

Artikel 12 Fvw, zinvol?

Een onderzoek naar de werking en huidige betekenis van artikel 12 Fvw.

Student: Nick Bakker
Studentnummer: 0097357
Studie: Bedrijfskunde
Faculteit: Management en Bestuur
Universiteit Twente
Opdracht: Bacheloropdracht
Begeleider: Prof. Dr. P.B. Boorsma
Begeleiders vanuit BZK: Drs. L.G.A. Mischgofsky
Meelezer: Prof. Dr. S.A.H. Denters
Datum: 11 oktober 2010
Eindversie

UNIVERSITEIT TWENTE.



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Samenvatting

Dit onderzoek onderzoekt via de probleemstelling: *Is handhaving van artikel 12 Fvw zinvol?* aan de hand van vier deelonderwerpen: motieven, functies, aantal artikel 12 gemeenten en artikel 12 beleid of er momenteel en in de toekomst nog een rol is weggelegd voor artikel 12 Fvw. Er zal een evaluatie plaats vinden waarbij de functies van artikel 12 Fvw getoetst worden aan de motieven. Aanvullend zullen het aantal artikel 12 gemeenten en het artikel 12 beleid bestudeerd worden.

Het leidende motief achter artikel 12 is door de tijd heen hetzelfde gebleven: de behoefte aan een vangnet voor gemeenten die in de financiële problemen zitten.

Artikel 12 Fvw heeft naast het fungeren als vangnet door middel van het zijn van de laatste verdeelmaatstaf ook nog andere functies vervuld: WA-verzekering, molestverzekering, all-risk verzekering, laboratoriumfunctie, bijdrage aan de kredietwaardigheid en leertraject. De vier actuele functies die artikel 12 Fvw nog vervult zijn: laatste verdeelmaatstaf, all-riskverzekering, bijdrage aan de kredietwaardigheid en leertraject.

Het aantal artikel 12 gemeenten is gedaald van 143 in het eerste uitkeringsjaar 1967 naar 4 in 2010. Deze daling is in de jaren 70 het sterkst geweest en heeft zich in de jaren 80 en 90 doorgezet totdat in 2001 het aantal van 3 werd bereikt, sindsdien heeft het aantal artikel 12 gemeenten zich gestabiliseerd rond het aantal van vier. Statistisch zijn er geen duidelijke verbanden te vinden waarmee het aantal artikel 12 gemeenten verklaard kan worden. Er zijn geen duidelijke getalsmatige trends en er spelen zoveel factoren een rol dat niet vast te stellen is welke nu zorgt voor welk effect. Een betere toereikendheid van het verdeelstelsel en het verdwijnen van veel kleine gemeenten door herindelingen lijken twee hoofdredenen te zijn voor de daling van het aantal artikel 12 gemeenten.

Voor het artikel 12 beleid zijn er verschillende opties: artikel 12 in zijn huidige vorm behouden, de inspectietaak anders inrichten, artikel 12 anders bekostigen en artikel 12 afschaffen. De eerste optie is behoedzaam en de laatste een duidelijke breuk met het verleden. Momenteel lijkt het behouden van artikel 12 Fvw verstandig om een vangnet te hebben tot wat onzekerheden over de situatie van de gemeentefinanciën zijn weg genomen en onderzocht is welke richting de financiële verhouding als geheel op gaat. In de bekostiging kan wel een kleine aanpassing gemaakt worden om verantwoordelijkheden wat duidelijker neer te leggen. In het geval van tekort schietend toezicht vanuit de provincie zou een deel van de artikel 12 uitkering uit het provinciefonds gefinancierd kunnen worden.

Artikel 12 Fvw sluit qua functionaliteit goed aan bij de motieven en zodoende is handhaving gewenst, helemaal gezien de huidige economische situatie. De probleemstelling wordt dus positief beantwoord. Wel is een kleine wijziging in de bekostiging aan te bevelen, zodat provincies het merken als ze tekort schieten in hun toezichthoudende taak. Dit zijn samengevat de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek.

Inhoudsopgave:

Artikel 12 Fvw, zinvol?	1
Samenvatting.....	2
Inhoudsopgave:	3
1.1 Inleiding	5
1.2 Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen	7
1.3 Onderzoeksmethoden	10
Soort onderzoek	10
Onderzoeksopzet.....	11
Dataverzameling.....	11
1.4 Theoretisch kader afbakening	14
Urgentie.....	14
Gedecentraliseerde eenheidsstaat.....	14
Toezicht	14
Aspiratieniveaus	14
2: Motieven	16
2.1: Wat waren de motieven om artikel 12 Fvw in te stellen?	16
2.2: Zijn deze motieven veranderd in de loop der tijd?	19
2.3: Zijn de huidige motieven nog wel actueel?	20
3: Functies	23
3.1: Wat zijn de functies van artikel 12 Fvw geweest?.....	23
3.2: Wat zijn de huidige functies?	25
3.3: Hoe actueel zijn die functies?.....	26
4: Aantal artikel 12 gemeenten	30
4.1: Hoe is het verloop van het aantal artikel 12 gemeenten geweest?.....	30
4.2: Hoe verhoudt het aantal artikel 12 gemeenten zich met de reële accressen van het gemeentefonds?.....	32
4.3: Hoe verhoudt het aantal artikel 12 gemeenten zich met de toereikendheid van de verdeelmaatstaven op basis waarvan gemeenten geld ontvangen vanuit het gemeentefonds?	35
4.4: Hoe verhoudt het aantal artikel 12 gemeenten zich tot de zwaarte van het toelatingskaartje voor artikel 12?	36
4.5: Wat is op basis van de huidige reële accressen van het gemeentefonds de verwachting voor het aantal artikel 12 gemeenten?	37

4.6: Wat is de verwachting voor de verdeelmaatstaven en welk effect heeft dit op het aantal artikel 12 gemeenten?.....	38
5: Artikel 12 beleid	40
5.1: Welke varianten zijn er voor het huidige artikel 12 beleid?	40
5.2: Wat zijn de voor- en nadelen van deze varianten?	41
5.3: Welke variant is het best bruikbaar?.....	43
6: Conclusies en aanbevelingen	45
7: Literatuurlijst:	47
8: Bijlage: Reflectieverslag.....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

1.1 Inleiding

Het verslag dat voor u ligt gaat over artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet. Dit wetsartikel luidt als volgt:

Artikel 12:

1. Onze Ministers kunnen op verzoek van de gemeenteraad de gemeente over een uitkeringsjaar een aanvullende uitkering verlenen.
2. Een aanvullende uitkering wordt slechts verleend indien de algemene middelen van de gemeente aanmerkelijk en structureel tekort zullen schieten om in de noodzakelijke behoeften te voorzien, terwijl de eigen inkomsten van de gemeente zich op een redelijk peil bevinden.
3. Onze Ministers kunnen voorschriften verbinden aan het besluit tot verlening van een aanvullende uitkering.
4. Onze Ministers kunnen een verleende aanvullende uitkering verminderen of intrekken indien:
 - a. de financiële positie van de gemeente verbetert;
 - b. de gemeente in strijd handelt met een wettelijk voorschrift dat betrekking heeft op de aanvullende uitkering, of met een voorschrift dat aan het besluit tot verlening van de aanvullende uitkering is verbonden.
5. De gemeente die een aanvullende uitkering heeft aangevraagd, of waaraan een aanvullende uitkering is verleend, neemt maatregelen ter verbetering van haar financiële positie.

Dit wetsartikel is de laatste strohalm voor gemeenten die structureel in de financiële problemen zitten en bestaat sinds de invoering van de Financiële Verhoudingswet 1960. Na de invoering 50 jaar geleden hebben zich de nodigmaatschappij als geheel ook het één en ander gewijzigd sinds 1960. Ten tijde van de invoering van artikel 12 Fvw was er sprake van een geordende verzuilde samenleving, dit type samenleving is onder andere door Lijphart (1980) beschreven in het boek *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. In een verzuilde samenleving leven mensen volgens een bepaald denkbeeld en hierbij zoeken ze elkaar op met alle activiteiten die ze doen. Op deze manier sta je alleen in contact met gelijkdenkenden en kunnen er verschillende 'zuilen' binnen de samenleving ontstaan. In Nederland waren er vier zuilen: protestants-christelijk, rooms-katholiek, socialistisch en liberaal. Door de opkomst van massamedia (radio, tv en internet) werd het voor mensen steeds gemakkelijker om ook te beschikken over informatie van buiten hun eigen zuil. Hierdoor verloren de zuilen aan kracht en is hun invloed op de samenleving sterk verminderd. Momenteel leven we in een netwerksamenleving waarin volgens Castells (1996) informatie en communicatie centraal staan. Volgens Castells (1996) bestaat de netwerksamenleving uit knooppunten die informatie met elkaar uitwisselen door middel van communicatiemiddelen zoals telefoon en internet. Door hier gebruik van te maken kan informatie zich snel verspreiden en beschikbaar zijn voor iedereen.

Deze verandering van de samenleving heeft voor de overheid ook gevolgen gehad: van hiërarchisch bureaucratisch autonoom handelend orgaan is deze veranderd in een meer gedecentraliseerd orgaan waarbij transparantie en het delen van informatie steeds belangrijker is geworden. Deze verandering was nodig om de overheid passend te laten blijven bij de samenleving. Vanuit de samenleving verwacht men ook van de overheid steeds meer openheid en informatie volgens De Waal en Kerklaan (2004). Door middel van deze openheid en beschikbare informatie kunnen burgers controleren of de overheid wel uitvoert wat ze heeft toegezegd en of dit op een daadkrachtige wijze gebeurt.

De behoefte aan een transparante en daadkrachtige overheid die dicht bij de burger staat heeft bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geleid tot het opzetten van het Programma Krachtig Bestuur. In de programmabrochure staat het volgende: *“Krachtig bestuur is kortweg bestuur dat is toegesneden op zijn taken. Meer expliciet gaat het hier om het vermogen van gemeenten en provincies om de wettelijke en autonome taken adequaat uit te voeren en hiervoor in de maatschappelijke context de juiste verbindingen aan te gaan.”* Waarbij het laatste gedeelte betrekking heeft op een goed functioneren binnen de netwerksamenleving.

Het Programma Krachtig Bestuur omhelst zaken betreffende gemeenten en provincies; één onderdeel daarvan is het financieel toezicht op deze lagere overheden. Dat werd voorheen uitgevoerd door de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden (IFLO). Er was een sterke verbondenheid tussen artikel 12 Fw en de IFLO. De IFLO was een aparte afdeling binnen het ministerie, welke nu is opgegaan in het Programma Krachtig Bestuur. De IFLO onderzocht de financiële positie van noodlijdende gemeenten en gaf advies aan de beheerders van het gemeentefonds over het verstrekken van een aanvullende uitkering op basis van artikel 12 Fw. Met haar adviezen en expertise heeft de IFLO een belangrijke bijdrage geleverd aan een artikel 12 beleid dat als focus had om het aantal artikel 12 gemeenten te minimaliseren. De onderzoeken en adviezen van de IFLO hebben geholpen bij het opstellen van nieuwe verdeelmaatstaven en het verfijnen van het verdeelstelsel voor het Gemeentefonds. Dit beleid heeft er toe geleid dat het aantal artikel 12 gemeenten momenteel heel laag is, te weten vier. En dat artikel 12 van het wijdverspreide begrip dat het was in de jaren '70, '80 en '90 is veranderd in een relatief onbekende uitzonderlijke status.

Het opgaan van de IFLO in het Programma Krachtig Bestuur en het lage aantal huidige artikel 12 gemeenten zijn redenen om eens stil te staan bij de vraag of artikel 12 Fw nog wel gehandhaafd moet worden. Is het nog nuttig en noodzakelijk om het wetsartikel te behouden?

Aan de hand van vier onderwerpen zal hier in dit verslag op in gegaan worden: motieven, functies, aantal artikel 12 gemeenten en artikel 12 beleid. Voordat deze onderwerpen aan bod komen zullen de probleemstelling, doelstelling, onderzoeksvragen, onderzoeksmethoden en theoretisch kader worden behandeld. Het verslag zal worden afgesloten met conclusies en aanbevelingen.

1.2 Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen

Dit onderzoek heeft als doel om vast te stellen of er nog een rol is weggelegd voor artikel 12 Fvw in de huidige en toekomstige tijd. Dit zal gedaan worden door zaken uit het verleden te bestuderen, de actuele situatie te analyseren en een blik richting de toekomst te werpen.

De probleemstelling die daarvoor is opgesteld luidt als volgt:

Is handhaving van artikel 12 Fvw zinvol?

Deze probleemstelling zal worden beantwoord met behulp van deelvragen die zijn opgesteld aan de hand van de vier onderwerpen: motieven, functies, aantal artikel 12 gemeenten en artikel 12 beleid.

De uiteindelijke beslissing om artikel 12 Fvw wel of niet te behouden ligt bij de Eerste- en Tweede Kamer gezamenlijk, ook wel bekend als de Staten Generaal. Alle leden van de Staten Generaal zijn verbonden aan een politieke partij waardoor beslissingen die door hen worden genomen politiek van aard zijn. De politieke aspecten zullen in dit verslag geen rol spelen, dat is aan de politici zelf. In dit verslag zal geprobeerd worden om de probleemstelling zo objectief mogelijk te beantwoorden zodat er een informatief document ligt. Dit document kan dan eventueel gebruikt worden bij het maken van de politieke keuze maar de achterliggende gedachte bij dit onderzoek is om de probleemstelling zo objectief mogelijk te beantwoorden.

De vier onderwerpen aan de hand waarvan de deelvragen zijn opgesteld en de deelvragen zelf zullen nu aan bod komen.

De eerste drie deelvragen zijn opgesteld aan de hand van het onderwerp motieven. Het woord motieven heeft volgens het woordenboek de Dikke van Dale meerdere betekenissen. In dit onderzoek wordt altijd de betekenis van beweegredenen gehanteerd. De beweegredenen van de wetgever om artikel 12 in te stellen zijn interessant om te bestuderen omdat zij aan de basis liggen van artikel 12 Fvw. Omdat de motieven aan de basis liggen van artikel 12 Fvw is dit ook het eerste onderwerp dat aan bod komt.

- Deelvragen motieven:
 - o Wat waren de motieven om artikel 12 Fvw in te stellen?
 - o Zijn deze motieven veranderd in de loop der tijd?
 - o Zijn de huidige motieven nog wel actueel?

Om de werking van artikel 12 Fvw in de praktijk te analyseren wordt stil gestaan bij het onderwerp functies. In de literatuur wordt steeds gesproken over de functies die artikel 12 Fvw vervult. Om verwarring te voorkomen is ervoor gekozen om ook in dit onderzoek het begrip functies te gebruiken als het gaat om de werking van artikel 12 Fvw. Op deze manier sluit het onderzoek goed aan bij de bestaande literatuur.

- Deelvragen functies:
 - o Wat zijn de functies van artikel 12 Fvw geweest?
 - o Wat zijn de huidige functies?
 - o Hoe actueel zijn die functies?

Het lage aantal huidige artikel 12 gemeenten is één van de aanleidingen geweest voor dit onderzoek. Om hier een beter beeld van te krijgen en te bestuderen wat de oorzaken hiervan kunnen zijn is het aantal artikel 12 gemeenten ook één van de vier deelonderwerpen. Ten eerste zal er gekeken worden naar het verloop van het aantal artikel 12 gemeenten in de loop der jaren. En er zijn vanuit BZK een aantal veronderstelde relaties aangedragen die nader bestudeerd zullen worden. Vanuit hun praktijkervaring met artikel 12 zijn ze benieuwd of er een relatie bestaat tussen de hoogte van het reëel accres, de toereikendheid van het verdeelstelsel, de zwaarte van het toelatingskaartje en het aantal artikel 12 gemeenten.

Het reëel accres is de hoogte van het percentage waarmee de overheidsuitgaven dalen of stijgen, Van Zaalen (2002). Sinds 1994 is de omvang van het gemeentefonds gekoppeld aan het reëel accres en stijgt of daalt de omvang van het gemeentefonds mee met de rijksuitgaven. Deze koppeling staat beter bekend onder de term normeringssystematiek, Wassenaar & Verhagen (2002). Of er een relatie bestaat tussen de hoogte van het reëel accres en het aantal artikel 12 gemeenten zal bestudeerd gaan worden.

Naast de omvang van het gemeentefonds is de verdeling hiervan ook een interessant onderwerp. De verdeling van het gemeentefonds gaat met behulp van verschillende verdeelmaatstaven die gezamenlijk het verdeelstelsel vormen, Havermans (1984). Het streven is om dit stelsel zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de kosten van de gemeenten, Wassenaar & Verhagen (2002). De toereikendheid van de verdeelmaatstaven en de invloed hiervan op het aantal artikel 12 gemeenten zal geanalyseerd worden om te bepalen of dit streven gehaald wordt.

Voordat gemeenten een aanvullende artikel 12 uitkering kunnen aanvragen moeten ze volgens de Handleiding toepassing artikel 12 Fw (2002) een redelijk peil van de eigen inkomsten hebben. Dit redelijk peil van inkomsten heeft betrekking op de onroerende zaak belasting (OZB), de reinigingsheffingen en de rioolrechten. Voor de OZB geldt dat er minimaal een tarief van 20% boven het landelijk gemiddelde geheven moet worden. Deze hoogte van het minimale OZB tarief wordt ook wel het toelatingskaartje tot artikel 12 Fw genoemd en heeft in hoogte gevarieerd. De relatie tussen de hoogte van het minimale OZB tarief en het aantal artikel 12 gemeenten zal bestudeerd gaan worden. De reinigingsheffingen en de rioolrechten moeten kostendekkend zijn, er geldt dus geen minimumtarief zoals bij de OZB. De tarieven betreffende de reinigingsheffingen en de rioolrechten mogen ook niet hoger zijn dan 100% kostendekkend, zie Gemeentewet artikel 229b. Hierdoor kunnen gemeenten deze tarieven niet gebruiken om extra eigen inkomsten te genereren. Door deze beperking is het geen relevant onderdeel om nader te bestuderen in het kader van dit onderzoek naar artikel 12 Fw.

Aan het einde van het hoofdstuk over het aantal artikel 12 gemeenten zal nog een korte verwachting betreffende het aantal artikel 12 gemeenten uitgesproken worden. De bevindingen over de relaties tussen de hoogte van het reëel accres, de verdeelmaatstaven en het aantal artikel 12 gemeenten zullen hiervoor de basis vormen. Op basis van de gevonden relatie tussen de hoogte van het reëel accres en het aantal artikel 12 gemeenten zal er een verwachting uitgesproken worden over het toekomstige aantal artikel 12 gemeenten aan de hand van het huidige reëel accres. Het verwachte aantal en de toereikendheid van de verdeelmaatstaven zal ook gerelateerd worden aan het aantal artikel 12 gemeenten. Al het bovengenoemde heeft geleid tot de deelvragen die op de volgende pagina staan.

- Deelvragen aantal artikel 12 gemeenten:
 - Hoe is het verloop van het aantal artikel 12 gemeenten geweest?
 - Hoe verhoudt het aantal artikel 12 gemeenten zich met de reële accressen van het gemeentefonds?
 - Hoe verhoudt het aantal artikel 12 gemeenten zich met de toereikendheid van de verdeelmaatstaven op basis waarvan gemeenten geld ontvangen vanuit het gemeentefonds?
 - Hoe verhoudt het aantal artikel 12 gemeenten zich tot de zwaarte van het toelatingskaartje voor artikel 12?
 - Wat is op basis van de huidige reële accressen van het gemeentefonds de verwachting voor het aantal artikel 12 gemeenten?
 - Wat is de verwachting voor de verdeelmaatstaven en welk effect heeft dit op het aantal artikel 12 gemeenten?

Het laatste deelonderwerp is het artikel 12 beleid. Met artikel 12 beleid wordt het proces van een artikel 12 traject en de rol van de verschillende actoren hierin bedoeld. Er zijn verschillende taken (toezicht, inspectie en financiering) die door verschillende actoren (gemeenten, provincies, rijksoverheid en externe partij) vervuld kunnen worden. Welke mogelijkheden er zijn zal met behulp van onderstaande deelvragen onderzocht worden.

- Deelvragen artikel 12 beleid:
 - Welke varianten zijn er voor het huidige artikel 12 beleid?
 - Wat zijn de voor- en nadelen van deze varianten?
 - Welke variant is het best bruikbaar?

De beantwoording van alle hierboven behandelde deelvragen en de probleemstelling zal volgen na de delen over de gebruikte onderzoeksmethoden en het gehanteerde theoretisch kader.

1.3 Onderzoeksmethoden

In dit gedeelte van het verslag zal stil worden gestaan bij de gebruikte methoden van onderzoek, zodat duidelijk is op welke wijze de onderzoeksvragen beantwoord worden. Het soort onderzoek, de onderzoeksopzet en de wijze van data verzamelen zullen aan bod komen.

Soort onderzoek

Dit onderzoek is sociaal wetenschappelijk van aard, binnen de sociale wetenschappen zijn er verschillende soorten onderzoeken. Babbie (2004) onderscheidt in zijn boek *“the Practice of Social Research”* de volgende methoden om sociaal wetenschappelijk onderzoek te verrichten:

- Experimenten: door het uitvoeren van een experiment wordt de relatie tussen een afhankelijke en onafhankelijke variabele onderzocht.
- Survey onderzoek: met behulp van door respondenten verkregen data een bepaald verschijnsel beschrijven, uitleggen of verkennen.
- Kwalitatief veldonderzoek: de directe observatie van verschijnselen in hun natuurlijke omgeving bijvoorbeeld d.m.v. kwalitatieve interviews.
- Onopvallend onderzoek: methode van onderzoek naar sociaal gedrag zonder dit te beïnvloeden, kan zowel kwalitatief als kwantitatief zijn.
- Evaluatieonderzoek: onderzoek gericht op het vaststellen van de effecten van een sociale interventie.

Dit onderzoek naar artikel 12 Fw is het best te typeren als een evaluatieonderzoek, omdat het als doel heeft om vast stellen of de sociale interventie artikel 12 Fw nog steeds zinvol is. Zoals Babbie (2004) ook weergeeft omhelzen de meeste onderzoeken in de praktijk meerdere methoden. Hoewel dit onderzoek in de eerste plaats een evaluatieonderzoek is, worden ook andere methoden toegepast. Deze methoden dienen ter ondersteuning van de hoofdmethode evaluatieonderzoek en zullen later behandeld worden bij het deel over de onderzoeksopzet.

Bij een evaluatieonderzoek is het volgens Babbie (2004) van belang dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen de gewenste uitkomst van een sociale interventie en de werkelijke uitkomst. Alleen als dit onderscheid expliciet aanwezig is kan ook daadwerkelijk iets gezegd worden over in hoeverre de werkelijk uitkomst de gewenste uitkomst benaderd. De mate van overeenkomst tussen de gewenste en feitelijke effecten van een sociale interventie geeft aan in hoeverre deze succesvol of onsuccesvol is geweest. Bij dit onderzoek naar artikel 12 Fw worden de gewenste uitkomsten behandeld in het hoofdstuk over de motieven achter artikel 12 Fw. Deze motieven zijn immers de gewenste effecten die de wetgever voor ogen had met het instellen van de wet. De werkelijke uitkomsten komen aan bod in het hoofdstuk over de functies, dit hoofdstuk gaat over hoe artikel 12 Fw werkelijk functioneert. In de conclusies zullen deze twee hoofdstukken met elkaar worden gerelateerd om tot een daadwerkelijk evaluatie van artikel 12 te komen. Dit zal gedaan worden met het hoofdstuk over de motieven als toetsingskader voor de feitelijke functies zoals die in hoofdstuk 3 beschreven worden. Naast deze vergelijking tussen gewenste en werkelijke effecten van artikel 12 Fw zullen ook gegevens over het aantal artikel 12 gemeenten en het artikel 12 beleid meegenomen worden bij het trekken van de conclusies. Deze factoren zullen behandeld worden in hoofdstukken 4

en 5 en zijn naast het al dan niet behalen van de gewenste effecten ook van belang. Waarom deze ook van belang zijn wordt later in het verslag uitgelegd.

Onderzoeksopzet

Tijdens de uitvoering van dit evaluatieonderzoek is er gebruikt gemaakt van verschillende methoden van onderzoek. Hoe en waarom deze methoden zijn gebruikt zal nu behandeld worden in dit gedeelte van het verslag over de opzet van het onderzoek.

Een evaluatieonderzoek kan volgens Babbie (2004) op verschillende manieren worden opgezet. Zo kunnen er experimenten dan wel quasi-experimenten gehouden worden of kwantitatieve en/of kwalitatieve data analyses uitgevoerd worden. Dit onderzoek is niet geschikt voor het houden van experimenten omdat het een onderzoek naar wetgeving is. Artikel 12 Fvw is algemeen geldig in Nederland, dus kan er geen onderscheid worden gemaakt tussen een experimentele en controle groep. Hoewel het interessant kan zijn om te kijken of er verschillen ontstaan als het Noorden van Nederland wel en het Zuiden van Nederland geen artikel 12 Fvw kent is dit praktisch gezien onmogelijk. Tijdens dit onderzoek gebruik maken van kwantitatieve en kwalitatieve data analyse is beter geschikt en bovenal een veel praktischer methode van onderzoek.

Voor het uitvoeren van een evaluatieonderzoek door middel van kwalitatieve en kwantitatieve data kan gebruik gemaakt worden van verschillende manieren van onderzoek. Tijdens dit onderzoek zijn de eerder genoemde methoden kwalitatief veldonderzoek en onopvallend onderzoek gebruikt. Bij onopvallend onderzoek wordt gebruikt gemaakt van bestaande bronnen die zowel kwalitatief als kwantitatief kunnen zijn. Bij kwalitatief veldonderzoek wordt bijvoorbeeld met behulp van respondenten kwalitatieve data vergaard dat een bijdrage kan leveren aan het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Tijdens dit onderzoek is vooral gebruik gemaakt van de methode van onopvallend onderzoek waarbij de nadruk lag op kwalitatieve data. In het hoofdstuk over het aantal artikel 12 gemeenten is ook gebruik gemaakt van kwantitatieve data. Ter aanvulling van het onopvallende onderzoek is ook gebruik gemaakt van kwalitatief veldonderzoek. Dit gedeelte van het onderzoek diende om bepaalde aspecten van het kwalitatieve deel van het onopvallende onderzoek beter te begrijpen. Het kwalitatief veldonderzoek was daarnaast een goede gelegenheid om met deskundigen van gedachten te wisselen over artikel 12 Fvw, iets wat erg leuk was om te doen. Nu het duidelijk is welk soort onderzoek en welke onderzoeksmethoden zijn toegepast bij de opzet van dit onderzoek zal in het volgende gedeelte de precieze wijze van data verzamelen worden uitgelegd.

Dataverzameling

Tijdens het uitvoeren van dit evaluatieonderzoek door middel van het verrichten van onopvallend en kwalitatief veldonderzoek is op verschillende manieren data verzameld. Welke wijzen zijn gebruikt bij de verschillende componenten van het onderzoek zal hieronder uiteengezet worden.

De meeste data is verzameld in kader van het onopvallende gedeelte van dit evaluatieonderzoek. Dit gedeelte kan gesplitst worden in een kwalitatief en kwantitatief deel.

- Kwalitatief onopvallend onderzoek: de data die hiervoor gebruikt is bestaat uit een groot aantal beleidsdocumenten, rapporten, boeken en artikelen. In deze bronnen werd een keur aan onderwerpen behandeld welke gebruikt konden worden voor de beantwoording van de verschillende onderzoeksvragen. In ieder hoofdstuk van dit verslag komt data afkomstig uit het kwalitatief onopvallend onderzoek gedeelte terug.

Voor een gedetailleerd overzicht van de gebruikte bronnen verwijs ik u graag door naar de literatuurlijst welke aan het eind van dit verslag is bijgevoegd.

- Kwantitatief onopvallende onderzoek: in het hoofdstuk over het aantal artikel 12 gemaakt wordt extensief kwantitatieve data gebruikt om de verschillende aantallen weer te geven en patronen te beschrijven. Deze data is afkomstig uit de verschillende gemeentefonds circulaires en beschikbare data op de website van het Centraal Bureau voor de Statistiek. In andere hoofdstukken wordt incidenteel verwezen naar een kwantitatief aspect uit boeken of artikelen, dit dient veelal ter ondersteuning van een kwalitatief verondersteld verband.

Waar bij het onopvallende gedeelte van dit onderzoek alleen gebruik gemaakt is van bestaande bronnen is tijdens het kwalitatieve veldonderzoekdeel de kennis van de respondenten als nieuwe data vergaard. Omdat het kwalitatieve veldonderzoekdeel aanvullend was op het onopvallende deel van dit onderzoek heeft er geen uitgebreide selectie van de respondenten plaats gevonden door middel van bijvoorbeeld een proces van randomisatie. Daarnaast is de populatie waaruit nuttige respondenten gehaald konden worden klein omdat artikel 12 Fw een zeer specifiek onderwerp is waar relatief weinig mensen iets van weten. Deze beperkingen maakten het moeilijk om zorgvuldig een representatief sample van respondenten samen te stellen. Wel is er een afweging gemaakt tussen respondenten die in het verleden met artikel 12 Fw te maken hebben gehad en respondenten die ten tijde van het kwalitatieve veldonderzoek actief betrokken waren bij een artikel 12 proces. Ook de verschillende rollen die worden vervuld in een artikel 12 proces hebben meegespeeld bij de selectie van de respondenten. Daarnaast moest het totale aantal respondenten laag blijven in verband met de beperkte hoeveelheid tijd dat beschikbaar was voor het kwalitatieve veldonderzoek. De gebruikte respondenten zijn geselecteerd op basis van benodigde deskundigheid en relatief gemakkelijke beschikbaarheid. De uiteindelijke respondenten waren:

- Twee oud-inspecteurs van de IFLO: dhr. Scheltinga en dhr. Somers
- Drie hoofden financiën van huidige artikel 12 gemeenten: Loppersum, Ouderkerk aan de IJssel en Boskoop

De twee oud-inspecteurs hadden vrijwillig aangeboden om mee te werken aan het onderzoek en hier is dankbaar gebruik van gemaakt. Hun input heeft geholpen om de achtergrond van artikel 12 en de rol van de inspecteur beter te begrijpen. De drie hoofden financiën zijn benaderd met het verzoek om mee te werken aan het onderzoek, omdat zij een goede kennis van de huidige praktijk rondom het artikel 12 proces hadden. En er over hoe de gemeenten een artikel 12 traject ervaren relatief weinig literatuur voor handen was. Zij zijn vrijwillig bereid gevonden om medewerking te verlenen aan het onderzoek. De vijf respondenten zijn, ondanks de beperkingen ten opzichte van een zorgvuldige selectie en zodoende externe validiteit, een waardevolle bron van data geweest. Voor de interne validiteit zijn ze een goede aanvulling geweest omdat gegevens uit literatuur nu gecontroleerd konden worden.

Na het selecteren van de respondenten moet er volgens Babbie (2004) zorgvuldig afgewogen worden op welke wijze je data van de respondenten wilt verkrijgen. Daarvoor zijn verschillende methoden, Babbie (2004) maakt het belangrijkste onderscheid tussen vragenlijsten en interviews. Waarvoor je de data afkomstig van de respondenten wilt gebruiken is hiervoor bepalend. Als je een kwantitatieve weergave wilt presenteren van de eigenschappen van de groep respondenten zijn

vragenlijsten en gestandaardiseerde interviews geschikte methoden. Als de respondenten vooral dienen om dieper in te gaan op een bepaald onderwerp en om dit vervolgens beter te begrijpen is een kwalitatief interview geschikter. Van deze laatste methode is tijdens dit onderzoek gebruik gemaakt. De vijf respondenten waren immers geselecteerd op eigenschappen zodat ze een aanvulling op de literatuur konden zijn. Een kwalitatief interview is volgens Babbie (2004) een interview dat aan de hand van een aantal onderwerpen de diepte in gaat. Tijdens dit onderzoek waren de onderwerpen van gesprek opgesteld met behulp van de deelvragen: motieven, functies, aantal artikel 12 gemeenten en artikel 12 beleid. Voor het afnemen kwalitatieve interviews geeft Babbie (2004) twee manieren: face to face en telefonisch. Er is gekozen voor het afnemen van face to face interviews omdat onder andere volgens Richardson & Denton (1996) face to face communicatie de beste manier is om kwalitatieve informatie goed over te brengen. Daarnaast was de face to face methode een leuke manier om mensen te ontmoeten die praktijkervaring hadden met artikel 12 Fvw met een telefonisch onderzoek zou dit niet zijn gebeurd.

De interviews zijn vooral nuttig geweest voor een beter beeld van het onderwerp en hoe artikel 12 Fvw in de praktijk werkt. In dit verslag wordt een paar keer verwezen naar de interviews veelal ter ondersteuning van een aangegeven punt.

Na dit gedeelte over het soort onderzoek, de opzet van het onderzoek en de dataverzameling zal in de volgende hoofdstukken het theoretisch kader en de beantwoording van de deelvragen volgen.

1.4 Theoretisch kader afbakening

Dit theoretische kader bestaat uit een afbakening van de kernbegrippen die een rol spelen in de analyse van de gegevens en de daarop volgende beantwoording van de onderzoeksvragen. Het is belangrijk om de basisbegrippen en uitgangspunten hier uit een te zetten zodat hierover later geen onduidelijkheid ontstaat. Specifieke theorieën en begrippen die horen bij een bepaalde onderzoeksvraag zullen bij de beantwoording van die betreffende onderzoeksvraag aan bod komen.

Urgentie

De centrale vraag in dit verslag is of artikel 12 Fvw zinvol is om te handhaven of dat het kan worden opgeheven. Als het opgeheven wordt zal dit een verandering betekenen. Bij verandering komt veel kijken, waarover in de literatuur veel is geschreven. Één van de bekendste artikelen is afkomstig van Kotter(1995). In zijn artikel *Leading change; why transformation efforts fail* geeft hij een stappenplan voor het succesvol laten verlopen van een verandering. De eerste stap daarin is het creëren van voldoende “*sense of urgency*”. Als hier niet of niet voldoende bij stil wordt gestaan is het lastig om de verandering succesvol te laten verlopen. Het gevoel van urgentie moet gaan leven onder de subjecten die onderhevig zijn aan die verandering. Daarvoor moet er ten eerste urgentie zijn en vervolgens moet deze goed overgebracht worden zodat iedereen zich er bewust van is. In dit verslag zal er vooral naar de eerste stap gekeken worden: is er voldoende urgentie om de huidige situatie te veranderen of zijn er juist factoren die ervoor pleiten om de huidige situatie te behouden?

Gedecentraliseerde eenheidsstaat

Het Programma Krachtig Bestuur richt zich op het ontwikkelen van een daadkrachtige overheid die dicht bij de burger staat. In Nederland hebben we als staatsvorm een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Deze vorm voorziet in meerdere lagen overheden die autonoom van elkaar of in medebewind verschillende taken uitvoeren. Als norm hiervoor geldt wel dat regelgeving van lagere overheden niet in strijd mag zijn met die van een hogere overheid, Neelen e.a. (2003). Deze factor zorgt ervoor dat er toch een eenheid is binnen het geheel van de verschillende overheidsorganen. De trend is dat de Rijksoverheid meer taken delegeert naar lagere overheden zie het artikel *Het dogma van decentralisatie* van Allers (2010). Veel van deze taken worden dan in medebewind uitgevoerd.

Toezicht

Om er op toe te zien dat de lagere overheden de taken die in medebewind uitgevoerd worden goed doen wordt gebruik gemaakt van het instrument toezicht. Met behulp van toezicht kan er worden gestuurd, gecontroleerd en geleerd. Een definitie van financieel toezicht binnen de overheid is als volgt door de Algemene Rekenkamer omschreven: “Toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.” Deze definitie staat ook centraal in het rapport “*De Kaderstellende visie op toezicht*” van het ministerie van BZK uit 2001. Zodoende is dit ook de definitie die in de praktijk wordt gehanteerd en van waaruit wordt gehandeld.

Aspiratieniveaus

In Nederland bestaat een financiële verhouding tussen het Rijk en de lagere overheden, welke ervoor zorgt dat de lagere overheden middelen beschikbaar hebben om de aan hun opgedragen taken goed

te kunnen vervullen. Achter deze financiële verhouding kunnen verschillende motieven zitten. Deze zijn door Goedhart (1975) omschreven als aspiratieniveaus; in Nederland geldt het derde aspiratieniveau als basis voor de financiële verhouding. Dit derde aspiratieniveau is als volgt te typeren: *“er vindt volledige egalisatie van de voorzieningencapaciteit plaats. Er geldt: een gelijk voorzieningenniveau bij een gelijk belastingpeil. Rekening wordt gehouden met de objectieve kostenverschillen en inkomstencapaciteit”*. De achterliggende gedachte is dat gemeenten onder gelijke omstandigheden gelijke voorzieningen aan kunnen bieden aan hun inwoners, een gelijke voorzieningencapaciteit. Of het voorzieningenniveau tussen gemeenten uiteindelijk ook hetzelfde is hangt af van de keuzes af die de gemeenten zelf maken. Hierin hebben ze een zekere vrijheid en een beperkt belastinggebied tot hun beschikking om eventueel aanvullende voorzieningen uit te financieren. Er kan in theorie ook gekozen worden voor minder voorzieningen en een lagere gemeentelijke belastingdruk, Goedhart (1975). Aan welke voorwaarden gemeenten in ieder geval moeten voldoen en welke vrijheden ze hebben is verder gespecificeerd in de Financiële-verhoudingswet.

De wetgever geeft in officiële stukken zoals de Memorie van Toelichtingen van de Fwv 1960, Fwv 1984 en Fwv 1997 steeds aan dat het derde aspiratieniveau de leidende gedachte is achter de opgetekende financiële verhoudingen. De meningen verschillen over het feit of deze leidende gedachte in de praktijk ook altijd recht aan gedaan wordt. Verhagen (1997) geeft in het rapport *Criteria aan de verdeelmaatstaven van specifieke uitkeringen* een zevental categorieën waaronder de nuances en tegenargumenten betreffende het derde aspiratieniveau ingedeeld kunnen worden:

- Het derde aspiratieniveau beperkt een goede allocatie.
- Het derde aspiratieniveau creëert onzekerheid over de omvang van de inkomsten.
- Het derde aspiratieniveau is strijdig met de eigen verantwoordelijkheden van een gemeente.
- Het derde aspiratieniveau geeft een te gedetailleerde verdeling.
- Het derde aspiratieniveau is onmogelijk te bereiken.
- Sommige voorzieningen moeten voor iedereen gelijk beschikbaar zijn.
- Sommige gemeenten mogen een hoger voorzieningenniveau hebben.

In het rapport worden bij ieder punt de opvattingen van voor- en tegenstanders kort weergegeven. Voor meer gedetailleerde informatie verwijs ik naar het rapport van Verhagen (1997). Met bovenstaande wil ik aangeven dat er bij het in werking treden van de Fwv 1997 discussie was over het derde aspiratieniveau als basis voor de financiële verhouding. Meer recent is door Boorsma(2006), Allers (2006) en Bordewijk (2007) weer kritiek geuit op het derde aspiratieniveau als door de wetgever benoemde basis voor de financiële verhouding. De kritiek is grotendeels een herhaling van de kritiek die een decennium eerder ook geuit is en door Verhagen (1997) is samengevoegd. Een verwijt richting de wetgever is dan ook dat deze in de periode 1997-heden hierin geen duidelijkheid heeft weten te verschaffen. Deze heeft ondanks de kritieken 10 jaar lang hetzelfde herhaald en opgeschreven. Dit terwijl ,zoals Boorsma (2006) beschrijft, er door diezelfde wetgever regelmatig gehandeld wordt vanuit een andere gedachte dan die van het derde aspiratieniveau. Het blijven vasthouden aan het derde aspiratieniveau door de wetgever kan natuurlijk ook een manier zijn om ondanks de afwijkende praktijk toch een algemene grondslag uit te kunnen dragen.

2: Motieven

2.1: Wat waren de motieven om artikel 12 Fvw in te stellen?

Om goed te begrijpen waarom artikel 12 is ingesteld is het van belang om te weten welke motieven hier achter zitten. Deze motieven hangen samen met de achterliggende bedoeling die de wetgever had met de gehele Financiële Verhoudingswet 1960. Voor de Financiële Verhoudingswet uit 1960 was er natuurlijk ook al een financiële verhouding tussen het Rijk en de lagere overheden. Havermans (1984) en Van Zaalén (2002) geven beide hiervan een overzicht vanaf 1865. In dat jaar werd gemeenten de bevoegdheid om zelfstandig accijnzen te heffen ontnomen. Ter compensatie kregen ze een algemene uitkering van ten hoogste viervijfde deel van de door het Rijk geheven personele belasting op hun grondgebied. Dit was het einde van de financiële zelfstandigheid die gemeenten tot dusver hadden en het begin van de neerwaartse financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten.

Vanaf het moment dat deze verticale financiële verhouding is ontstaan wordt er gediscussieerd over de verdeling van de belastingopbrengsten over de verschillende overheden. Het Rijk wil niet teveel geld overdragen aan de gemeenten enerzijds en de gemeenten willen meer geld van het Rijk ontvangen anderzijds. Eind 19^e eeuw nam het takenpakket van de overheid op verschillende gebieden (zoals gezondheidszorg en infrastructuur) toe. Dit leidde tot hogere kosten voor de gemeenten en deze kosten waren niet gelijk verdeeld over de verschillende gemeenten. Om hier iets aan te doen kwam in 1897 de eerste Financiële Verhoudingswet tot stand. De bedoeling van die wet was om kosten die samen hingen met bepaalde taken eerlijker over de verschillende gemeenten te verdelen. De verdeling van de uitkering werd gewijzigd, in plaats van alleen op basis van de personele belasting het geld te verdelen werd de uitkering nu samengesteld op basis van vier factoren: een uitkering per inwoner, compensatie van het verlies van de gemeentelijke belastinginkomsten, vergoeding voor de salarissen van burgemeester en secretaris en uitkering voor gemeenten die 15 procent of meer kwijt waren aan armenzorg. Deze opbouw van de uitkering zou beter moeten passen bij de toegenomen kosten als gevolg van de uitbreiding van overheidsactiviteiten.

Een grote beperking van het nieuwe verdeelstelsel was dat het net als de verdeling op basis van de personele belasting voorheen niet mee bewoog met de maatschappelijke veranderingen. De bedragen per inwoner waren vast ongeacht het aantal inwoners. Om de kosten te kunnen dekken konden gemeenten als aanvulling nog gemeentelijke inkomstenbelasting heffen. Dit had tot gevolg dat er grote verschillen konden ontstaan tussen de verschillende gemeenten. Gemeenten die veel arme mensen huisvestten waren namelijk veel geld kwijt aan de armenzorg. Deze kosten konden niet worden gedekt door de uitkering die gemeenten ontvingen van het Rijk. Om het toch te kunnen bekostigen werden de gemeentelijke belastingen verhoogd, hetgeen dan weer voor meer arme mensen zorgde. De weg die dan naar de beneden werd ingezet was moeilijk te keren en had volgens Van Zaalén (2002) tot gevolg dat rijkere mensen naar gemeenten verhuisden die een lager belasting tarief hadden, hetgeen zorgde voor grote verschillen tussen “rijke” en “arme” gemeenten. In hoeverre het verschil tussen “rijke” en “arme” gemeenten te verklaren is door het verhuizen van mensen om financiële redenen is twijfelachtig, zie Darby (2002) en Boorsma (2006). Het verschijnsel van verhuizen om financiële redenen staat ook wel bekend onder de term *voting by feet* en komt ter sprake in een artikel van Tiebout (1956). Hij heeft een model ontwikkeld dat *voting by feet* beschrijft en heeft daarbij acht voorwaarden opgesteld waaronder het model geldig is. De belangrijkste zijn:

verhuizen kost niets, mensen zijn volledig geïnformeerd, er zijn veel andere gemeenten waar men kan gaan wonen, er is volledige efficiëntie binnen de verschillende gemeenten en forenzen is geen probleem. Deze voorwaarden botsen behoorlijk met de praktijk volgens Bewley (1981) die de geldigheid van het Tiebout model heeft bekritiseerd in zijn artikel: *A critique of Tiebout's theory of local public Expenditures*. Bewley (1981) heeft aan het eind van zijn kritieken vier nieuwe voorwaarden opgesteld waaronder het Tiebout model wel geldig zou zijn: overheden bieden liever diensten aan dan goederen, het aantal regio's komt overeen met het aantal consumententypes, overheden anticiperen snel en zijn gericht op winstmaximalisatie en er is vrije handel tussen de verschillende regio's. De redenatie dat mensen verhuizen naar een gemeente met een gunstiger belastingklimaat zodra het hun uitkomt is volgens Tiebout (1956) en Bewley (1981) aan nogal wat voorwaarden gebonden. In hoeverre *voting by feet* een rol heeft gespeeld bij het ontstaan van de kloof tussen "rijke" en "arme" gemeenten is moeilijk te zeggen en het is ook nooit aangetoond, Boorsma (2006). Het feit dat er verschillen waren blijft wel bestaan en deze verschillen zorgden ook voor grote verscheidenheid in de voorzieningenniveaus van de verschillende gemeenten.

De wetgever had de kloof tussen "rijke" en "arme" gemeenten ook opgemerkt en ondernam actie met de invoering van de Financiële Verhoudingswet 1929. Havermans (1984) schrijft hierover: *"Met deze wet, in werking getreden op 1 mei 1931, beoogde de regering een meer gelijkmatige belastingdruk tussen de verschillende gemeenten in den lande te bereiken en de grootste verschillen in voorzieningenniveau terug te brengen."* De praktische invulling hieraan werd volgens Van Zaalen (2002) gegeven door de volgende 4 punten:

1. Afschaffing van de gemeentelijke belasting op inkomen.
2. Instelling van een Gemeentefonds dat wordt gevoed door een afzonderlijke Gemeentefondsbelasting op inkomen.
3. Het ontwerpen van een verdeelsysteem.
4. Instelling van een commissie die permanent adviseert over de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten.

Dit is in grote lijnen hoe het systeem momenteel nog steeds werkt, daar is met de Financiële Verhoudingswet 1929 dus de basis voor gelegd. Het systeem was als objectief instrument opgezet maar dit functioneerde niet goed genoeg. Er ontstonden toch tekorten bij verschillende gemeenten. Daardoor ontstond er behoefte aan een subjectief element dat het mogelijk zou maken om gemeenten aanvullende steun te kunnen verlenen. Er kwam in 1933 een wet waarmee aan noodlijdende gemeenten steun kon worden verleend om dit te regelen. In 1935 maakten 300 gemeenten hiervan gebruik, Van Zaalen (2002). De jaren van economische crisis in de jaren 30 met daaropvolgend de Tweede Wereldoorlog en de wederopbouw waren financieel zwaar voor de gemeenten door armoede en hoge kosten. De wet uit 1933 werd in 1948 vervangen door een Noodvoorziening welke het mogelijk maakte voor gemeenten om in de periode 1948-1950 één keer aanvullende steun aan te vragen, Wassenaar & Verhagen (2002). In 1953 werd de noodvoorziening verlengd en konden alle gemeenten allemaal nog een keer steun aanvragen. Dit leidde ertoe dat in 1955 in totaal al ruim 700 van de 1000 gemeenten aanvullende steun hadden aangevraagd aldus Van Zaalen (2002). Met deze verschillende regelingen om aanvullende steun te kunnen verlenen was er in de loop der tijd een behoorlijk subjectief verdeelstelsel ontstaan. Dit terwijl de gedachte in 1929 juist was dat de financiële verhouding objectiever moest worden. Door de depressie, WOII en wederopbouw is dit niet goed gelukt, er waren toch subjectieve aanvullingen nodig. In de periode

1946-1956 was een commissie bezig om te bekijken hoe na alle turbulente jaren de financiële zelfstandigheid van de provincies en gemeenten hersteld kon worden, de commissie Oud. Het herstellen van de objectiviteit van de financiële verhouding was hierbij een belangrijk punt. Uit het rapport van de commissie Oud is vervolgens de Financiële Verhoudingswet 1960 voort gekomen.

Deze nieuwe wet was een afsluiting van de periode 1929 tot toen en een nieuwe start voor de financiële verhouding tussen het Rijk en de lagere overheden. Een verhouding waarbij de nadruk lag op een zelfstandige positie van de lagere overheden en een objectieve verdeling van de beschikbare gelden. Voor het Gemeentefonds werd een nieuw verdeelstelsel in gebruik genomen waarbij dit keer geen rekening werd gehouden met de financiële positie van gemeenten. In de Memorie van Toelichting Fvw 1960 valt te lezen dat het nieuwe verdeelstelsel is opgebouwd uit de volgende vier verdeelmaatstaven:

- een vast bedrag per gemeente
- een bedrag per hectare
- een bedrag op basis van de opbrengst van de grondbelasting
- een bedrag per inwoner.

Dit was in de beginjaren het verdeelstelsel voor het gemeentefonds na invoering van de Fvw 1960 en ogenschijnlijk eenvoudig opgebouwd. Omdat in het verleden de verdeelstelsels ook altijd in ontwikkeling zijn geweest heeft de wetgever in de nieuwe wet de mogelijkheid geschapen om verfijningen op het verdeelstelsel te kunnen toepassen. Havermans (1984) heeft zijn gehele derde hoofdstuk van zijn proefschrift besteed aan deze verfijningen. Hierin wordt gerefereerd aan de Memorie van Toelichting bij de Fvw 1960 waarin de wetgever aangaf dat hij het instrument van de verfijningen als een belangrijk en waardevol element van het nieuwe verdeelstelsel zag. Dankzij dit instrument was het mogelijk om het verdeelstelsel aan te passen aan veranderende omstandigheden of nieuwe inzichten. Het grote voordeel van het instrument verfijning was dat het objectief van aard was en niet subjectief zoals aanpassingen aan het verdeelstelsel voor de Fvw 1960 veelal waren. De basis voor het nieuwe verdeelstelsel lag dus in de vier genoemde verdeelmaatstaven en eventueel aangevuld met verfijningen.

Bovenstaande is een korte weergave van de gebeurtenissen die hebben geleid tot de Fvw 1960. Één van deze uitkomsten is ook het nieuwe artikel 12 geweest. Waarom vond de wetgever het wijs om dit in stellen? Artikel 12 is ingesteld omdat het onzeker was hoe toereikend het nieuwe verdeelstelsel bestaande uit de 4 verdeelmaatstaven en eventuele verfijningen zou zijn. Om te voorkomen dat gemeenten in de financiële problemen zouden komen als gevolg van de nieuwe financiële verhoudingswet schrijft de wetgever in de Memorie van Toelichting Fvw 1960 onder het kopje *‘De subjectieve verhoging van de algemene uitkering’* dat er nog een laatste redmiddel zou moeten zijn: *“De ondergetekenden zijn met de commissie-Oud van mening, dat ook onder de nieuwe regeling de mogelijkheid aanwezig moet zijn de naar objectieve maatstaven vastgestelde uitkeringen voor bepaalde gemeenten op subjectieve gronden te herzien”*. Dit laatste subjectieve element is dus artikel 12 geworden, waarvan de overtuiging was dat het niet vaak nodig zou zijn om het artikel toe te passen: *“Mede nu de mogelijkheden tot aanpassing van de verdelingsnormen langs objectieve weg, zoals hiervoor is uiteengezet, aanzienlijk zijn verruimd, menen de ondergetekenden, dat de toekenning van een aanvullende bijdrage beperkt kan en moet blijven tot de werkelijke uitzonderingsgevallen”*. De bekostiging van deze aanvullende bijdrage kwam ten laste van het

gemeentefonds: “ *De ondergetekenden hebben geen aanleiding kunnen vinden de aanvullende bijdragen ten laste van 's Rijks kas te brengen.*” valt te lezen in de Memorie van Toelichting Fvw 1960. De Fvw 1960 was er immers op gericht om de financiële zelfstandigheid van de lagere overheden te herstellen. Een gedeelde collectiviteit tussen de gemeenten om elkaar te helpen in het geval van financiële nood hoorde hier volgens de wetgever bij. Zodoende dat de bekostiging van artikel 12 uitkeringen via het gemeentefonds en dus de collectiviteit van de gemeenten ging. Op deze wijze was artikel 12 het laatste subjectieve sluitstuk van een verder objectieve Financiële-verhoudingswet.

2.2: Zijn deze motieven veranderd in de loop der tijd?

Wassenaar en Verhagen (2002) schrijven dat het verdeelstelsel Fvw 1960, dat op kosten gebaseerd was in plaats van op uitgaven zoals voorheen, in de beginjaren last had van een tekort aan statistische gegevens over deze kosten. Het verschil tussen uitgaven en kosten zit vooral in de kapitaalgoederen die over langere termijn gebruikt worden. In plaats van deze in één keer te verrekenen als een uitgave kun je die ook opdelen en zodoende het bedrag afschrijven in meerdere termijnen als kostenpost. De verschillen tussen verschillende jaren blijven dan beperkt en de kosten worden beter verdeeld over de levensduur van een kapitaalgoed. Het systeem waarin met kosten wordt gerekend i.p.v. uitgaven wordt ook wel het baten-lastenstelsel genoemd, welke in de publicatie *Van uitgaven naar kosten* (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 257, nr. 1) aan bod komt. Omdat er weinig gegevens beschikbaar waren over de kosten die gemeenten maakten is het verdeelsysteem in basis eenvoudig gehouden. Naar later bleek te eenvoudig omdat er veel gebruik gemaakt moest worden van het instrument verfijning. Het instrument verfijning heeft in dat opzicht zeker zijn nut bewezen en het getrapte systeem van een globale verdeling aangevuld met verfijningen werkte tot de nieuwe Financiële verhoudingswet die in 1984 in werking trad. Een groot nadeel van het verdeelstelsel met zijn globale maatstaven aangevuld met de verfijningen is dat er in de periode tussen het aan het licht komen van de noodzaak voor een verfijning en de daadwerkelijke invoering daarvan veelal een beroep werd gedaan op artikel 12 Fvw. Het toepassen van artikel 12 Fvw was toch vaker nodig dan van tevoren verwacht. In het eerste uitkeringsjaar 1967 ontvingen 143 gemeenten een aanvullende uitkering terwijl de verwachting van de commissie Oud en de wetgever was dat toepassing van artikel 12 Fvw beperkt zou blijven tot uitzonderingsgevallen. Met een aantal van 143 is nauwelijks meer over uitzonderingsgevallen te spreken. Door het hogere aantal artikel 12 gemeenten dan verwacht, werd er in de loop van de jaren 70 kritisch gekeken naar de toereikendheid van de globale maatstaven van het verdeelstelsel. In de Memorie van Toelichting Fvw 1984 is te lezen dat in de aanloop naar de nieuwe financiële verhoudingswet onderzoek is verricht door het Instituut van Onderzoek voor Overheidsuitgaven, het IOO-onderzoek. De resultaten van dit onderzoek tezamen met eerdere adviezen van de Raad voor de Gemeentefinanciën en onderzoeksresultaten van de Stichting Economisch Onderzoek hebben ertoe geleid dat middels de invoering van de Fvw 1984 een nieuw verdeelstelsel (Eerste Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 17 719, nr. 18) in gebruik werd genomen. Het belangrijkste verschil is dat het aantal inwoners van een gemeente als maatstaf minder zwaar is gaan wegen. In de plaats daarvan is het aantal woningen een veel belangrijker plaats in gaan nemen als maatstaf in het verdeelstelsel. Ook werd er in het nieuwe verdeelstelsel rekening gehouden met de hoeveelheid bebouwde en onbebouwde kom in een gemeente. De insteek bij het nieuwe verdeelstelsel was nog steeds gelijk aan de insteek uit 1960, een objectief verdeelstelsel met maatstaven die de beschikbare middelen eerlijk zou verdelen. Door de maatstaven aan te passen was de verwachting van de wetgever dat het verdeelstelsel beter passend

zou zijn bij de maatschappelijke situatie. In het nieuwe verdeelstelsel was het ook gemakkelijker om de verdeelmaatstaven bij te sturen om zodoende minder gebruik te hoeven maken van het instrument verfijning. Met de aanpassing van het verdeelstelsel zijn ook verschillende verfijningen komen te vervallen, vooral die betrekking hadden op het inwoneraantal. Als je kijkt naar de verschillen die er bestaan tussen de Fwv 1960 en de Fwv 1984 zijn deze niet heel erg groot, de Fwv 1984 is als het ware een geüpdate versie van de Fwv 1960.

Voor artikel 12 en de achterliggende gedachte daarachter veranderde er met de komst van de Fwv 1984 niet zoveel. Het artikel 12 proces als geheel had wel een ontwikkeling doorgemaakt in de loop der jaren vanaf 1960. De toegang tot artikel 12 Fwv is meer geformaliseerd en strenger geworden, het traject dat gemeenten moeten doorlopen is ook duidelijker gestroomlijnd in de loop der jaren. Daarnaast heeft artikel 12 Fwv meerdere functies vervuld naast het zijn van laatste verdeelmaatstaf; die functies zullen in het volgende hoofdstuk worden behandeld. Het moge duidelijk zijn dat artikel 12 Fwv een bredere rol heeft gekregen dan louter het vervullen van de functie laatste verdeelmaatstaf. Maar dit is meer een neveneffect dan dat het echt de bedoeling was. Zo valt ook op te maken uit de Memorie van Toelichting Fwv 1984: *“Ook onder de werking van deze wet zal het beleid erop gericht blijven de verdeelmaatstaven zo goed mogelijk op de geobjectiveerde behoeften van de gemeenten te richten. Desondanks is het realistisch te veronderstellen dat het stelsel van verdeelmaatstaven wel nooit zo perfect zal worden dat met behulp daarvan te allen tijde en voor elke individuele gemeente zal kunnen worden voorzien in de noodzakelijke behoeften. Daarom bevat ook deze wet een bepaling die analoog is aan artikel 12 van de Financiële-Verhoudingswet 1960”*. Het leidende motief om artikel 12 Fwv te behouden was destijds hetzelfde als in 1960: het subjectieve sluitstuk van een objectief georiënteerde Financiële-verhoudingswet.

2.3: Zijn de huidige motieven nog wel actueel?

De huidige motieven waarom artikel 12 Fwv er nog is stammen uit 1997. Dit is de laatste keer geweest dat de Financiële-verhoudingswet geheel is herzien. In de jaren direct na de invoer van de Fwv 1984 bleek dat het nieuwe verdeelstelsel toch niet de grote verbetering bracht waarop was gehoopt. De economische achteruitgang in de jaren tachtig, de taakverandering van gemeenten en gemeentelijke herindelingen waren zaken waarmee het vernieuwde verdeelstelsel moeite had volgens Van Zaalen (2002). Het verdeelstelsel had moeite om onder deze veranderende omstandigheden de beschikbare middelen adequaat te verdelen. Omdat het nieuwe verdeelstelsel veel overeenkomsten had met het oude verdeelstelsel rees de vraag of de grondslagen die de basis vormden voor de verdeling wel correct waren. Er moest een fundamenteel onderzoek komen naar de grondslagen van het verdeelstelsel gecombineerd met de inzichten die de praktijk in de loop der jaren had opgeleverd. De Raad voor de Gemeentefinanciën is hier in 1991 mee begonnen. In 1994 was het onderzoek afgerond en bracht de Raad voor de Gemeentefinanciën advies uit betreffende een nieuw verdeelstelsel. Van Zaalen (2002) schrijft dat het nieuwe verdeelstelsel is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- Het streven naar het derde aspiratieniveau. Er wordt rekening gehouden met belangrijke externe factoren die tot kostenverschillen leiden en met de egalisatie van de belastingcapaciteit.
- Objectiviteit: gelijke behandeling van gelijke gevallen.
- Globaliteit van het verdeelstelsel ter bescherming van de gemeentelijke autonomie.

Bovengenoemde uitgangspunten verschillen niet veel van de verdeelstelsels van de voorgaande Financiële Verhoudingswetten. De manier waarop middels het verdeelstelsel deze uitgangspunten bereikt willen gaan worden is wel sterk gewijzigd ten opzichte van de vorige verdeelstelsels. Het onderzoek door de Raad voor de Gemeentefinanciën heeft hier een grote rol in gehad. Door het onderzoek is een veel beter inzicht ontstaan door welke factoren er verschillen ontstaan in de kosten die verschillende gemeenten moeten maken. De basis waarop de beschikbare middelen verdeeld werden moest zodoende ook herzien worden. In de Memorie van Toelichting Fvw 1997 is in de bijlage het onderzoeksrapport bijgevoegd. Hierin worden de wijzigingen van het nieuwe voorgestelde verdeelstelsel ten opzichte van het oude verdeelstelsel als volgt weergegeven:

- Het stelsel is meer kostengeoriënteerd, maar behoudt een zekere globaliteit.
- Er wordt expliciet rekening gehouden met verschillen in belastingcapaciteit.
- Er wordt rekening gehouden met de rol die een gemeente in haar omgeving speelt (centrumindicatoren).
- Er wordt meer rekening gehouden met de sociale en fysieke structuur van de gemeenten.
- De omvang (aantal inwoners) van de gemeente speelt nauwelijks of geen rol meer.
- De verdeling is minder gevoelig voor gemeentelijke herindeling of grenswijzigingen.

De verwachting was dat het nieuwe verdeelstelsel beter aansluit bij de kosten die gemeenten maken en dus meer toereikend de beschikbare middelen weet te verdelen dan eerdere verdeelstelsels. Naast dit nieuwe verdeelstel is er dit keer ook expliciet aandacht voor het onderhoud aan het verdeelstelsel. Er is steeds gebleken dat het tijdig aanpassen van het verdeelstelsel aan veranderende omstandigheden een moeilijke opgave is en uiteindelijk tot scheve verhoudingen in het verdeelstelsel kan leiden. Vandaar dat er in de nieuwe Financiële Verhoudingswet aandacht is voor het onderhoud aan het verdeelstelsel; op deze wijze blijft er sprake van een verantwoorde verdeling van het Gemeentefonds. Het onderhoudssysteem bestaat uit verschillende fases, in de Memorie van Toelichting Fvw 1997 omschrijft de wetgever het als volgt: *“Wij stellen voor bij het periodiek onderhoud een fase-gewijze aanpak te volgen. Hiertoe onderscheiden wij bij het periodiek onderhoud een signaleringsfase, een onderzoeksfase en een aanpassingsfase.”* De fase-gewijze aanpak is systematisch en hierbij blijft de objectiviteit van de wijzigingen gewaarborgd. Iets wat past bij de objectieve insteek die de wetgever heeft met de financiële verhouding als geheel. De opzet van de verdeling van het Gemeentefonds zoals ingevoerd met de Fvw 1997 is nog steeds geldig en werkt volgens het ministerie van BZK en de geïnterviewde hoofden financiën van drie artikel 12 gemeenten naar behoren. Vooral het systematische onderhoud zorgt ervoor dat het verdeelstelsel Fvw 1997 goed blijft functioneren tot op de dag van vandaag.

Artikel 12 Fvw werd bij de invoering van de huidige Financiële-verhoudingswet in 1997 ook behandeld door de wetgever. In de Memorie van Toelichting Fvw 1997 wordt op pagina 38 geschreven over de aanvullende uitkering: *“Deze grotere nadruk op eigen verantwoordelijkheid en globaliteit laat onverlet dat er behoefte blijft aan een vangnet. Het verdeelstelsel kan op enig moment voor een individuele gemeente een onbedoeld slechte aansluiting op de kostenstructuur hebben of een gemeente kan – al dan niet als gevolg van eigen handelen – in zodanige financiële problemen komen dat eigen kracht niet meer toereikend is. Daarom is ook in het nieuwe stelsel een hardheidsclausule opgenomen, zoals die ook in de FVW’84 (art. 12) vervat is. Deze hardheidsclausule wordt aangeduid als de aanvullende uitkering (in het wetsvoorstel art. 11).”*

Hoewel de wetgever graag ziet dat gemeenten zichzelf autonoom kunnen redden blijft er een mogelijkheid tot een aanvullende uitkering zoals ook in de Fvw 1960 en Fvw 1984 het geval was. In de Memorie van Toelichting Fvw 1997 wordt gesproken over artikel 11 dat dat gaat regelen. In latere besprekingen in de Tweede Kamer is door een amendement van het kamerlid Van der Vlies dit gewijzigd in artikel 12: *“Gezien de bekendheid van het begrip ‘artikel 12’ lijkt het ondergetekende zinvol om dit te handhaven. Ook bij de overgang van de Fvw 1960 naar de Fvw 1984 is dit gebeurd”* De wetgever stemde in met deze redactionele wijziging en artikel 12 bleef artikel 12.

Het hoofdmotief om een mogelijkheid tot aanvullende uitkering te hebben is dus gedurende het ontstaan van artikel 12 met de Fvw 1960 tot en met de laatste wijziging van de Fvw in 1997 niet gewijzigd. Het is in eerste instantie altijd bedoeld als vangnet voor gemeenten die in de financiële problemen komen. In de loop der jaren is artikel 12 Fvw wel meerdere functies gaan vervullen maar dit is nooit een achterliggende gedachte geweest. Deze verschillende functies komen in het volgende hoofdstuk aan bod.

Uit de interviews die ik heb afgenomen met de hoofden financiën van de reguliere artikel 12 gemeenten uit 2009 kwam ook naar voren dat artikel 12 altijd nog wordt gezien als laatste redmiddel in het geval van financiële problemen. Als je kijkt naar hoe noodzakelijk artikel 12 nog is, komt dat straks uitgebreid in de hoofdstukken over de functies van artikel 12 en het aantal artikel 12 gemeenten. Het aantal artikel 12 gemeenten kan worden beschouwd als een indicator voor de noodzaak van artikel 12 volgens Van Zaalen (2002). Wat al wel gezegd kan worden is dat door het huidige economische klimaat de gemeentelijke financiën onder druk komen te staan in het kader van de komende bezuinigingen en tegenvallende inkomsten. Zie het artikel *Red het gemeentefonds!* van Gijs Oskam in B&G januari 2010 hierover. Naast deze sombere vooruitzichten toont de toename van 10 naar 14 gemeenten die in 2010 onder preventief toezicht staan ook aan dat er problemen op komst zijn. In het licht van deze vooruitzichten en actuele gegevens kan niet anders geconcludeerd worden dan dat de motieven achter artikel 12 als laatste aanvullende uitkering nog zeker wel actueel lijken te zijn. In de komende hoofdstukken gaan we hier verder op in.

3: Functies

Na de bestudering van de motieven achter artikel 12 Fvw moge het duidelijk zijn dat artikel 12 moest functioneren als sluitstuk van de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten middels de aanvullende uitkering. Dit is de formele functie van artikel 12 Fvw. Dit is echter niet de enige functie die het heeft vervuld. In de loop der jaren bleek uit de praktijk dat artikel 12 ook andere informele functies vervulde. Over het totaal aan functies gaat dit hoofdstuk.

3.1: Wat zijn de functies van artikel 12 Fvw geweest?

Naast het zijn van sluitstuk van de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten heeft artikel 12 sinds de invoering in 1960 en de eerste toepassing in 1967 verschillende functies vervuld. In verschillende bronnen worden deze genoemd. In het rapport van het Inderdepartementaal beleidsonderzoek betreffende artikel 12 Fvw uit 1996 wordt gesproken over 3 functies van artikel 12 en wel de volgende: oplossing van aperte verdeelfouten, collectieve WA-verzekering en onderlinge molest verzekering. In meer recente literatuur zoals Van Zaalen (2002) en Wassenaar & Verhagen (2002) wordt gesproken over respectievelijk 4 en 6 functies. Van Zaalen (2002) merkt ook op dat *“De oorzaken die in het verleden hebben geleid tot artikel 12-situaties verwijzen naar de functies die aan artikel 12 worden toegedicht.”* Al deze overzichten hebben een zekere overlap met elkaar, omdat het overzicht van Wassenaar & Verhagen het meest uitgebreid is zal dat nu verder worden behandeld.

Wassenaar & Verhagen (2002) benoemen de volgende 6 functies: laatste verdeelmaatstaf, WA-verzekering, molestverzekering, all-riskverzekering, ontdekken van fouten in het verdeelsysteem en bijdrage aan de kredietwaardigheid. De functies moeten niet letterlijk opgevat worden maar als analogieën die de werking van artikel 12 omschrijven. Dit gebeurt aan de hand van termen en benamingen die soortgelijke werking hebben.

- De functie *laatste verdeelmaatstaf* komt overeen met de motieven die de wetgever had om artikel 12 in te stellen. En kan zodoende ook beschouwd worden als de enige formele functie van artikel 12 Fvw. Mocht het globale verdeelsysteem tekort schieten is er middels artikel 12 een mogelijkheid tot het verstrekken van een aanvullende uitkering. Deze functie wordt ook wel laatste verfijning of vangnet genoemd.
- Artikel 12 kan ook functioneren als *WA-verzekering* voor gemeenten. Dit houdt in dat als gemeenten buiten hun schuld om in de financiële problemen zijn gekomen een artikel 12 uitkering kan bijdragen aan het oplossen hiervan.
- De *molestverzekering* is een functie die de gemeenten behoedt voor negatieve gevolgen van Rijksbeleid of provinciaal beleid. Hoewel het niet de voorkeur heeft om door het Rijk of de provincie gecreëerde problemen op te lossen met behulp van artikel 12 is het wel eens voorgekomen. Deze wijze heeft niet de voorkeur omdat de door het Rijk of de provincie veroorzaakte tekorten dan ten laste komt van de collectiviteit van de gemeenten, aangezien artikel 12 uitkeringen afkomstig zijn uit het gemeentefonds.
- Naast problemen veroorzaakt door externe factoren of derden kan een gemeente ook door slecht eigen financieel beleid in de problemen komen. Als een artikel 12 procedure dan uitkomst moet bieden wordt gesproken over de *all-risk verzekeringsfunctie* van artikel 12. Als er sprake is van een artikel 12 situatie ten gevolge van eigen wanbeleid gelden doorgaans strengere voorschriften tijdens het traject dan in andere gevallen. Het

is namelijk niet de bedoeling dat gemeenten om de haverklap artikel 12 gaan gebruiken als all-risk verzekering.

- De vijfde functie is die van het ontdekken van fouten in het verdeelstelsel, ook wel *laboratoriumfunctie* genaamd. De achterliggende gedachte hierbij is dat het aantal artikel 12 gemeenten een indicator is voor de toereikendheid van het verdeelstelsel, Van Zaalen (2002). Hoe hoger het aantal artikel 12 gemeenten hoe meer fouten er in het verdeelstelsel zitten. De onderzoeken die door de IFLO werden verricht naar de inkomsten en uitgaven van artikel 12 gemeenten hebben veel kennis opgeleverd over de kostenstructuur van gemeenten. Aan de hand hiervan kon het verdeelsysteem worden aangepast zodat het beter zou aansluiten bij de praktijk van de gemeenten. Dit zou dan een daling van het artikel 12 gemeenten tot gevolg moeten hebben.
- De laatste functie van artikel 12 volgens Wassenaar & Verhagen (2002) is de *bijdrage aan de kredietwaardigheid* van de gemeenten. Door het vangnet dat artikel 12 Fvw biedt kunnen gemeenten in Nederland niet failliet gaan. Dit is voor kredietverstrekkers een belangrijke geruststelling als ze geld lenen aan Nederlandse gemeenten. Doordat ze deze zekerheid hebben zijn kredietverstrekkers bereid geld uit te lenen tegen een lager rentetarief aangezien het risico zeer gering is dat ze hun geld niet terug krijgen doordat de lener failliet gaat.

Bovenstaande functies zijn de functies die in de literatuur naar voren komen. Uit de afgenomen interviews kwam naar voren dat een artikel 12 proces voor gemeenten zeer leerzaam kan zijn. Met behulp van de inspecteur kunnen gemeenten in eerste instantie leren van hun eigen fouten maar ook van de fouten die door andere gemeenten zijn gemaakt in het verleden. De kennis die een inspecteur met zich mee brengt kan voor gemeenten zeer verhelderend en verfrissend werken. Het artikel 12 traject waar gemeenten aan onderworpen worden als ze de aanvullende uitkering nodig hebben brengt vaak dingen aan het licht die binnen de gemeenten zelf niet meer werden opgemerkt. Zo werd in Loppersum de ernst van goede beheerplannen voor de infrastructuur ingezien en moest er in Boskoop minder worden geïnvesteerd dan de gemeenteraad in eerste instantie wilde. De kennis die de inspecteur meeneemt naar de gemeenten en de bewustwording wat een artikel 12 traject oplevert zijn beide belangrijke praktische voordelen die een gemeente helpt haar financiën structureel op orde te krijgen. Deze beide aspecten tezamen zijn voor artikel 12 gemeenten een goede aanvulling op het model voor begrotingsanalyse (tot en met 2006 bekend als de kengetallenbrochure) dat BZK ieder jaar aan alle gemeenten aanbiedt. Hiermee kunnen gemeenten zichzelf op financieel gebied ten opzichte van andere gemeenten vergelijken en zodoende lering trekking uit de getallen van soortgelijke gemeenten. De aanvullende kennis vanuit de inspecteur en de component bewustwording zou je kunnen omschrijven als een *leertraject* voor de gemeenten die een aanvullende uitkering krijgen op grond van artikel 12 Fvw. Naast de bovengenoemde 6 functies zou ik er graag nog een zevende aan toe willen voegen: artikel 12 als leertraject. Op het gebied van financieel beheer wordt er in een artikel 12 traject door de gemeenten altijd wat bij geleerd en nog belangrijker: iedereen binnen de gemeente leert weer de waarde van geld inzien en dat daar bewust mee omgegaan moet worden. Hoewel artikel 12 als leertraject niet uitdrukkelijk in de literatuur als functie wordt omschreven is er wel geschreven over de losse componenten bewustwording en financieel beheer: Zie het artikel *Bezuinigen? Zet een nieuwe bril op!* over de gemeente Simpelveld in Binnen Bereik september 2009 en de boeken *Op weg naar herstel* (1999) over het artikel 12 traject van de gemeente Den Haag en *Leiden leed geleden* (1992) over de artikel 12 periode van de

gemeente Leiden. Hierin worden de artikel 12 trajecten van de desbetreffende gemeenten behandeld en de kennis die is opgedaan wordt gedeeld. In artikel 12 als leertraject is er soms ook een belangrijke rol weggelegd voor de inspecteur die als buitenstaander besluiten gemakkelijker kan afdwingen. Gemeenteraden zijn eerder geneigd in te stemmen met pijnlijke besluiten als deze vanuit de inspecteur komen als eis in plaats van als voorstel van de eigen bestuurders. De externe druk die de inspecteur kan uitoefenen kan gemeenteraden financieel bewuster maken. En daarmee de druk bij de lokale bestuurders wat wegnemen omdat de inspecteur dan in feite de boeman is. Er is wellicht wat overlap met de laboratoriumfunctie op het gebied van financieel beheer maar aan de component bewustwording kan niet voorbij gegaan worden. Vandaar deze toevoeging aan het overzicht van Wassenaar & Verhagen. Of al deze functies momenteel nog wel toegepast worden zal in de volgende paragraaf worden behandeld.

3.2: Wat zijn de huidige functies?

Bovenstaand overzicht van de formele en informele functies van artikel 12 is een totaaloverzicht van de functies die artikel 12 heeft vervuld. Een aantal van deze functies zijn in de loop der tijd komen te vervallen vanwege veranderingen in de maatschappij, de overheid of het artikel 12 beleid. Van Zaalen (2002) en Wassenaar & Verhagen(2002) hebben hier bij hun overzichten van de functies van artikel 12 ook over geschreven. Er wordt vanuit gegaan dat deze overzichten uit 2002 die de werking van artikel 12 beschrijven nog geldig zijn aangezien de Financiële-verhoudingswet sindsdien geen grote wijzigingen heeft ondergaan.

Van Zaalen(2002) en Wassenaar en Verhagen (2002) schrijven beiden dat de functie van het ontdekken van fouten in het verdeelsysteem, ook wel laboratorium functie genoemd, is komen te vervallen. Deze functie is namelijk overgenomen door het Periodiek Onderhouds Rapport (POR) Gemeentefonds. Doordat er nu periodiek onderhoud wordt gepleegd aan het gemeentefonds worden fouten in het verdeelsysteem eerder opgemerkt en is de rol van artikel 12 op dit gebied uitgespeeld. Er is kritiek geweest op het functioneren van het POR door Allers(2005). Dat het POR volgens critici niet perfect functioneert neemt niet weg dat in de praktijk het POR nu het instrument is waarmee fouten in het verdeelsysteem worden opgemerkt. Daarmee is de laboratorium functie van artikel 12 de enige functie die is komen te vervallen, een aantal andere functies zijn minder belangrijk geworden dan ze voorheen waren.

Door het dalende aantal gemeenten als gevolg van herindelingen en fusies is het inwoneraantal van de gemiddelde gemeente toegenomen, Van Zaalen (2002). Deze ontwikkeling heeft er samen met betere methoden en technieken voor het financieel beheer en beleid van de gemeentefinanciën voor gezorgd dat de functie WA-verzekering nauwelijks meer een rol speelt. De kwetsbaarheid van de gemeenten is door de toenemende schaalgrootte verminderd aldus Wassenaar & Verhagen (2002). En het financieel beleid en beheer is verbeterd met behulp van: de vernieuwing van het verdeelstelsel, de kengetallenbrochures die sinds 1988 gemaakt worden en de begrotingsscans die aangeboden worden vanuit het ministerie van BZK. De schaalvergroting van de gemeenten en betere financiële functie zorgen ervoor dat gemeenten financieel stabiel zijn geworden, Van Zaalen (2002). Hierdoor is de WA-verzekering verworden tot een functie die op de achtergrond blijft.

Artikel 12 als molestverzekering zal naar verwachting ook zelden meer worden toegepast. De toepassing hiervan is in het verleden ook minimaal geweest. Van Zaalen (2002) schrijft het volgende: *“Het aantal malen dat deze functie titel is geweest voor een artikel 12 aanvraag is gelukkig beperkt*

gebleven, maar er was een hoog ‘eens maar nooit meer’ gehalte.” De kans dat toepassing van artikel 12 als molestverzekering minimaal blijft is groot. Gemeenten nemen er namelijk geen genoegen meer mee dat de fouten die door het Rijk of de Provincie worden gemaakt ten koste gaat van de collectiviteit van de gemeenten. In de moderne tijd van transparantie en informatievoorziening zijn gemeenten mondiger geworden en ook niet meer bereid fouten van anderen (provincies en het Rijk) goed te maken met geld uit het Gemeentefonds. Degenen die de fouten maken behoren ook de verantwoordelijkheden te dragen.

Tot zover de functies van artikel 12 die niet of nauwelijks meer een rol spelen. Dan blijven de functies: laatste verdeelmaatstaf, all-riskverzekering, bijdrage aan de kredietwaardigheid en leertraject over. Dit zijn de functies van artikel 12 die momenteel nog wel actief een rol spelen. In hoeverre deze nog actueel zijn komt in het volgende deel van dit verslag aan bod.

3.3: Hoe actueel zijn die functies?

De functies die artikel 12 nog actief vervult zijn dus die van: laatste verdeelmaatstaf, all-riskverzekering, bijdrage aan de kredietwaardigheid en leertraject. Maar hoe actueel en dus noodzakelijk zijn deze vier functies nog? Om hier inzicht in te verschaffen zal eerst een overzicht volgen van de hoofdoorzaken waardoor gemeenten sinds het jaar 2000 een artikel 12 uitkering nodig hadden. En vervolgens zullen gegevens uit de interviews die ik heb afgenomen en informatie uit de literatuur aan bod komen.

Zoals eerder aangegeven heeft het aantal artikel 12 gemeenten zich sinds het jaar 2000 gestabiliseerd rond het aantal van vier. De oorzaken die sinds 2000 hebben geleid tot een artikel 12 gemeente zullen nu kort behandeld worden. In de artikel 12 rapporten die door de IFLO en het Programma Krachtig Bestuur zijn opgesteld komen drie hoofdoorzaken voor een artikel 12 situatie voor: *te hoge uitgaven*, *matig financieel beheer* en hoge kosten als gevolg van een *slechte bodem*.

- Te hoge uitgaven kunnen ontstaan als gemeenten teveel voorzieningen willen bieden aan hun burgers. Of als de gemeente deel neemt aan grote projecten waarvan de financiële uitkomst onzeker is. Bij te hoge uitgaven speelt de gemeenteraad en het gevoerde beleid altijd een rol aangezien zij het besluit hebben genomen om de uitgaven te doen.
- Bij matig financieel beheer gaat het vaak om kapitaalgoederen van de gemeente waarop onvoldoende wordt afgeschreven of die slecht onderhouden worden. Op een gegeven moment ontstaat er dan een situatie dat vervanging of groot onderhoud nodig is terwijl de beschikbare financiële middelen niet voor handen zijn.
- Gemeenten die een aanvullende uitkering aanvragen vanwege slechte bodem hebben te kampen met hogere kosten aan gebouwen, wegen en riolering door verzakkingen als gevolg van de bodemgesteldheid.

Uit de diverse artikel 12 rapporten en de adviezen van de Raad voor de Financiële Verhoudingen die ik heb doorgenomen kwam naar voren dat er meestal meerdere oorzaken zijn die leiden tot een artikel 12 traject. In onderstaand overzicht wordt alleen de hoofdoorzaak van de verschillende gemeenten weergegeven.

Gemeente	Te hoge uitgaven	Matig financieel beheer	Slechte bodem
Ravenstein	x		
Gouda			x

Boskoop (2 keer)			xx
Winschoten	x		
Simpelveld		x	
Nieuwkoop		x	
Neder Betuwe		x	
Loppersum		x	
Ouderkerk aan de IJssel			x
Boarnsterhim		x	
Totaal	2 (18,2%)	5 (45,4%)	4 (36,4%)

Hoe deze aantallen zich verhouden met de actualiteit van de verschillende functies zal nu met behulp van gegevens uit de interviews en literatuur geanalyseerd worden.

Het zijn van de laatste verdeelmaatstaf en zodoende fungeren als vangnet is de enige formele functie van artikel 12 Fvw. Is deze functie nog wel nodig als je het lage aantal artikel 12 gemeenten van de laatste jaren in ogenschouw neemt. Uit de interviews met de hoofden financiën van de artikel 12 gemeenten uit 2009 kwam naar voren dat er nog steeds wel een rol is voor artikel 12 als laatste verdeelmaatstaf. Hoewel de rol van artikel 12 kleiner is geworden in de loop der tijd is de overheersende opvatting dat er altijd behoefte blijft aan een vangnet. Dit omdat het verdeelsysteem nooit helemaal perfect zal zijn, Van Zaaen (2002). De hoge kosten als gevolg van een slechte bodem laten zich ook lastig vangen in het verdeelsysteem zoals blijkt uit het hierboven gegeven overzicht van hoofdoorzaken. Daarbij zijn alle gemeenten zijn verschillend en je weet nooit goed hoe er gereageerd gaat worden op eventuele veranderingen in de maatschappij en het verdeelstelsel. Omdat de gemeenten in Nederland een beperkt eigen belastinggebied hebben zijn er voor de gemeenten weinig mogelijkheden om in het geval van financiële problemen extra inkomsten te genereren, Havermans (1984). Als gevolg hiervan is een vangnet ook onontbeerlijk en hierin verschilt Nederland ten opzichte van andere landen zoals Denemarken en Finland waar gemeenten een groter belastinggebied hebben en dus zelf hun financiële problemen moeten oplossen, Wassenaar & Verhagen(2002). Naast kenmerken van de Nederlandse financiële verhouding is er momenteel veel onzekerheid over de gemeentefinanciën in de periode na 2011. Het systeem van 'samen trap op en samen trap af' is namelijk tijdelijk buiten werking gesteld vanwege de economische crisis. Het normeringsstelsel 'samen trap op en samen trap af' is ingesteld in 1995 en omhelst een koppeling tussen de groei of krimp van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven en de omvang van het gemeentefonds. In het kader van de kredietcrisis is er om rust te creëren voor de jaren 2009, 2010 en 2011 tussen het Rijk en de gemeenten een afspraak gemaakt over de omvang van het gemeentefonds in het *'aanvullend beleidsakkoord economische crisis' van april 2009*. Voor de periode na 2011 is nog niets duidelijk, behalve dat het raadzaam is om behoedzaam te zijn in de verwachtingen aangezien er bezuinigingen op komst zijn. Wanneer de normeringssystematiek van 'samen trap op en samen trap af' weer in werking wordt gesteld is nog onduidelijk. Wel duidelijk is dat er bezuinigd moet gaan worden, zie het artikel *"Gemeentefinanciën in zwaar weer"* van Gijs Oskam in B & G januari 2010 en de berichten op de VNG website over de voorgestelde bezuinigingen van 1,7 miljard euro op het gemeentefonds. Hiervan is nog niets zeker aangezien veel af hangt van de kabinetsvorming naar aanleiding van de Tweede Kamer verkiezingen van 9 juni 2010. Of artikel 12 als laatste verdeelmaatstaf dan weer een grotere rol krijgt als vangnet zou zo maar kunnen. De onzekerheid die er heerst over de toekomst van de gemeentefinanciën geeft aan dat artikel 12 als laatste verdeelmaatstaf en zodoende als vangnet nog zeker wel actueel is.

Toepassing van de functie van artikel 12 als all-riskverzekering tegen eigen slecht financieel beleid komt ook nog regelmatig voor. Wat blijkt uit de 18,2% te hoge uitgaven en de 45,4% matig financieel beheer als hoofdoorzaken sinds 2000 voor een artikel 12 traject. Het toezicht dat provincies uitvoeren op de financiën van gemeenten moet deze te hoge uitgaven en slecht beheer voorkomen, maar dit lukt niet altijd. In het artikel 12 rapport uit 2009 betreffende de gemeente Loppersum staat bijvoorbeeld het volgende hierover vermeld: *“De Rfv is verder van oordeel dat de provincie Groningen bestuurlijk tekort is geschoten in haar toezichthoudende taak.”* In het geval van problemen door te hoge uitgaven is de gemeente wel eerst verantwoordelijke door te zorgen voor hogere inkomsten door middel van belastingverhogingen en meer kostendekkende tarieven. Soms is er geen andere uitweg dan artikel 12 wel toe te passen in deze situaties, maar dit wordt zoveel mogelijk voorkomen. Het artikel 12 traject gaat in deze gevallen wel gepaard met een zwaar bezuinigingstraject omdat de gemeente toch eerst verantwoordelijke is voor de veroorzaakte problemen. In het geval van matig financieel beheer is het moeilijker om de gemeente geheel verantwoordelijk te houden, vaak speelt een ongelukkige samenloop van omstandigheden ook een rol. De nadruk ligt in deze gevallen dan ook vooral op het op orde brengen van de beheerplannen en vergroten van kennis over financieel beheer binnen de gemeentelijke organisatie. Dit komt ook naar voren uit de artikel 12 rapporten over de gemeenten Simpelveld, Loppersum en Nieuwkoop.

De bijdrage aan de kredietwaardigheid is een zeer actuele functie van artikel 12. De functie was eerder ook al van toepassing maar door de huidige economische situatie als gevolg van de kredietcrisis is deze functie in actualiteit toegenomen. De huidige economische recessie is veroorzaakt door ondernemingen in de VS die grote problemen hadden met hun kredietwaardigheid. Deze problemen hebben zich als een olievlek over de gehele financiële wereld verspreid. Als gevolg daarvan zijn veel kredietverstrekkers terughoudender geworden met het verstrekken van kredieten. En als ze het risico denken te lopen dat ze hun geld wellicht niet terug krijgen zullen ze een hogere rente vragen om dit risico af te dekken. Door het systeem dat de Nederlandse gemeenten hebben met hun onderlinge collectiviteit door middel van artikel 12 lopen kredietverstrekkers dit risico niet, en zullen ze dus ook zonder problemen geld uitlenen aan Nederlandse gemeenten tegen een gunstig rentetarief. De rating die de Nederlandse gemeenten hebben is de best mogelijke, namelijk Triple A. Deze rating, die wordt toegekend door externe ratingbureaus, bespaart de Nederlandse gemeenten gezamenlijk flink wat kosten aan rente. Hoe groot deze besparing is hangt af van het bedrag dat de gemeenten gezamenlijk extern lenen en hoe groot de verschillen in rentepercentages zijn tussen de Triple A status en andere statussen. Al met al kan dit flink oplopen en Wassenaar & Verhagen (2002) maken in hun boek *‘De financiële verhouding in Nederland’* een rekensommetje dat uitkomt op een jaarlijkse besparing van € 150 miljoen. In het boek *‘Op weg naar herstel’* (1999) over de artikel 12 periode van de gemeente Den Haag schrijven Rikkert en Verhagen over de verschillen in kredietwaardigheid tussen Nederland, Vlaanderen en Italië. Nederland heeft hierin de kleinste verschillen tussen de kredietwaardigheid van de Staat en de gemeenten alsmede de gemeenten onderling. In vergelijking met andere landen is de kredietwaardigheid van de Nederlandse gemeenten dus ook zeer goed te noemen. In een tijd waarin kredietverstrekkers voorzichtig zijn is de gunstige kredietrating van de Nederlandse gemeenten een geruststelling en is de functie van artikel 12 als bijdrage aan de kredietwaardigheid zeer actueel te noemen.

Tot slot de functie van artikel 12 als leertraject voor de betreffende gemeenten. Dat gemeenten als gevolg van te weinig kennis over financieel beheer in de problemen kunnen komen blijkt wel uit de 45,4% die matig financieel beheer als hoofdoorzaak voor een artikel 12 traject heeft. Deze

gemeenten hebben naar aanleiding van het artikel 12 traject nu hun financieel beheer wel op orde. Hoe de functie leertraject zich gaat ontwikkelen hangt af van hoeveel artikel 12 gemeenten er als gevolg van de aankomende bezuinigingen gaan ontstaan. Dit is nog even afwachten, en in het volgende hoofdstuk over het aantal artikel 12 gemeenten zal hier kort op vooruit geblikt worden. Het aantal gemeenten dat dit jaar (2010) onder preventief toezicht zijn geplaatst is al van tien met vier toegenomen naar veertien. Dat zou een indicatie kunnen zijn dat het aantal artikel 12 gemeenten toe gaat nemen. Deze gemeenten kunnen dan net als voorgaande artikel 12 gemeenten lering trekken uit het artikel 12 traject. De bewustwording binnen de gehele gemeente zal waarschijnlijk worden vergroot net zoals dit in Simpelveld, Loppersum en Boskoop het geval was en wat naar voren kwam uit de recente literatuur en afgenomen interviews. Om te voorkomen dat er artikel 12 gemeenten bij komen is het wellicht een goed idee om de kennis die is opgedaan door de inspecteurs en recente artikel 12 gemeenten te delen met alle gemeenten. Dit zou kunnen op het deel van de site van de VNG dat over bezuinigen gaat: www.vng.nl/bezuinigen of in de vorm van een brochure waarin wat aandachtspunten staan voor gemeenten die het moeilijk gaan krijgen op financieel gebied. Op deze wijze wordt het leertraject van voorgaande artikel 12 gemeenten omgezet in kennis die andere gemeenten ervoor kan behoeden in de artikel 12 situatie terecht te komen. Gezien de sombere verwachtingen betreffende de gemeentefinanciën is de functie van artikel 12 als leertraject wel degelijk actueel. Dit omdat er een reële kans is dat het aantal artikel 12 gemeenten toe gaat nemen en de opgedane ervaringen door artikel 12 gemeenten van voorheen nu zeer nuttig kunnen zijn voor andere gemeenten.

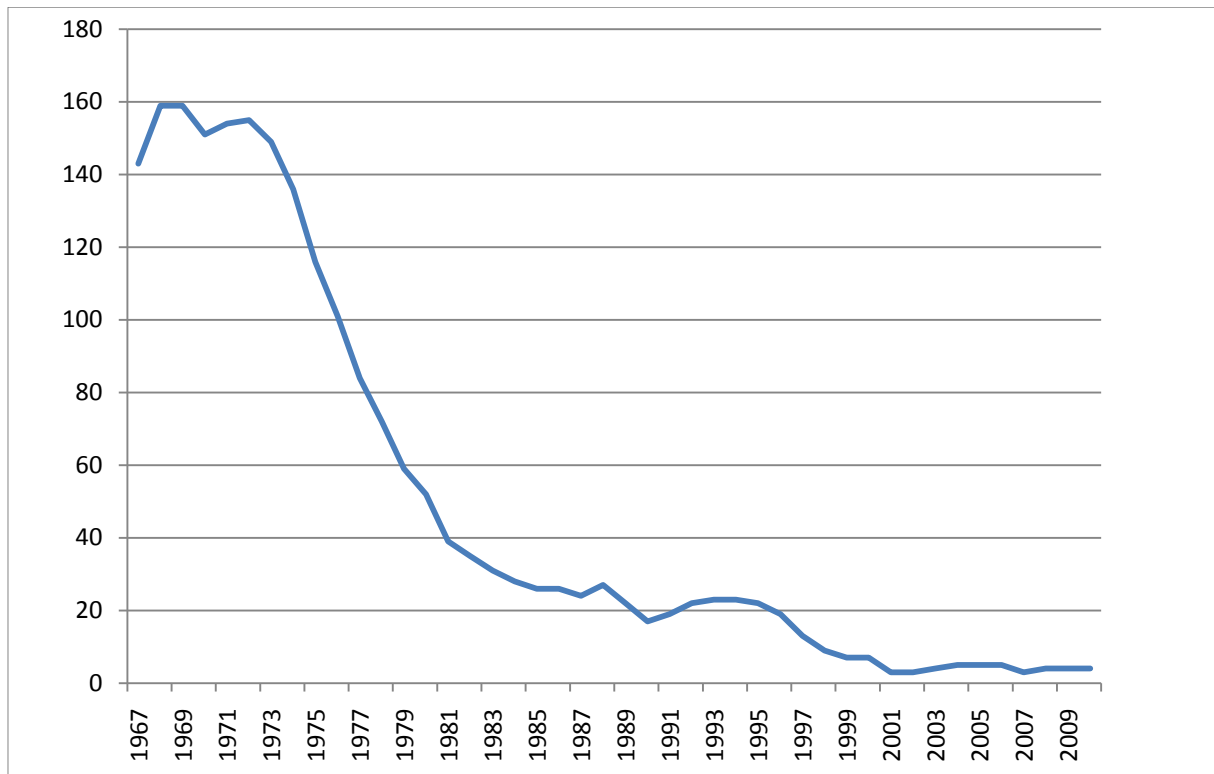
4: Aantal artikel 12 gemeenten

In dit hoofdstuk staat het aantal artikel 12 gemeenten centraal. Hoe dit aantal zich heeft ontwikkeld en waarmee deze ontwikkeling samenhangt zal bestudeerd worden. In hoofdstuk 1.2 is uitgelegd waarom de verschillende deelvragen zijn opgesteld. In dit hoofdstuk zullen deze vragen met behulp van statistische gegevens en gegevens uit de literatuur beantwoord worden.

4.1: Hoe is het verloop van het aantal artikel 12 gemeenten geweest?

Met de invoering van de Financiële Verhoudingswet 1960 is artikel 12 ontstaan, de eerste toepassing vond plaats in 1967. In dit jaar waren er in totaal 143 artikel 12 gemeenten, in de loop der tijd is dit aantal gedaald tot 4 artikel 12 gemeenten in 2009 en 2010. Hoe dit verloop is geweest is op te maken uit onderstaande grafiek.

Figuur 1.

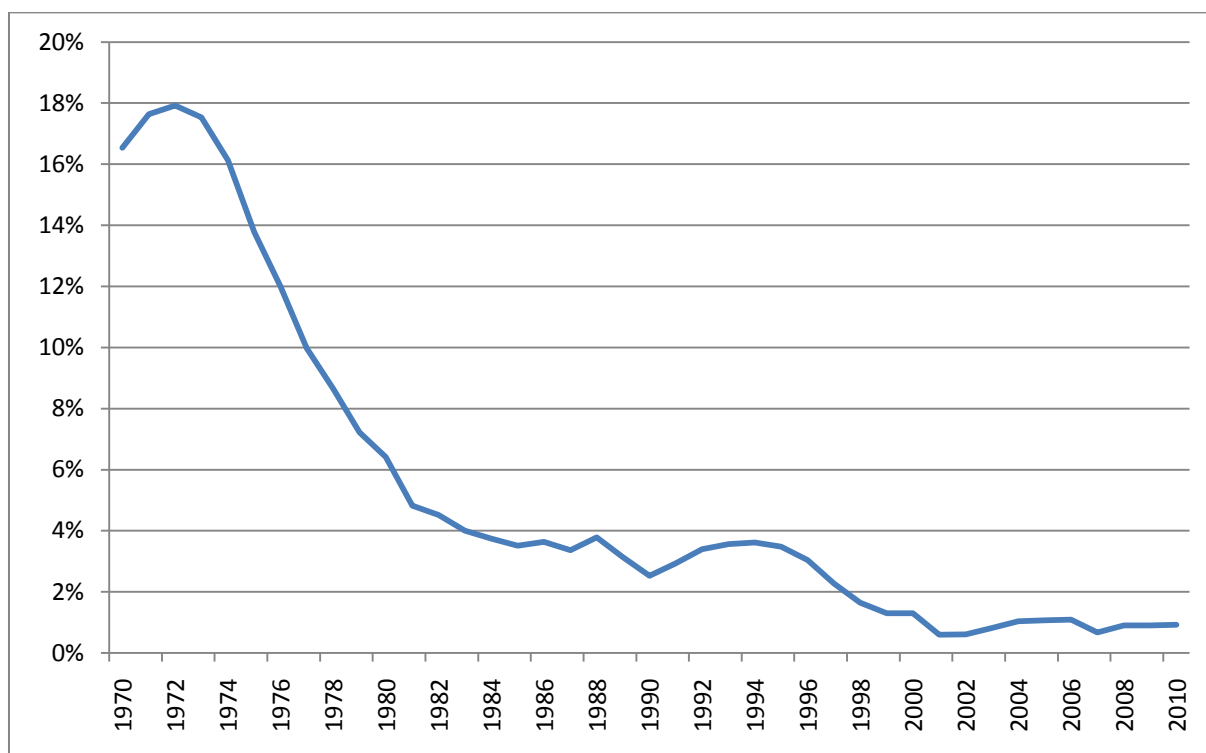


Aantal artikel 12 gemeenten: met op de horizontale as het jaartal en op de verticale as het aantal artikel 12 gemeenten.

Uit deze grafiek valt duidelijk af te lezen dat er in de beginperiode van artikel 12 Fw veel gemeenten in aanmerking kwamen voor een aanvullende uitkering. Na 1972 is echter een periode van sterke afname waar te nemen die zo'n 10 jaar heeft geduurd. Na deze sterke daling blijft deze gestaag door zetten tot 2000 waarna het aantal artikel 12 gemeenten stabiliseert tot rond de vier gemeenten.

Bovenstaande grafiek geeft de absolute aantallen van het aantal artikel 12 gemeenten. Dit beeld kan vertekend zijn aangezien het totaal aantal gemeenten in de periode 1967-2010 ook flink is gedaald. Om deze vertekening weg te nemen volgt nu een grafiek waarin het aantal artikel 12 gemeenten wordt uitgedrukt in een percentage van het totale aantal gemeenten.

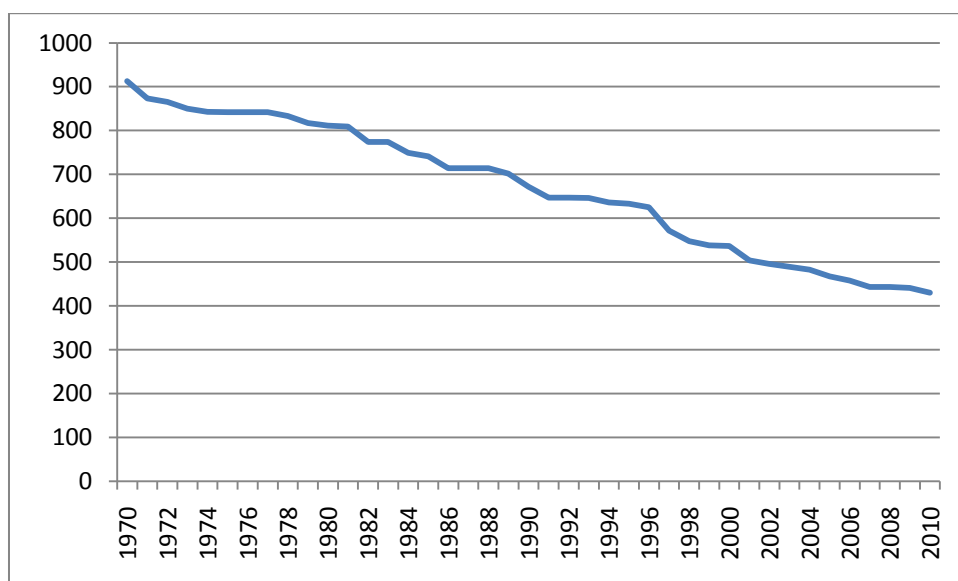
Figuur 2.



Aantal artikel 12 gemeenten uitgedrukt als percentage van het totaal aantal gemeenten: met op de horizontale as het jaartal en op de verticale as het bijbehorende percentage.

Bovenstaande grafiek is qua verloop zo goed als gelijk aan de grafiek met de absolute aantallen artikel 12 gemeenten. De afname van het totale aantal Nederlandse gemeenten van 913 in 1970 naar 430 in 2010 is geleidelijk gegaan zonder opvallende verschuivingen zoals blijkt uit onderstaande grafiek:

Figuur 3.



Verloop van het totale aantal Nederlandse gemeenten: met op de horizontale as het jaartal en op de verticale as het totale aantal gemeenten.

Als je de gegevens van de drie bovenstaande grafieken analyseert is het volgende waar te nemen:

- Het totale aantal Nederlandse gemeenten is over een periode van 40 jaar gelijkmatig afgenomen.
- Het aantal artikel 12 gemeenten heeft in de jaren 70 een sterke daling vertoond gevolgd door gematigde daling en de afgelopen 10 jaar is het aantal gestabiliseerd rond de vier gemeenten.
- Het percentage artikel 12 gemeenten ten opzichte van het totaal aantal gemeenten vertoont eenzelfde verloop als het aantal artikel 12 gemeenten en is de afgelopen 10 jaar gestabiliseerd rond 1%.

De daling van het aantal artikel 12 gemeenten is meer bepalend geweest voor de daling in het percentage artikel 12 gemeenten dan de daling van het totale aantal Nederlandse gemeenten. Het aantal artikel 12 gemeenten daalde in de jaren 70 en 80 sterker dan de daling van het totale aantal gemeenten, wat tot gevolg had dat het percentage artikel 12 gemeenten ten opzichte van het totale aantal Nederlandse gemeenten ook sterker daalde dan het de daling van het totale aantal gemeenten. De verschillen in de mate van daling zijn dermate groot dat er meer factoren een rol moeten hebben gespeeld. Als je kijkt naar de afgelopen 10 jaar is te zien dat het totale aantal Nederlandse gemeenten gestaag blijft dalen terwijl het aantal artikel 12 gemeenten zich heeft gestabiliseerd rond het aantal van vier en het percentage artikel 12 gemeenten ten opzichte van het totale aantal gemeenten op 1%. Deze waarden lijken afgaande op de afgelopen 10 jaar de ondergrens te zijn van het aantal artikel 12 gemeenten ongeacht het totale aantal Nederlandse gemeenten.

4.2: Hoe verhoudt het aantal artikel 12 gemeenten zich met de reële accressen van het gemeentefonds?

Het nominale accres is de toename van de omvang van het gemeentefonds, het reële accres is de toename gecorrigeerd met inflatie. In de Financiële Verhoudingswet 1960 was vastgelegd dat de groei van het gemeentefonds was gekoppeld aan de groei van het Netto Nationaal inkomen. In de beginjaren tot 1968 was dit 4% om vervolgens te worden verhoogd tot 6% en vanaf 1973 werd een percentage van 5% gehanteerd. Eind jaren 70 liep het terug tot 1,5 % en in de jaren 80 was het nominaal accres 1%. Hoewel het nominale accres volgens de Fwv 1960 gekoppeld was aan het Netto Nationaal Inkomen werd hier met enige regelmaat van afgeweken, Van Zaalen (2002). Deze afwijkingen werden soms overlegd met de VNG en IPO maar niet altijd. De methode van vaststellen van de accreshoogte was zodoende behoorlijk subjectief te noemen. Het werd door maatschappelijke veranderingen ook steeds ingewikkelder om de verschillende accressen vast te stellen. Zodoende waren het Rijk, de VNG en het IPO van mening dat er een vaste objectieve methode moest komen om de hoogte van de accressen vast te stellen. Dan was het duidelijk hoe het werkte en kwam niemand voor verrassingen te staan. De Studiegroep Normering Gemeentefonds en Provinciefonds werd ingesteld om hierover te rapporteren. In het rapport uit 1994 werd de normeringsystematiek geïntroduceerd. Deze koppelt op objectieve wijze de netto gecorrigeerde rijksuitgaven met de accressen van het Gemeente- en Provinciefonds. Op deze wijze gaan de uitgaven van de verschillende overheden met dezelfde verschillen op en neer. Het wordt daarom ook wel het 'samen trap op en samen trap af' principe genoemd. Dit systeem trad in 1995 in werking.

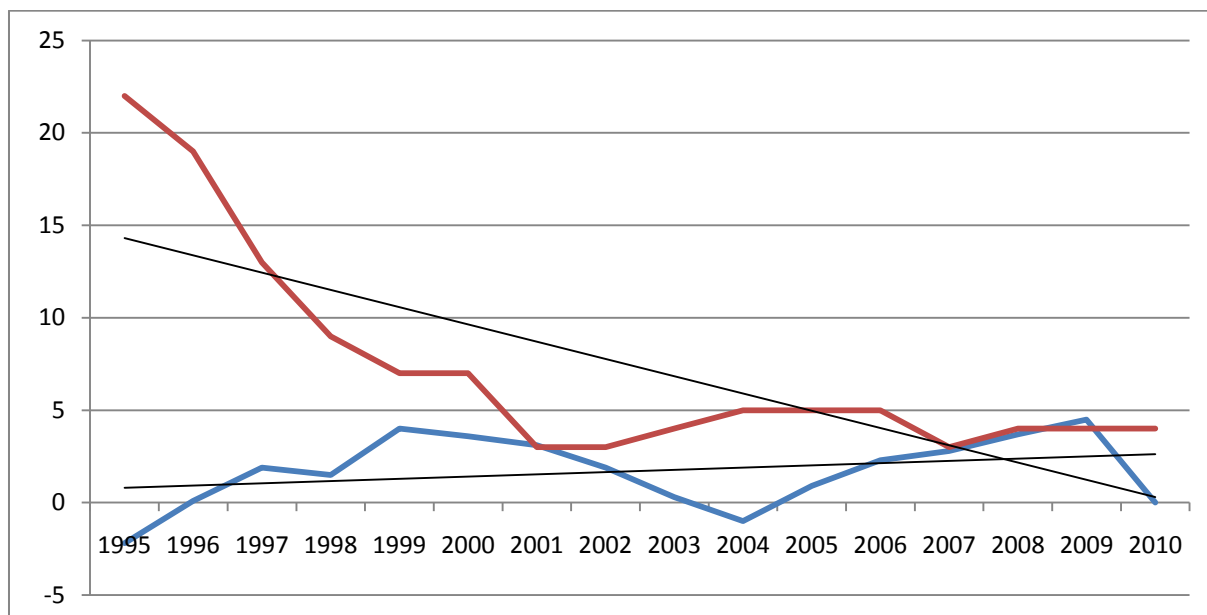
Aangezien sinds 1995 hetzelfde systeem wordt gehanteerd kunnen de gegevens vanaf toen goed met elkaar worden vergeleken. Het overzicht over de relatie tussen het reële accres en het aantal artikel 12 gemeenten zal dus vanaf 1995 worden opgesteld. Vergelijkingen maken tussen accressen uit de periode van voor 1995 zou kunnen leiden tot onbetrouwbare resultaten en ik heb ervoor gekozen om dit dan ook niet te doen.

Hieronder een tabel met gegevens over het reële accres ($(\Delta \text{ gemeentefonds gecorrigeerd voor inflatie} / \text{totale omvang gemeentefonds}) \times 100\%$) en de verschillen per jaar hiertussen alsmede het aantal artikel 12 gemeenten en het verschil hiertussen per jaar.

Jaar	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Reëel accres	-2,2	0,1	1,9	1,5	4	3,6	3,1	1,9	0,3	-1	0,9	1,6	2,8	3,7	4,5	0
Vershil		2,3	1,8	0,4	2,5	-0,4	-0,5	-1,2	-1,6	-1,3	1,9	0,7	1,2	0,9	0,8	-4,5
Artikel 12 gemeenten	22	19	13	9	7	7	3	3	4	5	5	5	3	4	4	4
Vershil		-3	-6	-4	-2	0	-4	0	-1	1	0	0	-2	1	0	0

Als we kijken naar het verband tussen het reële accres en het aantal artikel 12 gemeenten lijkt het logisch dat als het reële accres toeneemt het aantal artikel 12 gemeenten afneemt. En als het reële accres afneemt het aantal artikel 12 gemeenten toeneemt. Om dit te analyseren heb ik de absolute aantallen en de verschillen tussen opeenvolgende jaren in verschillende grafieken geplot die nu zullen volgen.

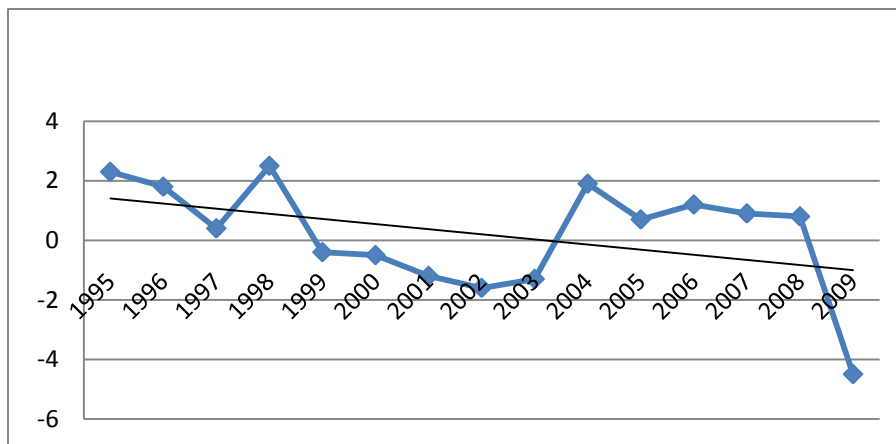
Figuur 4.



Verloop van het reële accres en het aantal artikel 12 gemeenten inclusief trendlijnen (zwart) in de periode 1995-2010. De rode lijn is het absolute aantal artikel 12 gemeenten, de blauwe lijn is de hoogte van het reële accres in procenten.

Bovenstaande grafiek is een weergave van de ontwikkeling van het reëel accres en het aantal artikel 12 gemeenten vanaf 1995. De trendlijnen van beide zijn zoals verwacht tegengesteld van richting. Ondanks deze richtingen van de trendlijnen valt er weinig uit de grafiek op te maken omdat de spreiding rondom de trendlijnen erg groot is. Dit maakt dat de trendlijn niet erg betrouwbaar is. En alleen maar als indicatie kan dienen in plaats van bewijs om met zekerheid een relatie aan te tonen. Als je kijkt naar het verloop van beide lijnen ten opzichte van elkaar is ook niet duidelijk waar te nemen dat een daling of stijging van het reële accres met enige vertraging leidt tot een stijging of daling van het aantal artikel 12 gemeenten. Er is geen duidelijke reactie waar te nemen wat het aannemelijk maakt dat er meer factoren een rol spelen bij de hoogte van het aantal artikel 12 gemeenten en wat ook al uit de literatuur naar voren is gekomen.

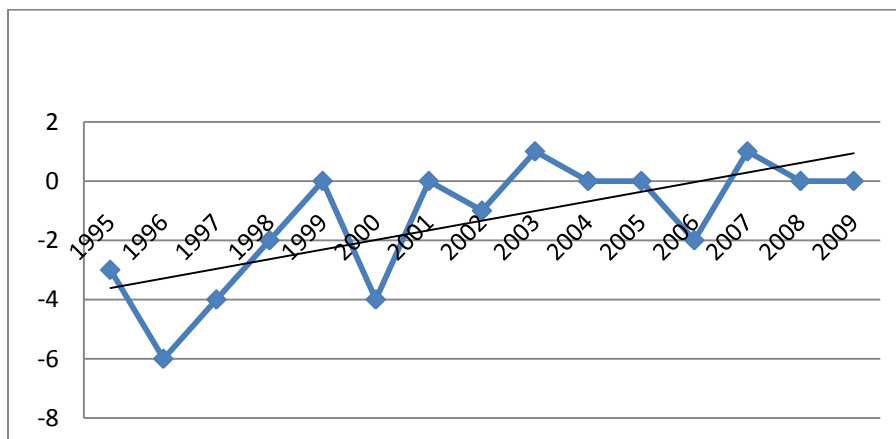
Figuur 5.



Verandering van het reëel accres per jaar in procenten (blauwe lijn) en trendlijn (zwarte lijn).

Figuur 5 is de weergave van de verandering in het reëel accres per jaar waarbij te zien is dat de trendlijn een lichte negatieve helling heeft. Dit houdt in dat de toename van het reëel accres per jaar in de afgelopen 15 jaar over het algemeen is afgenomen. Echt betrouwbaar is deze observatie echter niet omdat de spreiding rondom de trendlijn erg groot is en daarnaast zijn de aantallen te klein om een statistisch verband te kunnen leggen.

Figuur 6.



Verandering in het aantal artikel 12 gemeenten per jaar (blauwe lijn) en trendlijn (zwarte lijn).

Voor figuur 6 gaat hetzelfde op als voor figuur 5, de spreiding rond de trendlijn is te groot en de aantallen zijn te klein om een statistisch onderbouwde uitspraak te kunnen doen. De trendlijn is alleen een indicatie van het feit dat de daling van het artikel 12 gemeenten tot een halt is gekomen. Het verschil in het aantal artikel 12 gemeenten per jaar is volgens de trendlijn namelijk van -4 naar +1 gestegen.

Als je alle trendlijnen in ogenschouw neemt lijkt er een omgekeerd evenredig verband te bestaan tussen de hoogte van het reëel accres en het aantal artikel 12 gemeenten. Om dit aspect nauwkeuriger te onderzoeken heb ik ook de correlatie tussen de getallenreeksen van de verandering van het reëel accres en de verandering van het aantal artikel 12 gemeenten geanalyseerd. Dit heb ik gedaan via de product-moment correlatiecoëfficiënt methode van Karl Pearson. Bij deze methode ligt de uitkomst van de correlatiecoëfficiënt tussen de -1 en 1 waarbij -1 een omgekeerd evenredig lineair verband aantoont en 1 een normaal lineair verband. Bij een waarde van 0 is er geen of geen lineair verband. Hoe dichter de gevonden correlatiecoëfficiënt bij 0 ligt hoe zwakker het verband. Toepassing van deze methode leverde een correlatiecoëfficiënt van -0,36 op tussen de verandering in het reëel accres en de verandering in het aantal artikel 12 gemeenten. Deze waarde ligt zo dicht bij nul dat er geen zekere relatie uit af te leiden is. Dit komt overeen met de trendlijnen die ook dusdanig onbetrouwbaar zijn dat er geen statistisch verband aangetoond kan worden. Daarnaast kan de daling van het aantal artikel 12 ook zeer goed komen door andere factoren zoals de aanpassing van het verdeelstelsel met de invoering van de Fwv 1997 en veranderingen in de hoogte van het artikel 12-toelatingskaartje welke in paragraaf 4.4 ter sprake komt.

4.3: Hoe verhoudt het aantal artikel 12 gemeenten zich met de toereikendheid van de verdeelmaatstaven op basis waarvan gemeenten geld ontvangen vanuit het gemeentefonds?

Uit de literatuur (Havermans, Van Zaalen, Wassenaar & Verhagen) komt naar voren dat naast de stijging van de welvaart een betere verdeling van het gemeentefonds een rol heeft gespeeld bij de daling van het aantal artikel 12 gemeenten. De toereikendheid van de verdeelmaatstaven speelt hier vanzelfsprekend een grote rol in. Waar in de beginjaren van artikel 12 Fwv 1960 er maar 4 verdeelmaatstaven waren is dat aantal toegenomen tot 40 bij de invoering van de Fwv 1997 en zelfs tot meer dan 60 in 2007 en later.

De laboratoriumfunctie van artikel 12 heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van nieuwe en beter toereikende verdeelmaatstaven. Deze ontwikkeling wat betreft de verdeelmaatstaven heeft vooral in de jaren 70 en 80 een rol gehad in de daling van het aantal artikel 12 gemeenten volgens het *'Interdepartementaal beleidsonderzoek financieringssysteem aanvullende steunverlening ex artikel 12 Fwv "84" (1996)*. Sinds 1997 is het gehele verdeelstelsel herzien en een kostengeoriënteerd stelsel geworden. Deze omschakeling heeft een drastische daling van het artikel 12 gemeenten met zich mee gebracht. Sinds 2000 heeft het aantal artikel 12 gemeenten zich gestabiliseerd rond vier. En dit terwijl in de periode tussen 2001 en 2007 het aantal verdeelmaatstaven steeg van 50 naar 60, zo staat in het artikel *'Red het gemeentefonds'* van Gijs Oskam uit 2007. Een causaal verband tussen het aantal verdeelmaatstaven en aantal artikel 12 gemeenten is lastig te trekken. De aard van het verdeelstelsel lijkt hier de leidende factor in te zijn. Zoals Oskam ook beschrijft staan tegenover de voordelen van de ene verdeelmaatstaf vaak weer nadelen ten opzichte van een andere verdeelmaatstaf. Het is vooral de basis achter het verdeelstelsel die het goed maakt en niet het aantal verdeelmaatstaven.

De wildgroei aan verdeelmaatstaven komt mede doordat in het kader van de verdergaande decentralisatie de Rijksoverheid taken overhevelt naar de gemeenten. Om deze te bekostigen wordt vaak een bepaalde maatstaf toegevoegd aan het verdeelstelsel. Via het verdeelstelsel wordt de hoogte van de algemene uitkering voor de afzonderlijke gemeenten dan bepaald. Gemeenten zijn in principe vrij om de algemene uitkering naar eigen inzicht te gebruiken. Omdat de hoogte van de algemene uitkering toch ook afhangt van een aantal zeer specifieke verdeelmaatstaven voelt dit voor de gemeenten af en toe toch als een beperking om de algemene uitkering naar eigen inzicht te besteden. Dit kwam naar voren tijdens twee van de drie interviews die ik heb afgenomen met hoofden financiën van artikel 12 gemeenten. Hoewel de uitkering algemeen van aard is wordt er toch gekeken hoe deze is opgebouwd en gemeenten houden hier bij het vaststellen van budgetten zo nodig rekening mee. De specifieke opbouw van de algemene uitkering middels het uitgebreide verdeelstelsel bevat een tegenstelling tussen de algemeen bedoeling en de specifieke opbouw. Deze tegenstelling heeft ook de aandacht van de Raad voor de financiële verhoudingen welke het volgende punt: '*Vereenvoudiging verdeelstelsel Gemeentefonds*' heeft opgenomen in zijn werkprogramma 2010. Dit zal samenhangen met een nieuwe perspectief op de Financiële Verhouding welke hij wil gaan bestuderen.

Al met al is de verdeling van het Gemeentefonds een behoorlijk complex geheel waarvan het erg moeilijk vast te stellen is welke verdeelmaatstaven nu wel een grote invloed hebben op het aantal artikel 12 gemeenten en welke niet. Dit komt ook omdat het aantal artikel 12 gemeenten van veel meer factoren afhankelijk is naast de toereikendheid van de verschillende verdeelmaatstaven. De omschakeling naar een meer kostengeoriënteerd verdeelstelsel dat ook meer rekening houdt met de belastingcapaciteit is wel met zekerheid een belangrijke factor te noemen in het dalen van het aantal artikel 12 gemeenten. De verdeling op deze grondslag wordt ook vanuit de geïnterviewde als positief ervaren omdat het nu eenmaal goed aansluit bij de kosten en mogelijkheid tot inkomsten die gemeenten hebben.

4.4: Hoe verhoudt het aantal artikel 12 gemeenten zich tot de zwaarte van het toelatingskaartje voor artikel 12?

Om aanspraak te maken op een aanvullende uitkering op basis van artikel 12 Fvw moeten gemeenten aan bepaalde voorwaarden voldoen. Deze voorwaarden worden ook wel het toelatingskaartje genoemd, en staan omschreven in de handleiding artikel 12 Fvw. Dit toelatingskaartje houdt in dat de rioolrechten en reinigingsheffingen kostendekkend moeten zijn en het gemiddelde OZB-tarief 20% boven het landelijk gemiddelde moet liggen, zoals in de handleiding valt te lezen. In de meicirculaire van het Gemeentefonds wordt ieder jaar het minimumtarief rioolheffing en de aanpassing van het vereiste OZB tarief bekend gemaakt. Het OZB tarief dat toegang biedt tot artikel 12 Fvw is niet altijd 20% boven het landelijk gemiddelde geweest zoals dat nu wel is sinds 2002. Daarvoor is het zowel lager als hoger geweest. Of de hoogte van het toelatingskaartje in de vorm van het OZB tarief te relateren is aan het aantal artikel 12 gemeenten zal nu aan bod komen.

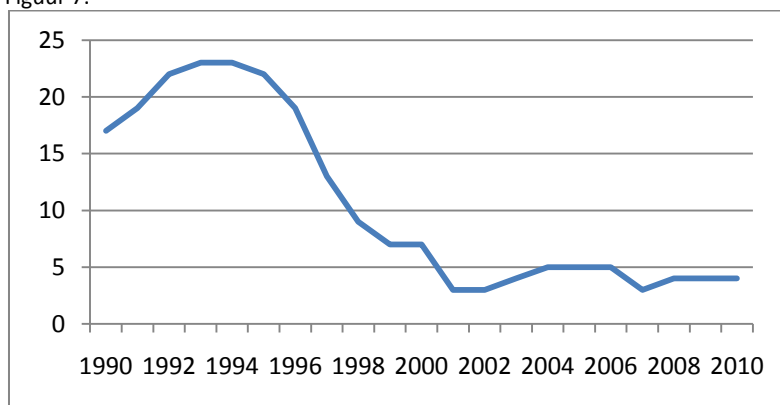
Van Zaalen (2002) geeft een overzicht van de hoogte van de belastingnormen; de toelating tot artikel 12 was tot 1994 vrij gemakkelijk. Een OZB tarief dat ongeveer gelijk was aan het gemiddelde werd als toereikend beschouwd. In de loop der jaren werd het beleid richting de artikel 12 gemeenten strenger, de opvatting dat gemeenten zelf hoofdverantwoordelijk zijn voor het oplossen van financiële problemen won terrein. Dit leidde tot een verhoging van het toelatingskaartje in 1994, van

een gemiddeld OZB tarief naar 40% boven het gemiddelde. De drempel om een artikel 12 uitkering te ontvangen werd dus flink verhoogd en de houding ten opzichte van gemeenten met financiële problemen werd kritischer.

De norm van een OZB tarief van 40% boven het landelijk gemiddelde is tot 2002 vastgehouden, daarna is deze verlaagd naar 20% boven het landelijk gemiddelde. Vanwege het destijds lage aantal artikel 12 gemeenten en beter functioneren van het verdeelstelsel werd de eis van 40% boven het landelijk gemiddelde als te hoog beschouwd en verlaagd.

Hoe verhoudt zich dit tot het aantal artikel 12 gemeenten? Hiervoor gaan we terug naar figuur 1, het overzicht van het aantal artikel 12 gemeenten. Omdat het toelatingskaartje in 1994 is gewijzigd zal het aantal artikel 12 gemeenten vanaf 1990 nader bekeken worden. Zie de grafiek hieronder:

Figuur 7.



Aantal artikel 12 gemeenten periode 1990-2010.

In de grafiek is in eerste instantie een stijging van het aantal artikel 12 gemeenten waar te nemen, dit is de nasleep van het slechte economische klimaat eind jaren 80. Opmerkelijk is dat direct na de invoering van het verhoogde toelatingskaartje voor artikel 12 in 1994 het aantal artikel 12 gemeenten scherp daalt. Door de vele factoren die een rol spelen bij het aantal artikel 12 gemeenten is dit niet direct toe te schrijven aan het verscherpen van het toelatingskaartje. Na de invoering van de nieuwe Financiële-verhoudingswet in 1997 en het bijbehorende kostengeoriënteerde verdeelstelsel wordt de daling wat minder scherp. Uiteindelijk stabiliseert het aantal artikel 12 gemeenten zich rond de vier vanaf het jaar 2000. Het verlagen van het toelatingskaartje tot een OZB tarief van 20% boven het landelijk gemiddelde in 2002 heeft niet tot gevolg gehad dat het aantal artikel 12 gemeenten weer toenam. Het verhogen van het toelatingskaartje in de jaren 90 lijkt bijgedragen te hebben aan de daling van het artikel 12 gemeenten, de verlaging van het toelatingskaartje in 2002 heeft geen invloed van betekenis gehad. Dit omdat vanwege verschillende andere factoren het aantal artikel 12 gemeenten zich gestabiliseerd lijkt te hebben rond het aantal van vier.

4.5: Wat is op basis van de huidige reële accressen van het gemeentefonds de verwachting voor het aantal artikel 12 gemeenten?

Aangezien het verband tussen de hoogte van het reëel accres en het aantal artikel 12 gemeenten niet te bewijzen is valt er weinig te zeggen over het aantal te verwachten artikel 12 gemeenten op basis van de huidige reële accressen.

Wat wel duidelijk is, is dat er veel onduidelijkheid en ongerustheid bestaat binnen de gemeenten over de ontwikkelingen van het accres na 2011. Tot en met 2011 is het door het eerder genoemde *'aanvullend beleidsakkoord economische crisis'* al duidelijk maar voor de periode daarna zijn de vooruitzichten somber. Het artikel van Gijs Oskam *'Gemeentefinancien in zwaar weer'* (2010) geeft een overzicht van de verwachtingen, waarbij tegelijkertijd aangegeven wordt dat elke nieuwe publicatie van cijfers over de economie deze verwachtingen weer doet veranderen. Er is dus veel onzekerheid, iets wat ook naar voren kwam uit de interviews met de hoofden financiën van de artikel 12 gemeenten. De VNG houdt gemeenten op de hoogte van de ontwikkelingen via de website www.vng.nl/bezuinigen, maakt zich hard voor de belangen van de gemeenten en houdt de berichtgeving over eventuele bezuinigingen goed in de gaten zoals blijkt uit hun reactie van 9 april 2010 op een heroverwegingsvoorstel met een korting van 1,7 miljard euro op het Gemeentefonds. Of en hoeveel het gemeentefonds in 2012 gekort gaat worden hangt af van de Tweede Kamer verkiezingen van 9 juni 2010 en de keuzes die een nieuw kabinet vervolgens gaat maken. Deze factoren zijn dus allemaal erg onzeker en er kan dus ook weinig over voorspeld worden. Er is wel reden tot ongerustheid zoals ook blijkt uit het artikel *'Vrees voor rampjaar 2012'* in Binnenlands Bestuur nr. 51. Hierin worden de sombere verwachtingen gekoppeld aan het toezicht dat vanuit de provincies gehouden wordt op de gemeentefinanciën. Hierover later meer.

Hoewel er op basis van het reëel accres en de verwachtingen op dat gebied geen harde uitspraak gedaan kan worden over het aantal artikel 12 gemeenten moge het duidelijk zijn dat met de sombere verwachtingen die in verschillende artikel besproken worden een toename van het artikel 12 gemeenten zeer waarschijnlijk is. Hoe groot deze toename zal zijn is niet te voorspellen maar in de onzekere tijden die er aan komen voor de gemeenten is een vangnet in de vorm van artikel 12 geen overbodige luxe.

4.6: Wat is de verwachting voor de verdeelmaatstaven en welk effect heeft dit op het aantal artikel 12 gemeenten?

In de afgelopen jaren zijn er veel verdeelmaatstaven toegevoegd aan het verdeelsysteem van het Gemeentefonds. Ook voor een aantal kleine onderlinge verschillen tussen gemeenten zijn verdeelmaatstaven opgesteld om deze weg te nemen. Op deze wijze zijn is het aantal verdeelmaatstaven zelfs gestegen tot boven de 60 in 2007 en momenteel in 2010 zijn het er 60. Dit heeft tot gevolg dat het verdelen van de beschikbare gelden erg complex is geworden. Hoewel het belangrijk is dat gemeenten compensatie krijgen voor de extra taken die ze toebedeeld krijgen is een zekere globaliteit van het verdeelstelsel ook zeer wenselijk. Dan kan namelijk iedereen begrijpen hoe de verdeling gemaakt wordt en als er veel kleine onoverzichtelijke verdeelmaatstaven zijn is dit niet het geval. In de huidige tijd waarin transparantie een kernwaarde is geworden is globaliteit van het verdeelstelsel van belang. Deze situatie is in 2006 ook al aangestipt door Boorsma in *'De financiële verhouding onder de loep'*. Dit heeft nu ook de aandacht gekregen van de VNG en de Raad voor de Gemeentefinanciën welke het onderzoeken van een eenvoudiger verdeelstelsel heeft opgenomen in haar werkprogramma voor 2010. De VNG heeft eerder al haar zorgen geuit middels het artikel *'Redt het Gemeentefonds!'* van Gijs Oskam uit 2007.

Bovenstaande ontwikkelingen zullen naar alle waarschijnlijkheid leiden tot een daling van het aantal verdeelmaatstaven. Uiteraard moet er middels het Periodiek Onderhouds Rapport gemeentefonds op gelet blijven worden dat er geen grote verschillen ontstaan tussen de verschillende gemeenten. Dit zal tot een extra verdeelmaatstaf kunnen leiden zoals in de junicirculaire 2010 gemeentefonds

een verdeelmaatstaf ten behoeve van de krimpgemeenten is opgenomen. De uitdaging ligt in het terugbrengen van het aantal verdeelmaatstaven met behoud van een eerlijke verdeling. Als je kijkt naar de toename van het aantal verdeelmaatstaven sinds 2000 en het aantal artikel 12 gemeenten is hier geen relatie tussen te ontdekken. Het aantal verdeelmaatstaven is namelijk toegenomen terwijl het aantal artikel 12 gemeenten nagenoeg gelijk is gebleven. Mijn verwachting is dan ook dat een daling van het aantal verdeelmaatstaven geen grote invloed zal hebben op het aantal artikel 12 gemeenten. Zolang de verdeelmaatstaven goed aansluiten bij de kosten van de gemeenten kan met een kleiner aantal verdeelmaatstaven ook een prima verdeling plaats vinden. Een kleiner aantal verdeelmaatstaven zal meer eigen verantwoordelijkheid leggen bij de gemeenten zelf, dit past ook goed in de doelstellingen van het Programma Krachtig Bestuur dat ernaar streeft om een daadkrachtige overheid die dicht bij de burgers staat te realiseren. Hoe dit in de verdeling van het gemeentefonds vorm gegeven kan worden met een kleiner aantal verdeelmaatstaven zal onderzocht moeten worden. Het heeft al de aandacht van de VNG en de Raad voor de Gemeentefinanciën, het wachten is op een advies vanuit hun kant hierover. Een lager aantal verdeelmaatstaven hoeft zeker niet tot een hoger aantal artikel 12 gemeenten te leiden, temeer omdat het aantal artikel 12 gemeenten van veel meer andere factoren afhankelijk is zoals het economisch klimaat en het ontstaan van grotere en zodoende financiële weerbaardere gemeenten.

5: Artikel 12 beleid

Het motief achter het artikel 12 beleid is er altijd op gericht geweest om het aantal artikel 12 gemeenten tot een minimum te beperken en het liefst tot 0 terug te brengen. Dit hangt samen met het streven naar een verdeelstelsel dat aansluit bij de behoeftes van iedere gemeente in Nederland op zo'n wijze dat ze allen in theorie hetzelfde voorzieningenniveau kunnen aanbieden. In het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2010 worden in een korte toelichting op de werking van het verdeelstelsel de belangrijkste uitgangspunten uiteen gezet: globaliteit en kostenoriëntatie. Deze uitgangspunten staan in dienst van een stelsel dat streeft naar een gelijkwaardige voorzieningencapaciteit met een gelijke belasting druk voor alle gemeenten. Het zogenaamde derde aspiratieniveau, welke in het theoretisch kader ook aan bod is gekomen.

Binnen het artikel 12 beleid zijn een aantal actoren betrokken die in de Handleiding artikel 12 genoemd worden: de gemeenten, de provincie, de inspecteur, de raad voor de financiële verhoudingen en de beheerders van het gemeentefonds. Er is sprake van een werkwijze waarin de provincie toezicht houdt op de gemeenten betreffende hun financiën. Mocht het op dit gebied toch spaak lopen, dan kunnen gemeenten een aanvullende uitkering aanvragen op grond van artikel 12 Fvw bij de gemeentefondsbeheerders (ministerie van BZK en ministerie van Financiën). Deze schakelen vervolgens de inspecteur in die een onderzoek start naar de situatie van de betreffende gemeente; de inspecteur brengt advies uit aan de gemeentefondsbeheerders. Deze ontvangen ook een advies van de Raad voor de financiële verhoudingen en een reactie van de betrokken gemeente en de provincie naar aanleiding van het rapport van de inspecteur. Vervolgens wordt er door de gemeentefondsbeheerders een besluit genomen over de aanvraag betreffende artikel 12 steun. Deze situatie behelst dus een toezichthouder in de vorm van de provincie en een uiteindelijk beslissing die ligt bij de ministers van BZK en Financiën waarbij de aanvullende uitkering bekostigd wordt uit het Gemeentefonds en de rekening dus bij de collectiviteit van de gemeenten komt te liggen. Dit lijkt een omslachtig systeem voor een situatie die niet vaak meer voorkomt. In dit hoofdstuk wordt daarom bestudeerd of dit beleid niet in een andere vorm gestoelte zou kunnen krijgen.

5.1: Welke varianten zijn er voor het huidige artikel 12 beleid?

In het *Interdepartementaal beleidsonderzoek financieringssysteem aanvullende steunverlening ex artikel 12 Fvw* "84 uit 1996 worden een aantal varianten op een rijtje gezet aan de hand van de volgende hoofdgedachten:

- Aanscherping van het huidige beleid en de regelgeving van artikel 12.
- Een nadrukkelijker verantwoordelijkheid inzake artikel 12 voor de provincies.
- Artikel 12 als afzonderlijke begrotingsvoorziening.
- Verantwoordelijkheid uitvoering artikel 12 op afstand van het Rijk.

Met deze punten in het achterhoofd ben ik de te houden interviews ingegaan om met de oud-inspecteurs en hoofden Financiën van 3 artikel 12 gemeenten hierover van gedachten te wisselen. Op basis van deze gesprekken en de gegeven voorzet uit het beleidsonderzoek uit 1996 ben ik tot de volgende opties gekomen betreffende het artikel 12 beleid.

- Artikel 12 in zijn huidige vorm behouden.
- De inspectietaak anders inrichten.

- Artikel 12 anders bekostigen.
- Artikel 12 afschaffen.

De eerste optie om artikel 12 in zijn huidige vorm te behouden is de meest behoedzame optie. Op deze wijze blijven de rollen die de actoren hebben zoals ze zijn en kan er rustig verder gegaan worden met de praktijk van alledag. Wel aan te raden is om dit geval sommige taken iets anders in te delen. Er kan meer nadruk worden gelegd op het delen van kennis vanuit de inspecteur en de provincie als toezichthouder.

In de tweede genoemde variant wordt de inspectietaak gewijzigd. Momenteel ligt de inspectietaak bij het Programma Krachtig Bestuur van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit programma loopt 2011 ten einde en er moet dus sowieso bepaald worden hoe de inspectietaak in de periode daarna vorm gegeven gaat worden. Dit kan ook op andere manieren dan bij BZK. Zo kan het uitbesteed worden aan een private partij zoals een accountancykantoor. Of het kan bij de provincies of gemeenten onderling neergelegd worden. De laatste variant waarbij het toezicht bij de gemeenten zelf terecht komt is een goed voorbeeld van het principe: wie betaalt, bepaalt. Dit principe is beduidend anders dan de huidige praktijk met de provincies als toezichthouder en BZK als inspecteur. Het toezicht zou dan bijvoorbeeld opgepakt kunnen worden door de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de inspectietaak door de provincies. Op deze wijze blijven beide taken behouden maar staat het wel dicht bij de gemeenten zelf dan de huidige situatie waarbij twee hogere overheden een rol spelen.

De derde optie betreft het bekostigen van de aanvullende uitkeringen op basis van artikel 12 Fw. Momenteel komt dit uit het Gemeentefonds en komt het dus ten laste van de collectiviteit van de gemeenten. De gemeenten zijn met het huidige systeem degenen die betalen maar niet bepalen. Degenen die bepalen zijn de inspecterende en toezichthoudende partijen om het principe *'wie betaalt, bepaalt'* meer van toepassing te laten zijn kun je ook de kosten van de artikel 12 uitkeringen laten dragen door de inspecterende en toezichthoudende partijen.

De laatste variant is een breuk met het verleden en een sein richting de gemeenten om ervoor te zorgen dat ze ten allen tijde hun eigen broek dienen op te houden. Het afschaffen van artikel 12 zal wel gepaard moeten gaan met een aanpassing van de gehele financiële verhouding. Om gemeenten toch in staat te stellen om te kunnen gaan met veranderende omstandigheden is het op zijn plaats om dan het gemeentelijk belastinggebied te vergroten. In theorie kan dit momenteel al door de OZB te verhogen maar in de praktijk kiezen gemeenteraden hier zelden voor. Andere belastingbronnen lijken hiervoor geschikter. Boorsma e.a. (2004) hebben in het rapport *'Belasten op Niveau'* hiervoor een aantal mogelijkheden weergegeven.

5.2: Wat zijn de voor- en nadelen van deze varianten?

Het grote voordeel aan het behouden van de huidige situatie is dat de rust bewaard blijft. Er is momenteel al veel onzekerheid betreffende de toekomst van het gemeentefonds en de voeding daarvan. Als nu het vangnet dat er voor de gemeenten is ook ter discussie komt te staan draagt dat niet bij aan een stabiele situatie in gemeenteland. Dit terwijl een stabiliteit nu juist van belang is omdat gemeenten er steeds meer taken bij krijgen in het kader van de verdere decentralisatie en de wens van het Rijk voor een daadkrachtige overheid die dicht bij de burgers staat. Verminderde stabiliteit als gevolg van het wegvallen van het vangnet en het krijgen van meer taken lijkt geen goede te zijn. Om gemeenten de nieuwe taken goed te laten oppakken lijkt de rust van het behouden

van de huidige situatie een groot voordeel. Naast dit voordeel blijven de actuele functies die artikel 12 vervult dan ook onverminderd van toepassing. Het nadeel van deze variant is dat artikel 12 geen duidelijke plaats heeft binnen de verantwoordelijkheden van de verschillende actoren. Voor de provincie is er geen praktische consequentie als onvoldoende toezicht op de gemeentefinanciën heeft geleid tot een artikel 12 status. De fondsbeheerders beslissen immers over de aanvullende uitkering die wordt betaald door de collectiviteit van de gemeenten uit het Gemeentefonds. Deze constructie is op zijn zachtst gezegd opmerkelijk te noemen, hoewel het al vele jaren de gangbare praktijk is.

Bij een variant waar de inspectietaak weg wordt gehaald bij BZK is het voordeel dat het aantal betrokkenen bij een artikel 12 proces afneemt en de lijntjes daardoor korter worden. Daarnaast hoeft er geen inspectiecapaciteit meer bij BZK te zijn voor het waarschijnlijk lage aantal artikel 12 gemeenten. De inspectietaak zou ondergebracht kunnen worden bij een externe partij, de provincies in de vorm van het IPO of bij de gemeenten onderling middels de VNG. Deze laatste optie is een voorbeeld van wie betaalt bepaalt, zie ook het Interdepartementaal beleidsonderzoek financieringssysteem aanvullende steunverlening ex artikel 12 Fvw'84 uit 1996. De inspectietaak bij de provincie neerleggen ligt minder voor de hand omdat zij ook toezicht moeten houden. Als daarin dan fouten zijn gemaakt zullen deze niet meer zo snel expliciet aan het licht komen. De gemeenten onderling middels de VNG de inspectietaak laten uitvoeren lijkt ook geen goede optie te zijn. Dit vanwege de tegenstrijdige belangen die er zijn tussen de gemeenten die aanvullende steun nodig hebben en de overige gemeenten die dit indirect bekostigen uit het gemeentefonds. Extern inhuren van inspecteurs heeft als voordeel dat iemand van buiten zijn licht laat schijnen op de materie met een onafhankelijke frisse blik. Dat is hetzelfde voordeel van hoe het huidige inspectiemodel is, naar een onafhankelijk persoon van buiten wordt toch beter geluisterd. Nadeel van extern inhuren is dat de benodigde kennis extern wellicht ontbreekt en dat de kennis van de huidige inspecteurs verloren gaat. Extern inhuren zal ook relatief duurder zijn dan wanneer het binnen de overheid gehouden wordt, ook het streven naar vervolgoopdrachten kan problemen geven voor de onafhankelijkheid van de externe partij.

De bekostiging van artikel 12 uitkeringen geschiedt momenteel vanuit het gemeentefonds. Voordeel hiervan is dat gemeenten een gedeelde solidariteit met elkaar hebben en zodoende verantwoordelijkheden hebben ten opzichte van elkaar om goed financieel beleid te voeren. Als een gemeente door eigen beleid in de problemen is geraakt is deze niet zorgvuldig met die verantwoordelijkheid omgesprongen en dit kan slecht vallen bij de overige gemeenten. Er mag vanuit gegaan worden dat gemeenten hun verantwoordelijkheden ten opzichte van elkaar kennen en hiernaar handelen en zodoende solidair met elkaar zijn. Nadeel is dat er voor de toezichthouders weinig gevolgen zijn mocht het toezicht tekort schieten. De gemeenten krijgen hier dan collectief de rekening van gepresenteerd. Om dit aan te passen zou de bekostiging van de artikel 12 uitkeringen aangepast kunnen worden. Dit zou een post in het provinciefonds kunnen worden of op de begroting van BZK. Voordeel van (gedeeltelijke) bekostiging vanuit het provinciefonds is dat er voor de provincies gezamenlijk een incentive is om de toezichtstaak goed te vervullen en de gemeenten goed te begeleiden. Nadeel is wel dat provincies individueel kunnen besluiten om hun eigen gemeenten te helpen ten koste van de andere provincies. Om dit te voorkomen zal het IPO als overkoepelend orgaan het toezicht op zich kunnen nemen of de provincies kunnen controleren. Mocht het een post worden op de begroting van BZK is dit een duidelijk geval van wie betaalt bepaalt, de hoogte van de aanvullende uitkering wordt immers voorgesteld door de inspecteurs die voor BZK werkzaam zijn.

Nadeel is wel dat de onafhankelijkheid van de inspecteur wordt aangetast en BZK de aanvullende uitkeringen aan de lage kant houdt wat kan leiden voor financieel zwakke gemeenten de spoeling erg dun blijft.

Het afschaffen van artikel 12 als geheel is een nogal drastische stap. Het voordeel hiervan is dat de gemeenten een duidelijk signaal krijgen dat ze zelfstandig dienen te opereren. Dit moet tegelijkertijd dan wel gepaard gaan met een verschuiving in de financiële verhouding. Als de gemeenten meer autonoom moeten gaan handelen hoort hier ook grotere zelfstandige financiële positie bij. Dit zou bereikt kunnen worden middels het terugdringen van het aandeel van de algemene uitkering als bron van inkomsten van gemeenten en verruiming van het gemeentelijk belastinggebied. Dit soort modellen zijn in de literatuur al vaker geopperd onder andere door Boorsma (2006). Het nadeel van volledige afschaffing is het verlies van de overige actuele functies van artikel 12: de bijdrage aan de kredietwaardigheid en artikel 12 als leertraject. Daarnaast doet zich het feit voor dat het wijzigen van de financiële verhouding als geheel niet van stel op sprong plaats kan vinden en er dus een overgangstraject nodig is.

5.3: Welke variant is het best bruikbaar?

Kijkende naar de huidige economische situatie en bijbehorende verwachtingen is het sterk af te raden om artikel 12 geheel af te schaffen. Een vangnet zou in de aankomende jaren heel goed van pas kunnen komen. Daarnaast moet er voordat de financiële verhouding eventueel in zijn geheel gewijzigd gaat worden verder onderzoek worden verricht. De huidige functie van artikel 12 als bijdrage aan de kredietwaardigheid is ook een belangrijke factor om stabiel te houden als je kijkt naar de oorzaak van de kredietcrisis en de momenteel grote financiële problemen van de Griekse overheid. Het vangnet voor de financiële positie van de Nederlandse gemeenten is een aspect dat gekoesterd moet worden.

De huidige situatie van artikel 12 is nog wel een tijdje goed werkbaar, de onafhankelijkheid en de frisse blik van de inspecteur worden als waardevol ervaren. Tevens zijn de huidige functies van artikel 12 actueel, in verband met de onzekerheid voor de komende periode lijkt het behouden van een vangnet geen overbodige luxe en de kennis van de inspecteur kan helpen bij het voorkomen en oplossen van financiële problemen. Tevens is de gunstige kredietwaardigheid momenteel een positief punt voor de financiële stabiliteit van de Nederlandse gemeenten. Naast deze positieve punten zijn er ook paar opmerkelijke aspecten aan de huidige situatie. Deze betreffen vooral de rol van de provincie als toezichthouder. In het geval dat de provincie niet optimaal toezicht heeft gehouden is er de kans dat de overige gemeenten die moeten gaan bekostigen. Voor de provincie hangt er geen financieel gevolg aan en is er dus weinig incentive om het toezicht altijd tot in de puntjes uit te voeren. Om dit te veranderen kan een gedeelte van aanvullende uitkeringen op basis van artikel 12 voor rekening van de provincies komen.

Deze laatste optie lijkt de beste variant. De gemeenten houden hun vangnet met behoud van de overige functies artikel 12 en de provincies worden actiever betrokken bij het toezicht vanwege het financiële gevolg dat het voor henzelf kan hebben. Om kennis te behouden en over te kunnen dragen alsmede de frisse blik is er ook nog een rol weggelegd voor de inspecteur in eerste instantie. Deze rol zal eventueel overgenomen kunnen worden door een externe deskundige maar dan valt wel het vaste aanspreekpunt bij de overheid weg. Totdat duidelijk is in welke richting de financiële verhoudingen zich gaan verschuiven is het aan te raden om de kennis in huis te houden bij BZK en

dus een aantal inspecteurs aan te houden. Deze zouden ook actiever voorlichting kunnen geven aan gemeenten, als preventief middel om problemen voor te zijn. Momenteel worden al begrotingscans en herindelingscans aangeboden deze diensten zouden aangevuld kunnen worden of vaker worden toegepast.

6: Conclusies en aanbevelingen

In de afgelopen hoofdstukken zijn de deelvragen stuk voor stuk behandeld en beantwoord. In dit laatste gedeelte van het verslag zullen deze antwoorden aan elkaar worden gekoppeld om tot een beantwoording van de probleemstelling : *Is handhaving van artikel 12 Fvw zinvol?* te komen.

Zoals in het deel over de onderzoeksmethoden naar voren is gekomen, is dit verslag gericht op het evalueren van artikel 12 Fvw. In het kader van deze evaluatie zullen de functies die artikel 12 Fvw vervult gespiegeld worden aan de motieven achter artikel 12 Fvw.

In hoofdstuk 2 is uitgebreid stil gestaan bij de motieven achter artikel 12 Fvw door de aanleiding, eventuele wijzigingen en actualiteit van de motieven te bestuderen. Hieruit kwam naar voren dat het hoofdmotief sinds 1960 niet is gewijzigd en nog steeds actueel is. Het hoofdmotief waartegen de functies beoordeeld zullen worden is: *er moet een vangnet zijn voor gemeenten die in de financiële problemen zitten*.

Van alle functies die in hoofdstuk 3 zijn behandeld zijn alleen de actuele functies relevant om mee te nemen in het evaluatiedeel van deze conclusies. Immers, alleen de actuele functies beïnvloeden de huidige situatie die getoetst wordt. De actuele functies zijn: laatste verdeelmaatstaf, all-riskverzekering, bijdrage aan de kredietwaardigheid en leertraject. Van deze vier actuele functies zijn de eerste twee direct gerelateerd aan het hoofdmotief, het bieden van een vangnet. Deze functies zijn namelijk alleen van toepassing als gemeenten al in de financiële problemen zitten. De andere twee functies zijn gericht op het voorkomen van financiële problemen bij gemeenten, en daardoor te verbinden met een element van het hoofdmotief: financiële problemen. De vier actuele functies werken als het ware tweeledig: twee functies zijn gericht op het voorkomen van het gebruik van het vangnet, en de andere twee zijn het feitelijke vangnet. Deze werking van artikel 12 Fvw sluit goed aan bij het hoofdmotief en de wens van de wetgever om het toepassen van het vangnet tot een minimum te beperken. Op het gebied van de functies in relatie tot de motieven kan niet anders dan geconcludeerd worden dat artikel 12 Fvw nog zeker zinvol is.

Naast de mate van overeenkomst tussen de functies en de motieven van artikel 12 Fvw zijn er ook andere zaken behandeld die ook bijdragen aan de beantwoording van de probleemstelling. Zo is het aantal artikel 12 gemeenten aan bod gekomen in hoofdstuk 4. Hierin kwam naar voren dat na een periode van 40 jaar voornamelijk daling van het aantal artikel 12 gemeenten, dit aantal zich de afgelopen 10 jaar heeft gestabiliseerd rond het aantal van vier. Welke oorzaken hieraan ten grondslag lagen was niet met zekerheid vast te stellen, hiervoor speelden teveel factoren een rol. Aangenomen kan worden dat in ieder geval de toereikendheid van het verdeelstelsel en het algemene economische klimaat van belang zijn. Twee factoren die in de loop der tijd kunnen veranderen, hierdoor blijft het ook onzeker hoe het aantal artikel 12 gemeenten zich zal gaan ontwikkelen. Als gevolg van de kredietcrisis die momenteel het economisch klimaat beheerst en de aangekondigde bezuinigingen is er een reële kans dat het aantal artikel 12 gemeenten gaat toenemen. Uit de periode 2000 tot 2009 kan worden afgeleid dat als de economische omstandigheden goed zijn en het verdeelstelsel redelijk tot goed aansluit op de kosten van de gemeenten, het aantal artikel 12 gemeenten rond het aantal van vier ligt. Dit kan worden beschouwd als de ondergrens van het aantal artikel 12 gemeenten. Gegeven deze ondergrens en de sombere

vooruitzichten als gevolg van de kredietcrisis lijkt handhaving van artikel 12 Fvw ook zinvol als het gaat om het deelonderwerp: aantal artikel 12 gemeenten.

Bovenstaande factoren tezamen genomen ontbreekt de urgentie om artikel 12 Fvw af te schaffen. Naast het feit de functies overeen komen met de motieven is de bijdrage die artikel 12 Fvw levert aan de kredietwaardigheid van de gemeenten in deze tijd van de kredietcrisis bijvoorbeeld juist een urgente reden om artikel 12 Fvw te behouden. Op het vlak van urgentie is er dus geen enkele reden om veranderingen door te voeren. Dit gecombineerd met het overeen komen van de functies met de motieven, en de analyse over het aantal artikel 12 gemeenten leidt tot een positieve beantwoording van de probleemstelling: *'Is handhaving van artikel 12 Fvw zinvol?'*. Handhaving van artikel 12 Fvw is zinvol.

Naast het vaststellen of het zinvol is om artikel 12 Fvw te handhaven is in hoofdstuk 5 een korte verkenning gedaan naar verschillende manieren waarop het artikel 12 beleid kan worden ingevuld. Op basis hiervan wil ik graag een aantal aanbevelingen doen. Zoals aangegeven is de rol van de provincie opmerkelijk te noemen. Hoewel de provincie als toezichthouder een belangrijke rol heeft bij het voorkomen van een artikel 12 traject is er in het geval van het tekort schieten van dit toezicht geen financiële consequentie aan verbonden. Mocht een gemeente hier de dupe van worden en in een artikel 12 traject terecht komen is het oneerlijk om deze kosten ten laste te laten komen van alle gemeenten als artikel 12 uitkering gefinancierd uit het gemeentefonds. De provincies zouden hier in bij kunnen dragen uit het provinciefonds, dit stimuleert alle provincies om de toezichtstaak goed te vervullen. Dit is één van de aanbevelingen die ik wil doen om de verantwoordelijkheden beter neer te leggen bij degenen bij wie ze horen. De opzet met een provincie als toezichthouder en inspecteur vanuit BZK werkt met de huidige financiële verhouding naar behoren en hier zou ik dus momenteel ook niets aan veranderen. Als de financiële verhouding gewijzigd gaat worden zou dit kunnen veranderen. De tweede aanbeveling is dan ook om de ontwikkelingen op het gebied van de financiële verhouding nauwlettend te volgen. Deze kunnen effect hebben op de verschillende actoren van het artikel 12 traject en hun rol in het artikel 12 proces zou wellicht aangepast dienen te worden om nog passend te zijn bij een nieuwe financiële verhouding. Mocht er sprake zijn van een nieuwe financiële verhouding dan zal dat onderzocht moeten worden, artikel 12 dient dat wel geüpdate te worden.

Artikel 12 Fvw sluit qua functionaliteit goed aan bij de motieven en zodoende is handhaving gewenst, helemaal gezien de huidige economische situatie. Wel is een kleine wijziging in de bekostiging aan te bevelen, zodat provincies het merken als ze tekort schieten in hun toezichthoudende taak. Dit zijn samengevat de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek.

7: Literatuurlijst:

Allers, M. (mei 2010). Het dogma van decentralisatie. *Binnenlands Bestuur* , 35-37.

Allers, M., & Bolt, J. (2010). *Financiële gevolgen van de recessie voor de eigen inkomsten en uitgaven van gemeenten*. Groningen: COELO.

Artikel 12 rapport Boarnsterhim. (2010).

Artikel 12 rapport Boskoop . (2008).

Artikel 12 rapport Boskoop. (2001).

Artikel 12 rapport Gouda. (2000).

Artikel 12 rapport Loppersum. (2008).

Artikel 12 rapport Neder Betuwe. (2004).

Artikel 12 rapport Nieuwkoop. (2004).

Artikel 12 rapport Ouderkerk aan de IJssel. (2008).

Artikel 12 rapport Ravenstein. (2000).

Artikel 12 rapport Simpelveld. (2003).

Artikel 12 rapport Winschoten. (2001).

Babbie, E. (2004). *The practice of social research*. Belmont: Thomson Wadsworth.

Boorsma, P., & Allers, M. (2006). *De financiële verhouding onder de loep*. Den Haag: VNG.

Boorsma, P., de Kam, C., & van Leeuwen, L. (2004). *Belasten op niveau, meer financiële armslag voor gemeenten*. Den Haag.

Bordewijk, P. (oktober 2007). Tien jaar nieuwe financiële verhoudingswet. *B&G* , 30-33.

Brunninkhuis, B. (1981). *Artikel 12 Financiële verhoudingswet*. Amsterdam.

Castells, M. (1996). *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell.

Darby, J., Muscatelli, A., & Roy, G. (2002). Fiscal federalism and Fiscal Autonomy: Lessons for the UK from other industrialised countries. University of Glasgow.

Eerste Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 17 719, nr.18.

Gerritse, e. (1996). *Financieringssysteem ex artikel 12 FVW '84*. Den Haag.

Goedhart, C. (1975). *Hoofddlijnen voor de leer der openbare financiën*. Leiden.

- Goedvolk, E., & Kooistra, G. (november 2008). De financiële verhouding: onbekend of onbemind? *B&G* , 10-12.
- Handleiding toepassing artikel 12 Financiële verhoudingswet 1960. (1976).
- Handleiding toepassing artikel 12 Financiële verhoudingswet 1984. (1984).
- Handleiding toepassing artikel 12 Fvw. (1996).
- Handleiding toepassing artikel 12 Fvw. (2002).
- Havermans, A. (1984). *Artikel 12 gemeenten*. Den Haag: Vuga Uitgeverij.
- Jagersma, H., & A.J.W.M., V. (1999). *Op weg naar herstel, Den Haag en artikel 12*. Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Junicirculaire gemeentefonds. (2010).
- Kaderstellende visie op toezicht, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 831, nr.1.
- Klaassen, H., Dekker, C., Lugtenburg, P., & Bordewijk, P. (1992). *Leiden leed geleden?* Rotterdam.
- Kotter, J. (1995). Leading change; why transformation efforts fail. *Harvard Business Review* , 59-67.
- Meicirculaire gemeentefonds. (2009).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Programma Krachtig Bestuur. (2009).
- Neelen, G., Rutgers, M., & Tuurenhout., M. (2003). *De bestuurlijke kaart van Nederland. Het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Noordanus, P., Kolthek, S., & van der Brug, R. (1996). *Over stad en land*. Den Haag.
- Oskam, G. (september 2001). Accres gemeentefonds ontleed. *B&G* , 35-36.
- Oskam, G. (Januari 2010). Red het gemeentefonds! *B&G* , 22-27.
- Periodiek OnderhoudsRapport gemeentefonds 2010. (sd).
- Raad voor de Financiële verhoudingen. (2007). *Tien jaar financiële verhoudingen, een evaluatie van de Financiële-verhoudingswet*. Den Haag.
- Raad voor de Gemeentefinanciën. (1996). *Vijfendertig jaar Raad voor de Gemeentefinanciën OpMaat tot beleid*. Den Haag.
- Richardson, P. & Denton, D. (1996). Communicating Change. *Human Resource Management*, 203-216
- Septembecirculaire gemeentefonds. (2009).
- Shadish, Cook, & Campbell. (2002). *Experimental and Quasi-experimental designs for generalized causal inference*. Boston: Houghton Mifflin Company.

Simons, P. (nr. 7 2009). Bezuinigen? zet een nieuwe bril op! *Binnenberijk* , 18-20.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1958-1959, 5472, nr. 3.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1982-1983, 17 719, nr. 3.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23 900, nr. 22.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 552, nr. 12.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 552, nr. 3.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 257, nr. 1.

van Zaalen, W. (2002). *Financiële verhoudingen in Nederland*. Den Haag: Hega Offset.

Vermeulen, A. (1973). *De noodlijdende gemeente*. Rotterdam.

Waal, D., & Kerklaan. (2004). *De resultaatgerichte overheid*. Den Haag: Sdu.

Wassenaar, M., & Verhagen, A. (2002). *De financiële verhouding in Nederland*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

www.cbs.nl. (op verschillende momenten geraadpleegd).

www.coelo.nl. (op verschillende momenten geraadpleegd).

www.minbzk.nl. (op verschillende momenten geraadpleegd).

www.rijksoverheid.nl. (op verschillende momenten geraadpleegd).

www.vng.nl. (op verschillende momenten geraadpleegd).