

Aan de Minister van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties,
de heer mr. K.G. de Vries
Staatssecretaris van Financiën
de heer drs. W.J. Bos

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--	--	Rfv2001/U65353	17 april 2001
Inlichtingen bij	Dossier/volnummer	Doorkiesnummer	
W.M.C. van Zaalen	55820-012	070-4267224	
Onderwerp			
Artikel 12-beleid			

Geachte heren,

Door middel van dit ongevraagde advies wil de Raad voor de financiële verhoudingen u op de hoogte brengen van zijn zienswijze op het toekomstige artikel 12-beleid en de rol daarin van de toelatingsnormen betreffende de hoogte van de eigen belastingen.

Samenvatting

De Raad is van mening dat ook na invoering van het nieuwe verdeelstelsel behoefte blijft bestaan aan artikel 12. Alleen zijn de aan artikel 12 toegedichte functies mede door de invoering van het nieuwe verdeelstelsel in betekenis afgenomen.

In de loop van de tijd is alom het besef gegroeid dat de gemeenten zelf de eerstverantwoordelijken zijn voor hun financiële positie. Door allerlei ontwikkelingen zijn zij ook beter in staat die verantwoordelijkheid te dragen.

Het beleid dient gericht te worden op het voorkomen van structurele tekortsituaties door de gemeenten aan te zetten tot het opstellen van reële meerjarenramingen. Het toezicht van de provincies dient daarbij een stimulerende rol te vervullen door het toezicht vooral te richten op de kwaliteit en uitkomst van de meerjarenramingen. Het gevolg van een dergelijk beleid zal zijn dat de aanvragen voor artikel 12 beperkt zullen blijven tot die gemeenten die buiten hun schuld in een tekortsituatie dreigen te komen.

In dat geval past het niet aan de toelating tot de procedure de eis te verbinden dat de belastingen tot de huidige toelatingsnorm worden verhoogd. De Raad stelt dan ook voor de norm, al dan niet gefaseerd, te verlagen tot 120% van het landelijk gemiddelde. De mate van fasering dient af te hangen van hoe snel de effecten van het pro-actieve beleid worden gerealiseerd. Het moet echter mogelijk zijn van gemeenten, waarvan de tekortsituatie gedeeltelijk aan eigen beleid is toe te schrijven, een belastinginspanning te eisen die ver boven de toelatingsnorm uitgaat.

1.

Inleiding

In zijn advies van 5 november 1997^[1] over het redelijke peil van de belastingen voor artikel 12-gemeenten voor 1998 stelde de Raad de vraag aan de orde of op den duur niet zou moeten worden overgegaan tot verlaging van de norm van het redelijke peil van de eigen heffingen voor artikel 12-gemeenten. In het handhaven van te hoge normen zag de Raad het gevaar dat de noodzakelijke sanering van de financiën te laat werd ingezet. Zonder dat te kunnen bewijzen bestond bij hem het vermoeden – dat gebaseerd was op zijn eigen prille ervaringen en op de ervaringen van de toenmalige Raad voor de gemeentefinanciën – dat vanwege de hoge toegangsnormen de gemeenten geneigd waren te laat artikel 12 aan te vragen. Dat had dan weer tot gevolg dat de noodzakelijke sanering ingrijpender was, langer ging duren en met hogere lasten voor het gemeentefonds, in casu de collectiviteit van de gemeenten, gepaard ging. Als een ander bezwaar werd genoemd, dat door de hoge normen de gemeenten werden aangezet de oplossing van hun financiële problemen in eerste instantie te zoeken in een verhoging van de belastingen en niet in een beperking van de uitgaven, hetgeen in strijd is met het streven van het Rijk naar een gematigde stijging van de lokale belastingdruk.

Alvorens tot een verlaging van de toelatingsnormen over te gaan, zou volgens dat advies eerst aan de volgende voorwaarden moeten worden voldaan, namelijk:

1. een volledige herziening van het verdeelstelsel van het gemeentefonds;
2. positieve ervaringen omtrent de werking van het nieuwe verdeelstelsel;
3. een aanmerkelijke vermindering van het aantal gemeenten dat ten opzichte van het gemiddelde extreem hoge belastingtarieven hanteert.

De Raad constateert dat thans aan de eerste voorwaarde volledig is voldaan. Met ingang van 2001 is de gehele algemene uitkering gebaseerd op de resultaten van onderzoeken naar de relaties tussen objectieve factoren en kosten. Er is dus thans sprake van een kostengeoriënteerd verdeelstelsel waarmee alle gemeenten op globale wijze worden voorzien van die financiële middelen die nodig zijn om in de noodzakelijke behoeften te voorzien.

Ook aan de tweede voorwaarde wordt in belangrijke mate voldaan. Uit de Periodieke Onderhoudsrapporten die sinds de invoering van de huidige Financiële verhoudingswet

zijn verschenen, kan de conclusie worden getrokken dat het verdeelstelsel, zoals dat voor een belangrijk deel is ingevoerd, voldoet. Die ervaring is er nog niet met dat deel van de algemene uitkering dat met ingang van 2001 is herzien. Aangezien die herziening op dezelfde wijze als die van 1997 is uitgevoerd, is het aannemelijk dat ook de herziening van 2001 aan de verwachtingen zal voldoen.

Wat de derde voorwaarde betreft blijkt uit de opeenvolgende Monitoren Lokale Belastingdruk dat de extreme positieve uitschieters zowel in omvang als in aantal minder zijn geworden. Moesten in 1996 nog 22% van de belastingplichtigen een tarief betalen dat hoger was dan 130% van het gemiddelde, in 2000 was dat percentage gedaald tot 17%.

Het vorenstaande is voor de Raad aanleiding geweest zich te beraden over de toekomst van artikel 12 en de rol van de toelatingsnormen daarin. In de volgende paragrafen geeft hij zijn bevindingen weer.

2.

De functie van artikel 12 in de financiële verhouding

Aan artikel 12 zijn de volgende functies toegedicht:

1. de laboratoriumfunctie ter verbetering van het verdeelstelsel;
2. de laatste verfijning van het verdeelstelsel;
3. een “collectieve verzekering” tegen de nadelige gevolgen van het door individuele gemeenten gevoerde beleid (een WA-verzekering);
4. een “collectieve verzekering” tegen de gevolgen van het beleid van andere overheden (een molestverzekering).

De laboratoriumfunctie

Wat de eerste functie betreft merkt de Raad op dat die functie is overgenomen door het periodieke onderhoud zoals dat sinds de invoering van de huidige wet wordt uitgevoerd. Eventuele gebreken worden thans in een vroegtijdig stadium geconstateerd en indien nodig en mogelijk snel hersteld. Mede als gevolg van het in de inleiding beschreven feit dat artikel 12 veelal te laat wordt aangevraagd, is de betekenis van deze functie zo sterk gereduceerd dat die beter door het periodieke onderhoudssysteem kan worden overgenomen.

De laatste verfijning

Wat de tweede genoemde functie betreft, de laatste verfijning, merkt de Raad op dat het nieuwe verdeelstelsel beoogt alle gemeenten op globale wijze een zodanige algemene uitkering toe te kennen dat alle gemeenten in staat zijn bij een nagenoeg gelijk gebruik van de beschikbare belastingcapaciteit in de noodzakelijke behoeften te voorzien. Heel bewust is bij het nieuwe verdeelstelsel gekozen voor een zekere globaliteit. Daarmee wordt voorkomen dat de algemene uitkering het karakter krijgt van een verzameling van doelgebonden uitkeringen. Ook de objectiviteit van de verdeling wordt met een zekere globaliteit gediend. Te veel details bergt namelijk het gevaar in zich dat er een zekere willekeur ontstaat bij het honoreren van verdeelfactoren.

Er dient naar de mening van de Raad steeds een afweging plaats te vinden tussen globaliteit en kostenoriëntatie en vanwege de noodzakelijke objectiviteit kan die afweging het best plaatsvinden in het kader van het onderhoud van het gehele verdeelstelsel. Indien na een dergelijke afweging wordt besloten een bepaalde omstandigheid niet te honoreren, dan past het nauwelijks door middel van artikel 12 daarop een uitzondering te maken. Volgens de Raad zal in de toekomst deze functie zelden of nooit voorkomen.

De WA-verzekering

In het verleden is veelvuldig geconstateerd dat gemeenten als gevolg van eigen beleid in financiële problemen zijn gekomen met als gevolg dat zij een beroep moesten doen op artikel 12.

Thans is het algemeen aanvaard dat iedere overheid zelf verantwoordelijk is voor haar eigen financiële positie. Dat geldt dus ook voor gemeenten. In de loop van de tijd zijn de omstandigheden waardoor de gemeenten die verantwoordelijkheid ook kunnen dragen, sterk verbeterd. Allereerst kan genoemd worden het verbeterde verdeelstelsel. Ook is de schaal van de gemeenten zodanig vergroot waardoor de kwetsbaarheid van de organisaties is afgenomen en het financiële draagvlak is toegenomen.

Niet onvermeld mag blijven dat in de loop van de tijd methoden en technieken voorhanden zijn gekomen om het financiële beleid en beheer in goede banen te leiden. Deze ontwikkeling gaat verder en de belangstelling voor de financiële functie van de gemeenten is nog steeds groeiende. In dat verband wijst de Raad met name op de relatie met de voorgestelde maatregelen in het kader van de invoering van het duale systeem bij de gemeenten, die mede gericht zijn op versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de gemeenten.

Eén van de doelstellingen van de verbetering van de financiële functie is het verbeteren van het inzicht in de structurele financiële gevolgen van veranderingen in het beleid of in de maatschappelijke omgeving waarin de gemeente werkt. Hierdoor wordt het mogelijk tijdig inzicht te krijgen in de toekomstige financiële positie en ontstaat voor zo ver nodig de gelegenheid om tijdig de noodzakelijke maatregelen te treffen.

Dit alles kan ertoe leiden dat de gemeente, indien zij tijdig maatregelen treft, in principe nooit in een situatie kan geraken waarin zij artikel 12 zou moeten aanvragen. Tot die maatregelen behoort ook het tijdig waarschuwen van andere overheden indien als gevolg van hun beleid de gemeente in financiële problemen dreigt te komen. Daartoe rekent de Raad ook het tijdig onder uw aandacht brengen van mogelijke gebreken in het verdeelsysteem van het gemeentefonds.

De molest-verzekering

Het is in het verleden voorgekomen, zij het zelden, dat een gemeente in financiële problemen kwam doordat het Rijk dan wel een provincie de gevolgen van hun beleid in eerste instantie op die gemeente afwentelde. Veelal, maar niet altijd, is dat naar aanleiding van de artikel 12-procedure geredresseerd. In de loop van de tijd is de rechtsbescherming van de gemeenten verbeterd en zijn de gemeenten, mede door de schaalvergroting,

mondiger geworden. Mede door de verbetering van de financiële functie zullen de gemeenten eerder en beter in staat zijn de gevolgen van het beleid van andere overheden zichtbaar te maken en op grond daarvan de desbetreffende overheid tijdig op haar verantwoordelijkheid kunnen aanspreken. In dat geval komt artikel 12 niet in beeld.

3.

De toekomst van artikel 12

Uit het voorafgaande trekt de Raad de conclusie dat het belang van de aan artikel 12 toegedichte functies sterk is afgenomen en in de nabije toekomst nog verder zal kunnen afnemen. Een andere conclusie is dat de gemeenten beter in staat zijn de verantwoordelijkheid voor hun financiële positie te dragen, maar ook dat zij op die verantwoordelijkheid kunnen worden aangesproken. Daarbij past een uiterst terughoudend artikel 12-beleid, gericht op het voorkomen van afwenteling van de gevolgen van eigen gemeentelijk beleid. In deze visie is nauwelijks nog plaats voor het daadwerkelijk verlenen van een aanvullende uitkering.

De Raad is van mening dat het artikel 12-beleid gericht dient te worden op het voorkomen van een dergelijke uitkering. Het beleid dient erop gericht te zijn dat de gemeente tijdig een zo goed mogelijk inzicht heeft in de financiële positie op middellange termijn. Alvorens een gemeente beroep wil doen op artikel 12, dient van haar te worden geëist dat zij haar financiële functie op orde heeft. Vervolgens zal de gemeente moeten aantonen dat zij alles in het werk heeft gesteld om tot een sluitende meerjarenraming te komen. De gemeente is daarvoor de eerstverantwoordelijke, maar de Raad ziet hierin ook een rol weggelegd voor de provincies. Bij hun toezicht zal meer dan tot nu toe de aandacht dienen te worden gericht op een reëel sluitend meerjarenperspectief, mede gebaseerd op kwalitatief goede onderhoudsschema's. Ook dient de provincie aandacht te besteden aan de kwaliteit van de financiële functie in het algemeen. In de ogen van de Raad is de rol van de provincie niet het overnemen van de verantwoordelijkheid van de gemeente, maar meer de gemeente in het openbaar en in een vroegtijdig stadium wijzen op haar verantwoordelijkheid. In dat verband adviseert de Raad u, indien de huidige wettelijke bepalingen daartoe geen ruimte bieden, de regelgeving in die richting aan te passen, maar in ieder geval in het periodieke overleg met de provincies over de wijze van uitvoering van het toezicht, hiervoor aandacht te vragen.

De Raad ziet in het beleid, gericht op het voorkomen van artikel 12-uitkeringen, ook een belangrijke rol weggelegd voor de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden (IFLO). Hij denkt daarbij aan het toepassen van de begrotingsscan zoals die nu al op verzoek van de gemeente gezamenlijk door IFLO en provincie wordt verricht, voorafgaande aan de daadwerkelijke artikel 12-aanvraag. Het doel van een dergelijke aangepaste scan is onder andere het verkrijgen van het inzicht of de financiële functie

zodanig is vormgegeven en uitgevoerd dat op verantwoorde wijze uitspraken kunnen worden gedaan over de structurele financiële positie van de gemeente.

De Raad verwacht echter dat ook indien het beleid op de hiervoor beschreven wijze wordt uitgevoerd, er wel eens situaties kunnen ontstaan waarin gemeenten geheel buiten hun schuld niet tot een structureel sluitende begroting kunnen komen. Voor die gemeenten moet een beroep op aanvullende steun een reële mogelijkheid blijven. Daarbij blijven naar de mening van de Raad de toelatingsnormen gelden.

4.

De belastingnorm voor artikel 12

In het geval het pro-actieve beleid ten aanzien van de financiële positie van gemeenten effect heeft, zal het beroep op artikel 12 beperkt blijven tot gemeenten die buiten hun schuld in een situatie terecht zijn gekomen waarin zij niet tot een sluitend meerjarenperspectief kunnen komen. Aangezien het verdeelstelsel een zekere globaliteit kent en derhalve enige verschillen in uitgaven dan wel in belastingdruk acceptabel zijn, behoeven geringe afwijkingen daarin geen aanleiding te zijn tot aanpassing van het verdeelstelsel, dan wel het toekennen van aanvullende uitkeringen. De uitgangspunten verzetten zich echter wel tegen het opleggen van een extra zware belastinginspanning indien vanuit het eigen beleid van de gemeente daartoe geen aanleiding bestaat. Zo bezien ziet de Raad aanleiding tot verlaging van de toelatingsnorm.

Het antwoord op de vraag hoe groot de verlaging dient te zijn en of die verlaging al dan niet gefaseerd moet plaatsvinden, is niet exact te geven. In het eerder aangehaalde advies heeft de Raad voorgesteld de norm voor de ozb-tarieven te verlagen tot 120% van het gemiddelde. Hij ziet geen aanleiding op dat voorstel thans terug te komen.

De Raad benadrukt dat een dergelijke verlaging niet moet worden beschouwd als een versoepeling van de toelating tot artikel 12. De voorgestelde verlaging dient samen te gaan met zijn voorstel meer aandacht te schenken aan het voorkomen van artikel 12-situaties. De Raad kan zich voorstellen dat dat onderdeel van het voorstel niet direct effectief kan zijn. In dat geval zal de verlaging gefaseerd moeten plaatsvinden.

Tot slot merkt de Raad op dat bij uitvoering van zijn voorstellen, het niet is uit te sluiten dat er gemeenten artikel 12-aanvragen, waarvan blijkt dat de tekortsituatie gedeeltelijk het gevolg is van eigen beleid. In dat geval moet uitdrukkelijk de mogelijkheid blijven bestaan zo'n gemeente een voorschrift op te leggen de belastingen (ver) boven de toelatingsnorm te verhogen.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

mw. A. van den Berg, voorzitter

M.P.H. van Haefen, secretaris

[\[1\]](#) Nr 14.50/002.003