
Vergaderjaar 1997–1998

25 936

Artikel 12-gemeenten

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 12 maart 1998

Tijdens de behandeling van de Najaarsnota 1997 en de gemeentefonds-begroting 1998 in de Tweede Kamer is een notitie toegezegd met daarin een inventarisatie van de artikel 12-gemeenten, waarbij nagegaan zou worden in hoeverre er in 1998 gemeenten in aanmerking zouden kunnen komen voor een versnelde beëindiging van de artikel 12-status. Dit verzoek hangt samen met de voorfinancieringsconstructie die is toegepast bij de beëindiging van de artikel 12-status van de gemeente Den Haag. Deze notitie doe ik u – mede namens de minister en de staatssecretaris van Financiën – hierbij toekomen.

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

NOTITIE VERSNELDE BEËINDIGING ARTIKEL 12-STATUS

Inleiding

Tijdens het debat in de Tweede Kamer over de Najaarsnota 1997 en de gemeentefondsbegroting 1998 is een notitie toegezegd met daarin een inventarisatie van de artikel 12-gemeenten, waarbij nagegaan zou worden in hoeverre er in 1998 gemeenten in aanmerking zouden kunnen komen voor een versnelde beëindiging van de artikel 12-status zoals dat is gedaan bij de gemeente Den Haag in 1997.

In deze notitie wordt achtereenvolgens ingegaan op de werking van artikel 12 en de factoren die een rol spelen bij de beoordeling in hoeverre een gemeente versneld uit artikel 12 zou kunnen komen. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan eerdere artikel 12-situaties waarin is overgegaan tot een versnelde beëindiging.

Daarna wordt aangegeven welke artikel 12-gemeenten er in 1998 nog zijn, in welke fase van de artikel 12-behandeling zij zich bevinden en welke relevante factoren bij deze gemeenten een rol spelen. Tot slot wordt in de conclusie ingegaan op de mogelijkheid en wenselijkheid om eventueel bij Najaarsnota 1998 de artikel 12-status van een aantal gemeenten versneld te beëindigen.

Artikel 12

De Financiële-verhoudingswet heeft tot doel de gemeenten via een stelsel van verdeelmaatstaven 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 de benodigde middelen, is een vangnet gecreëerd in de vorm van artikel 12. Wanneer een gemeente door bijzondere omstandigheden haar uitgaven redelijkerwijs niet meer kan dekken, kan zij terugvallen op artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet.

Om in aanmerking te komen voor steun uit hoofde van artikel 12 moet een gemeente een redelijk peil van eigen inkomsten hebben (dat wil zeggen volledige kostendekkendheid bij de reinigingsheffingen en de rioolrechten en een OZB-tarief dat op de artikel 12-norm ligt, zijnde 140% van het landelijk gemiddelde) en moeten de algemene middelen aanmerkelijk en structureel tekort schieten om in de noodzakelijke behoeften te voorzien. Voorafgaand aan en tijdens de behandeling van de artikel 12-aanvraag kunnen algemene en bijzondere voorschriften aan de gemeente worden opgelegd. Daarmee wordt een gemeente in zekere zin onder curatele van het Rijk gesteld. Op basis van een rapport van de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (IFLO), een verweerschrift van de gemeente daartegen en de advisering van de provincie en de Raad voor de financiële verhoudingen over het IFLO-rapport wordt door de fondsbeheerders een beslissing genomen ten aanzien van de hoogte en de duur van de aanvullende steun.

De artikel 12-steun wordt betaald uit het gemeentefonds en komt daarmee ten laste van de collectiviteit van de gemeenten.

Beoordeling termijn artikel 12-status

Uitgangspunt bij de bepaling van de artikel 12-termijn van een gemeente is dat de termijn kort gehouden wordt wanneer dat kan en dat deze termijn langer is wanneer daar specifieke redenen voor zijn, zoals de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de financiële problematiek en de omvang van de steun in relatie tot de betalingscapaciteit van het gemeentefonds.

Bij de beoordeling of een gemeente in aanmerking zou kunnen komen voor een versnelde beëindiging van de artikel 12-status en daarmee voor een verkorting van de eerder vastgestelde termijn speelt een aantal factoren een rol zoals de voortgang van het artikel 12-proces, de aard van de steun, de budgettaire ruimte en de gemeentelijke toekomstperspectieven.

De voortgang van het artikel 12-proces

In het artikel 12-proces verschijnt een aantal rapporten – veelal drie – waarin inzicht verkregen wordt in de financiële problematiek van een gemeente en de richting waarin de oplossing kan worden gevonden. In het laatste rapport wordt een oplossing geboden voor de problematiek waarmee de gemeente na enige jaren weer in staat is financieel op eigen benen te staan. In dit rapport wordt ook een meerjarig steuntraject voorgesteld. Niet eerder dan in het laatste rapport zal er voldoende zicht bestaan op de financiële toekomst en kan een versnelde sanering overwogen worden.

Daarbij speelt ook de wijze waarop de financiële sanering door de gemeente is aangepakt een rol. Wanneer een gemeente zelf een actieve rol in het proces heeft gespeeld ligt een versnelling meer voor de hand dan wanneer de sanering meer van bovenaf is opgelegd.

De aard van de artikel 12-steun

Bij de steunverlening wordt altijd aangegeven of er sprake is van een saneringsbijdrage of dat de steun verleend wordt ten behoeve van een structurele tekortpositie. In het eerste geval dient de aanvullende bijdrage ter compensatie van problemen die in het verleden ontstaan zijn en die in de loop van de jaren opgelost worden. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om begrotingstekorten die hebben geleid tot een oud tekort of om achterstallig onderhoud dat zo spoedig mogelijk uitgevoerd moet worden. In een dergelijke situatie, waarin een eenmalige financiële bijdrage een structureel gezonde situatie zou doen ontstaan, zou overwogen kunnen worden de steun binnen een kortere termijn vorm te geven. In het geval van een structurele tekortpositie is de reguliere jaarlijkse bijdrage uit het gemeentefonds aan een gemeente niet toereikend. Er is jaarlijks dan een begrotingstekort dat gedurende een aantal jaren met behulp van artikel 12-steun opgelost wordt. In dat geval is een jaarlijkse bijdrage adequaat en bestaat er geen reden om over te gaan tot een versnelde afwikkeling.

Budgettaire ruimte

Een versnelde beëindiging van de artikel 12-status van gemeenten leidt tot een hogere bijdrage in eerdere jaren aan de betrokken gemeente en daarmee tot een tijdelijk hogere belasting voor het gemeentefonds. Voor een dergelijke versnelde sanering zal budgettaire ruimte in het gemeentefonds aanwezig moeten zijn in de zin dat de bijdragen door de overige gemeenten binnen de grenzen van de redelijkheid blijven. Wanneer die ruimte niet of onvoldoende aanwezig is, kan overwogen worden, met behulp van een voorfinancieringsconstructie door het Rijk, een versnelling door te voeren zonder dat dit leidt tot te hoge lasten voor het gemeentefonds. Voorwaarde daarbij is wel dat er binnen de rijksbegroting budgettaire ruimte voor aanwezig is. Een dergelijke constructie is toegepast bij de beëindiging van de artikel 12-status van de gemeente Den Haag.

Gemeentelijke toekomstperspectieven

Bij de eventuele beoordeling of een gemeente in aanmerking zou kunnen komen voor een versnelde beëindiging van de artikel 12-status is ook een voorwaarde dat er duidelijkheid bestaat over de financiële positie na afloop van de artikel 12-cyclus.

Wanneer de verwachting aanwezig is dat na een versnelde beëindiging van de artikel 12-status de gemeente weer terug zal keren in artikel 12 ligt een dergelijke versnelling niet voor de hand. De beoordeling of de financiële positie een versnelling toelaat zou gemaakt kunnen worden door de inspecteurs van de IFLO. Gedurende de laatste jaren van de artikel 12-cyclus staat een gemeente onder het reguliere toezicht van de provincie en is er geen relatie meer aanwezig tussen de inspecteurs en de gemeente. In dat geval zal er dus nieuw onderzoek verricht moeten worden.

Casus Den Haag

De gemeente Den Haag bevond zich vanaf 1995 in een artikel 12-positie. De Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden (IFLO) heeft eind 1997 het derde rapport uitgebracht waarin geschetst werd hoe de schuld van Den Haag gesaneerd kon worden en de gemeente daarmee van haar financiële problematiek kon worden verlost. De fondsbeheerders zagen in de bevindingen in het rapport voldoende aanleiding om met behulp van de voorfinanciering door het Rijk – onder bepaalde voorwaarden – het oude tekort van de gemeente Den Haag in 1997 te saneren.

De voorfinanciering kan worden beschouwd als een lening van het Rijk aan het gemeentefonds. Door de verruiming van de beschikbare middelen kon het oude tekort van Den Haag in 1997 ineens worden gesaneerd. Tegenover de verruiming van het gemeentefonds in 1997 staat gedurende een aantal jaren een verlaging van het gemeentefonds ter compensatie van de lening. De Kamer is hierover geïnformeerd in de Najaarsnota 1997¹.

Voor de gemeente Den Haag leidde de voorfinanciering er toe dat zij in 1997 verlost is van haar oude tekorten. Voor de collectiviteit van de gemeenten was de voorfinanciering financieel voordelig omdat het Rijk tegen een lagere rente kan lenen en daardoor een lager rentepercentage kan hanteren dan de gemeente Den Haag. Voor het Rijk zijn er op de langere termijn geen budgettaire effecten. De bijdrage aan het gemeentefonds ten behoeve van de sanering van het tekort van Den Haag wordt de komende jaren via het gemeentefonds door de gemeenten terugbetaald.

Ook in andere gemeenten is in het verleden overgegaan tot een versnelde beëindiging van de artikel 12-situatie. Bij deze gemeenten was het gewenst de sanering eerder dan gebruikelijk te beëindigen en was de aard van het rapport en de daarmee samenhangende financiële perspectieven voor de betreffende gemeente zodanig dat een versnelde sanering verantwoord was. De tijdelijk hogere lasten van een dergelijke versnelling waren echter van dusdanige omvang dat deze binnen de ruimte van het gemeentefonds opgevangen konden worden. Hierdoor was er in deze situaties geen voorfinancieringsconstructie door het Rijk nodig. Een dergelijke versnelling heeft bijvoorbeeld plaatsgevonden in het geval van de gemeente Hilversum.

Casus Hilversum

De gemeente Hilversum heeft in 1994 voor het eerst een beroep gedaan op artikel 12. In 1994 en 1995 zijn er aanvullende bijdragen verstrekt van respectievelijk 2,8 mln en 7,1 mln. Deze steun had geheel het karakter van een saneringsbijdrage. Het betrof de sanering van oude tekorten en de

¹ Tweede Kamer, 1997 – 1998, 25 787, nr. 1.

uitvoering van achterstallig onderhoud. In het rapport 1996 hebben de inspecteurs een voorstel tot aanvullende steun gedaan waarmee de gemeente Hilversum vanaf het jaar 2000 weer op eigen benen kon staan. Daarbij hebben de inspecteurs voorgesteld over te gaan tot een afkoop ineens in 1996 van de bedragen voor de jaren 1997 tot en met 1999. De fondsbeheerders hebben vervolgens – op basis van de bevindingen van de inspecteurs – in de beschikking besloten tot een beëindiging van de artikel 12-status per ultimo 1997. Hierbij speelde de inzet van de gemeente Hilversum bij het saneringsproces een belangrijke rol. Een uitkering ineens werd, gegeven de budgettaire consequenties daarvan voor het gemeentefonds, niet opportuun geacht. In dit geval is er dus besloten tot een snellere beëindiging van de artikel 12-positie dan gebruikelijk, binnen de ruimte van het gemeentefonds. Hierdoor was er geen tijdelijke aanvullende bijdrage door het Rijk noodzakelijk.

Artikel 12-gemeenten in 1998

Onderstaand wordt een overzicht gegeven van de artikel 12-gemeenten in 1998. Daarbij wordt ingegaan op de periode waarin deze gemeenten onder artikel 12 vallen en wordt een overzicht gegeven van de steun zoals deze door de fondsbeheerders is bepaald of door de IFLO-inspecteurs is voorgesteld. Per gemeente wordt ook aangegeven wat de oorzaak is van de artikel 12-status. Tot slot wordt geconcludeerd in hoeverre de betreffende gemeente in aanmerking zou kunnen komen voor een versnelde beëindiging van de artikel 12-status.

1. Geldermalsen

De gemeente Geldermalsen heeft voor 1998 opnieuw een beroep gedaan op artikel 12. Dit betreft een nieuwe cyclus. De vorige cyclus liep van 1992 tot en met 1997. De achtergrond van de financiële problematiek van deze gemeente lag in de hoge kosten als gevolg van de zwakke sociale structuur en de uitgaven aan wegen. Het rapport voor het jaar 1998 wordt aan het einde van het jaar uitgebracht. Op dit moment is een eventuele versnelde sanering dan ook niet aan de orde.

2. Gouda

De gemeente Gouda bevindt zich sinds 1967 in een artikel 12-positie. In 1991 is de lopende artikel 12-cyclus aangevangen.

Tabel 1 Artikel 12-steun aan de gemeente Gouda (in mln)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Artikel 12-steun Gouda	12,50	12,80	13,10	13,30	13,30	13,30	13,30	13,30	13,30

De aanvullende steun aan de gemeente Gouda is geheel gebaseerd op een structurele tekortpositie, dat wil zeggen dat de uitkering uit het gemeentefonds jaarlijks een onvoldoende omvang heeft om de uitgaven te dekken. Dat heeft met name te maken met de zwakke bodemgesteldheid van de gemeente. Een versnelde sanering ligt bij de gemeente Gouda niet voor de hand omdat er volledig sprake is van een structurele tekortpositie. Daarbij komt dat thans onderzoek wordt verricht naar andere compensatie van een zwakke bodemgesteldheid via de algemene uitkering. Er is geen reden om de uitgaven die in latere jaren door de gemeente Gouda gedaan zullen moeten worden in een eerdere fase voor te schieten.

3. Lelystad

De gemeente Lelystad bevindt zich sinds 1985 in een artikel 12-positie. De huidige cyclus is in 1993 aangevangen en de gemeente ontvangt tot en met 1998 een aanvullende artikel 12-uitkering. De onderstaande tabel toont de jaarlijkse bijdragen aan de gemeente Lelystad.

Tabel 2 Artikel 12-bijdragen aan de gemeente Lelystad (in mln)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Artikel 12-bijdragen Lelystad	12,90	12,96	16,60	14,60	13,60	12,60

De bijdrage is grotendeels gebaseerd op een structurele tekortpositie met als elementen de zwakke sociale structuur en de hoge uitgaven voor leerlingenvervoer. Tot en met 1995 was een deel van de bijdrage bedoeld als saneringsbijdrage. Omdat in 1998 de laatste reguliere artikel 12-bijdrage gegeven wordt, is een versnelde afhandeling op dit moment niet aan de orde.

Naast de reguliere artikel 12-bijdrage ontvangt de gemeente Lelystad nog de ICL-bijdrage. Deze wordt verstrekt vanwege hoge uitgaven als gevolg van het achtergebleven aantal inwoners van de gemeente Lelystad.

Omdat de uitkeringsduur van deze ICL-bijdrage onbepaald is, is ook een afkoop van deze gelden niet aan de orde.

4. Ouderkerk

De gemeente Ouderkerk bevindt zich sinds 1992 in een artikel 12-positie. In de laatste beschikking is het einde van de artikel 12-periode bepaald op 1998. De steun kent de volgende omvang:

Tabel 3 Artikel 12-steun aan de gemeente Ouderkerk (in mln)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Artikel 12-steun Ouderkerk	0,15	0,60	0,53	0,20	0,20	0,20	0,20

De steun heeft voor een deel haar oorzaak in de sanering van oude tekorten. De steun wordt vanaf 1996 geheel gegeven als gevolg van een structurele tekortpositie, waarbij met name de hoge kosten van de wegen van belang zijn. De artikel 12-positie wordt ultimo 1998 beëindigd en deze gemeente komt naar verwachting niet terug in artikel 12. Een eventueel versnelde sanering is bij deze gemeente daarmee niet aan de orde.

5. Purmerend

De gemeente Purmerend ontvangt voor de periode 1993 – 1999 jaarlijks een artikel 12-uitkering van 13,8 mln. Deze bijdrage is gebaseerd op de tekorten van de onbebouwde gronden in de Purmer. De bedragen hebben geheel het karakter van een saneringsbijdrage. In het IFLO-rapport is destijds uitgegaan van een saneringstermijn van 5 jaar (1990 – 1994). Vanwege de te grote belasting van het gemeentefonds zijn destijds de jaarlijkse bedragen verlaagd en is de saneringstermijn verlengd. Vanwege het saneringskarakter van de artikel 12-bijdragen aan de gemeente Purmerend zou bij een eventueel aanwezige ruimte binnen het gemeentefonds of onderuitputting bij Najaarsnota 1998 overwogen kunnen worden de artikel 12-termijn van de gemeente Purmerend met een jaar te verkorten. Het is daarbij evenwel een voorwaarde dat de verwachting

aanwezig is dat de gemeente na de huidige artikel 12-cyclus niet opnieuw een beroep doet op artikel 12.

6. Reiderland

Voor de gemeente Reiderland is in 1996 een nieuwe artikel 12-cyclus aangevangen. De vorige cyclus liep van 1991 tot en met 1996. De gemeente Reiderland is in 1990 ontstaan als gevolg van de samenvoeging van de toenmalige gemeenten Finsterwolde, Beerta en Nieuweschans. De laatste twee gemeenten waren al heel lang artikel 12-gemeenten (sinds 1967 resp. 1969). Onlangs is het rapport 1997 verschenen waarin door de inspecteurs een steun wordt voorgesteld van 1,99 mln. In 1996 werd een bedrag van 2,40 mln aan steun verleend. In het rapport over 1998 zal naar verwachting een definitieve oplossing voorgesteld worden, waarmee de gemeente structureel weer in staat zal zijn financieel op eigen benen te staan. Afhankelijk van de uitkomsten van dit rapport kan bezien worden in hoeverre er sprake zou kunnen zijn van een versnelde afwikkeling van de artikel 12-positie van de gemeente Reiderland.

7. Scheemda

De gemeente Scheemda bevindt zich sinds 1995 in artikel 12 en onlangs is het derde rapport uitgebracht. Daarin wordt gesteld dat er nog veel onduidelijkheden zijn met betrekking tot de omvang van het structurele begrotingstekort en dat er daarom pas in het vierde rapport een structurele oplossing voor de financiële problematiek gegeven kan worden. De steun aan de gemeente kent de volgende omvang:

Tabel 4 Artikel 12-uitkeringen aan de gemeente Scheemda (in mln)

	1995	1996	1997 ¹
Artikel 12-uitkering Scheemda	1,05	2,85	2,57

¹ voorstel IFLO-inspecteurs

De bijdragen worden voor een deel gegeven vanwege een structurele tekortpositie (met name de sociale structuur en de wegen), in 1995 en 1996 respectievelijk 0,575 en 1,13 mln. Voor het overige betrof het saneringsbijdragen. In de loop van 1998 verschijnt naar verwachting het laatste rapport waarin een structurele oplossing geboden wordt waarmee de gemeente na enkele jaren weer in staat zal zijn op eigen benen te staan. Na het uitkomen van dit rapport kan bezien worden in hoeverre er sprake zou kunnen zijn van een versnelde afwikkeling van de artikel 12-status.

8. Schoonhoven

De gemeente Schoonhoven bevindt zich sinds 1995 in een artikel 12-positie. In 1995 en 1996 is er respectievelijk een aanvullende steun verleend van 0,7 mln en 1,55 mln. De bijdrage voor 1995 werd geheel verleend op basis van een structurele tekortpositie. De bijdrage voor 1996 bestaat voor 0,39 mln uit een saneringsbijdrage.

Het rapport 1997 dat onlangs is verschenen geeft een meerjarig steuntraject tot het jaar 2000, met steunbedragen van respectievelijk 4,5, 4,8 4,3 en 3,6 mln. De fondsbeheerders zullen op basis daarvan – na het verweerschrift van de gemeente en advisering door de provincie en de Raad voor de financiële verhoudingen – een beslissing tot steun nemen. In deze beslissing speelt ook de termijn waarover steun gegeven wordt een rol. Daarbij speelt ook een rol dat de steun volledig het gevolg is van een structurele tekortpositie en dat er volgens de inspecteurs in de

toekomst nog sprake is van forse risico's in de financiële positie van de gemeente.

9. Zaltbommel

De gemeente Zaltbommel heeft voor 1998 voor het eerst een beroep gedaan op artikel 12. Het eerste rapport zal in de loop van het jaar verschijnen. Een herindeling van de gemeente Zaltbommel met de gemeenten Brakel en Kerkwijk is voorzien voor 1 januari 1999. Een mogelijke uitkomst van de artikel 12-aanvraag is dat de gemeente «schoon opgeleverd» wordt, dat wil zeggen dat er sprake is van een eenmalige steun gedurende één jaar, zodat de nieuw te vormen gemeente met een schone lei kan beginnen.

Conclusie

In 1998 bevinden zich 9 gemeenten in een artikel 12-positie. Voor een aantal gemeenten geldt dat 1998 het laatste reguliere artikel 12-jaar is. Voor deze gemeenten is een versnelde beëindiging niet aan de orde (Lelystad en Ouderkerk). In een aantal andere gemeenten is een versnelling op dit moment niet aan de orde omdat het onderzoek naar de oorzaken en oplossingen van de financiële problematiek nog niet is afgerond. Wanneer de rapportages gereed zijn zou een dergelijke afweging alsnog gemaakt kunnen worden, waarbij geldt dat de sanerings-termijn kort gehouden wordt wanneer dat kan en dat deze termijn langer is wanneer daar specifieke redenen voor zijn. Dit geldt voor de gemeenten Geldermalsen, Reiderland, Scheemda, Schoonhoven en Zaltbommel. In deze laatste categorie gemeenten kan het zijn dat vanwege de aard van de steun – bijvoorbeeld omdat de steun gegeven wordt als gevolg van een structurele tekortpositie – een versnelde beëindiging niet voor de hand ligt. Dit geldt ook voor de gemeente Gouda. Voor de gemeente Purmerend geldt dat zij bij eventueel aanwezige ruimte binnen het gemeentefonds of onderuitputting op de begroting bij Najaarsnota 1998 in aanmerking zou kunnen komen voor een versnelde sanering. Dit hangt mede samen met het karakter van de steun die volledig als saneringsbijdrage wordt gegeven. Het is daarbij evenwel een voorwaarde dat er duidelijkheid bestaat over de financiële toekomst van deze gemeente na afloop van artikel 12-cyclus.