

Vergaderjaar 1995–1996

24 560

Interdepartementaal beleidsonderzoek 1995: financieringssysteem aanvullende steunverlening ex artikel 12 Financiële Verhoudingswet

Nr. 2

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 22 februari 1996

1. Inleiding

Van het eindrapport van de heroverwegingswerkgroep «Financieringssysteem aanvullende steunverlening ex artikel 12 Financiële Verhoudingswet 1984» hebben wij met belangstelling kennis genomen. Het is voor ieder beleidsinstrument gewenst dat op gezette tijden een grondige doorlichting plaats heeft. Ons inziens zijn er zeer bruikbare zaken in het rapport naar voren gebracht.

Tegelijkertijd wordt op dit moment volop gewerkt aan de herziening van de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Dit alles vindt zijn weerslag in een voorstel voor een nieuwe Financiële verhoudingswet (Fvw), dat onlangs aan de Tweede Kamer is aangeboden. Daarin is ook een voorziening geregeld die in grote lijnen overeenkomt met het huidige artikel 12.

Gelet op deze voornemens voor een nieuw wettelijk kader is het gewenst en nuttig verbeteringen in het regime van aanvullende uitkeringen direct «mee te nemen» danwel nader op de directe bruikbaarheid te bezien.

2. De varianten

In de nieuwe FVW wordt een strakkere relatie gelegd tussen het kostenpatroon van een gemeente en de uitkering uit het Gemeentefonds. Dit neemt niet weg dat ook in de nieuwe FVW voor een individuele gemeente een onbedoeld slechte aansluiting op de kostenstructuur kan ontstaan als resultaat waarvan die gemeente zich genoodzaakt ziet tot het aanvragen van een aanvullende uitkering.

Bij de verantwoordelijkheid van de regering voor de verdeelsystematiek van de FVW past in beginsel een analoge verantwoordelijkheidstoedeling voor artikel 12, in elk geval in de periode van invoering van de nieuwe

FVW, die voor een aantal gemeenten aanzienlijke financiële gevolgen kan hebben. Een fundamentele wijziging op korte termijn in de verantwoordelijkheidstoedeling wordt door de regering dan ook niet overwogen. In principe onderschrijven wij dan ook de variant «Aanscherping van het huidige beleid en de regelgeving» zoals de werkgroep die heeft onderzocht.

In dit hoofdstuk wordt allereerst een reactie gegeven op de andere drie varianten van de werkgroep die door ons, om verschillende redenen niet worden onderschreven. Vervolgens gaan wij in hoofdstuk 3 nader in op de aanbevelingen en aandachtspunten van de werkgroep zoals die binnen de door ons wel onderschreven variant kunnen worden toegepast.

2.1. Variant: een nadrukkelijker verantwoordelijkheid voor de provincies

Deze variant geeft meer verantwoordelijkheid voor het artikel 12-regime aan de provincies. Daarbij wordt onder meer een relatie gelegd met het financiële toezicht door provincies. In het rapport wordt opgemerkt dat een dergelijke verantwoordelijkheidsverschuiving minder zinvol is als niet tegelijkertijd de provincies de verantwoordelijkheid krijgen voor de verdeling naar de gemeenten.

Wij delen deze opvatting. Een verschuiving van de verantwoordelijkheid voor artikel 12 naar de provincies past niet goed bij de huidige bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheidsverdeling. Een dergelijke verschuiving ligt het meest in de rede in de situatie dat die verdeling ook door de provincie wordt vormgegeven, zoals bijvoorbeeld was voorzien in het voorstel voor de stadsprovincie Rotterdam.

Voor de kortere termijn is deze variant als landelijk stelsel ons inziens om de hierboven aangegeven redenen niet aan de orde.

De provincies zullen binnen de huidige verantwoordelijkheidsverdeling wel een belangrijke taak houden als toezichthouder en daarmee bij de signalering van mogelijke financiële problemen bij gemeenten. Belangrijke doelstelling van het toezicht is het voorkomen van artikel 12-situaties. Daarnaast schrijven de provincies een verslag als een gemeente de artikel 12-status heeft aangevraagd en hebben zij een taak bij de nazorg van de (ex) artikel 12-gemeente.

Het rapport plaatst kritische kanttekeningen bij het terughoudende optreden van de provincie als toezichthouder. Als middel om de provincies een prikkel te geven wordt in een van de subvarianten het voorstel gedaan bij de provincies een bepaald financieel belang te leggen, bijvoorbeeld een eigen bijdrage in de artikel 12-steun of het één of meer jaren meebetalen door de provincie aan de artikel 12-uitkering. Wij delen de opvatting dat in bepaalde artikel 12-gevallen sprake is geweest van een onvoldoende adequaat toezicht door de provincies. Dat neemt naar onze mening niet weg dat het gemeentebestuur zelf ten volle verantwoordelijk is en blijft. Wij vinden dat in ieder geval een goede uitvoering van het toezicht meebrengt dat de provincie tijdig oog heeft voor dreigende artikel 12-situaties en daar via (verscherpt) toezicht preventief tegen optreedt. Wij zijn voornemens over die rol van het provinciale toezicht in overleg te treden met de provinciebesturen.

2.2. Variant: artikel 12 als afzonderlijke begrotingsvoorziening

Bij deze variant gaat het om het opnemen van het artikel 12-regime als een aparte begrotingsvoorziening. Een en ander in tegenstelling tot de huidige opzet waarbij de artikel 12-steun onderdeel uitmaakt van het Gemeentefonds en daarmee ten laste komt van de collectiviteit van gemeenten. De mogelijke voordelen van deze variant, het explicieter in beeld brengen van afwenteling van «molest» (volgens definitie werkgroep: «een door de 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»), wegens echter niet op tegen de nadelen.

Artikel 12 is het sluitstuk van de verdeling van de algemene uitkering.

Bepaalde verdeelstoornissen van het algemene, globale verdeelmodel worden via dit sluitstuk gecorrigeerd. Met het opzetten van een aparte begrotingsvoorziening gaat deze cruciale band verloren. Als artikel 12-steun namelijk wordt verleend omdat de factoren die voor die gemeente veel kosten veroorzaken onvoldoende in het verdeelstelsel worden gehonoreerd, dan ligt een correctie op de verdeling meer in de rede en niet zozeer een toevoeging aan de omvang van de middelen die naar de gemeenten toevloeien ten laste van de rijksbegroting. Overigens ligt het in het laatste geval dan ook, gelet op de regels van de budgetdiscipline weer voor de hand de compensatie vervolgens ten laste van het gemeentefonds te brengen. Daarmee is eigenlijk een aanvullend argument aanwezig om de relatie, die er hoe dan ook is, direct met de algemene uitkering te handhaven.

De werkgroep doet de aanbeveling de beslissingen over aanvullende steun artikel 12 zoveel mogelijk te concentreren op één moment. Uit praktische overwegingen is het niet zonder bezwaren de besluitvorming op één moment te concentreren – de procedure zal immers gemiddeld in lengte juist kunnen toenemen. Dat neemt niet weg dat de besluitvormingsprocedure zodanig kan worden ingericht dat het moment van besluitvorming door de fondsbeheerders beter gemarkeerd wordt, waardoor een meer indringende en integrale afweging mogelijk wordt. Hierop wordt in paragraaf 3.4 teruggekomen.

2.3. Variant: verantwoordelijkheid uitvoering artikel 12 op afstand van het rijk

Als voordeel van deze variant wordt in het rapport gewezen op het door een beoordelingsinstantie-op-afstand transparanter maken van de toepassing van het artikel 12-regime. Daar worden echter direct ook nadelen bij genoemd van een te nadrukkelijke scheiding van beleid en uitvoering. Een onderdeel van deze variant kan ook zijn een vorm van verzelfstandiging van de Inspectie Financiën Lagere Overheden (IFLO) van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Voorop moet worden gesteld dat de inzet voor een helderder verantwoordelijkheidsverdeling voor het artikel 12-regime door ons wordt ondersteund.

Zoals aangegeven zal binnen de kaders van het huidige regime naar verdere verbeteringen worden gezocht. Daarmee wordt een dragend element uit deze variant overgenomen.

De andere elementen van deze variant, zoals bijvoorbeeld het verleggen van de verantwoordelijkheid naar de – rechtsopvolger van de – Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) zijn ons inziens minder bruikbaar. Daarbij weegt met name het loslaten van de politieke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de inspectietaken zwaar. Ook hier geldt, net als bij de eerder besproken provinciale variant, dat de verantwoordelijkheid voor de verdeling en het sluitstuk het beste in één hand kan zijn ondergebracht. Bij verzelfstandiging zou nog slechts van een indirecte politieke verantwoordelijkheid sprake zijn.

Het verrichten van artikel 12-onderzoek en het op basis daarvan formuleren van een advies over eventuele aanvullende steun zijn taken die gebaat zijn bij een directe koppeling van uitvoering en beleid. Daarom achten wij het voor de kwaliteit van het inspectiewerk van groot belang

dat dit, zoals thans, geschiedt in een organisatorische omgeving waarin verwante financieel-bestuurlijke vraagstukken aan de orde zijn.

3. Bruikbare aanbevelingen en aandachtspunten uit het rapport

3.1. Onderscheid functies

De werkgroep geeft in overweging de reikwijdte van artikel 12 zoveel mogelijk te beperken tot de functie van vangnet voor aperte individuele verdeelstoornissen. Met de werkgroep zijn wij van mening dat zoveel mogelijk voorkomen moet worden dat via artikel 12 de gevolgen van een onvoldoende behoedzaam financieel beleid van gemeenten dan wel van een door individuele gemeenten niet te ontgaan financieel risico van besluiten van rijk of provincies (molest), op de collectiviteit van de gemeenten wordt afgewenteld.

Met andere woorden, de mate waarin op de verschillende onderscheiden functies van artikel 12 (aperte verdeelstoornissen, W.A.-verzekering, molest) een accent kan worden gelegd is ons inziens van belang voor de manier waarop de problematiek moet worden opgelost en de criteria die worden aangelegd voor beoordeling en toekenning. Daarbij past de kanttekening dat het onderscheid in functie in de praktijk niet altijd zo scherp te maken is dat het relatieve aandeel van een van de onderscheiden functies is te bepalen. Veelal is sprake van een complex van factoren waarbij maatwerk in het individuele geval is vereist.

3.2. Aanscherping verantwoordelijkheid gemeente

Sinds enkele jaren is er een kentering gaande in het denken over artikel 12.

Was een artikel 12-gemeente in het verleden welhaast per definitie «zielig», in de laatste jaren wordt door de beheerders een dergelijke gemeente meer en meer ook beoordeeld op mogelijk onterecht leunedrag.

Dit komt onder meer tot uitdrukking in de toelatingsnorm. Lag in het midden van de jaren 80 de toelatingsnorm voor onroerende-zaakbelastingen voor artikel 12 gemeenten nog onder het landelijk gemiddelde, de laatste jaren is de norm stelselmatig verhoogd en ligt thans circa 40% boven het landelijk gemiddelde.

Een verdere aanscherping van de toelatingsnorm op het terrein van de eigen inkomsten achten wij thans niet opportuun. Hierbij speelt de reactie die wij hebben vernomen in het Algemeen overleg met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken op 5 september 1995 een belangrijke rol. Hieruit hebben wij de conclusie getrokken dat de financiële problematiek niet in de eerste plaats moet worden opgelost door een verdere verhoging van de inkomsten door de gemeente, maar zo mogelijk liever door bezuinigingen moet worden bewerkstelligd (zie ook onze brief van 15 september 1995 aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 1994/1995, 23 900 C, nr. 7).

De strengere lijn heeft zich niet alleen in de toelatingsnorm gemanifesteerd.

Ook bij beslissingen over de omvang van de artikel 12-steun wordt bij gemeenten die door onbehoedzaam beleid in de financiële problemen zijn geraakt, meer nadruk gelegd op de eigen verantwoordelijkheid bij het oplossen van het begrotingstekort. Het rapport ondersteunt ons voornemen dit in het nieuwe aanvullende uitkeringbeleid verder uit te werken.

Wij achten in dit verband een gemotiveerde aanvraag door een artikel 12-gemeente waarbij zij zelf ingaat op redenen en achtergronden van de slechte financiële positie op zijn plaats.

3.3. Rol collectiviteit

Bij iedere beslissing over het verlenen van artikel 12-steun wordt door ons zorgvuldig een afweging gemaakt tussen het belang van de individuele gemeente en dat van de collectiviteit van gemeenten, welke laatste immers de artikel 12-uitkering moet bekostigen. Wij zullen op onze handelwijze, die per definitie een bestuurlijke weging inhoudt, politiek aanspreekbaar zijn. Ons uitgangspunt «streng doch rechtvaardig» dient duidelijk te zijn vastgelegd in een beleidskader. Door de zogenaamde artikel 12-circulaire aan de gemeenten en de provincies wordt dit beleidskader ook transparant gemaakt. Op het daarin geformuleerde beleid zijn wij politiek aanspreekbaar.

Externe advisering over verdeelvraagstukken, inclusief artikel 12-beleid kan een nuttige bijdrage leveren aan de beeldvorming op dit terrein. Daartoe zal een bijzonder adviescollege worden ingericht dat zich zowel buigt over beleidsmatige als over uitvoeringsaspecten van de financiële verhouding. Dit betekent dat dit adviescollege de adviestaken van de huidige Rgf overneemt waar het gaat over de toepassing en het beleid van artikel 12.

3.4. Positie beheerders en de IFLO

De werkgroep gaat in haar analyse in op de rol die de beheerders hebben in het proces van steunbepaling. Het verdient ons inziens aanbeveling onze positie in het besluitvormingsproces beter te markeren. Wij willen dat doen door onder andere een duidelijk besluitvormingsmoment te hanteren waarop de beheerders een standpunt zullen bepalen na inwinning van het advies van onder andere de provincie. Hierbij is de positie van ons ten opzichte van het uitgebrachte advies van de IFLO nadrukkelijk van belang. De Inspecteur Financiën Lagere Overheden heeft bij het onderzoek in een artikel 12-gemeente een onafhankelijke positie in die zin dat onder eigen verantwoordelijkheid wordt geopereerd. De Inspecteur handelt hierbij volgens het beleidskader waarvoor de verantwoordelijkheid bij ons ligt. Aansturing gebeurt in principe slechts door regelgeving. Een gemeente kan aan de inhoud van een rapport van de Inspecteur geen rechten ontleen.

4. Conclusie en samenvatting

Het rapport Financieringssystemen aanvullende steunverlening ex artikel 12 heeft een heldere analyse gegeven van het huidige artikel 12-regime. Met name ten aanzien van het functioneren van de betrokken actoren geeft het rapport bruikbare aanknopingspunten voor het beleid. Wij nemen dan ook een aantal elementen uit de verschillende door de werkgroep voorgestelde varianten en aandachtspunten over om tot een helderder verantwoordelijkheidsverdeling te komen. De uitwerking van een nieuw artikel 12-regime vanwege de nieuwe FVW biedt daartoe een uitgelezen mogelijkheid. Kort samengevat betreft het de volgende onderwerpen:

- gemotiveerde aanvraag voor artikel 12-steun door een gemeente;
- (meer) nadruk leggen op eigen verantwoordelijkheid van gemeenten met name als sprake is van eigen beleid bij het ontstaan van financiële problemen;
- meer heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen betrokken actoren (waaronder de IFLO en de fondsbeheerders);

– duidelijker markering van het moment van besluitvorming door de fondsbeheerders.

Met deze aanpassingen is voor een meer fundamentele wijziging van het systeem geen directe aanleiding. Zo'n wijziging is naar onze opvatting pas aan de orde bij een herbezinning op de totale financiële- en bestuurlijke verhoudingen tussen het rijk en gemeenten.

5. Tot slot

Wij zenden dit standpunt ter kennisneming aan de Raad voor de gemeentefinanciën, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg met de mededeling dat we ons aanbevelen houden voor een reactie. Tevens zullen wij in gesprek treden met de provincies.

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

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