wet opgenomen "aanmerkelijk tekort schieten". Bij de beoordeling van de financiële positie van een gemeente heeft zich in de loop der jaren op vele punten een bepaalde praktijk ontwikkeld. Zo is beleid ontwikkeld over de wijze waarop met "oude tekorten" moet worden omgegaan en over uitgaven op het gebied van hulpverlening en stimulering van bedrijven, de exploitatie van bestemmingsplannen, de stadsvernieuwing, het leerlingenvervoer, exceptionele kosten op het gebied van de sociale structuur en uitgaven van het wegenbeheer.

Noodzakelijke behoeften

In de wet is opgenomen dat ter verkrijging van aanvullende steun de algemene middelen aanmerkelijk tekort moeten schieten om in de noodzakelijke behoeften van een gemeente te voorzien. In de circulaire van 14 juni 1994 wordt dit laatste begrip in verband gebracht met de daar geformuleerde kerndoelstelling van artikel 12. Die doelstelling wordt omschreven als het garanderen van maximaal een gemiddeld niveau van taakuitoefening (gelijke voorzieningencapaciteit). Bij de beoordeling van de noodzakelijke behoeften speelt het gemiddelde uitgavenniveau in soortgelijke gemeenten (naar woonruimtegroepen) een belangrijke rol. Hierbij wordt veelal van kengetallen gebruik gemaakt.

Algemene voorschriften

Het beleid ten aanzien van het geven van algemene voorschriften strekt zich onder meer uit tot *het te voeren financiële beleid*. Het FVB'84 heeft hiervoor regels gesteld. De gemeente mag geen besluiten nemen die (op termijn) leiden tot nieuwe uitgaven of verhoging van bestaande uitgaven dan wel van verlaging van bestaande eigen inkomsten. In een aantal gevallen kan, op verzoek van de betreffende gemeente, ontheffing hiervoor worden verleend door de beheerders van het Gemeentefonds.

In de circulaire van 14 juni 1994 wordt uiteengezet welke nieuwe uitgaven wel en welke niet worden toegestaan. Ontheffingen voor het doen van nieuwe uitgaven worden verleend wanneer de nieuwe uitgaaf onontkoombaar en onuitstelbaar is en de gemeente zelf voor reële dekkingsmiddelen zorgt. In de loop der jaren is een praktijk ontstaan voor het beoordelen van nieuwe uitgaven. In de praktijk wordt een deel van de beslissingen over ontheffingen door de inspecteur genomen en in

een later stadium, zij het impliciet, bekrachtigd door de beheerders. De meer politiek gevoelige beslissingen over veelal substantiële bedragen worden expliciet voorgelegd aan de beheerders.

Bijzondere voorschriften

In de regel wordt een bijzonder voorschrift opgelegd indien er sprake is van een saneringsbijdrage. In een enkel geval komt dit ook voor bij niet-saneringsgevallen. Tot de mogelijkheden behoren o.a. het extra verhogen van de eigen inkomsten, het opstellen van een saneringsplan, het opleggen van een vacature- en/of personeelsstop, een verbod tot het doen van vervangingsinvesteringen, de instelling van een efficiency-onderzoek en het voorschrijven van een uitgavenplafond. In bijlage 7 is een tabel opgenomen over de toepassing van bijzondere voorschriften. In gemeenten waar deze voorschriften zijn opgelegd komt het opstellen van een meerjarensaneringsbegroting zeer vaak voor soms gecombineerd met een ander voorschrift.

De toepassing van algemene en bijzondere voorschriften is een onderdeel van de curatele. Indien een gemeente niet voldoet aan de voorschriften kunnen sancties worden opgelegd. De aanvullende bijdrage kan worden ingetrokken of verminderd. Deze sanctie is tot nu toe zelden toegepast.

1.4. De reikwijdte van de doelstelling van artikel 12

In oorsprong diende het ontwerp van artikel 12 FVW als "laatste verfijning" op de verdeling van middelen uit het Gemeentefonds. De verdeelsystematiek voor die middelen, inclusief de verfijningen voor groepen van gemeenten, heeft immers tot op zekere hoogte een altijd globaal werkend karakter. Dit kan betekenen dat individuele gemeenten systematisch (en door niet of nauwelijks door beleid te beïnvloeden factoren) in omstandigheden verkeren die niet door het generieke verdeelstelsel kunnen worden ondervangen. Om in die situatie niettemin beleidsmogelijkheden voorhanden te hebben, werd art. 12 in het leven geroepen: als het "subjectieve" (d.w.z. individuele) sluitstuk op de verdeelsystematiek van de Financiële Verhoudingswet. De verwachting was dan ook -in de beginjaren- dat een verbeterd verdeelstelsel en de nodige verfijningen het beroep op artikel 12 in de loop der jaren zouden kunnen terugdringen; en dat is -in die eerste jaren- ook gebeurd (zie ook tabel 2 in hoofdstuk 2 van deze achtergrondstudie).

In de loop der tijd heeft het bestaan van artikel 12 gaandeweg echter ook geleid tot een verbreding van de reikwijdte van die regeling. Artikel 12 is de facto ook andere functies gaan vervullen. Voordat we de werking van art. 12 aan nadere beschouwing zullen onderwerpen, is het nuttig de huidige functies daarvan enigszins te typeren.¹⁶ Het meest relevant zijn de volgende:

1. Artikel 12 is blijven functioneren als vangnet voor de oplossing van aperte verdeelfouten bij de toekenning van middelen uit het Gemeentefonds in individuele gevallen. Als de verdeling van de middelen uit het Gemeentefonds tekortschiet en zulks is daadwerkelijk toe te schrijven aan een in dat geval ontoereikende werking van de verdeelsystematiek, kan art. 12 worden gebruikt om de verdeling te corrigeren. De beoordeling van wat in dit geval als "ontoereikend" (of zelfs als onrechtvaardig) moet worden beschouwd, laat een zekere ruimte voor specifieke (subjectieve) oordeelsvorming. Subjectiviteit wordt dan met algemene beleidslijnen tot een minimum teruggebracht.
2. Het artikel 12 is daarnaast gaan functioneren als ware die voorziening een collectieve WA-verzekering van gemeenten: een verzekering tegen de financiële risico's van onvoldoende behoedzaam eigen beleid van gemeenten. In het geval de gemeente, ook door eigen verwijtbaar

¹⁶ Van Zaaen: De toekomst van artikel 12 in de financiële verhouding Rijk - gemeenten, in Bestuurswetenschappen, 1994, nr. 3, blz. 204 - 211.

beleid, in de problemen verzeild raakt, kan via artikel 12 met behulp van saneringsbijdragen soelaas worden geboden. Met het "WA- verzekeringskarakter" van artikel 12 sluipen wel de risico's van "moral hazard" binnen: d.w.z. het risico van onvoldoende preventief gedrag aan de kant van de gemeenten.

3. Artikel 12 heeft gaande weg bovendien het karakter gekregen van een onderlinge molestverzekering: een waarborg om de financiële gevolgen te kunnen opvangen van handelingen van andere overheden (rijk en provincies). Daarmee wordt artikel 12 ook het sluitstuk op de financiële verhouding met de gemeenten in de meest ruime zin (inclusief het domein van de specifieke uitkeringen). Het risico hier is dat deze functie de afwentelingsmogelijkheden van de kant van die andere overheden doet toenemen, terwijl het ook de risicogeneidheid van de kant van de gemeenten in de contacten met hogere overheden kan doen toenemen.

De reikwijdte van artikel 12 die dus ten opzichte van de oorspronkelijke doelstellingen gaande weg toegenomen, maakt ook dat de speelruimte rond het beroep op en het aanbod van de mogelijkheden van artikel 12 is vergroot.

De vraag is of artikel 12 daarmee niet gaandeweg (te veel) is veranderd; veranderd van het "sluitstuk" van een zoveel mogelijk geobjectiveerd financieel stelsel, dat het in oorsprong beoogde te zijn, in een met name "ongevallen- en molestverzekering" die (individuele) gemeenten, het rijk en de provincies gezamenlijk (te veel) vrijwaart van de financiële gevolgen van het eigen beleid en de gevolgen daarvan te eenzijdig afwentelt op de collectiviteit van de gemeenten.

1.5. De formele procedure

Het FVB'84 regelt de procedure voor de behandeling van een artikel 12-aanvraag. In deze paragraaf is de zogenaamde "normale procedure" weergegeven. Daarnaast bestaat ook de mogelijkheid voor een "korte procedure" (verkorting termijn afwikkeling) en een "ultra korte procedure" (afwijzing verzoek).

De normale procedure is als volgt (zie ook het schema in bijlage 4). Een artikel 12-gemeente dient een verzoek voor een aanvullende bijdrage in vóór 1 december voorafgaande aan het jaar waarop de aanvraag betrekking heeft. Gedeputeerde staten maakt een verslag op vóór 15 februari. Onderdeel van het verslag is onder andere een beschrijving van de maatregelen die gedeputeerde staten genomen hebben om het evenwicht in de begroting van de gemeente te behouden dan wel te herstellen. Verder betreft het met name de verstrekking van gegevens teneinde een beoordeling van de financiële positie van de verzoekende gemeente mogelijk te maken. Wanneer sprake is van een nieuw geval vindt vóór 1 april door de Inspectie Financiën Lagere Overheden (hierna: IFLO) een verkennend onderzoek plaats om te bepalen of er bijzondere voorschriften aan de gemeente moeten worden opgelegd. Uiterlijk 1 december moet het IFLO-rapport zijn opgemaakt. Het rapport wordt voor advies voorgelegd aan gedeputeerde staten en de Raad voor de gemeentefinanciën (hierna: Rgf). De gemeente wordt tegelijkertijd in de gelegenheid gesteld een verweerschrift in te dienen. Uiterlijk 25 januari van het daaropvolgende jaar moeten het advies van gedeputeerde staten en het verweerschrift van de molestgemeente beschikbaar zijn. Ondertussen vindt een tripartite-overleg plaats tussen de (ambtelijke) fondsbeheerders en het secretariaat van de Rgf. Het advies van de Rgf moet uiterlijk 1 april beschikbaar zijn. Hierna nemen de beheerders van het Gemeentefonds een beslissing. Uiterlijk 1 juni wordt de beschikking geslagen.

1.6. Ontwikkelingen in de artikel 12-regeling en het -beleid

In deze paragraaf worden de beleidsmatige ontwikkelingen geschetst die zich in de loop der jaren op het gebied van artikel 12 hebben voorgedaan. In hoofdstuk 2 wordt aan de hand van

cijfermatige ontwikkelingen met betrekking tot de omvang van het beroep op artikel 12 gezocht naar mogelijke verklaringen voor dit beroep. Hierbij wordt in belangrijke mate teruggegrepen op deze paragraaf.

FVW'60

Artikel 12 is voor het eerst opgenomen in de Financiële-Verhoudingswet van 1960 (FVW'60). Pas vanaf 1967 is het beleid echter daadwerkelijk van start gegaan. In deze beginperiode werd vaak een beroep op het artikel gedaan, hoewel dit niet de bedoeling was (ca. 150 gemeenten). Het artikel werd gezien als een subjectief (lees: rekening houdend met specifieke financiële positie) sluitstuk van een overigens zoveel mogelijk geobjectiveerd verdeelstelsel. Correcties in het kader van de aanvullende bijdrage/uitkering moesten zoveel mogelijk worden voorkomen door het gebruikmaken van andere correctiemogelijkheden, zoals het invoeren en bijstellen van verfijningen in het verdeelstelsel en het vergroten van het belastinggebied.

Gedurende de eerste jaren na de invoering is er voortdurende twijfel geweest over de reikwijdte en de omvang van de toepassing van artikel 12. Deze onduidelijkheid werd pregnanter doordat de uitbreiding van het belastinggebied en het aanbrengen van verfijningen in het verdeelsysteem langzamer werd geïntroduceerd dan de bedoeling was. De eerste periode van het artikel 12-beleid was er duidelijk een van aftasten. In een overleg met de Vaste Kamercommissie van 2 juli 1970 maakt de minister bekend dat het overleggen aan de leden van de commissie van normen die door de inspecteurs werden gehanteerd bij het toekennen van steun niet mogelijk was, om de doodeenvoudige reden dat die normen nog niet bestonden.

Bij circulaire van 14 juli 1972 maakt de minister van Binnenlandse Zaken bekend dat de aanvullende bijdrage moest worden gezien als een individuele correctie op de gemeentefondsuitkeringen wegens het tekortschieten van de algemene middelen voor een bepaalde gemeente.

Vanaf het begin van de toepassing van het artikel-12-beleid is de hoogte van de aanvullende steun begrensd door twee bedragen, namelijk het bedrag van het tekort en de som van de structureel versturende factoren. De laagste van die twee bedragen was de bovengrens van de te verlenen steun.

Deze lijn is tot ongeveer 1976 redelijk strak vastgehouden, zij het dat al eerder onder de naam overbruggingsbijdragen al enige uitzonderingen op die regel zijn toegepast (zie Havermans blz. 217).¹⁷

Toen omstreeks 1976 de eerste gemeenten na een volledige cyclus van drie jaar aanvullende bijdragen, gevolgd door een aanvullende uitkering gedurende enige jaren, wederom een verzoek om aanvullende bijdrage deden, werden de betrokkenen bij de uitvoering van het artikel 12-beleid geconfronteerd met gemeenten die ondanks alles nog steeds een begrotingstekort hadden dat lag boven de som van de structureel versturende factoren. Ook bleek dat tijdens de voorafgaande aanvullende uitkeringsperiode dikwijls nieuwe oude tekorten waren ontstaan.

Kortom de sanering van budgettaire positie van de desbetreffende gemeenten was niet altijd geslaagd.

Het dilemma waarvoor men toen stond werd als volgt door de Rgf in het advies over de aanvullende bijdrage 1976 aan de gemeente Warffum verwoord: "De door de raad voorgestane sanering van de gemeentelijke financiën kan geen slechtere dienst worden bewezen dan door thans te adviseren geen aanvullende steun voor 1976 toe te kennen. Daarmede zou het bedrag van de oude tekorten fors oplopen en de dekking daarvan voor nieuwe saneringsproblemen zorgen.

¹⁷ Proefschrift van Havermans, A.J.E., Artikel 12-gemeenten, De werking van de Financiële Verhoudingswet 1960 onderzocht vanuit de toepassing van artikel 12 van die wet, 1984.

De Rgf is zich ervan bewust dat dit argument in alle gevallen opgeld doet en daardoor aan kracht verliest. Niettemin meent hij dat in dit geval de structurele artikel 12-gemeente de ruimte in de tijd, om saneringsmaatregelen door te voeren, moet worden geboden. De raad adviseert u derhalve aan de gemeente Warffum over het jaar 1976 een aanvullende bijdrage toe te kennen, groot f. 230.000,=, zulks geheel onder de titel van saneringsbijdrage".

Naar aanleiding van die gemeente is op dat moment de saneringsbijdrage ontstaan en is tot op dit moment een niet meer weg te denken onderdeel van het artikel 12 beleid gebleven. Uit de tekst van het aangehaalde advies maar ook uit de circulaire van 1984 (paragraaf 2.1.3) blijkt dat het in de bedoeling lag slechts in uitzonderingsgevallen een saneringsbijdrage te verlenen. In de loop van de tijd is de uitzondering steeds meer regel geworden. Zie ook bijlage 8 waarin een overzicht is opgenomen van verleende aanvullende bijdragen en de daarin voorkomende saneringsbijdragen. In de circulaire van 1994 wordt over de saneringsbijdrage het volgende opgemerkt: "Indien het relevante tekort slechts gedeeltelijk of in het geheel niet belegd kan worden met erkende versturende factoren kan een saneringsbijdrage worden voorgesteld". De volgende factoren hebben er toe bijgedragen dat op dat moment het verschijnsel saneringsbijdrage is ontstaan:

- Omstreeks die tijd is het beleid ingezet om het aantal te accepteren structureel versturende factoren te saneren. Tot die tijd werd alles wat bijzonder voor een gemeente was als zodanig geaccepteerd. Van het hebben van een schelpenmuseum tot het hebben van een onrendabele visafslag. Daarmee werd meestal het hele tekort verklaard en bestond het probleem dat het tekort hoger was dan de som van de structureel versturende factoren niet of nauwelijks. De noodzaak om saneringsbijdragen te gaan geven is dan ook voor een belangrijk deel toe te schrijven aan een herdefiniëring van een cruciaal begrip in de toepassing van het artikel 12-beleid;
- Omstreeks die tijd was het gemeentelijk belastinggebied nog in ontwikkeling. In dat jaar hadden bijvoorbeeld nog lang niet alle gemeenten de ozb ingevoerd. De belastingopbrengst was absoluut en relatief gering.
- In die tijd bestond in het kader van de inflatiebestrijding een stringent prijsbeheersingsbeleid dat ook een uitstraling had het beleid ten aanzien van de goedkeuring van de gemeentelijke belastingverordeningen. Tariefsaanpassingen moesten door Binnenlandse Zaken worden goedgekeurd. Hoewel artikel 12-gemeenten in het algemeen geen problemen hadden om tariefsverhogingen van de belasting goedgekeurd te krijgen, bestond er binnen de overheid wel een grote terughoudendheid om forse belastingverhogingen te propageren;
- Evenals de derde factor is ook de vierde factor te herleiden tot de toen meer heersende opvatting dat de gemeentelijke uitgaven nauwelijks neerwaarts flexibel waren (zie hiervoor Havermans blz. 218). Dit gebrek aan flexibiliteit kwam vooral voor bij kleine gemeenten met een klein budget.

In 1973 is de mogelijkheid voor gemeenten geïntroduceerd om onroerendgoedbelasting (ogb) te heffen. In beginsel werd de ogb vooral gezien als middel om bepaalde voorzieningen tot stand te brengen (vrije zoom) en niet zozeer als middel om tekorten op te vangen (bufferfunctie). Maar later werd de bufferfunctie meer gemeengoed. Ook het aantal verfijningen werd verder opgevoerd.

In de circulaire van 2 juli 1976 werd meer structuur aangebracht in de procedure. Het artikel 12-beleid werd strenger. Niet iedere (verdeel)stoornis werd meer gehonoreerd. Havermans schetst de ontstane situatie als volgt:

"Nadat het verdeelsysteem was verbeterd, verfijningen talrijker waren geworden en het eigen belastinggebied een grotere rol was gaan spelen, werd de toepassing van artikel 12 stringenter. In het bijzonder na 1976 geeft de toen ingrijpend gewijzigde procedure geen werkelijke problemen meer, hetgeen ook bleek uit de enquête onder de desbetreffende gemeentebesturen. Gesproken kan worden van een steeds betere en in het algemeen thans uniforme toepassing van de regels betreffende oude tekorten, noodzakelijke uitgaven, onderlinge vergelijking, de beoordeling van het voorzieningenpeil, het toestaan van nieuwe uitgaven, de aftrek van meevallers, het opleggen van

bijzondere voorschriften, de saneringsbijdragen en de kortingen". In dezelfde passage merkt hij overigens op dat "het ontbreken van normen voor de objectivering van de behoeften van gemeenten in relatie tot criteria voor het voorzieningenpeil" nog steeds als probleem wordt ervaren.

Havermans vermeldt verder dat het overgrote deel van de artikel 12-gemeenten niet of maar gedeeltelijk door eigen beleid in de tekort-situatie is beland. In sommige gevallen is artikel 12 gebruikt als zijnde de enige mogelijkheid voor steun, maar eigenlijk was een andere methode meer te prefereren. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de aanvraag van de gemeente Roozenburg waar de structurele artikel 12-gemeente door een grenswijziging zijn inkomsten met 5 miljoen per jaar zag afnemen en dit bewust niet bij de Grenswijzigingswet is geregeld. Uitgaande van de functies van artikel 12, die Van Zaal onderscheid, zou dit als een molestgeval kunnen worden gekenschetst.

FVW'84

Bij de introductie van de FVW'84 wordt het beleid opnieuw strenger aangezet. De gedachte hierbij was dat het artikel 12-beleid nu meer concretere vormen had gekregen. Op de achtergrond speelde mee dat men wilde voorkomen dat gemeenten artikel 12 zouden kunnen gaan gebruiken om aan de bezuinigingen, die hun intrede deden, te ontkomen.

Een trend die in de jaren tachtig is ingezet is dat de handelwijze van de verschillende inspecteurs meer op elkaar afgestemd wordt (o.a. door een interne handleiding). Dit was tevens nodig geworden doordat de IFLO-rapporten meer openbaar werden. In eerste instantie had dit alleen betrekking op inzage door de structurele artikel 12-gemeente die het betreft, maar onder de Wet Openbaar Bestuur is het gehele rapport (passief) openbaar geworden. De doorzichtigheid voor gemeenten werd hierdoor vergroot en mogelijk hiermee ook het calculerend gedrag.

Vanaf 1984 is het aantal structureel versturende factoren en verdeelstoornissen sterk uitgedund. Wel is de versturende factor vaak groter van omvang geworden maar dit hield soms ook verband met de omvang van de betreffende gemeente.

In de jaren tachtig zijn ook de toelatingsnormen aangescherpt (zie tabel 1). Er kwamen minimumnormen o.a. voor het belastingpakket. Van 1984 tot en met 1989 bleef de norm nagenoeg constant (ca. 250 gulden per woonruimte).

Jaren negentig

Vanaf 1990 is een aanzienlijke toename van de minimumnorm te zien, in 1995 voor het eerst boven het landelijk gemiddelde. Voor 1996 is een minimumnorm van 600 per woonruimte bepaald die aanzienlijk boven het landelijk gemiddelde zal uitkomen. In tabel 1 wordt de ontwikkeling in de hoogte van de belastingnorm weergegeven en afgezet tegen de gemiddelde ozb-opbrengst in het land.

Tabel 1: Ontwikkeling van de minimumnorm bij artikel 12 voor de ozb en de gemiddelde ozb-opbrengst (bedragen in guldens per woonruimte)*

jaartal	'84	'85	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94	'95
ozb-norm	245	245	250	250	240	240	255	275	295	315	400	500
ozb-gem. **	329	341	341	343	335	341	343	360	377	397	415	434

Bron: Raad voor de gemeentefinanciën

* Tot en met 1987 gold een bedrag per woning. Aangezien het aantal woonruimten groter is dan het aantal woningen zijn de bedragen bijgesteld in '88. De bedragen tot en met '87 zijn daarom niet geheel vergelijkbaar met de bedragen daarna.

** In het belastingpakket van artikel 12 wordt alleen gerekend met de OGB/OZB-opbrengst over woonruimten. De CBS-gegevens omvatten de opbrengst over niet-woonruimten. Voor het procentuele aandeel van niet-woonruimten is met een schattingspercentage van 30% gerekend.

In de minimum-norm voor artikel 12 wordt ervan uitgegaan dat de kosten voor reiniging en riolering 100% worden gedekt. In het land is dit echter niet het geval. De norm voor artikel 12 valt daardoor zwaarder uit. De ozb-cijfers van het CBS zouden voor een volledige vergelijkbaarheid moeten worden geschoond voor deze onderdekking, doch deze cijfers zijn alleen van de laatste jaren bekend. Voor de jaren 1993 t/m 1995 zouden de gemiddelde ozb-bedragen in het land daardoor met ca. 10% afnemen.

In 1994 is een nieuwe artikel 12-circulaire verschenen. Hierin is, behalve de verhoging van de ozb-norm, melding gemaakt van de trend die is ontstaan: "om bij de behandeling van artikel 12-gemeenten vanaf het begin te werken aan het op verantwoorde wijze weer zo snel mogelijk op eigen financiële benen kunnen staan van de gemeente". Dit komt er in de huidige praktijk op neer dat ook gemeenten waarbij tekorten volledig worden gedekt door erkende versturende factoren op een gegeven moment zonder steun verder moeten.

In 1994 is de nieuwe Gemeentewet in werking getreden. Van belang voor artikel 12 is daarbij dat het toezichtsregime door provincies is gewijzigd. In plaats van preventief toezicht door de provincie geldt thans het repressief toezicht. Alleen in geval er sprake is van een niet-sluitende meerjarenbegroting van een gemeente wordt preventief toezicht toegepast, hetgeen betekent dat artikel 12-gemeenten onder preventief toezicht vallen. Daarnaast is via de Invoeringswet Gemeentewet het FVB'84 uitgebreid. De rol van de provincie als toezichthouder is nog eens benadrukt ten aanzien van de verslaglegging over artikel 12-gemeenten. Tevens is van belang dat in de nieuwe Gemeentewet een herformulering van eisen en criteria op het terrein van de financiën heeft plaatsgevonden.

In hoeverre deze ontwikkelingen van invloed zijn op het beroep op artikel 12 is nu nog niet te zeggen.

HOOFDSTUK 2 ONTWIKKELINGEN IN HET BEROEP OP ARTIKEL 12

2.1. Inleiding

In deze paragraaf komen de ontwikkelingen in het beroep op artikel 12 aan de orde, waarbij tevens wordt gezocht naar verklaringen voor deze ontwikkelingen. De ontwikkelingen in het beroep op artikel 12 zijn niet altijd even herkenbaar. In de eerste plaats is de snelheid waarmee een bepaalde ontwikkeling in de budgettaire positie doorwerkt en daardoor in de aanvullende steun niet voor iedere gemeente gelijk. In de tweede plaats is er zelden sprake van een geïsoleerde ontwikkeling. Veelal leidt een bepaald financieel probleem tot verdringingseffecten op andere onderdelen van de begroting.

Gepoogd wordt om de ontwikkelingen in het beroep op artikel 12 te koppelen aan relevante ontwikkelingen in de omgeving van artikel 12. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan ontwikkelingen op het gebied van de financiële verhouding, i.c. wijzigingen in omvang en verdeling van het Gemeentefonds en in de eigen inkomsten. Vanuit de cijfers wordt in dit hoofdstuk geprobeerd verklaringen te vinden voor het beroep op artikel 12.

2.2. Aantal en spreiding artikel 12-gevallen

Het beroep op artikel 12 is sinds de eerste gevallen zich voordeden sterk afgenomen. Tabel 2 geeft een overzicht van de ontwikkeling in het aantal artikel 12-gevallen vanaf het begin (1967) tot en met heden.

Tabel 2: Ontwikkeling van het aantal artikel 12-gemeenten (excl. Amsterdam)

jaar	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
aantal	143	159	159	151	154	155	149	136	116	101	84	72	59	52	39
jaar	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	
aantal	35	31	28	26	26	24	27	22	17	19	22	23	23	22	

Bron: IFLO

Uit de tabel blijkt dat in de beginjaren het beroep op artikel 12 omvangrijk was. Vanaf 1972 is een fors dalende tendens waarneembaar tot midden jaren tachtig. Vanaf dat moment stabiliseert zich het aantal artikel 12-gemeenten rond de 25 gevallen.

Verdeling van de algemene uitkering

Een belangrijke verklaring voor deze ontwikkelingen kan gevonden worden in de veranderingen op het terrein van de financiële verhouding. De verdeling van de algemene uitkering was in eerste instantie simpel en grofmazig; er waren geen verfijningen. Daarnaast ging de invoering van de FVW'60 gepaard met een zeer ruimhartige overgangsregeling in de vorm van aflopende garantie-uitkeringen aan gemeenten. Door de verwachting dat nieuwe verfijningen zouden worden geïntroduceerd en dus de wegvallende garantie-uitkeringen wel gecompenseerd zouden worden, speelden de gemeenten niet of onvoldoende in op de dalende garantie-uitkering. Daarnaast waren de gemeenten onvoldoende ingesteld op het nieuwe verdeelsysteem, dat niet meer van subjectieve bijdragen uitging. De oploep in het aantal artikel 12-gemeenten in de beginjaren kan verklaard worden vanuit het feit dat de aflopende garantie-uitkering steeds zwaarder ging wegen.

Vanaf 1972 kwamen geleidelijk de eerste verfijningen van het verdeelstelsel tot stand. Geleidelijk gingen de verfijningen hun vruchten afwerpen. Genoemd kunnen worden de verfijning historische kernen (1973), bodemgesteldheid (1975) en sociale structuur (1976).

Een volgend belangrijk ijkpunt is de totstandkoming van de FVW'84. Opvallend is dat de FVW'84 geen zichtbare sporen heeft achtergelaten in het aantal artikel 12 gemeenten. Dit is onder andere te danken aan de zeer geleidelijke invoering van die wet, een tienjarige overgangstermijn. Vanaf het begin is daarnaast duidelijk gemaakt dat de herverdeeldeffecten als gevolg van het nieuwe verdeelstelsel nooit tot artikel 12-steun zouden kunnen leiden.

Bovendien is met de totstandkoming van de FVW'84 een aantal verdeelstoornissen opgelost. Thans ligt het ontwerp van een nieuwe financiële-verhoudingswet bijna gereed voor verzending naar de Tweede Kamer. Als uitgangspunt voor de nieuwe verdeling is gekozen voor een kosten-georiënteerd verdeelstelsel. De vraag hierbij is wat het effect van de nieuwe verdeling op het aantal artikel 12-gevallen zal zijn. Tentatieve berekeningen van de Rgf wijzen uit dat, onder bepaalde veronderstellingen (o.a. gebruik cijfers 1992), van de artikel 12-gevallen in 1992 bijna de helft zou verdwijnen. Daartegenover zullen mogelijkerwijs ook nieuwe aanvragen van gemeenten zich aandienen.

Omvang van de algemene uitkering

Hoewel het effect van grotere of kleinere mutaties op de omvang van de algemene uitkering beperkt is, kan de daling van het aantal artikel-12 gemeenten in het midden van de jaren '70 voor een deel worden toegeschreven aan de extra accressen die in het kader van de zogenaamde investeringsimpulsen zijn toegestaan. Het ging toen om grote bedragen. Alle gemeenten, ook artikel 12 gemeenten, waren met behulp van die extra accressen in staat achterstanden in het voorzieningenniveau weg te werken. Opvallend is toen in het begin van de jaren tachtig de grote ombuigingen hun intrede deden dit geen effecten heeft gehad op het aantal artikel 12 gemeenten. Hier speelt de introductie van minimumnormen voor het belastingniveau een rol. Mogelijk heeft ook een rol gespeeld dat vroegtijdig aan de gemeenten kenbaar is gemaakt dat geen enkele structurele artikel 12-gemeente de effecten van algemene ombuigingen op de collectiviteit van de gemeenten mocht afwentelen.

Meer recent spelen op het terrein van de omvang van de algemene uitkering een aantal andere belangrijke ontwikkelingen. Zo neemt de omvang van het Gemeentefonds thans fors toe als gevolg van omvangrijke decentralisatie-operaties. Te noemen zijn de decentralisatie van het wegenbeheer en de gehandicaptenvoorzieningen, en in de toekomst de decentralisatie van de onderwijshuisvesting en de toeslagen in het kader van de herinrichting van de Algemene Bijstandswet (ABW). Voor wat betreft het effect op artikel 12 zijn twee richtingen denkbaar. Enerzijds zou het financiële draagvlak van gemeenten als gevolg van de decentralisatie-operaties groter kunnen worden, omdat meer beleidsvrijheid ontstaat. Anderzijds nemen de risico's voor gemeenten flink toe waar sprake is van open-einde-regelingen. De effecten van de decentralisatie-operaties op het artikel 12-beroep is op dit moment moeilijk in te schatten.

Uitbreiding belastinggebied

De gemeenten hebben in 1971 een uitbreiding van het belastinggebied gekregen in de vorm van de onroerend-goedbelasting (ogb, nu ozb). Voor die tijd zaten veel gemeenten aan hun wettelijke limiet. De ogb is geleidelijk ingevoerd - de laatste gemeente voerde haar pas eind jaren '70 in - en het effect op het aantal artikel 12-gemeenten is dan ook geleidelijk zichtbaar geworden. Met de ogb konden de gemeenten beter worden aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid.

Minimum norm voor het belastingniveau

De *minimumnorm* voor het belastingniveau maakt onderdeel uit van de toelatingseisen die de beheerders van het Gemeentefonds jaarlijks vaststellen voor gemeenten om in aanmerking voor artikel 12 te kunnen komen. De introductie van de norm is, zoals eerder gememoreerd, mede gebruikt om afwenteling van rijksombuigingen op andere gemeenten te voorkomen. De belastingnorm is jarenlang gematigd geweest in die zin dat de norm ongeveer op of onder het gemiddelde niveau lag. Gedurende de laatste paar jaar is het beleid de norm (ruim) boven het gemiddelde te houden (zie ook tabel 1 in hoofdstuk 1 van deze achtergrondstudie). Dat heeft waarschijnlijk een aantal gemeenten ertoe bewogen geen beroep te doen op artikel 12.

Gemeentelijke herindelingen

Een andere factor voor de verklaring van het beroep op artikel 12 betreft het proces van gemeentelijke herindelingen. De gemeentelijke herindelingen hebben tot belangrijke effecten geleid voor het aantal artikel 12-gemeenten. Uit tabel 2 blijkt dat met name in Zeeland (1969), Limburg (1980) en Groningen (1990) aanzienlijke dalingen optraden in het aantal artikel 12-gemeenten. Overigens blijkt dat in Groningen de positieve effecten van de gemeentelijke herindelingen weer voor een deel teniet worden gedaan door andere factoren zoals de slechte sociale structuur. Er kunnen bij het herindelingsproces verschillende effecten worden onderscheiden. Het eerste effect is zuiver cijfermatig. Wanneer twee artikel 12-gemeenten worden samengevoegd verdwijnt er automatisch één.

Het tweede effect is dat door samenvoeging (met een financieel gezonde gemeente) de financiële positie per saldo verbetert (vanuit het perspectief van de artikel 12-gemeente). Hier speelt bovendien het feit een rol dat in het huidige stelsel de uitkering per eenheid (inwoner, woonruimte) hoger wordt naarmate de gemeente groter is. Dit laatste is overigens ook bij herindelingen waarbij geen artikel 12-gemeente betrokken is, van belang. Door samenvoeging van kleine gemeenten wordt niet alleen het financiële weerstandsvermogen verbeterd maar wordt tevens de kennis en de expertise in het ambtelijk apparaat vergroot. Dit veronderstelt dat er een bepaald minimum-draagvlak (omvang gemeente) nodig is om een verantwoord financieel beleid te kunnen voeren.

Externe omstandigheden

Een andere verklaring voor het beroep op artikel 12 kan worden gevonden in externe omstandigheden die van invloed zijn op het kostenniveau van gemeenten. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen omstandigheden die een landelijk karakter hebben en dus van invloed zijn op alle gemeenten en omstandigheden die een meer regionaal of lokaal karakter hebben.

Een voorbeeld van een ontwikkeling met een landelijk karakter is de wijziging van de bekostiging van bepaalde dure voorzieningen. De kosten voor verpleging werden bijvoorbeeld overgeheveld naar de AWBZ, terwijl het aandeel van de gemeenten in de kosten van de bijstand van 20 naar 10% daalde. Dit heeft er mede toe geleid dat in het begin van de jaren '70 het aantal artikel 12 gemeenten daalde. Door de recessie in begin jaren 80 werden de gemeenten geconfronteerd met de gevolgen van de oplopende werkloosheid, dit in combinatie met het wegvallen van gehele bedrijfstakken, zoals de mijnbouw (Limburg begin jaren 70) en de textiel (Twente begin jaren '80); beide zijn voorbeelden van regionale, externe omstandigheden.

In hoeverre lokale, externe omstandigheden een rol hebben gespeeld kan uit de tabel niet worden opgemaakt. Hiervoor zij verwezen naar het volgende hoofdstuk (3) waarin een aantal casussen aan de orde komt, die onder andere op dit punt ingaan.

Andere mogelijke verklaringen die van invloed kunnen zijn op het beroep op artikel 12 zijn wat minder grijpbaar. Gedacht kan worden aan de wijze waarop de provincie het toezicht heeft

uitgeoefend, het proces van toelating en behandeling van de artikel 12-aanvraag en de rol die de diverse actoren in het proces hebben gespeeld. Deze komen eveneens in het volgende hoofdstuk aan de orde.

2.3. Omvang van de artikel 12-bijdragen

Voor het inzicht in het beroep op artikel 12 is niet alleen het aantal gevallen van belang maar ook de omvang van de bedragen. In tabel 3 is aangegeven hoe de omvang van de bedragen zich vanaf 1981 heeft ontwikkeld, mede in het licht van de ontwikkeling van de algemene uitkering.

Tabel 3: Beslag van het beroep op artikel 12 op de Algemene Uitkering
(excl. Amsterdam, ICL Lelystad; bedragen in miljoenen)*

Uitkerings- jaar	Totaalbe- drag beroep op artikel 12	Algemene uitkering	Totaalbedrag beroep op artikel 12 in % van Algemene uitke- ring
1981	59,7	11.508,0	0,52
1982	57,9	12.244,8	0,47
1983	51,9	12.315,3	0,42
1984	64,2	12.141,2	0,53
1985	69,7	12.070,6	0,58
1986	72,8	11.971,1	0,61
1987	21,4	12.153,5	0,18
1988	61,8	12.206,5	0,51
1989	72,9	12.514,6	0,58
1990	99,8	13.789,4	0,72
1991	107,0	14.559,8	0,73
1992	131,3	15.234,4	0,86
1993	133,0	16.262,3	0,82
1994	134,7	17.102,2	0,79

Bron: Ministerie van Financiën, directie Financiën Publiekrechtelijke Lichamen

*) De totaalbedragen zijn exclusief de verleende bijdragen aan Amsterdam voor oude stadsvernieuwingstekorten die variëren van ruim 137 miljoen in 1981 tot 205 miljoen in 1994. Tevens is de bijdrage aan Lelystad in het kader van de Interdepartementale Commissie Lelystad (ICL) niet in dit overzicht opgenomen. Deze bijdrage varieert tussen 29,8 miljoen in 1987 en 24,6 miljoen in 1994. Alle bijdragen zijn niet rechtstreeks uit het Gf bekostigd. De gemeente Den Haag ontving in de periode 1992 t/m 1994 jaarlijks 35 miljoen buiten het Gf om op voorwaarde dat zij géén artikel 12-steun zou aanvragen.

Tabel 3 geeft aan dat nominaal gezien er in de periode 1981 tot en met 1994 sprake is van een uitgavenverdubbeling. Het relatieve beslag van artikel 12 op de algemene uitkering vertoont een wisselender beeld. Vanaf 1987 tot en met 1992 laat zich een stijgende tendens zien, terwijl zich vanaf 1993 een lichte daling lijkt in te zetten.

In vergelijking met de dalende ontwikkeling bij het aantal artikel 12-gevallen vanaf 1988 tot en met 1990 is de stijging in de omvang van de artikel 12-bedragen opmerkelijk (tabel 4).

Een verklaring voor de relatief hogere bedragen kan liggen in het feit dat er bij gemeenten meer en meer gebruik wordt gemaakt van onderhoudsplannen. De kosten van achterstallig onderhoud

komen hierdoor pregnanter naar voren. Het excessieve gedeelte van deze vorm van geactiveerde tekorten wordt betrokken bij de afweging van de inspecteur.

Tevens kan een gedeeltelijke verklaring worden gevonden in de toename van de omvang van de steun per gemeente. Dit heeft o.a. te maken met het feit dat relatief meer grote gemeenten (waaronder Utrecht) met succes een beroep doen op artikel 12. Dit blijkt uit de volgende tabel, waarin het aantal artikel 12-gemeenten is ingedeeld naar groottegroep. Tevens bestaat het vermoeden dat sommige gemeenten hun aanvraag langer hebben uitgesteld dan wenselijk was. Hierdoor is de problematiek ernstiger geworden.

Overigens wordt er op gewezen dat de totaal verleende artikel 12-steun ook wellicht hoger had kunnen uitvallen. Hierbij kan gedacht worden aan de steun die de structurele artikel 12-structurele artikel 12-gemeente Den Haag van het kabinet heeft ontvangen in drie jaarlijkse tranches van f 35 miljoen in de jaren 1992 tot en met 1994. Dit op voorwaarde dat geen artikel 12 zou worden aangevraagd. Deze bijdrage is buiten het Gf om ten laste van de rijksbegroting bekostigd.

Tabel 4: Aantal artikel 12-gemeenten uitgedrukt in aantal gemeenten per grootte groep (excl. Amsterdam)

jaar	0-10.000 inwoners			10.000 - 50.000 inw.			50.000 - 100.000 inw.			> 10.000 inwoners			alle gemeenten		
	art. 12	alle	perc	art. 12	alle	perc	art. 12	alle	perc	art. 12	alle	perc	art. 12	alle	perc
1984	17	389	4,4	5	309	1,6	3	34	8,8	3	17	17,6	28	749	3,7
1985	13	377	3,5	4	313	1,3	6	34	17,6	3	17	17,6	26	741	3,5
1986	13	347	3,7	4	313	1,3	6	35	17,1	3	17	17,6	26	714	3,6
1987	11	346	3,2	5	315	1,6	5	36	13,9	3	17	17,6	24	714	3,4
1988	13	344	3,8	5	317	1,6	6	36	16,7	3	17	17,6	27	714	3,8
1989	9	327	2,8	6	322	1,9	5	36	13,9	2	17	11,8	22	702	3,1
1990	3	285	1,1	6	334	1,8	6	36	16,7	2	17	11,8	17	672	2,5
1991	3	251	1,2	7	342	2	7	36	19,4	2	18	11,1	19	647	2,9
1992	3	250	1,2	10	342	2,9	7	35	20	2	20	10	22	647	3,4
1993	3	243	1,2	12	348	3,4	7	35	20	1	20	5	23	646	3,6
1994	3	229	1,3	11	351	3,1	8	36	22,2	1	20	5	23	636	3,6
1995	3	222	1,4	10	342	2,9	7	28	25,0	2	19	10,5	22	611	3,6

*) het betreft hier uiteindelijk gehonoreerde artikel 12-aanvragen. Gemeenten die hun aanvraag hebben ingetrokken of uiteindelijk niet zijn toegelaten zijn niet in deze tabel opgenomen. Tevens is A'dam niet opgenomen vanwege de specifieke status.

In tabel 4 valt op dat het aantal artikel 12-gemeenten in de groottegroep < 10.000 inwoners sterk is afgenomen. Enerzijds kan dit worden verklaard doordat het aantal artikel 12-gemeenten in de groep dat bij een herindeling betrokken is geweest relatief groter was dan het aantal herindelingen in de groep als geheel. Anderzijds speelt wellicht een rol dat de kleine gemeenten onder de FVW'84 wat betreft de achteruitgang zijn ontzien in relatie tot de oorspronkelijk beoogde verdeling van de

FVW'84. Het verdeelstelsel kan voor deze gemeenten dus gunstiger hebben uitpakkt dan voor gemeenten in de andere groottegroepen.

De groottegroep tussen 50.000-100.000 inwoners laat in de loop der tijd een flinke toename van het aantal artikel 12-gemeenten zien indien 1984 als uitgangsjaar wordt genomen. Nemen we 1985 echter als uitgangspunt dan is de toename een stuk minder. Een mogelijke verklaring voor het stijgende aantal kan liggen in het feit dat er een aantal (oud) groeikernen in deze groep zitten. Na het beëindigen van de groeikernstatus en daarmee het wegvallen van de verfijning leidt dit voor sommige gemeenten tot financiële problemen. Een andere verklaring van deze toename kan worden gevonden in de tekortkomingen van het huidige verdeelstelsel. Er is gebleken dat te weinig compensatie plaats heeft gehad voor sociale en centrumfuncties. Juist in deze groep kan deze tekortkoming zich hebben laten gelden.

In de groottegroep > 100.000 inwoners zien we percentueel weliswaar een flinke afname maar in aantal betreft het slechts een geringe wijziging.

In de tabel in bijlage 9 is een uitsplitsing per provincie gemaakt van het aantal artikel 12-gemeenten. Hoewel hierin een opvallend verschil in aantal artikel 12-gemeenten en de ontwikkeling daarin valt te zien, voert het volgens de werkgroep in dit kader te ver hieraan harde conclusies te verbinden. Daarvoor zal nader onderzoek nodig zijn.

De ontwikkelingen beschreven naar aanleiding van tabel 3 laten zich tevens zien in de bedragen per inwoner. Hierin valt in het algemeen een stijgende lijn te zien. Dit is weergegeven in tabel 5. Overigens moet bij het uitgekeerde bedrag aan artikel 12-steun ook rekening worden gehouden met het feit dat het bedrag per inwoner dat de gemeenten uit de algemene uitkering hebben ontvangen eveneens is toegenomen. In tabel 5 is tevens tot uitdrukking gebracht wat de verschillen in de omvang van de artikel 12-steun zijn tussen verschillende groottegroepen van gemeenten.

Tabel 5: Overzicht toegekend gemiddeld bedrag per inwoner voor artikel 12 per groottegroep (excl. Amsterdam en ICL-bijdrage Lelystad) (betaalmaand augustus 1995)					
Groottegroep (inwoners)	0 - 10.000	10.000 - 50.000	50.000 - 100.000	> 100.000	Landelijk gemiddelde
1984	77	92	46	69	67
1985	75	86	82	56	71
1986	87	63	106	44	76
1987	77	49	78	31	54
1988	126	58	94	36	67
1989	192	112	113	53	91
1990	526	239	119	45	109
1991	401	239	114	63	116
1992	241	230	129	90	134
1993	300	204	138	107	147
1994	315	201	129	90	137

2.4. De nieuwe financiële-verhoudingswet

Naar verwachting treedt per 1997 een nieuwe financiële verhoudingswet in werking. Het voornemen is om het wetsvoorstel eind 1995 aan het parlement voor te leggen. Kern van het wetsvoorstel is een globaal en kostengeoriënteerd verdeelstelsel dat beter dan het huidige aansluit bij de verschillende kostenstructuren van gemeenten. Daarnaast is een noviteit van het nieuwe

stelsel dat rekening wordt gehouden met de mogelijkheid die gemeenten hebben om onroerend-zaakbelasting te verwerven.

Uitgaande van de situatie in 1992 trekt het secretariaat van de Rgf in een interne notitie de conclusie dat als gevolg van het nieuwe verdeelstelsel zo'n 40% van de onderzochte artikel 12-gemeenten zal verdwijnen. Dit percentage zal in ieder geval nog wijzigen als rekening wordt gehouden met de meest actuele gegevens. Daarnaast kan de mogelijkheid van ijking van het wegenbeheer dat momenteel nog in onderzoek is, van invloed zijn omdat een redelijk aantal artikel 12-gemeenten voor deze kosten (een gedeelte van hun) artikel 12-steun ontvangen.

Tegenover de gemeenten die uit het regime van artikel 12 kunnen verdwijnen staan mogelijk ook nieuwe gemeenten. Het concept van de memorie van toelichting van de nieuwe financiële verhoudingswet gaat nog steeds uit van een vangnet: "Het verdeelstelsel kan op enig moment voor een individuele gemeente een onbedoeld slechte aansluiting op de kostenstructuur geven of een gemeente kan - al dan niet als gevolg van eigen handelen - in zodanige financiële problemen geraken dat eigen kracht niet meer toereikend is".

Overigens is in het voorstel ook sprake van een aanscherping van het aanvullende-uitkeringsbeleid. Naast het opnemen in het wetsvoorstel dat een aanmerkelijk tekort een structureel karakter moet hebben, is bovendien een voorziening getroffen waarmee de aanvullende uitkering - in aanvulling op de mogelijkheden die al onder de huidige FVW'84 bestaan - kan worden verminderd indien: "de hoogte van een uitkering aan de gemeente, naar achteraf blijkt, op onjuiste of achterhaalde informatie berust, dan wel wanneer de budgettaire positie van de gemeente aanmerkelijk verbetert als gevolg van omstandigheden waarmee bij de bepaling van de hoogte van de aanvullende uitkering rekening zou zijn gehouden als ze op het moment van bepaling van de aanvullende uitkering bekend zouden zijn geweest".

HOOFDSTUK 3 DE ROL VAN ACTOREN IN HET ARTIKEL 12-PROCES VANUIT DE PRAKTIJK; 5 CASUS

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van een vijftal typische artikel 12-gevallen het gedrag van de verschillende actoren in het artikel 12-proces nader bezien. Het betreft een gemeente met een overwegende saneringsproblematiek (saneringsgemeente A); een geval waarbij de problematiek voornamelijk is veroorzaakt door derden (molestgemeente B); een geval waarbij het verdeelstelsel niet optimaal functioneert (verdeelstoornis-gemeente C); en een structurele artikel 12-gemeente (structurele artikel 12-gemeente D). Ten slotte is ook een grote gemeente onderzocht met een gemengde problematiek (grote artikel 12-gemeente E). Opgemerkt wordt hier nogmaals dat er nauwelijks gemeenten zijn die door één bepaalde oorzaak in de problemen raken. Het betreft hier hoofdkenmerken. De gemeenten worden (zo veel mogelijk) anoniem gepresenteerd. Dit omdat het niet zo zeer gaat om de gevallen op zichzelf, maar meer om de kenmerken en de rol van de actoren binnen het artikel 12-proces. Per actor wordt een korte conclusie over het gedrag getrokken.

Gemeente

De saneringsgemeente A heeft een jarenlange achterstand in het opmaken van haar jaarrekeningen. Daarnaast was er een zeer gebrekkige kredietbewaking. De bezuinigingen werden gevonden in het steeds verder uitstellen van het onderhoud op de infrastructuur en de gemeentelijke eigendommen. De structurele artikel 12-gemeente D maakt de begroting sluitend door zeer ambitieus te ramen. In feite was er slechts sprake van technisch sluitende begrotingen en had de saneringsgemeente A dus eerder een aanvraag op basis van artikel 12 moeten doen. Door de oplopende problematiek is de situatie verslechterd. Pas bij het opmaken van de gemeenterekeningen bleek (te laat) hoe ernstig de financiële positie van de saneringsgemeente A eigenlijk was. Een artikel 12-aanvraag was onafwendbaar.

In het geval van de molestgemeente B constateert de inspecteur eveneens dat er aanleiding was dat eerder een artikel 12-aanvraag zou moeten zijn gedaan. De gemeente heeft verhoudingsgewijs al enige tijd ruim moeten uitgeven aan de verkeersinfrastructuur waardoor andere uitgaven zijn verdrongen. Tijdige aanvraag had een minder ernstige problematiek opgeleverd. De molestgemeente B heeft teveel naar de toekomst verschoven door financieringsmethoden te gebruiken die weliswaar als creatief maar bij stagnerende groei als onverantwoord kunnen worden beschouwd.

Eind jaren tachtig besloot de grote artikel 12-gemeente E een beroep te doen op de artikel 12-status. Dit verzoek kwam niet onverwacht. Al gedurende een aantal jaren presenteerde de gemeente niet sluitende begrotingen. Door de hoge eigen bijdrage aan de stadsvernieuwing, het niet tijdig reageren op kortingen op de algemene uitkering, een te hoog onrendabel investeringsvolume, onvoldoende begrotingsbewaking en het ontbreken van een redelijke reservepositie is de grote artikel 12-gemeente E in deze tekortsituatie verzeild geraakt. In de periode voor de aanvraag zijn de tekorten fors opgelopen. De gemeente had het voornemen de tekorten op termijn weg te werken. De hoop was hierbij gevestigd op een hogere algemene uitkering in het kader van de FVW-1984 en hogere uitkeringen uit het Stadsvernieuwingsfonds. Deze boden de gemeente ten slotte niet datgene waarop men had gerekend.

conclusie:

Uit een aantal casus blijkt dat door het uitstel van de artikel 12-aanvraag de problematiek verslechtert. Hierin valt deze gemeenten een verwijt te maken, ongeacht wat de werkelijk reden is van het financiële probleem. Een prikkel die er voor zorgt dat er tijdig wordt aangevraagd of er voor zorgt dat de problematiek daadwerkelijk zelf wordt opgelost, ontbreekt blijkbaar. Bij het uitstel kan overigens moeilijk worden beoordeeld of de gemeente dit heeft gedaan met het oog op

pot verteren ofdat zij daadwerkelijk de hoop/verwachting had er op eigen kracht uit te kunnen komen.

Provincie

De rol van de provincie bij het uitoefenen van haar toezicht op de saneringsgemeente A is niet erg slagvaardig geweest. Tot daadwerkelijk onthouding van goedkeuring komt men niet. Dit ondanks dat de begrotingen niet reëel sluitend waren. Het feit dat de gemeenterekeningen een flinke achterstand vertoonden is voor de provincie blijkbaar geen reden geweest goedkeuring aan de begroting te onthouden.

Overigens waren de rekeningachterstanden een algemeen voorkomend landelijk probleem. Deze situatie is ondertussen sterk verbeterd. Vele gemeenten hebben hun achterstand in de rekeningen inmiddels ingelopen. De provincies voeren in het algemeen mede als gevolg van de (nieuwe) Gemeentewet nu een stringenter toezichtsregime, daar waar het nodig is.

Ook bij de molestgemeente B heeft het provinciaal toezicht niet optimaal gefunctioneerd volgens de inspecteur. Het betreft hier het ontbreken van initiatief om ten aanzien van de specifieke problemen actie te ondernemen. De provincie wijst echter het rijk aan als veroorzaker van de problematiek en roemt juist de inspanning van de molestgemeente B dat zij zo lang mogelijk heeft geprobeerd zelf de problematiek op te vangen.

De rol van de provincie ten aanzien van de verdeelstoornis-gemeente C is overwegend positief te noemen. De problematiek wordt echter veroorzaakt door een zeer zwakke sociale structuur in de streek rond de gemeente. Een gedeelte van de problematiek is bovendien in zeer korte tijd veroorzaakt. In geval van de structurele artikel 12-gemeente D wordt de provincie geconfronteerd met een eigenlijk gezonde gemeente met een specifieke problematiek. Bij deze gemeente lag het probleem eigenlijk meer buiten de sfeer van de artikel 12-gemeente en de provincie.

Aangezien het provinciaal bestuur steeds meer bedenkingen kreeg tegen het goedkeuren van niet reëel sluitende begrotingen van de grote artikel 12-gemeente E, de achterstanden in onderhoud en beheer van de openbare voorzieningen, alsmede de geringe resterende bezuinigingsmogelijkheden, drong GS erop aan een artikel 12-aanvraag te overwegen. Daarop besloot de gemeente E een artikel 12-aanvraag in te dienen. Daarbij heeft de doorslag gegeven dat de last van de oude tekorten de begroting dermate had ontwricht dat reguliere uitgaven niet konden worden gedaan. De provincie pleit voor een hogere algemene uitkering voor de grote artikel 12-gemeente E en heeft tenslotte een herverdeling bewerkstelligd in samenwerking met de randgemeente

conclusie:

De provincie is in een aantal van deze casussen duidelijk te terughoudend geweest in haar optreden. In ieder geval hadden begrotingen niet moeten worden goedgekeurd en had de provincie meer druk kunnen uitoefenen sneller tot aanvragen van artikel 12-steun over te gaan. De prikkel daartoe ontbreekt blijkbaar. Overigens is onder de nieuwe Gemeentewet de situatie verbeterd. De provincie kan door haar andere taken (los van het toezicht) eveneens een negatieve invloed hebben op de financiële situatie van een gemeente (bijv. door het niet meewerken bij een herindeling).

Fondsbeheerder(s)

Aanvankelijk vindt de (ambtelijke) fondsbeheerder Financiën dat de steun aan noodzakelijk vitale projecten in de molestgemeente B niet ten laste van artikel 12 zou mogen worden gebracht. In de uiteindelijk beschikking wordt dit toch gehonoreerd.

De fondsbeheerders merken in het geval van de grote artikel 12-gemeente E o.a. op dat de financiële ontsparing het gevolg is van niet of niet goed functionerende financieel

beheersmechanismen, maar in het bijzonder van de bovenmatige investeringen ten laste van de algemene middelen in de stadsvernieuwing annex volkshuisvesting. Zij concluderen verder dat de algemene uitkering aan de grote artikel 12-gemeente E relatief gezien adequaat moet worden geacht. Immers, zonder de bovenmatige inspanning in de stadsvernieuwing/ volkshuisvesting, behoort een ruim sluitende begroting tot de mogelijkheden. Wat betreft de ruimtenood ligt er volgens de fondsbeheerders in eerste instantie een taak bij de provincie.

De grote artikel 12-gemeente E heeft samen met de provincie regelmatig overleg gevoerd met de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken. Deze heeft zowel het gemeentebestuur als de provincie gewezen op de eigen verantwoordelijkheden met name ten opzichte van de oude tekorten. Het overleg met Vrom over de stadsvernieuwingsproblematiek heeft ten slotte niet tot het gewenste resultaat geleid voor gemeente E. De fondsbeheerders gaan uiteindelijk in het volgende a.b.-jaar akkoord met een voorstel van de inspecteurs voor aanvullende steun waarbij de oude stadsvernieuwingstekorten toch voor een deel zijn meegenomen. Deze beslissing van de fondsbeheerders was conform het advies van de Rgf.

conclusie:

De fondsbeheerders spreken andere departementen niet snel aan indien molest de oorzaak van (een deel van) het financieel probleem voor een gemeente is. Indien zij dit wel doen vinden ze vaak een gesloten deur. De fondsbeheerders wijzen de gemeente op haar eigen verantwoordelijkheid. Uiteindelijk vergoeden zij toch (een gedeelte van) de door molest veroorzaakte problematiek. Zo vindt afwenteling plaats op het collectief van gemeenten.

Inspecteur

De inspecteur treedt naar de mening van de Rgf in het geval van de saneringsgemeente A onvoldoende streng op tegen uitgaven voor nieuw beleid die voor de artikel 12-aanvraag zijn gedaan. Bij een tijdige artikel 12-aanvraag zouden deze uitgaven niet zijn gehonoreerd.

De inspecteur legt prikkels bij gemeenten die al tot artikel 12 zijn toegelaten. Aan het verlenen van steun worden de nodige voorwaarden verbonden.

In het geval van de saneringsgemeente A moest de gemeente in een sluitende meerjarensaneringsbegroting aangeven wat zij in redelijkheid aan maximale inspanning kan leveren. De volgende voorwaarden werden gesteld aan de steun:

- het extra verhogen van de ogb;
- het inpassen binnen het wegbudget van een gedeelte van het achterstallig onderhoud;
- dat geen nieuw beleid zal worden geaccepteerd, hetgeen inhoudt dat een fors bedrag moest worden geschrapt uit de begroting.

De molestgemeente B zal op den duur ook de verstorende factoren weer zelf moeten opvangen. Met de steunverlening wordt slechts een basis gelegd voor het gezondmaken van de financiën. Van de gemeente is een maximale inspanning gevraagd om binnen de op te stellen meerjarensaneringsbegroting weer op een sluitende begroting te komen, zonder steun.

In het artikel 12-rapport van de grote artikel 12-gemeente E stellen de inspecteurs een aanvullende bijdrage voor in de vorm van een saneringsbijdrage onder de volgende voorwaarden:

- een extra bezuiniging;
- een structurele verhoging van de ogb;
- de gemeentelijke bijdrage in stadsvernieuwing moet worden teruggebracht tot het bedrag van de uit afschrijving vrijvallende middelen. Hierin zijn zij streng geweest. Aan de andere kant honoreren zij uiteindelijk een deel door eigen schuld opgebouwde tekorten. Het rapport verschijnt bovendien erg laat. De Rgf vindt dat zij daardoor voor voldongen feiten is geplaatst.

De inspecteur concludeert in het geval van de saneringsgemeente A dat het nadeel van een bepaald te laag gehonoreerd kenmerk, niet te rechtvaardigen is vanuit een afwijkende, in dit geval goedkopere, fysieke structuur. Als grootste gemeente gelegen in een geïsoleerd gebied heeft de structurele artikel 12-gemeente D de kenmerken in zich van een centrumgemeente. Dit manifesteert zich dan ook vooral in kosten van welzijn en (voortgezet) onderwijs. Verder kunnen in dit verband ook de hoge kosten van stadsvernieuwing worden genoemd. De saneringsgemeente A ontvangt in relatie tot haar structuur te weinig inkomsten maar geeft gegeven de centrumfunctie ook nog bovenmatig uit op sommige onderdelen.

De molestgemeente B maakt als gevolg van het ontbreken van een goede rijksinfrastructuur hogere kosten voor noodzakelijk onderhoud van de wegen en heeft voor de fysieke ligging een structureel versturende factor toegewezen gekregen. Daarnaast heeft de grote artikel 12-gemeente E excessief hoge uitgaven als gevolg van de sociale structuur.

De structurele artikel 12-gemeente D is vanaf de jaren zestig al aangewezen op aanvullende steun. Dit in de eerste plaats vanwege de bodemgesteldheid in de gemeente en in de tweede plaats vanwege de excessieve kosten van de historische kern. Het verdeelstelsel sluit hier onvoldoende op aan.

conclusie:

Enerzijds worden strenge voorwaarden opgelegd aan de saneringsgemeente, anderzijds worden bepaalde zaken meegenomen die bij een tijdige aanvraag waarschijnlijk niet zouden worden gehonoreerd. Bij het opleggen van voorschriften is niet altijd een duidelijke beleidslijn te zien. Door het late afleveren van rapporten ontstaat voor sommige actoren naar hun beleving een voldongen situatie. De inspecteur signaleert regelmatig een niet goed aansluiten van het verdeelstelsel waar de fondsbeheerders niet altijd conclusies aan (kunnen) verbinden.

Tri-partite overleg

Het tri-partite overleg tussen de IFLO, de ambtelijke fondsbeheerders en het secretariaat van de Rgf dient ter informatie-uitwisseling nadat de inspecteur zijn rapport heeft afgerond. Het secretariaat gebruikt deze informatie ter voorbereiding van een nota die wordt ingebracht in de Raad. De fondsbeheerders en de Rgf maken weliswaar kritische opmerkingen over bepaalde rapporten over het meenemen van bepaalde uitgaven, de mate van eigen beleid van de gemeente, het ongemoeid laten van reserves en het meenemen van bepaalde verstoringen maar verbinden daar vaak geen conclusies aan.

conclusie:

Kritische opmerkingen in het overleg leiden zelden tot gevolgen voor de hoogte van de steun. De partners in het tri-partite zouden meer hun eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen.

De Rgf

In relatie tot het potverteren kan de volgende opmerking worden genoemd die de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) maakt in zijn advies over een rapport A: "De raad constateert in algemene zin dat gemeenten met een begrotingstekort de mogelijkheid bezitten de onderhoudsuitgaven voor wegen en andere infrastructurele voorzieningen gedurende een aantal jaren bewust op een zodanig laag niveau te plaatsen dat de begroting formeel sluitend is. Indien vervolgens na die jaren een artikel 12-aanvraag wordt gedaan zal op grond van de huidige artikel 12-praktijk het geconstateerde achterstallig onderhoud in de steun worden meegenomen. Ook als het relevante tekort niet door de structureel versturende factoren wordt gedekt (dus deels sanering). Als gevolg hiervan ontstaat een aanzienlijke invloed van dergelijke gemeenten op de artikel 12-bijdrage".

De laatste tijd heeft de Raad vaker behoefte aan nadere informatie. Zo was er behoefte aan meer inzicht in de problematiek van de wegen en het voorzieningenniveau in de molestgemeente B. Verder heeft de Raad in geval van de structurele artikel 12-gemeente D behoefte aan nadere uitwerking door de inspecteur over een aantal meegenomen zaken. Het betreft hier met name ook de eigen inspanning van de gemeente van de door de slechte bodemgesteldheid veroorzaakte kosten.

In het geval van de structurele artikel 12-gemeente D bestond er aanvankelijk verschil van mening tussen de fondsbeheerders en de Rgf over de wijze waarop tot indexatie van de steun moest worden overgegaan. Uiteindelijk hebben de fondsbeheerders beslist conform een (compromis-)voorstel van de Rgf.

De Rgf is in het geval van de grote artikel 12-gemeente E oorspronkelijk eveneens van mening dat conform de bestendige gedragslijn het Gemeentefonds niet bedoeld is om problemen op het terrein van de stadsvernieuwing op te lossen. De Raad ondersteunt het voorstel om eerst overleg te voeren met Vrom. Later gaat zij toch akkoord met het voorstel van de inspecteurs.

conclusie:

De Rgf heeft in sommige gevallen een kritische kijk op de voorstellen van inspecteur. Maar dit leidt slechts in een enkel geval tot een afwijkend advies (zie ook bijlage 10). In het geval van de grote artikel 12-gemeente E gaat ook de Rgf ten slotte akkoord met het vergoeden van molest binnen artikel 12. Voor zover de Rgf met een afwijkend advies komt wordt dit in de meeste gevallen door de fondsbeheerders overgenomen.

HOOFDSTUK 4 EEN INTERNATIONALE VERGELIJKING

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk zal een beeld worden gegeven van of en de wijze waarop in een aantal Europese landen een voorziening als artikel 12 is vormgegeven. Daartoe zal in de volgende paragraaf kort worden ingegaan op de vraag welke uiterste waarborgen gemeenten in die landen hebben om financiële problemen te boven te komen en welke eisen er ten aanzien van de gemeentelijke begrotingen gelden. Daarbij zal kort worden aangegeven, indien aanwezig, welke voorzieningen zijn getroffen in het geval van financiële problemen van gemeenten. Na dit algemene overzicht zal in paragraaf 3 wat meer in de diepte worden ingegaan op de situatie in Denemarken. Een land met een in grote lijnen vergelijkbare bestuurlijke/financiële verhouding tussen rijk en gemeenten. In de afsluitende paragraaf zal afsluitend een aantal voor dit heroverwegingsonderzoek relevante conclusies/lessen worden getrokken.

4.2. Uiterste waarborgen

In deze paragraaf wordt voor Denemarken, Duitsland, Engeland en Frankrijk aangegeven of gemeenten in onherstelbare financiële problemen kunnen komen en zelfs failliet zouden kunnen gaan, en welke (wettelijke) voorzieningen er zijn om financiële problemen te voorkomen.

Denemarken

De lagere overheden in Denemarken (bestaande uit counties en gemeenten) kunnen niet failliet gaan. De voornaamste reden hiervoor is het feit dat de gemeenten en counties het tarief van de inkomstenbelasting zelf kunnen bepalen. De belastingopbrengsten zijn de voornaamste bron van inkomsten voor de gemeenten (in 1995: ca. 54% belastingen, 23% lopende en kapitaalinkomsten, 11% specifieke uitkeringen en 12% algemene uitkeringen).

De begroting is verplicht sluitend. Als dit niet het geval is dan moet het evenwicht op de begroting worden hersteld door de liquide middelen aan te passen, extra te lenen, de activiteiten te reorganiseren en/of de inkomstenbelasting te verhogen. De minister van BiZa houdt toezicht op de financiën van de counties en de gemeenten Kopenhagen en Frederiksberg. Toezichthoudende raden (supervisory councils) houden toezicht op de gemeentelijke financiën. Daarnaast kunnen aanvullende uitkeringen aan gemeenten met 'speciale problemen' worden verstrekt door de minister van BiZa (ten laste van de algemene uitkeringen).

Duitsland

In Duitsland kunnen vier overheidsniveaus worden onderscheiden: de Bund, de Länder (deelstaten), de Kreise (samenwerkende gemeenten) en de gemeenten.

Gemeenten kunnen in Duitsland niet failliet gaan, voornamelijk omdat de Länder verplicht zijn om te zorgen dat de financiële middelen van hun inliggende gemeenten toereikend zijn om hun takenpakket uit te voeren (de gemeentelijke taken zijn vastgelegd in de regelgeving van de verschillende Landen en in gemeenteverordeningen). Daarnaast heeft elk Land een garantiefonds voor gemeenten, waarop gemeenten in financiële nood een beroep kunnen doen. Het recht van gemeenten om zelf belasting te heffen is beperkt.

Overigens geldt ook in Duitsland de eis dat begroting van gemeenten in evenwicht moet zijn. Duitsland kent een preventief toezichtssysteem op de financiën van de gemeenten, waarbij vooraf goedkeuring van het Land is vereist.

Engeland

In Engeland is nog nooit een gemeente failliet gegaan. Dit komt met name doordat er geen wettelijke limiet geldt voor de hoogte van het tarief voor onroerende zaak belasting (local domestic property tax).

Ook in Engeland zijn gemeenten verplicht om de begroting in evenwicht te hebben. Als in een jaar blijkt dat er een begrotingsstekort zal zijn dan is de gemeente verplicht om de noodzakelijke stappen te ondernemen om de begroting uiterlijk in het volgende jaar weer in evenwicht te brengen.

Om het risico zoveel mogelijk te beperken dat gemeenten in financiële problemen komen en om te voorkomen dat de lokale belastingtarieven te hoog worden, is door de Britse rijksoverheid een groot aantal controle- en toezichtsinstrumenten op de gemeentelijke uitgaven en de gemeentelijke leningen geïntroduceerd (voor het lenen op langere termijn is bijv. ministeriële goedkeuring vereist).

Frankrijk

In Frankrijk kunnen lagere overheden niet failliet gaan (een faillissement van lagere overheden is in de faillissementswet uitgesloten).

In Frankrijk zijn de budgetten van lagere overheden gevoelig voor plaatselijke conjuncturele ontwikkelingen, omdat ca. 45% van de budgetten bestaat uit directe en indirecte belastingopbrengsten.

De begroting van gemeenten is verplicht in evenwicht. Het toezicht op gemeenten geschiedt door regionale rekenkamers en door de comptabele van de centrale overheid. Er is geen formele voorziening in het geval van financiële nood. Uit de praktijk blijkt dat de Franse overheid wel zal ingrijpen in het geval een gemeente niet meer aan zijn financiële verplichtingen kan voldoen.

4.3. De Deense situatie

Zoals hierboven is aangegeven kunnen gemeenten in Denemarken niet failliet gaan. Dit komt veelal door de eigen inspanning van de gemeenten (en de burgers) die via het verhogen van de belastingtarieven de inkomsten kunnen opschroeven. Denemarken kent echter ook een aanvulling op de algemene uitkering in de vorm van "supplementary grants".

In Denemarken kunnen drie niveaus worden onderscheiden in het algemene uitkerings- en egalisatiesysteem. Bij de verdeling van de algemene uitkering wordt rekening gehouden met de belastingcapaciteit en de noodzakelijke uitgaven van gemeenten (gemeten door middel van een groot aantal verdeelmaatstaven). De aanvullende uitkeringen vallen onder niveau 2 en niveau 3. Bij het eerste en tweede niveau zijn de voorwaarden voor het verstrekken van (aanvullende) uitkeringen wettelijk geregeld. Voor het derde niveau geldt dat alleen de omvang van het bedrag bij (begrotings)wet wordt vastgesteld, maar dat de bevoegdheid om over de verdeling te beslissen is gedelegeerd aan de minister van Binnenlandse Zaken.

Niveau 1:

- egalisatie van de noodzakelijke uitgaven;
- egalisatie van de belastingcapaciteit;
- algemene uitkeringen.

Niveau 2:

- uitkeringen aan gemeenten met een lage belastingcapaciteit;
- egalisatie van noodzakelijke uitgaven met betrekking tot vluchtelingen en immigranten;
- egalisatie met betrekking tot uitgaven voor AIDS-patiënten.

Niveau 3:

- uitkeringen aan gemeenten met financiële moeilijkheden in het 'metropolitan' gebied (artikel 20);
- uitkeringen aan gemeenten met financiële moeilijkheden buiten het 'metropolitan' gebied (artikel 19).

Aanvullende uitkeringen

De aanvullende uitkeringen (niveau 2 en 3) bedragen op jaarbasis in 1996 circa 380 miljoen kronen (circa 114 miljoen gulden). De totale algemene uitkering aan gemeenten en counties bedraagt in 1996 ongeveer 31 miljard kronen (circa 9,3 miljard gulden). Circa 1,3% wordt derhalve aanvullend verdeeld. Voor een aanvulling op de uitkering komen in 1996 ca. 146 van de 275 gemeenten in Denemarken in aanmerking (en een onbekend aantal gemeenten dat mogelijk in 1996 een aanvraag voor een aanvullende uitkering zal doen). De aanvullende uitkering kan voor een aantal doelen (via bepaalde criteria) worden verdeeld. Die doelen/criteria staan hieronder genoemd met het aantal gemeenten dat daarvoor in 1996 in aanmerking komt (een aantal gemeenten komt voor meerdere criteria tegelijk in aanmerking). Hoewel de aanvullende uitkering in beginsel voor 1 jaar wordt toegekend, blijkt in de praktijk dat bepaalde gemeenten lange tijd een aanvullende uitkering ontvangen (bijv. gemeenten met een zeer zwakke sociale structuur).

Doel	Aantal gemeenten
------	------------------

Artikel 20

1) gemeenten met een hoog belasting/uitgaven ratio	11
2) gemeenten met sociale problemen in woongebieden	17
3) gemeenten met een groot nadeel agv de aanpassing van het egalisatiesysteem in 1995	16
4) aanvragen van gemeenten (buiten 1 t/m 3)*	2

Totaal**	32
-----------------	-----------

* het totale bedrag is nog niet verdeeld, omdat er een reserve voor 'noodgevallen' in 1996 wordt ingebouwd (in 1995 ging het om 6 gemeenten die via een aparte aanvraag een aanvullende uitkering hebben gekregen).

** sommige gemeenten komen voor meerdere doelen in aanmerking. Het totaal aantal gemeenten in het 'stedelijk' gebied is 50.

Artikel 19

1) gemeenten met een hoog belasting/uitgaven ratio	11
2) gemeenten met kleine eilanden en/of minderheden	7
3) gemeenten met een lage belastingcapaciteit en slechte economische ontwikkeling	51
4) gemeenten met een groot nadeel agv de aanpassing van het egalisatiesysteem in 1995	81
5) ontwikkelingsprojecten in rurale gebieden*	0
6) aanvragen van gemeenten (buiten 1 t/m 5)**	26

Totaal***	114
------------------	------------

* het bedrag hiervoor is nog niet verdeeld. In 1995 hebben 15 gemeenten hiervoor middelen ontvangen.

** het totale bedrag is nog niet verdeeld. In 1995 hebben 43 gemeenten op aanvraag extra middelen ontvangen.

*** sommige gemeenten komen voor meerdere doelen in aanmerking. Het totaal aantal gemeenten buiten het 'stedelijk' gebied is 225.

Te constateren valt dat in Denemarken geen onderscheid wordt gemaakt naar de veroorzaker van de noodzaak om een aanvulling te krijgen. Uitkeringen worden zowel verstrekt om gemeentelijke (financiële) problemen op te lossen als om bepaalde feilen in het verdeelstelsel te corrigeren. Opvallend daarbij is dat om voor een aanvullende uitkering in aanmerking te komen gemeenten weliswaar aan bepaalde criteria moeten voldoen, maar dat het aantal gemeenten dat daaraan ook werkelijk voldoet jaarlijks stijgt. Dat heeft deels te maken met de politieke doelen die in Denemarken ook deels met behulp van aanvullende uitkeringen worden nagestreefd. Maar ook met de hoge frequentie waarmee het algemene verdeelstelsel wordt gewijzigd. Vrijwel jaarlijks is een aantal gemeenten om die reden aangewezen op een aanvullende uitkering. Tenslotte wordt het systeem van aanvullende uitkeringen in Denemarken ook benut als een vorm van "laboratoriumfunctie". Elementen van de aanvullende uitkering worden soms na verloop van tijd opgenomen in het algemene verdeelstelsel.

Welke actoren spelen een rol?

Een gemeente die meent in aanmerking te kunnen komen voor een aanvullende uitkering dient hiertoe een verzoek in bij de minister van Binnenlandse zaken. Deze is ook de centrale factor in het proces. Weliswaar is er wettelijk geregeld dat er aanvullende uitkeringen zijn, maar de criteria waaraan gemeenten moeten voldoen en de precieze verdeling van deze aanvullende uitkeringen (m.n. op grond van 'artikel 19 en 20') behoren tot de bevoegdheid van de minister van Biza. Deze voert ook het onderzoek uit en bepaalt mede aan de hand van kengetallen zoals de "tax/services-ratio" of en zo ja voor hoeveel een gemeente in aanmerking komt.

Daarbij kan nog worden opgemerkt dat om historische redenen 30 mln. kronen (van 380 mln) door de nationale associatie van gemeenten wordt "verdeeld". Afgezien van dit beperkte gedeelte is het derhalve de minister van BiZa die bepaalt. Er is geen adviesinstantie in het proces opgenomen, ook de nationale associatie is -formeel- niet in het proces aanwezig, noch zijn er checks and balances door andere departementen.

Opvallend is wel dat het totaal van de aanvullende bijdragen jaarlijks vastligt. De bevoegdheid tot het bepalen van het jaarlijkse budget ligt in laatste instantie bij het parlement. In de uitvoerende sfeer komt het er op neer dat ieder jaar voor 1 juli t-1 wordt bepaald welke gemeenten in aanmerking komen voor welk deel van het budget voor dat jaar. Uiterlijk op 15 oktober wordt dat dan vastgesteld. Wel wordt een reservering gemaakt voor gemeenten die eventueel in het jaar t een aanvraag zullen doen op 'artikel 19 en artikel 20' (zie in het bovenstaande overzicht). Het budget staat jaarlijks vast, stijgt het aantal "noodlijdende" gemeenten dan krijgen alle gemeenten iets minder extra. Waarbij het net als in Nederland zo is dat het totaal van de aanvullende uitkeringen in mindering wordt gebracht op de totale algemene uitkering.

4.4. Conclusies

In het algemeen kan worden geconcludeerd dat in de bovengenoemde landen de gemeenten in beginsel niet failliet kunnen gaan, hetzij door een relatief groot eigen belastinggebied of andere voorzieningen. Hierdoor zullen gemeenten veelal zelf moeten en kunnen opdraaien voor een tekortschietende algemene uitkering van de centrale overheid en/of te hoog uitgavenniveau.

Opgemerkt kan worden dat vanwege het karakter van de belastingen in Denemarken, te weten inkomstenbelasting, de democratische druk om de belastingen niet te verhogen groot is. Dit zal ook zijn weerslag hebben op de uitgaven die de Deense gemeenten kunnen doen.

Voor Denemarken, waar wat dieper is gekeken naar het systeem van aanvullende uitkeringen, geldt dat daar geen sprake is van de "betaler die bepaalt". Net als in Nederland is het collectief van gemeenten niet in beeld.

Tenslotte kan wel worden gewezen op de succesvolle werking van budgettering in Denemarken.

BIJLAGE 1

Taakopdracht Heroverwegingswerkgroep "Financieringssysteem aanvullende steunverlening ex artikel 12 Financiële-Verhoudingswet 1984"

Artikel 12 van de Financiële-Verhoudingswet 1984 (FVW 1984) bepaalt dat de gemeentefondsbeheerders aan een gemeente aanvullende steun kunnen verlenen, indien die gemeente met de algemene uitkering uit het Gemeentefonds (GF) structureel niet in de noodzakelijke gemeentelijke behoeften (uitgaven) kan voorzien. De artikel 12-steun wordt binnen het GF bekostigd en komt derhalve ten laste van de collectiviteit van gemeenten.

In de uitvoering van het verlenen van artikel 12-steun spelen verschillende actoren een rol, waarbij de gemeente, de provincie, de Inspectie Financiën Lagere Overheden (IFLO) van BiZa, de Raad voor de Gemeentefinanciën (Rgf) en de gemeentefondsbeheerders te onderscheiden zijn. Het doel van het interdepartementaal beleidsonderzoek met betrekking tot artikel 12 FVW 1984 is in een breed kader de mogelijkheden te onderzoeken om dit uitvoeringsproces te verbeteren ten einde zodoende het beroep op artikel 12-steun zoveel mogelijk te voorkomen en de hoogte en duur van de artikel 12-steun te beperken. Daartoe zal in het onderzoek worden gekeken naar de 'checks and balances' in de huidige artikel 12-procedure. Vervolgens zal een aantal varianten worden onderzocht. De beoordeling van de varianten zal mede plaatsvinden tegen de achtergrond van de invoering van de nieuwe FVW en de herinrichting van het openbaar bestuur.

De onderstaande opsomming (in willekeurige volgorde) van (deels extreme) varianten is uitdrukkelijk als niet-limitatief te beschouwen. Bovendien zijn enkele van de varianten in combinatie uitvoerbaar.

1. Versterken van de rol van de toezichthoudende provincies

Te denken is aan een uitbreiding van het provinciale (toezichts-)instrumentarium gekoppeld aan een eigen bijdrage van de provincie in de artikel 12-steun.

2. Decentralisatie van de artikel 12-voorziening naar de provincies

Een andere mogelijkheid om de rol van de provincies te vergroten is het in beginsel decentraliseren van het artikel 12-beleid en de bekostiging van de artikel 12-steun naar de provincies, mede in relatie tot de verantwoordelijkheid van de provincies nieuwe stijl voor het regionale verdeelstelsel.

3. Zwaartepunt in het bepalen van de artikel 12-steun verleggen naar de Rgf

In deze variant krijgt de Rgf (danwel een mogelijke opvolger hiervan als gevolg van de aanpassing van het adviesstelsel) een eerdere en zwaardere betrokkenheid bij de beoordeling van de financiële positie van een artikel 12-gemeente en bij het voorstel voor de hoogte van de artikel 12-steun. Het Rijk beperkt zich tot de vormgeving van het artikel 12-beleid en zou bijv. alleen in bepaalde nader omschreven gevallen kunnen afwijken van het Rgf-advies.

4. Budgetoverheveling naar de rijksbegroting

De relatie tussen bepalen en betalen wordt in deze variant in één hand gelegd door de artikel 12-middelen op de rijksbegroting te plaatsen. De betrokkenheid van RGF zal navenant afnemen.

Naar de mate waarin de nadelen van de bovengeschetste varianten de voordelen overtreffen komen alternatieven in beeld die voortborduren op het bestaande systeem. De aanpassingen van het huidige systeem zouden bijvoorbeeld kunnen liggen in de herziening van het toetsingskader (toetredingseisen, hoogte uitgaven).

BIJLAGE 2**Samenstelling interdepartementale werkgroep**

dr. R. Gerritse
(voorzitter)

drs. B.W.M. Heijs
(secretaris)

drs. J.C. Cats
(adjunct-secretaris)

drs. P.J.M. Wilms

drs. P.W. Martens

drs. G.IJ. Batelaan

prof. dr. N.P. Mol

drs. W.M.C. van Zaalen

P.C. Janse

Ministerie van Financiën

Ministerie van Binnenlandse Zaken

Ministerie van Financiën

Ministerie van Algemene Zaken

Ministerie van Binnenlandse Zaken

Universiteit Twente

Raad voor de Gemeentefinanciën

oud-lid Raad voor de Gemeentefinanciën

BIJLAGE 3

Het principaal-agent-model

Uitgangspunt voor het model is de verhouding tussen opdrachtgever (principaal) en opdrachtnemer (agent). De principaal huurt een agent in voor het verrichten van een dienst. Daarbij is het onvermijdelijk dat enige beslissingsbevoegdheid aan de agent wordt gedelegeerd. De agent is dus geen willoze uitvoerder van de wensen van de principaal. Hij heeft immers meer kennis, expertise en informatie over de diensten die hij verricht (informatie-asymmetrie). De afspraak tot het verrichten van taken wordt in een contract vastgelegd. "Contract" betekent niet altijd dat het gaat om een schriftelijke, juridische overeenkomst. De afspraken kunnen ook impliciet zijn, of voortvloeien uit algemene taakopdrachten of uit wet- en besluitgeving.

Uitgaande van de eigen doelstellingen van een agent, die afwijken van die van de principaal, wordt geanalyseerd welke mogelijkheden de principaal ter beschikking staan om de agent te dwingen te handelen in overeenstemming met zijn belang, gegeven de informatieasymmetrie (oplossen agency-probleem). Die informatieasymmetrie doet zich op twee manieren voor:

1. de principaal heeft ex ante minder informatie over de kosten van de prestatie, die de agent dus hoger kan voorstellen dan nodig is (*adverse selection*);
2. de principaal heeft ex post minder informatie over de feitelijke realisatie van de prestatie, de agent kan dus minder presteren dan overeengekomen (*moral hazard*).

Bij het toepassen van het principaal-agent-model op de overheid zijn de volgende punten van belang/vragen die gesteld moeten worden:

- De doelstellingen zijn vaak ruim en complex. Het is daarom van belang om de doelstellingen van de principaal goed in kaart te brengen. Dit geldt evenzeer voor de doelstellingen van de agent. Hetzelfde geldt voor de belangen van de principaal en de agent;
- Er zijn vaak meerdere principalen en agenten tegelijkertijd en er kan een keten van principaal-agent relaties bestaan. Het is van belang (de aard van) die relaties goed te beschrijven. Daarbij kan het zo zijn dat een ultieme principaal in bepaalde situaties ontbreekt.
- Zijn de prestaties die de agent moet leveren goed meetbaar gemaakt? Welke vrijheden heeft de agent? In welke mate is sprake van informatie-asymmetrie?
- Zijn er prikkels ingebouwd om het gedrag van de agent te beïnvloeden?

Als dit beschreven is kunnen conclusies worden getrokken en kunnen oplossingsrichtingen aangedragen worden. Vanuit het model zijn een aantal denkrichtingen mogelijk. Deze kunnen een rol gaan spelen bij de uitwerking van varianten:

1. Verminderen van de informatie-asymmetrie door het verzamelen van informatie over de (mogelijke) prestaties en kosten voor de agent.
2. Vergroten van het belang van de agent bij de doelstellingen van de principaal. Hiertoe staan verschillende wegen open: niet alleen financiële prikkels, maar ook bijvoorbeeld intercollegiale kwaliteitstoetsing.
3. Doorbreken van de monopoliepositie van de agent. Concurrentie kan zowel binnen als buiten de publieke sector worden ingebouwd.

BIJLAGE 4

1 december jaar x - 1		→	voor 1 december voorafgaande aan het begrotingsjaar verzoek van de gemeenteraad om aanvullende bijdrage uit het Gemeentefonds (art. 8, lid 1, FVB 1984)
uiterste datum 15 februari jaar x	90 dagen	→	het provinciale verslag wordt toegezonden aan: a. de beheerders van het Gemeentefonds b. de Raad voor de gemeentefinanciën (afschrift) en; c. de gemeente (afschrift) (artikel 8b, FVB 1984)
uiterste datum 1 maart jaar x		→	termijn geldend voor het houden van een verkennend onderzoek bij nieuwe gevallen (ook bij terugkeer uit de a.u.-periode); e.e.a. ter uitvoering van het bepaalde in artikel 12, lid 4 van de FVW 1984 (zie hoofdstuk 6.2 bijzondere voorschriften)
maximale onderzoekstijd 12 maanden			
uiterste datum 1 november jaar x		→	Met redenen omkleed bericht aan: a. Gemeenteraad; b. Gedeputeerde Staten en; c. Raad voor de gemeentefinanciën als aangenomen kan worden dat het inspectierapport niet op 1 december gereed is (artikel 9, lid 6, FVB 1984)
uiterste datum 1 december jaar x	8 weken	→	inspectierapport wordt toegezonden aan: a. Gemeenteraad; b. Gedeputeerde Staten c. Raad voor de gemeentefinanciën. (artikel 9, lid 2, FVB 1984) Tri-partite-overleg omtrent rapport tussen Fipull-RGF-Blza.
uiterste datum 25 januari jaar x + 1	8 weken	→	1. Advies van Gedeputeerde staten aan : a. beheerders van het Gemeentefonds b. Raad voor de gemeentefinanciën in afschrift (artikel 9, lid 2, FVB 1984) 2. Eventueel verweerschrift van de gemeenteraad aan: a. beheerders van het Gemeentefonds b. Raad voor de gemeentefinanciën (afschrift) c. Gedeputeerde Staten (afschrift) (artikel 9, lid 3, FVB 1984)
uiterste datum 1 april jaar x + 1	8 weken	→	advies van de Raad voor de gemeentefinanciën aan de beheerders van het Gemeentefonds maximaal vier maanden na toezending van het inspectierapport (artikel 9, lid 4, FVB 1984)
uiterste datum 1 juni jaar x + 1		→	Beschikking met begeleidende brief van de beheerders van het Gemeentefonds maximaal zes maanden na datum van toezending van het inspectierapport aan: a. de gemeenteraad; b. Gedeputeerde Staten (afschrift); c. de Raad voor de gemeentefinanciën (afschrift) (artikel 9, lid 5, FVB 1984)

Totaal ontvangen artikel 12-bijdragen afgezet tegen budgetomvang
en algemene reserve per provincie (bedragen in duizenden guldens)

provincie	Totaal bijdragen a.b en a.u.	Saldo algemene *) reserve primo 1/1	Budgetomvang **)
GRONINGEN	6.550	55.262	422.957
FRIESLAND	425	45.063	529.293
DRENTHE	-	23.855	287.774
OVERIJJSSEL	2.600	35.251	569.865
GELDERLAND	10.525	53.170	965.315
UTRECHT	21.000	40.448	477.563
NOORD-HOLLAND	21.700	55.529	856.733
ZUID-HOLLAND	39.489	46.980	1.124.546
ZEELAND	-	21.710	318.450
NOORD-BRABANT	2.060	45.455	920.285
LIMBURG	16.950	43.970	637.006
FLEVOLAND	13.400	25.971	141.307

•) bron: Signaleringsysteem IFLO provinciale financiën op basis van rekening 1993

Het betreft hier een ruime definitie van algemene reserve analoog
aan definitie gehanteerd bij artikel 12.

**)bron: Idem.

De bedragen zijn excl. dubbelstellingen en beheer afvalwaterzuivering
provincie Utrecht en Provinciale Stoombootdienst Zeeland.

Overheveling artikel 12-budget 1994 naar rato uitkering Provinciefonds en Gemeentefonds 1994 *)

provincie	uitkering Pf 1994	te verwachten art. 12-overheveling naar rato verdeling Provinciefonds	totaal art. 12 bijdragen per provincie	Uitkering Gemeentefonds per provincie	te verwachten art. 12-overheveling naar rato verdeling Gemeentefonds
Groningen	129.645	7.908	6.550	644.191	5.137
Friesland	151.027	9.213	425	632.273	5.042
Drenthe	110.662	6.750	-	432.669	3.450
Overijssel	181.156	11.050	2.600	967.602	7.715
Gelderland	273.848	16.705	10.525	1.698.101	13.540
Utrecht	146.147	8.915	21.000	1.091.281	8.701
N-Holland	251.939	15.368	21.700	3.529.320	28.141
Z-Holland	342.521	20.894	39.489	4.060.771	32.379
Zeeland	116.311	7.095	-	360.395	2.874
N-Brabant	273.754	16.699	2.060	2.084.385	16.620
Limburg	157.624	9.615	16.950	1.094.003	8.723
Flevoland	73.562	4.487	13.400	298.066	2.377
totaal **)	2.208.199	134.699	134.699	16.893.058	134.699

*) bedragen in duizenden guldens en afgerond op duizend gulden

**) totaal bijdrage artikel 12 exclusief A'dam en ICL-Lelystad. Beide kunnen als meest worden beschouwd maar zijn exogeen aan het Gf toegevoegd.

Toepassing bijzondere voorschriften											
Gemeente	jaar	ab/ au	(meerjaren) saneringsbegro- ting per jaar x	belasting- voorschrift	oombui- gingen	investerings- volume beperken	onderhouds- niveau o.b.v. rapportage	onderhoud verharding wegen	wegenbe- heersplan	sanering gemeentelijke accomodaties	Totaal artikel 12-gemeenten in dat jaar
Beerta	1984	ab		x							
Heerlen	1984	ab	x								28
Lelystad	1985	ab	x								26
Alkmaar	1986	ab	x								
Zwartsluis	1986	ab		x							26
Alkmaar	1987	ab	x								
Heemskerk	1987	ab	x								24
Heusden	1988	ab	x	x							
Hoom	1988	ab	x	x							27
Lelystad	1989	ab	x								
Utrecht	1989	ab		x	x	x	x				22
Doesburg	1990	ab	x								
Venray	1990	ab	x	x				x			17
Almelo	1991	ab	x								
Den Helder	1991	ab	x								
Doesburg	1991	ab	x								
Lelystad	1991	ab	x								
Venray	1991	ab	x	x				x	x		
Winsum	1991	ab	x								19
Almelo	1992	ab	x								
Den Helder	1992	ab	x								
Doesburg	1992	ab	x								
Ouderkerk	1992	ab	x								
Relderland	1992	ab			x					x	
Venray	1992	ab		x				x			
Winsum	1992	ab	x								22
Druten	1993	ab	x								
Niedorp	1993	ab	x								
Ouderkerk	1993	ab	x								
Relderland	1993	ab			x					x	
Winsum	1993	ab	x								23
Druten	1994	ab	x								
Geldermalsen	1994	ab		x							
Hilversum	1994	ab	x								
Lelystad	1994	ab	x								
Rijnsburg	1994	ab	x	x							23

Toepassing bijzondere voorschriften

In de tabel zijn alleen de harde bijzondere voorschriften weergegeven zoals ze zijn weergegeven in het rapport en/of de beschikking tot steunverlening. In de praktijk worden echter ook eisen aan de gemeente opgelegd in het voortgangsoverleg met de gemeente. Deze zijn hier niet weergegeven.

Bijzondere voorschriften worden meestal jaarlijks in de beschikking herhaald als het voorschriften betreft met een meerjarig karakter. Bijzondere voorschriften worden over het algemeen in de a.b.-periode opgelegd. Indien er sprake is van een saneringsbijdrage (niet altijd indien het relevant tekort boven het bedrag van de structureel versturende factoren uitstijgt; bijvoorbeeld bij toepassen van een afkoopsom of indien er sprake is van oude tekorten) wordt in de regel een bijzonder voorschrift opgelegd. In een enkel geval komt dit ook voor bij niet-saneringsgevallen.

In de tabel komt het voor dat in verschillende jaren meerdere malen het maken van een saneringsbegroting als voorschrift wordt opgelegd. Dit kan door het volgende worden verklaard:

- het saneringstraject kan niet binnen de periode van de meerjarenbegroting tot een sluitende begroting leiden (bijv. Lelystad). Er wordt dan gesaneerd tot een x-bedrag.
- het is niet haalbaar gebleken voor een gemeente binnen de meerjarentermijn een sluitende begroting te bewerkstelligen doordat de tijdspanne feitelijk maar drie begrotingsjaren bedroeg. Het reël sluitingsjaar wordt dan met een jaar verlengd (bijv. Ouderkerk). Dit kan eveneens het geval zijn als achteraf de saneringsperiode te ambitieus is gebleken omdat er nog bepaalde zaken niet boven tafel waren op het tijdstip van het opleggen van het bijzondere voorschrift.

Uit de tabel kan worden geconcludeerd dat er in verhouding tot het aantal gevallen weinig sprake is van bijzondere voorschriften die "hard" zijn opgelegd. Wel komt het regelmatig voor dat per gemeente meerdere voorschriften worden opgelegd. De meest opgelegde bijzondere voorschriften hebben betrekking op een meerjarensaneringsbegroting en op extra belastingvoorschriften.

BIJLAGE 8Ontwikkeling van het aantal saneringsbijdragen in relatie tot de aanvullende bijdragen

Jaar	Aantal verleende ab's	Aantal sanering
1984	9	0
1985	12	1
1986	12	5
1987	11	5
1988	11	6
1989	13	8
1990	11	8
1991	11	9
1992	13	11
1993	13	7

Bron: Raad voor de gemeentefinanciën

N.B. in de gevallen dat een saneringsbijdrage is toegekend bestaat de aanvullende bijdrage meestal *voor een deel* uit een saneringsbijdrage.

Overzicht 1984 t/m 1994 alle gemeenten per provincie (absoluut en relatief)

jaar	Groningen			Friesland			Drenthe			Overijssel			Flevoland			Gelderland			Utrecht			Noord-Holland			Zuid-Holland			Zeeland			Noord-Brabant			Limburg			Totaal		
	aant	tot		aant	tot		aant	tot		aant	tot		aant	tot		aant	tot		aant	tot		aant	tot		aant	tot		aant	tot		aant	tot		aant	tot				
	art.12	aant.	gem	art.12	aant.	gem	art.12	aant.	gem	art.12	aant.	gem	art.12	aant.	gem	art.12	aant.	gem	art.12	aant.	gem	art.12	aant.	gem	art.12	aant.	gem	art.12	aant.	gem	art.12	aant.	gem	art.12	aant.	gem	art.12	aant.	gem
1984	9	50	18,0	2	31	6,5	0	34	0,0	2	47	4,3	0	5	0,0	0	88	0	4	48	8,3	6	81	7,4	3	136	2,2	0	30	0	0	131	0	2	69	2,9	28	750	3,7
1985	8	50	16,0	2	31	6,5	0	34	0,0	2	47	4,3	1	4	25,0	0	87	0	3	48	6,3	6	81	7,4	3	129	2,3	0	30	0	0	131	0	1	69	1,4	26	741	3,5
1986	7	50	14,0	2	31	6,5	0	34	0,0	3	45	6,7	1	6	16,7	0	86	0	3	48	6,3	6	81	7,4	3	103	2,9	0	30	0	0	131	0	1	69	1,4	26	714	3,6
1987	7	50	14,0	2	31	6,5	0	34	0,0	2	45	4,4	1	6	16,7	0	86	0,0	3	48	6,3	5	81	6,2	3	103	2,9	0	30	0,0	0	131	0,0	1	69	1,4	24	714	3,4
1988	7	50	14,0	2	31	6,5	0	34	0,0	2	45	4,4	1	6	16,7	0	86	0,0	3	48	6,3	6	81	7,4	3	103	2,9	0	30	0,0	2	131	1,5	1	69	1,4	27	714	3,8
1989	7	50	14,0	2	31	6,5	0	34	0,0	1	45	2,2	1	6	16,7	1	86	1,2	1	38	2,6	3	81	3,7	3	101	3,0	0	30	0,0	2	131	1,5	1	69	1,4	22	702	3,1
1990	0	25	0,0	1	31	3,2	0	34	0,0	1	45	2,2	1	6	16,7	2	86	2,3	1	38	2,6	4	76	5,3	3	101	3,0	0	30	0,0	2	131	1,5	2	69	2,9	17	672	2,5
1991	2	25	8,0	1	31	3,2	0	34	0,0	1	45	2,2	1	6	16,7	2	86	2,3	1	38	2,6	4	70	5,7	3	95	3,2	0	30	0,0	2	131	1,5	2	56	3,6	19	647	2,9
1992	3	25	12,0	1	31	3,2	0	34	0,0	1	45	2,2	1	6	16,7	3	86	3,5	1	38	2,6	3	70	4,3	6	95	6,3	0	30	0,0	1	131	0,8	2	56	3,6	22	647	3,4
1993	3	25	12,0	1	31	3,2	0	34	0,0	1	45	2,2	1	6	16,7	4	86	4,7	1	38	2,6	4	70	5,7	5	95	5,3	0	30	0,0	1	130	0,8	2	56	3,6	23	646	3,6
1994	3	25	12,0	1	31	3,2	0	34	0,0	1	45	2,2	1	6	16,7	4	86	4,7	1	38	2,6	4	70	5,7	5	95	5,3	0	30	0,0	1	120	0,8	2	56	3,6	23	636	3,6

Afwijkingen rapport IFLO, advies RGF en beschikking ('84-'94)												
gemeente	jaar	rel. begr. tekort	saldo verstor.	voorstel IFLO	w.v. san. blijdr.	advies Rgf	w.v. san. blijdr.	beschik- king	w.v. san. blijdr.	verschillen		
										Rapport- beschik	IFLO- RGF	RGF - beschik
Beerta	1988	301	277	300	23	300	20	300	20	x	x	
Beuningen	1989	2.137	1.676	2.100	450	2.100	850	2.100	850	x	x	
Beuningen	1990	2.091	1.765	2.050	285	2.050	750	2.050	750	x	x	
Beuningen	1991	2.237	2.198	2.200	0	2.200	570	2.200	570	x	x	
Broek in W.	1987	80	184	80	0	110	0	110	0	x	x	
Den Helder	1993	2.500	2.592	2.500	0	2.500	1.500	2.500	0		x	x
Ezinge	1988	224	217	220	40	220	0	220	0	x	x	
Ezinge	1989	240	596	640	50	640	450	640	450	x	x	
Geldermalsen	1992	5.428	5.534	5.400	0	3.400	0	5.400	0		x	x
Gouda	1985	7.083	6.534	7.100	600	7.700	1.200	7.100	600		x	x
Heusden	1988	2.609	1.317	2.600	1.283	2.600	1.290	2.600	1.290	x	x	
Lelystad	1985	12.300	4300	12.300	8.000	4.300		12.300	8.000		x	x
Lelystad	1987	8.701	6218	8.700	2.483	8.700	2.500	8700	2.500	x	x	
Lemsterland	1988	346	653	325	0	350	0	350	0	x	x	
Ouderkerk	1993	600	600	600	0	600	0	600	0	x	x	
Pekela	1992	1.105	642	1.100	458	3.076	2.434	3.076	2.434	x	x	
Purmerend	1990	6.923	1.344	16.300	16.300	9.900	9.900	9.900	9.900	x	x	
Spijkensisse	1992	9.000	2.500	9.000	6.500	8.700	6.200	8.700	6.200	x	x	
Winsum	1992	1.708	711	1.700	989	1.700	1.039	1700	1039	x	x	
									Totaal	15	19	4

gemeente	Jaar	rel. begr. tekort	saldo verstor.	voorstel IFLO	w.v. san. bijdr.	advies Rgf	w.v. san. bijdr.	beschik- king	w.v. san. bijdr.	verschillen		
										Rapport- beschik	IFLO- RGF	RGF - beschik
Beerta	1988	301	277	300	23	300	20	300	20	x	x	
Beuningen	1989	2.137	1.676	2.100	450	2.100	850	2.100	850	x	x	
Beuningen	1990	2.091	1.765	2.050	285	2.050	750	2.050	750	x	x	
Beuningen	1991	2.237	2.198	2.200	0	2.200	570	2.200	570	x	x	
Broek in W.	1987	80	184	80	0	110	0	110	0	x	x	
Den Helder	1993	2.500	2.592	2.500	0	2.500	1.500	2.500	0		x	x
Ezinge	1988	224	217	220	40	220	0	220	0	x	x	
Ezinge	1989	240	596	640	50	640	450	640	450	x	x	
Geldermalsen	1992	5.428	5.534	5.400	0	3.400	0	5.400	0		x	x
Gouda	1985	7.083	6.534	7.100	600	7.700	1.200	7.100	600		x	x
Heusden	1988	2.609	1.317	2.600	1.283	2.600	1.290	2.600	1.290	x	x	
Lelystad	1985	12.300	4300	12.300	8.000	4.300		12.300	8.000		x	x
Lelystad	1987	8.701	6218	8.700	2.483	8.700	2.500	8700	2.500	x	x	
Lemsterland	1988	346	653	325	0	350	0	350	0	x	x	
Ouderkerk	1993	600	600	600	0	600	0	600	0	x	x	
Pekela	1992	1.105	642	1.100	458	3.076	2.434	3.076	2.434	x	x	
Purmerend	1990	6.923	1.344	16.300	16.300	9.900	9.900	9.900	9.900	x	x	
Spijkensisse	1992	9.000	2.500	9.000	6.500	8.700	6.200	8.700	6.200	x	x	
Winsum	1992	1.708	711	1.700	989	1.700	1.039	1700	1039	x	x	
Totaal										15	19	4

