

Vergaderjaar 2025–2026

36 800 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2026

36 800 C

Vaststelling van de begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2026

Nr. 12

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 december 2025

In deze brief informeer ik uw Kamer over een aantal onderwerpen op het vlak van het financieel toezicht op decentrale overheden.

Ten eerste betreft dit de Agenda Toekomst Toezicht (ATT). In 2018 is door Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen afgesproken om te «werken aan vernieuwing van het interbestuurlijk en financieel toezicht, zodat het toezicht zo effectief mogelijk is en passend is bij een gezamenlijke aanpak van maatschappelijke opgaven.» Dit is uitgewerkt in de ATT, die in 2018 aan uw Kamer is aangeboden¹. Ten aanzien van het financieel toezicht op gemeenten en provincies is er een drietal onderwerpen dat nu nadere uitwerking behoeft: de toezichtnorm, de toezichtvorm en toezicht op niet-publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden. De afgelopen periode is onder andere door de VNG en een aantal gemeenten hierover een aantal voorstellen gedaan.

Ook uw Kamer heeft op het vlak van de toezichtnorm in het commissiedebat van 1 oktober 2024 vragen gesteld over de inzet van reserves en de begrotingsregels (structureel en reëel evenwicht). In dat kader heeft mijn voorganger in een brief van 4 oktober 2024² toegezegd aan uw Kamer om te bezien of bij de financiële beoordeling van gemeenten de huidige norm van structureel en reëel evenwicht aangevuld kan worden.

Vooropgesteld wil ik benadrukken dat ik van mening ben dat het huidige toezichtstelsel en bijbehorende instrumentarium goed functioneren. Uitgangspunt bij dit toezichtstelsel is dat gemeenten en provincies in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor hun financiën. Het financieel toezicht door de provincies op gemeenten en door BZK op provincies is daarbij breder dan alleen het toetsen van een norm. De

¹ Kamerstuk 29 362, nr. 275

² Kamerstuk 36 600 B, nr. 9

meerwaarde van het financieel toezicht is dat het een bijdrage kan leveren aan de kwaliteit van de democratische horizontale verantwoording en de sturing en controle door de raad.

Onderdeel van deze meerwaarde is de onafhankelijke positie van de toezichthouder en diens breder inzicht in problematiek en ontwikkelingen, waar meerdere gemeenten mee geconfronteerd worden. Financieel toezicht is een onderdeel van de «checks and balances» rondom de gemeentelijke financiën. De toezichthouder versterkt het inzicht in de stand van zaken van de gemeentelijke financiën als geheel en geeft signalen af ten behoeve van het publiek debat. Toezicht houden is niet zozeer «bemoeien met», maar veeleer «betrokken zijn bij». Het gaat om een constructieve dialoog, waarin betrokken partijen met behoud van ieders rol en verantwoordelijkheid elkaar aanspreken en kritisch bevragen.

Indien een gemeente er financieel samen met de provincie toch niet uitkomt, dan is er het vangnet artikel 12 Financiële verhoudingswet (Fvw). Dit stelsel heeft de afgelopen jaren haar nut meer dan bewezen. De afgelopen jaren was het aantal preventieve en artikel 12-gemeenten historisch laag. Het doel is vooral om te bezien of het financieel toezicht nog beter kan bijdragen aan de kwaliteit van het openbaar bestuur als geheel, door het bevorderen van een gezonde financiële huishouding van medeoverheden en het ondersteunen van de horizontale controle en verantwoording.

Ten tweede ga ik in deze brief in op de toezeggingen naar aanleiding van de motie Inge van Dijk-Van der Graaf³. Deze motie verzocht de regering om bij de uitwerking van de toekomstige financiering van decentrale overheden te onderzoeken of het wenselijk is om een nood- en solidariteitsfonds in te richten, waar incidenteel een beroep op kan worden gedaan, inclusief voorwaarden wanneer decentrale overheden hiervoor in aanmerking komen. Besloten is om geen nood- en solidariteitsfonds in te richten. De reden is dat het huidige instrumentarium van financieel toezicht en vangnet artikel 12 Fvw zijn nut de afgelopen jaren heeft bewezen en voldoende geschikt is om ook een vangnet te bieden in geval van bijvoorbeeld claims, schadevergoedingen, onvoorziene gebeurtenissen en crisissen. Uw Kamer is daarover via een brief van 12 april 2023 geïnformeerd⁴. Hierbij is wel toegezegd om te bezien welke andere maatregelen kunnen worden genomen, zodat eerder inzicht wordt gekregen in eventuele financiële problemen bij gemeenten en ook eerder actie kan worden ondernomen. Deze maatregelen zijn: een verkenning van een artikel 12-light, doorontwikkeling van monitoring van de financiële situatie van gemeenten, de verbetering van het proces rondom toezicht en het meer inzetten van het bestaande instrument «Begrotingsscan».

Ten derde informeer ik u naar aanleiding van de motie Aukje de Vries, Van Eijk, Sneller en Wingelaar⁵. Deze motie verzoekt de regering om gemeenten de mogelijkheid te geven om te werken met een stelpost onderuitputting en daarover afspraken te maken met de provincies als financieel toezichthouders op gemeentefinanciën. Met deze brief wil ik namens het kabinet reageren op deze motie.

³ Kamerstuk 35 925 VII, nr. 160

⁴ Kamerstuk 36 200 VII, nr. 161

⁵ Kamerstuk 36 600 B, nr. 41

Naar aanleiding van hetgeen bovenstaand is beschreven, ga ik hieronder nader in op:

1. De toezichtnorm.
2. De toezichtvorm (het toezichtproces).
3. Toezicht op niet-publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden.
4. Verkenning van een artikel 12-light.
5. Doorontwikkeling van monitoring van de financiële situatie van gemeenten.
6. Meer inzetten van het bestaande instrument «Begrotingsscan».
7. Motie stelpost onderuitputting.

1. Toezichtnorm

De begroting behoeft goedkeuring van de gedeputeerde staten of de Minister van BZK als naar het oordeel van gedeputeerde staten (bij financieel toezicht op gemeenten) of de Minister van BZK (bij financieel toezicht op provincies) er geen sprake is van structureel en reëel evenwicht (SRE) en dit niet hersteld wordt in de meerjarenraming. Kernelementen van SRE zijn het evenwicht tussen lasten en baten, die ieder jaar op de begroting (structureel) terugkomen, en de realiteit van de ramingen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de begrote lasten voor onderhoud van kapitaalgoederen. Zoals eerder aangeven, zijn de afgelopen periode door onder andere de VNG en een aantal gemeenten voorstellen gedaan om deze norm aan te passen en/of te verbreden. Genoemde redenen hiervoor zijn onder meer dat het onderscheid tussen structurele- en incidentele baten en lasten soms moeilijk is te maken, de SRE-norm onvoldoende inzicht geeft in de financiële risico's en dat ook andere kengetallen op het vlak van eigen vermogen, wendbaarheid en weerbaarheid een rol zouden moeten spelen bij het uiteindelijke toezichtoordeel van de financiële toezichthouders.

Op grond hiervan ben ik de afgelopen maanden in gesprek gegaan met de VNG, verschillende gemeenten en de provinciale toezichthouders. Deze gesprekken hebben geleid tot een aantal mogelijke opties voor aanvulling van de SRE-norm. Deze opties zijn:

1. Werken met financiële kengetallen met signaalwaarden.
2. Toepassen van begrippen wendbaarheid en weerbaarheid.
3. Werken met een risicomodel.
4. Werken met een financiële conditie index.
5. Een combinatie van bovenstaande opties.
6. Handhaven huidige SRE-norm.

Deze opties staan nader beschreven in bijlage 1 bij deze brief. Ik ga nu met de diverse partijen om de tafel om te bezien, welke van deze opties de voorkeur verdient en welke stappen gezet moeten worden om dit verder te formaliseren. Hierbij zal worden meegewogen dat deze opties geen verzwaring van het toezicht betekenen en dat er geen verhoging van de administratieve lasten plaatsvindt voor de gemeenten en provincies. Aangesloten wordt dan ook bij reeds beschikbare informatie op basis van de Informatie voor derden (lv3) en Planning & Control-documenten. Over de uitkomsten van deze gesprekken zal ik uw Kamer naar verwachting in het tweede kwartaal van 2026 kunnen informeren.

Zo lang er nog geen keuze is gemaakt uit bovenstaande opties, zal vanzelfsprekend door de financiële toezichthouders vastgehouden worden aan de toepassing van de huidige regelgeving op het vlak van het financiële toezicht, zoals nader uitgewerkt in het Gemeenschappelijk Toezichtkader (GTK).

2. Toezichtvorm (toezichtproces)

Op dit moment zijn er twee mogelijke toezichtregimes: repressief en preventief. We spreken van «preventief toezicht» indien naar het oordeel van de gedeputeerde staten (bij gemeenten) of de Minister van BZK (bij provincies) de begroting niet structureel en reëel in evenwicht is en dat, blijkens de meerjarenraming, het niet aannemelijk is dat in de eerstvolgende jaren een structureel en reëel evenwicht tot stand zal worden gebracht. Dit betekent dat de begroting en de daaropvolgende wijzigingen eerst moeten worden goedgekeurd, voordat deze kunnen worden uitgevoerd. Zolang de begroting niet is goedgekeurd, mag de gemeente of provincie geen verplichtingen aangaan of uitgaven doen, zonder voorafgaande toestemming van de gedeputeerde staten respectievelijk de Minister van BZK. Daarnaast wordt er overlegd over een herstelplan. In de loop van het begrotingsjaar kan het preventief toezicht worden opgeheven. Ik heb bekeken of deze toezichtregimes aangevuld moeten worden, zodat de financieel toezichthouder meer mogelijkheden heeft dan alleen het instellen van preventief toezicht en/of meer mogelijkheden heeft in het proces, wanneer preventief toezicht wordt ingesteld.

Ik heb hierover gesprekken gevoerd met de provinciale toezichthouders en ben daarbij tot de conclusie gekomen dat de vorm van het toezicht niet aangepast hoeft te worden. Een (wettelijke) tussenvorm in het financieel toezicht is niet nodig. Er zijn namelijk al meer dan voldoende mogelijkheden om binnen de huidige vorm het financieel toezicht gedurende het jaar te intensiveren. Dit valt onder het proportioneel en risicogericht toezicht en wordt al toegepast. Te denken valt aan meer aandacht voor risicovolle gemeenten, extra of intensiever ambtelijk contact, extra bestuurlijk overleg, het delen van goede voorbeelden, het helpen inzicht te geven in de ruimte in de begroting (bijvoorbeeld door het uitvoeren van een begrotingsscan) en/of het sturen van een tussentijdse brief aan college en/of raad. Op grond van deze contacten en informatie wordt de gemeente of provincie tijdig de gelegenheid geboden om tussentijds haar financiële beleid eventueel aan te passen. In de praktijk blijken deze interventies en ondersteuning effectief.

3. Toezicht op niet-publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden

Bij niet-publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden gaat het om samenwerking van overheden met private partijen. In de ATT is aangegeven dat steeds vaker wordt samengewerkt door decentrale overheden, ook met private partijen. Op de publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden (gemeenschappelijke regelingen) vindt direct financieel toezicht plaats. Op niet-publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden vindt geen direct financieel toezicht plaats. Wel is er sprake van diverse andere vormen van toezicht: horizontale controle op de programma's van de begroting van de deelnemende medeoverheden door de raad en provinciale staten. En indirect via het financieel toezicht door BZK of de provincies op de deelnemende medeoverheden. Vanwege het toenemend maatschappelijk belang van niet-publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden is de vraag gesteld of een vorm van direct financieel toezicht toegevoegde waarde heeft, naast de reeds bestaande horizontale check and balances van gemeenten en provincies.

Deze vraag heb ik in samenwerking met provinciale toezichthouders gemeentefinanciën langs drie lijnen onderzocht: informatiepositie toezichthouder, mogelijkheid om te acteren voor de toezichthouder en verantwoordelijkheden van betrokken partijen. In bijlage 2 ga ik dieper in op de uitkomsten van dit onderzoek. De belangrijkste conclusies hierbij zijn:

1. De begroting en jaarrekening van gemeenten en provincies bevatten voldoende informatie voor de financiële toezichthouder ter beoordeling van de financiële risico's van niet-publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden, via het directe toezicht op gemeenten en provincies.
2. Wanneer risico's zich manifesteren, dan heeft de financieel toezichthouder voldoende mogelijkheden om te acteren.
3. De huidige verdeling van verantwoordelijkheden van elke betrokkene werkt in de praktijk voldoende.

Ik acht het daarom niet nodig om de financiële toezichthouder direct toezicht te laten houden op niet-publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden. Zodoende blijven de prikkels op de juiste wijze in het systeem belegd en wordt er geen inbreuk gemaakt op de lokale autonomie en bewegingsvrijheid van gemeenten en provincies.

4. Verkenning artikel 12-light

De meeste onderzoeken op grond van artikel 12 Fvw duren drie jaar of meer en zijn ingrijpend voor een gemeente. Voor sommige (incidentele) problemen biedt mogelijk een minder zwaar traject ook een oplossing. Voor bepaalde vooraf gespecificeerde problemen zou dan ook een artikel 12-light van maximaal een jaar voldoende kunnen zijn. Ik heb dan ook verkend of een artikel 12-light nodig is en een toegevoegde waarde kan hebben. De uitkomsten van deze verkenning staan in bijlage 3.

Ik kom daarbij tot de conclusie dat bij het huidige (toezicht)instrumentarium er al veel mogelijkheden bestaan voor gemeenten, die door wat voor een reden dan ook in de financiële problemen komen. Zij kunnen ook voor specifieke doeleinden (financieel) ondersteund worden. Ook constateer ik dat er in de afgelopen jaren geen casuïstiek is ontstaan, op basis waarvan geconcludeerd kan worden dat het huidige instrumentarium niet voldoet of tegen grenzen aanloopt. Daarnaast zie ik de nodige kanttekeningen bij een mogelijke artikel 12-light, zoals een gevaar voor precedentwerking en een veelheid aan aanvragen. Ook in die gevallen dat een gemeente op voorhand niet in aanmerking zou komen voor een artikel 12-light, kan de aanvraag tot extra werk en kosten in de uitvoering leiden.

Alles overziend zie ik dan ook nu geen noodzaak voor het apart opzetten van artikel 12-light. Dat heeft in de kern dezelfde redenen als waarom toen niet gekozen is voor het Nood- en Solidariteitsfonds. Het huidige (toezicht)instrumentarium (waaronder de huidige artikel 12 Fvw) is reeds voldoende geschikt. Het huidige artikel 12 Fvw kan indien de situatie dit toelaat ook in versnelde vorm worden ingezet. Daarnaast biedt het huidige artikel 12 Fvw reeds de benodigde waarborgen, die zien op extra eigen inspanning van de gemeente bij (gedeeltelijke) eigen schuld en op het vlak van het leggen van de prikkels tot het zelf nemen van (preventieve) maatregelen bij de gemeente. De extra uitvoeringskosten voor een apart artikel 12-light acht ik dan ook niet gerechtvaardigd.

5. Doorontwikkeling van monitoring van de financiële situatie van gemeenten

Door de provinciale financiële toezichthouders en mijn ministerie is gewerkt aan een verdere doorontwikkeling van monitoring van de financiële situatie van gemeenten, op basis van beschikbare financiële gegevens en relevante kengetallen. Deze cijfers leiden tot meer en sneller inzicht, zodat ook eerder het gesprek kan worden gevoerd met een gemeente.

De provinciale financiële toezichthouders hebben een risicomodel ontwikkeld voor de bepaling van een risicoprofiel van een gemeente. Dit risicoprofiel wordt gegenereerd op basis van de informatie uit de begroting en jaarrekening van de gemeenten en geeft een risico-inschatting, die tot uiting komt in een risicoklasse. Het doel is in eerste instantie om de uitkomsten van het risicoprofiel te zien en te interpreteren als een hulpmiddel bij het toepassen van risicogericht en proportioneel toezicht.

Het risicomodel bestaat uit 20 indicatoren, met daaraan gekoppeld een score/weging. Deze indicatoren gaan onder andere in op het structureel en reëel evenwicht, onderhoud kapitaalgoederen, taakstellingen, weerstandsvermogen, schulden, solvabiliteit, belastingcapaciteit, grondexploitaties en verbonden partijen. Aan elke indicator worden punten toegerekend. In totaal tellen de punten op tot een score van maximaal 100. Hoe hoger de totaalscore, hoe beter een gemeente er (naar oordeel van de toezichthouder) financieel voor staat.

Toezichthouders gebruiken de totaalscore om risicogericht en proportioneel financieel toezicht uit te voeren, waarbij het streven is om de toezichtlast voor gemeenten te beperken en bij eventuele risico's intensiever en diepgaander overleg te voeren. De invulling van dit proportionele toezicht komt vanuit de provincies. De indicatoren in het risicomodel zijn afkomstig uit de evaluatie van de reeds beschikbare indicatoren, consultaties met provincies en de ervaring van specialisten uit de markt.

Daarnaast is in dit kader het Integraal overzicht financiën gemeenten, zoals jaarlijks vanuit BZK aan uw Kamer wordt gezonden, uitgebreid met de ramingen van de Besluit Begroting en verantwoording (BBV)-kengetallen solvabiliteit en netto schuldquote, gecorrigeerd voor doorgelende gelden die gemeenten bij de begrotingen van de afgelopen jaren opstelden. De raming beslaat voor elke begroting het jaar vóór het begrotingsjaar, het begrotingsjaar en de drie jaar van de meerjarenraming. Hiermee geeft de raming inzicht in hoe gemeenten kijken naar de toekomstige financiële positie.

6. Meer inzetten van het bestaande instrument «Begrotingsscan»

De begrotingsscan is een reeds bestaand instrument, waarbij mijn ministerie en de provinciale toezichthouder een kort begrotingsonderzoek doen bij een gemeente. Hierbij wordt de financiële situatie beoordeeld en worden aanbevelingen voor verbetering gedaan. Het voordeel hiervan is dat gemeenten een spiegel wordt voorgehouden, die kan bijdragen aan het zelf vinden van oplossingen voor mogelijke financiële problemen en het voorkomen van een artikel 12-status. Alleen gemeenten die door hun financiële positie onder preventief toezicht staan van de provincie kunnen een begrotingsscan aanvragen.

Ongeveer 10 jaar geleden is besloten dat mijn ministerie niet meer actief betrokken is bij het uitvoeren van de begrotingsscan. De begrotingsscan werd vanaf dat moment alleen onder verantwoordelijkheid van de provincie uitgevoerd en mijn ministerie leverde hiervoor bepaalde financiële gegevens aan. Steeds minder gemeenten kwamen onder preventief toezicht te staan om financiële redenen; daardoor werd de begrotingsscan minder van toegevoegde waarde geacht. De afgelopen tijd is geen gebruik gemaakt van dit instrument. Ik heb de provinciale toezichthouders gevraagd, in hoeverre er in de toekomst behoefte is aan dit instrument en een grotere betrokkenheid van mijn ministerie daarbij.

De toezichthouders hebben aangegeven dat het in algemene zin niet noodzakelijk is dat BZK meer betrokken wordt bij het uitvoeren van een begrotingsscan. Alleen in het geval van een zeer kwetsbare financiële positie, waarbij het de vraag is of de gemeente nog op eigen kracht financieel op orde kan komen, kan meer betrokkenheid van BZK wenselijk zijn. Dit mede omdat dan artikel 12 Fvw in beeld kan komen. Via de door het Ministerie van BZK ontwikkelde database Findo.nl en het jaarlijks gepubliceerde bestand Begrotingsanalyse kunnen gemeenten wel zelfstandig informatie verzamelen over hun baten en lasten en die vergelijken met andere gemeenten. Ik zie op het ogenblik dan ook geen toegevoegde waarde bij het uitvoeren van meer begrotingsscans en een grotere betrokkenheid van mijn ministerie hierbij.

7. Motie stelpost onderuitputting

Om invulling te geven genoemde motie, die verzoekt om de mogelijkheid te geven om te werken met een stelpost onderuitputting, wil ik ten eerste aangeven dat het al mogelijk is om stelposten op te nemen voor specifieke baten en lasten. Dit kan wanneer deze lastig nauwkeuring te ramen zijn. Voorwaarden zijn wel dat de stelposten goed onderbouwd zijn en aansluiten bij reële verwachtingen. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van historische patronen ter ondersteuning van de onderbouwing. Voorbeelden hiervan zijn investeringen die mogelijk later tot realisatie kunnen komen dan begroot en middelen van het rijk die laat in het jaar beschikbaar komen. Daarbij is het aan de toezichthouder om de opgenomen stelpost op hardheid en haalbaarheid te toetsen. Ook wordt beoordeeld of deze binnen de termijn van de raming gerealiseerd worden. Het is noodzakelijk dat de ramingen hiervan reëel zijn onderbouwd.

Ten tweede kunnen gemeenten en provincies reeds het deel van het geraamde budget dat in het begrotingsjaar niet is uitgegeven, de onderuitputting, inzetten in een volgend begrotingsjaar. Dit kan middels een begrotingswijziging in het jaar van onderuitputting, of door een bestemming van het jaarrekeningresultaat in het volgende begrotingsjaar, via toevoeging aan de reserves. Deze reserves kunnen onder voorwaarden worden ingezet voor structurele dekking van de lasten, wat bijdraagt aan de financiële wendbaarheid van medeoverheden. Daarnaast, als een voordeel op een bepaald budget meerdere jaren voorkomt en dus een structureel karakter krijgt, kan een gemeente of provincie ervoor kiezen om dit budget aan te passen. Het is immers aan de gemeente of provincie om de baten en lasten realistisch te ramen. De financiële toezichthouders zullen dit toetsen.

Ten derde zal ik, indien gewenst en noodzakelijk, bredere bekendheid geven aan bovenstaand beschreven mogelijkheden van wat nu al wel kan op dit vlak. Hiertoe zal ik de hieronder genoemde actielijnen uitvoeren:

1. Met de VNG in gesprek gaan over realistisch ramen, of daar nog iets voor nodig is en de mogelijkheden voor specifieke stelposten bespreken.
2. De Commissie BBV (de commissie die zorgdraagt voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het Besluit Begroten en Verantwoord⁶) vragen om te verduidelijken wat wel en niet mogelijk is op dit vlak.

Ik zal uw Kamer hierover in het tweede kwartaal van 2026 nader informeren.

⁶ Artikel 75, eerste lid bij Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

Ik acht het hierbij wel van belang om te benadrukken dat er geen ruimte is voor een algemene stelpost onderuitputting. Op basis van de Gemeentewet en Provinciewet is het aan de gemeente respectievelijk de provincie om bij het opstellen van de begroting reëel te ramen. Een algemene stelpost ontnemt het zicht op realistisch begroten, de basis van het stelsel conform Gemeentewet en Provinciewet, en maakt het voor toezichthouders ondoenlijk om goed te controleren of er structureel en reëel evenwicht is. Ook gemeenteraadsleden of statenleden krijgen dan geen goed beeld of er een reële begroting ligt. Het is dan ook niet wenselijk de regelgeving en/of het stelsel (baten & lasten) aan te passen.

Ten slotte wil ik erop wijzen dat naar aanleiding van het commissiedebat van 26 maart 2025 mijn voorganger uw Kamer op 2 april een brief⁷ heeft gestuurd, waarin onder andere wordt ingegaan op de mogelijkheid om een algemene stelpost onderuitputting op te nemen in de begroting.

In deze brief is aangegeven dat dit nu niet mogelijk is, omdat het niet past binnen het baten- en lasten stelsel en in strijd is met de uitgangspunten van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
F. Rijkaart

⁷ Kamerstuk 36 600 B, nr. 28

Aanleiding

De Agenda Toekomst Toezicht (ATT) is gericht op het verbeteren van de norm en vorm van het financieel toezicht op gemeenten en provincies. De huidige norm SRE kent verschillende beperkingen. Het onderscheid tussen incidentele- en structurele baten en lasten is lastig te maken. SRE in het begrotingsjaar is leidend. Financiële kengetallen, het eigen vermogen en risico's worden niet meegewogen. Bovendien bestaat de behoefte om invulling te geven aan wendbaarheid en weerbaarheid en dit mee te nemen in het toezichtoordeel.

Inventarisatie

Om te komen tot een voorstel voor een aangepaste toezichtnorm zijn gesprekken gevoerd en is informatie opgehaald bij onder andere de provinciale financiële toezichthouders en de VNG. Hieruit komen verschillende opties naar voren voor aanpassing van de toezichtnorm. In onderstaand voorstel worden deze opties beschreven.

Voorstel

Om een beter oordeel te kunnen vellen over de financiële situatie en de toekomstbestendigheid van de gemeente/provincie zijn twee aanpassingen mogelijk:

1. Het aanvullen van SRE met andere indicatoren die breder inzicht bieden in de financiële positie.
2. Het betrekken van meerdere jaren in de beoordeling van SRE en de aanvullende indicatoren. Hierbij kan zowel worden gekeken naar gerealiseerde als begrootte jaren.

Dit leidt tot de volgende opties:

Optie 1: financiële kengetallen met signaalwaarden

Door de VNG is een voorstel gedaan om onderstaande financiële kengetallen en bijbehorende signaalwaarden te hanteren:

1. Aantal negatieve exploitatieresultaten (voor bestemming reserves) in de afgelopen drie jaar is kleiner dan twee.
2. Solvabiliteitsratio is groter dan 10%.
3. De som van het exploitatieresultaat (voor bestemming reserves) en de onbenutte belastingcapaciteit (berekend op basis van tarief) van de jaarrekening is minimaal positief.

Voor het derde kengetal kan ook worden uitgegaan van de som van het exploitatieresultaat en 1/20ste deel van de omvang van het eigen vermogen (waar nog geen bestemming op zit). Dat dient dan minimaal positief te zijn.

De VNG stelt voor dat bij een score van twee negatieve uitkomsten op bovengenoemde aspecten de gemeente onder preventief toezicht moet worden gesteld. Met deze kengetallen zouden gemeenten meer financiële ruimte krijgen om bij een gezond financieel vermogen dit vermogen aan te wenden voor de exploitatie. Dit model zou ook kunnen worden toegepast op provincies.

Optie 2: toepassen begrippen wendbaarheid en weerbaarheid

De wendbaarheid van de gemeente/provincie kan worden bepaald door een onderscheid te maken tussen wettelijk verplichte (met name taken in medebewind) en niet-verplichte (met name autonome taken) lasten. De niet-verplichte lasten uitgedrukt als percentage van de totale lasten laten de wendbaarheid van de gemeente/provincie zien. Om te bepalen of een gemeente/provincie voldoende wendbaar is, kan de gemeente/provincie worden vergeleken met andere gemeenten/provincies van dezelfde grootte of met een normering.

De weerbaarheid kan op twee manieren worden berekend:

- Er kan een norm worden gesteld voor de algemene reserve, die afhangt van de belastingcapaciteit en de wendbaarheid van de begroting. Deze berekening dient nog nader uitgewerkt te worden.
- Er kan een weerbaarheidsreserve worden vastgesteld: risico's + (percentage van de begroting dat de gemeente of provincie wil kunnen ombuigen x tijd in jaren)

De verplichte kengetallen van het BBV sluiten aan op deze begrippen. De belastingcapaciteit, structurele exploitatieruimte en grondexploitatie bieden inzicht in de wendbaarheid. De netto schuldquote en de solvabiliteit vormen een indicator van de weerbaarheid.

Optie 3: risicomodel

De provinciale financiële toezichthouders hebben een risicomodel ontwikkeld op basis van 20 indicatoren. Deze indicatoren zijn verdeeld over de categorieën SRE, onderhoud kapitaalgoederen, taakstellingen/bezuinigingen/ombuigingen, weerstandsvermogen, kengetallen, grondexploitaties en verbonden partijen. Dit model wordt ingevuld op basis van informatie uit de begroting en jaarrekening van de gemeenten.

Aan elke indicator worden punten toegerekend. In totaal tellen de punten op tot een score van maximaal 100. Hoe hoger de totaalscore, hoe beter een gemeente er (naar oordeel van de toezichthouder) financieel voor staat en wordt geacht aan haar financiële verplichtingen te kunnen voldoen. Toezichthouders gebruiken de totaalscore om risicogericht en proportioneel financieel toezicht uit te voeren. Mogelijk zou dit risicomodel ook gebruikt kunnen worden als indicator voor het toezichtoordeel. Een variant van dit risicomodel zou kunnen worden ingezet voor het toezicht op provincies.

Optie 4: financiële conditie index

De VNG heeft een houdbaarheidstest ontwikkeld die resulteert in een financiële conditie index. Dit is gebaseerd op 10 kengetallen, die deels overeenkomen met de verplichte kengetallen van het BBV:

1. Financieel vermogen
 - Netto schuldquote (t)
 - Effectieve netto schuldquote (t)
 - Financieringsresultaat in % van de baten (t)
2. Exploitatie
 - Exploitatieresultaat in % van de baten (t)
 - Aantal negatieve resultaten (t-2 + t-1 + t)
 - Afhankelijkheidsratio (t)
3. Voorzieningenniveau
 - Netto investeringsquote (t/t-3)
 - Netto lasten per inwoner (t)

4. Houdbaarheid
- Solvabiliteitsratio (t)
 - Onbenutte belastingcapaciteit (t)

De financiële conditie index wordt vervolgens berekend door uit te gaan van een maximum cijfer 10. Hiervan wordt een halve punt (oranje) of een heel punt (rood) afgetrokken per kengetal indien deze de betreffende signaalwaarde overschrijdt. Het resultaat is de score op de financiële conditie index. De VNG past de financiële conditie index reeds toe als instrument voor horizontale verantwoording. Ten opzichte van de kengetallen die door de VNG zijn voorgesteld (optie 1) biedt de index meer inzicht in de risico's door ook te kijken naar de schuldquote, investeringsquote en onbenutte belastingcapaciteit.

Optie 5: combinatie van bovenstaande opties

Een mogelijke uitkomst is dat bovenstaande opties worden gecombineerd in één financieel model. Alle indicatoren kunnen dan worden gekoppeld aan een normering of signaalwaarde, op basis waarvan kan worden beoordeeld of een gemeente/provincie goed (groen), voldoende (geel) of onvoldoende (rood) scoort. Dit is vergelijkbaar met het stoplichtmodel dat wordt gebruikt voor de financiële conditie index. Door de scores in één overzicht te plaatsen kan een oordeel worden gevormd over de financiële positie van de gemeente/provincie.

Optie 6: handhaven huidige SRE-norm

Alhoewel uit de inventarisatie blijkt dat er wel degelijk behoefte is aan aanvulling (aanpassing) van de SRE-norm, is handhaving van de huidige norm ook nog een optie. Voorkomen dient immers te worden dat een verzwaring van het toezicht wordt ondervonden en daarnaast dat er een verhoging van de administratieve lasten plaatsvindt.

Meerjarenperspectief

In plaats van SRE in het begrotingsjaar, zou kunnen worden gekeken naar meerjarig evenwicht in de begroting en de aannemelijkheid van de geraamde lasten en baten in de meerjarenraming. Om de aannemelijkheid te beoordelen kunnen de jaarrekeningen van voorgaande jaren worden meegewogen. Daarnaast kan ook de ontwikkeling van aanvullende indicatoren, die voortkomen uit bovenstaande opties, ten opzichte van voorgaande jaren en in de toekomst worden meegewogen in het toezichtoordeel. Een meerjarenperspectief maakt al deel uit van de financiële conditie index en het risicomodel van de provinciale financiële toezichthouders.

Het oordeel van de toezichthouder verschuift door het inzetten van deze opties en het toepassen van een meerjarenperspectief naar een meerjarig oordeel over de realiteit en het evenwicht van de ramingen, risico's, wendbaarheid en weerbaarheid. Hierdoor wordt de toegevoegde waarde van het financieel toezicht vergroot en het doel beter gediend. Dit doel beslaat meer dan alleen het voorkomen van een artikel 12-situatie. Zoals door de Raad voor de Financiële Verhoudingen (RFV, nu ROB) wordt gesteld, draagt het financieel toezicht bij aan de kwaliteit van het openbaar bestuur als geheel door het bevorderen van een gezonde financiële huishouding van gemeenten en het ondersteunen van de horizontale controle en verantwoording. Dit geldt ook voor provincies.

Vervolg

De opties zullen met de betrokken partijen tegen elkaar worden afgewogen. Hierbij wordt ook onderzocht wat de gevolgen zijn voor wet- en regelgeving. Ook zal worden meegewogen dat er geen verzwaring van het toezicht wordt ondervonden en dat er geen verhoging van de administratieve lasten plaatsvindt voor de gemeenten en provincies. Aangesloten wordt dan ook bij reeds beschikbare informatie op basis van de Informatie voor derden (lv3) en Planning & Control-documenten.

Bij niet-publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden gaat het om samenwerking van overheden met private partijen. In de ATT is aangegeven dat steeds vaker wordt samengewerkt door decentrale overheden. Dit gebeurt ook steeds vaker op een meer diverse manier. Deze samenwerking is multidimensionaal, niet alleen tussen overheden, maar ook private samenwerking komt voor. Op de publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden (gemeenschappelijke regelingen) vindt direct financieel toezicht plaats. Op niet-publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden vindt geen direct financieel toezicht plaats. Wel is er sprake van diverse andere vormen van toezicht: horizontale controle op de programma's van de begroting van de deelnemende medeoverheden door de raad en provinciale staten en indirect via het financieel toezicht door BZK of de provincies op de deelnemende medeoverheden. Vanwege het toenemend maatschappelijk belang van niet-publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden is de vraag gesteld of een vorm van direct financieel toezicht toegevoegde waarde heeft, naast de reeds bestaande horizontale checks and balances van gemeenten en provincies

Deze vraag heb ik in samenwerking met provinciale toezichthouders gemeentefinanciën langs drie lijnen onderzocht: informatiepositie toezichthouder, mogelijkheid te acteren voor de toezichthouder en verantwoordelijkheden betrokken partijen. In dit onderzoek zijn de waterschappen en de Caribische Openbare Lichamen buiten beschouwing gelaten. Hieronder ga ik in op mijn bevindingen.

De informatiepositie van de financiële toezichthouder is voldoende

De begroting en jaarrekening van gemeenten en provincies bevat voldoende informatie voor de financiële toezichthouder voor de beoordeling van de financiële risico's van niet-publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden. De risico's, belangen en financieel relevante informatie over niet-publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden moeten in de begroting en jaarrekening worden opgenomen. Hierbij speelt mee dat de raad en provinciale staten op basis van de lokale autonomie zelfstandig het risicomanagement mogen inrichten. Een eventueel gevolg van deze structuur is dat op basis van het wettelijk verantwoordingskader mogelijk niet alle niet-publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden in de verantwoordingsstukken worden opgenomen. Bovendien kan er gebruik worden gemaakt van standaardteksten in de financiële verantwoording. Echter, het college en gedeputeerde staten zijn verantwoordelijk voor het op correcte wijze opnemen van de risico's van de niet-publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden in de begroting op te nemen. Het is de verantwoordelijkheid van de financiële toezichthouder om hierop toe te zien.

De financiële toezichthouder heeft mogelijkheden om te acteren

Indien er problemen optreden bij een niet-publiekrechtelijk samenwerkingsverband, biedt de huidige (wettelijke) context voldoende waarborgen. Zo is het voor de toezichthouders primair van belang om in overleg te treden met de betrokken gemeente of provincie om relevante informatie te verkrijgen en op basis daarvan een oordeel te vormen over de mogelijk nadelige financiële impact op het SRE van de gemeente of provincie. Dit sluit aan bij de kerngedachte van de ATT: het voeren van de dialoog. Ook sluit dit aan bij het uitoefenen van risicogericht toezicht. Mijn conclusie in lijn met de bestaande praktijk is dat wanneer risico's zich manifesteren, de toezichthouder o.a. met het voeren van de dialoog met de gemeente of provincie een effectief instrument in handen heeft.

In de Gemeentewet en de Provinciewet is vastgelegd dat gemeenten en provincies voor de behartiging van publieke belangen in eerste instantie een publiekrechtelijke rechtsvorm moeten hanteren. Als zij gebruik willen maken van een privaatrechtelijke rechtsvorm, dan is dat alleen toegestaan als het openbaar belang daarmee wordt gediend. Ik acht dit een belangrijke basis binnen het publieke bestel en de lokale autonomie. Indien uiteindelijk voor een niet-publiekrechtelijk samenwerkingsverband wordt gekozen, is het daarbij de verantwoordelijkheid van het niet-publiekrechtelijke samenwerkingsverband zelf om risico's te identificeren en te beheersen. Vervolgens is het aan de gemeente of provincie om goed geïnformeerd te blijven en bij eventuele risico's zelf maatregelen te treffen, zoals het instellen van een reserve of het vormen van een voorziening. Bovendien kunnen gemeenten en provincies proactief afspraken maken over bijvoorbeeld de informatievoorziening met het niet-publiekrechtelijke samenwerkingsverband maken.

De Handreiking Privaatrechtelijke samenwerking door decentrale overheden⁸ biedt voor decentrale volksvertegenwoordigers afdoende instrumenten om dit goed te borgen. Daaropvolgend zijn de raden en/of provinciale staten verantwoordelijk om de horizontale controle goed uit te oefenen op basis van de jaarrekening en begroting waarin de wettelijk vereiste informatie over niet-publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden is opgenomen. Hierbij is het inzicht in de risico's een gevolg van de risicobereidheid binnen het integrale risicobeheer van een gemeente of provincie. Ten slotte is het aan de toezichthouder op de gemeente of provincie om een toezichtoordeel te vormen en informatie over een niet-publiekrechtelijk samenwerkingsverband bij het oordeel over het structurele en reëel evenwicht te betrekken. Ik heb vastgesteld dat deze beschreven verdeling van verantwoordelijkheden van elke betrokkene in de praktijk voldoende werkt.

Conclusie

Gezien bovenstaande acht ik het niet nodig de financiële toezichthouder direct toezicht te laten houden op niet-publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden. Zodoende blijven de prikkels op de juiste wijze in het systeem belegd en wordt er geen inbreuk gemaakt op de lokale autonomie en bewegingsvrijheid van gemeenten en provincies.

⁸ Kamerstuk 36 200 VII, nr. 157

De meeste artikel 12-onderzoeken duren drie jaar of meer en zijn ingrijpend voor een gemeente. Voor sommige (incidentele) problemen biedt mogelijk een minder zwaar traject ook een oplossing. Voor bepaalde vooraf gespecificeerde problemen zou dan ook een artikel 12-light van maximaal een jaar voldoende kunnen zijn. Het uitgangspunt hierbij is dat een gemeente die door onvoorziene omstandigheden geconfronteerd wordt met tijdelijke extra lasten buiten zijn schuld en invloedssfeer, en die de gemeente niet zelf kan dragen, onder voorwaarden een beroep kan doen op een artikel 12-light procedure.

Indien er een apart artikel 12-light wordt ingericht, dan dient een invulling gegeven te worden aan wat die onvoorziene omstandigheden zijn, wat die tijdelijke extra lasten zijn die de gemeente niet zelf kan dragen, wat de voorwaarden zijn om een beroep te kunnen doen op artikel 12-light en welke procedure wordt gehanteerd. Alvorens dit nader uit te werken, dient echter eerst de vraag te worden gesteld of een apart artikel 12-light binnen het huidige (toezicht)instrumentarium wel nodig en wenselijk is.

De verkenning naar de wenselijkheid van artikel 12-light heeft plaatsgevonden langs de volgende lijnen:

- 1) Huidige instrumentarium
- 2) Voldoet het huidige instrumentarium
- 3) Kanttekeningen en alternatieven
- 4) Conclusie

Huidige instrumentarium

Uitgangspunt van het huidige instrumentarium is dat een gemeente zelf verantwoordelijk is voor de financiële positie en consequenties van haar handelen. De prikkels om zelf maatregelen te treffen dienen nadrukkelijk bij de gemeente zelf te liggen.

Wanneer het een gemeente niet lukt de baten en de lasten in de begroting structureel in evenwicht te krijgen, kunnen gedeputeerde staten preventief toezicht instellen. In dat geval behoeven de begroting en de begrotingswijzigingen de goedkeuring van de provincie. Doel van preventief toezicht is te zorgen dat de gemeente de begroting weer structureel in evenwicht krijgt. Voor gemeenten die financiële problemen ondanks het preventief toezicht alsnog niet zelf kunnen oplossen bestaat er een vangnet. Dit vangnet is beschreven in de Financiële-verhoudingswet (Fvw), artikel 12 en de Handleiding Artikel 12 Financiële verhoudingswet.

Een artikel 12-gemeente krijgt geld boven op de gewone uitkering uit het gemeentefonds. Dit is een aanvullende uitkering. Aangezien het gemeentefonds hiervoor niet wordt opgehoogd, betalen alle andere gemeenten mee aan de aanvullende uitkering. Artikel 12-gemeenten moeten aan een aantal voorwaarden van het Rijk voldoen om het extra geld te ontvangen. Die zien op de omvang en de duur van het tekort, de minimale hoogte van de Onroerendezaakbelasting (OZB) en het maximale uitgavenniveau. Daarnaast moet een gemeente zelf maatregelen nemen om op termijn de baten en lasten weer in evenwicht te krijgen.

Naast het bovenstaande algemene instrumentarium zijn er ook mogelijkheden om gemeenten in specifieke gevallen of voor specifieke doelen extra geld te geven. Dit kan via decentralisatie-uitkeringen en specifieke uitkeringen. Dit past binnen de uitgangspunten van de financiële verhouding en wordt reeds toegepast. Van belang hierbij is dat het dan gaat om extra lasten omdat specifieke taken bij gemeenten zijn

neergelegd of om gevallen, waarbij gemeenten buiten hun schuld en invloedsfeer extra lasten hebben die ze niet zelf kunnen dragen.

Voorbeelden hiervan zijn:

- De gemeente Lelystad ontvangt de zogenaamde ICL-bijdrage als compensatie voor de extra kosten voor de door het Rijk gekozen fysieke structuur en achterblijvende inwonersaantallen. Deze middelen zijn extra toegevoegd aan het gemeentefonds door het Rijk, zodat dit niet ten laste ging van andere gemeenten.
- In de Regio Deals werken Rijksoverheid en regio's samen om de kwaliteit van leven, wonen en werken van inwoners en ondernemers te verhogen. Juist op de plekken die een extra impuls goed kunnen gebruiken. In totaal is € 1,85 miljard geïnvesteerd in ruim 80 Regio Deals. Regio's komen zelf met plannen en ideeën voor het creëren van banen, het verbeteren van de leefbaarheid van een gebied of het bevorderen van veiligheid. Het Rijk betaalt maximaal de helft van elk benodigd bedrag. De Rijksbijdrage is eenmalig en bedraagt minimaal € 5 miljoen en maximaal € 40 miljoen. De regio betaalt zelf ook mee.
- In het geval van een crisis kunnen met medeoverheden afspraken worden gemaakt over te nemen maatregelen en bijbehorende financiële compensatie. Recente voorbeelden hiervan zijn de coronacrisis en de opvang van ontheemden uit Oekraïne.
- In de Wet veiligheidsregio's is in artikel 13 geregeld dat een bijdrage kan worden verleend:
 - Voor de kosten die voor een veiligheidsregio voortvloeien uit de uitoefening van haar taken ingevolge artikel 10.
 - Voor de kosten van gemeenten die voortvloeien uit de daadwerkelijke bestrijding van een ramp en uit de gevolgen van die bestrijding.
 - Voor de kosten die voor een veiligheidsregio voortvloeien uit het verlenen van bijstand, bedoeld in artikel 51, derde lid.
 - Voor de kosten die voortvloeien uit het verlenen van bijstand als bedoeld in artikel 3 van de op 14 november 1984 te Den Haag tot stand gekomen Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België inzake wederzijdse bijstandsverlening bij het bestrijden van rampen en ongevallen (Trb. 1984, 155) en van de op 7 juni 1988 te Bonn tot stand gekomen Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland inzake wederzijdse bijstandsverlening bij het bestrijden van rampen, zware ongevallen daaronder begrepen (Trb. 1988, 95).
- De Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) kan bij koninklijk besluit van toepassing worden verklaard in geval van een ramp als bedoeld in artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's, die van ten minste vergelijkbare orde is als een overstroming door zoet water of een aardbeving. De Wts is een vangnet voor materiële schade die niet verzekeraar, niet verhaalbaar en niet vermijdbaar is. Een voorbeeld daarvan is de Regeling tegemoetkoming waterschade in Limburg en het onbedijkte gebied langs de Maas in Noord-Brabant in juli 2021. Op grond hiervan konden particulieren, bedrijven, overheden, religieuze instanties, verenigingen en stichtingen een tegemoetkoming krijgen voor waterschade door het hoogwater en de overstromingen van juli 2021.

Voldoet het huidige instrumentarium

Bovenstaande beschrijving van het huidige instrumentarium laat zien dat er al veel mogelijkheden bestaan om gemeenten die door wat voor een reden dan ook in de financiële problemen komen of voor specifieke doeleinden (financieel) te ondersteunen. De vraag die hier beantwoord moet worden, is of de afgelopen jaren er gevallen zijn geweest waarin het huidige instrumentarium niet lijkt te hebben voldaan of tegen grenzen

aanliep en waarvoor dan mogelijk een artikel 12-light uitkomst kan bieden. Daarvoor is een aantal mogelijke gevallen geïnventariseerd.

Claims en/of schadevergoedingen als gevolg van handelen van een decentrale overheid

Vanaf 2014 zijn er twee gevallen bekend, waarbij als gevolg van claims en schadevergoedingen een gemeente in de financiële problemen kwam.

Ten eerste de gemeente Muiden, die als gevolg van de ontwikkeling van het terrein van de voormalige Koninklijke Nederlandse Springstoffen Fabriek (KNSF-terrein), waar woningbouw en gemengde woon/werklocaties waren voorzien, in de problemen kwam. Daarbij ontstond een geschil tussen de gemeente en ontwikkelaar KNSF Vastgoed over het aantal te realiseren woningen/kantoren in relatie tot het te handhaven natuurgebied. De ontwikkelaar verweet de gemeente Muiden het project vertraagd te hebben, waardoor hij financiële schade ondervond. Daarin is de ontwikkelaar door de bestuursrechter voor de periode vanaf maart 2006 tot en met april 2008 in het gelijk gesteld. In hoger beroep legde de KNSF een claim neer van € 376 miljoen.

Uiteindelijk is er een vaststellingsovereenkomst (VOK) gesloten tussen Muiden en KSNF Vastgoed, waarin nieuwe afspraken waren gemaakt over de herontwikkeling van het KNSF-terrein. De financiële consequenties van deze afspraken waren voor de gemeente Muiden geraamd op een bedrag van in totaal € 29 miljoen. Vanwege dit bedrag heeft de gemeente Muiden in maart 2014 voor het jaar 2015 een beroep gedaan op artikel 12 Fvw. Uiteindelijk is dit probleem met het bestaande instrumentarium via een versnelde artikel 12-procedure en het besluit van de fondsbeheerders van het gemeentefonds in augustus 2015 via een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds van € 10,38 miljoen opgelost.

Ten tweede de gemeente Vijfheerenlanden. Het Gerechtshof in Den Haag heeft op 15 december 2020 bepaald dat de gemeente Vijfheerenlanden ruim € 90 miljoen moet voldoen aan Niemans Beton. De gemeente moest dit op korte termijn uit eigen middelen betalen en de kosten van eventuele financiering dekken binnen haar begroting. Hierbij speelde met name de vraag of het maatschappelijk te verantwoorden is dat de inwoners van de huidige gemeente Vijfheerenlanden grote gevolgen ondervinden van een schadevergoeding die betaald dient te worden voor een gebeurtenis van meer dan 40 jaar geleden bij een van de rechtsvoorgangers van de huidige gemeente. Daarbij is bekeken of er een regeling is die extra financiële steun voor de gemeente mogelijk maakt buiten artikel 12 Fvw om.

Geconcludeerd is dat extra financiële steun in dit specifieke geval niet mogelijk is en dat ook hiervoor eventueel een artikel 12-procedure van toepassing is, zoals in het geval van Muiden. Daarnaast is aangegeven dat in het recente verleden gemeenten grote verliezen op grondexploitaties voor hun eigen rekening hebben moeten nemen. Artikel 12 is toen zelfs aangescherpt, zodat gemeenten dit zoveel mogelijk zelf zouden oplossen. Het was niet goed uitlegbaar dat er wel andere compensatie voor Vijfheerenlanden zou komen. Uiteindelijk is gebleken dat extra financiële steun ook niet nodig was en dat de gemeente e.e.a. met behulp van de provincie zelf kon oplossen.

Een voorbeeld van een gemeente die door een natuurramp werd getroffen is Utrechtse Heuvelrug. Op vrijdag 18 juni 2021 is Leersum in de gemeente Utrechtse Heuvelrug getroffen door een windhoos. Utrechtse Heuvelrug heeft gevraagd om hulp na deze valwind in Leersum en de hiermee samenhangende schade. De provincie Utrecht heeft € 1,5 miljoen euro beschikbaar gesteld. Een half miljoen daarvan is voor de lasten die de gemeente heeft gemaakt voor het opruimen van het dorp en alles wat daarbij kwam kijken. De overige € 1 miljoen is besteed aan bomen in het buitengebied. Daarnaast heeft het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit ook geld beschikbaar gesteld aan Staatsbosbeheer. Dat geld was bedoeld voor de bossen die zwaar getroffen waren. Ook heeft het Ministerie van BZK via een specifieke uitkering € 150.000 ter beschikking gesteld. Ook in dit geval zou indien noodzakelijk het bestaande (toezicht)instrumentarium voor als gemeenten in financiële problemen dreigen te komen van toepassing zijn geweest, waaronder artikel 12 Fvw zoals toegepast bij Muiden.

Op basis van bovenstaande wordt geconcludeerd dat er de afgelopen jaren geen casuïstiek is geweest, op basis waarvan geconcludeerd kan worden dat het huidige instrumentarium niet voldoet of tegen grenzen aanloopt. De inrichting van een artikel 12-light lijkt dan ook op basis van deze casuïstiek nu niet nodig.

Kanttekeningen en alternatieven

Onderstaand worden een aantal kanttekeningen en alternatieven ten aanzien van een mogelijk artikel 12-light geschetst.

- 1) Voor het extra inrichten van artikel 12-light dient in eerste instantie de vraag gesteld te worden, of het huidige instrumentarium in specifieke omstandigheden niet (meer) voldoet. Op basis van bovenstaand beschreven casuïstiek (Muiden, Vijfheerenlanden, Leersum) wordt geconcludeerd dat er de afgelopen jaren geen casuïstiek is op basis waarvan gesteld kan worden dat het huidige instrumentarium niet voldoet of tegen grenzen aanloopt. De inrichting van een artikel 12-light lijkt dan ook op basis van deze casuïstiek niet nodig. Ook op basis van de cijfers kan niet geconcludeerd worden dat een artikel 12-light nodig is. De afgelopen jaren was er slechts één artikel 12-gemeente (Vlissingen) en de laatste jaren waren er ook weinig gemeenten die onder verscherpt toezicht stonden van de provincie. Het huidige instrumentarium bij financiële problemen heeft haar nut dan ook meer dan bewezen. Er wordt dan ook geen bestaand probleem opgelost via een artikel 12-light.
- 2) Van essentieel belang is dat de prikkels om zelf (preventieve) maatregelen te treffen, om mogelijke (toekomstige) gebeurtenissen die de financiële positie kunnen verstoren op te vangen, nadrukkelijk bij de gemeente zelf liggen. Een gemeente is in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor haar financiële positie en de (financiële) consequenties van haar handelen. De komst van een artikel 12-light zou die prikkels gedeeltelijk kunnen wegnemen. Het huidige artikel 12-trajact heeft wel de waarborgen dat de gemeenten zelf maatregelen moeten treffen en hoe groter de eigen schuld is, hoe groter die maatregelen moeten zijn en hoe sneller de problematiek moet worden opgelost.
- 3) Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) schrijft voor dat gemeenten in een paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting en jaarrekening in kaart moeten brengen wat de risico's zijn voor de gemeente en hoe deze door de gemeente zelf

worden opgevangen. Bijvoorbeeld via een eigen weerstandscapaciteit (reserves), preventieve maatregelen en verzekeringen. Ook op grond van het BBV liggen dus de prikkels om zelf (preventieve) maatregelen te treffen, om mogelijke (toekomstige) gebeurtenissen die de financiële positie kunnen verstoren op te vangen, nadrukkelijk bij de gemeente zelf.

- 4) Het huidige artikel 12-vangnet is een vangnet dat ook toepasbaar is in geval van claims, schadevergoedingen, onvoorziene gebeurtenissen, natuurrampen en tijdelijke kostenstijgingen. Zoals beschreven, heeft de gemeente Muiden in het verleden een artikel 12-bijdrage gekregen vanwege een claim. Dit was een versneld artikel 12-onderzoek van een jaar, binnen de huidige regelgeving en kaders.
- 5) In het recente verleden hebben gemeenten grote verliezen op grondexploitaties voor hun eigen rekening moeten nemen. Artikel 12 is toen zelfs aangescherpt, zodat gemeenten dit zoveel mogelijk zelf zouden oplossen. Het is niet goed uitlegbaar dat er nu wel een artikel 12-light voor andere problemen zou komen.
- 6) Ook nu zijn er reeds mogelijkheden om gemeenten extra geld te geven in gevallen waarbij gemeenten buiten hun schuld en invloedsfeer extra lasten hebben, die ze niet zelf kunnen dragen. Bijvoorbeeld via Decentralisatie-uitkeringen, specifieke uitkeringen, regiodeals en de Wet tegemoetkoming schade bij rampen. Ook hierbij geldt dat het niet normaal zou moeten worden dat gemeenten op deze manier extra geld krijgen, zonder goed naar de eigen verantwoordelijkheid gekeken te hebben.
- 7) De specifieke, incidentele schades waarvoor artikel 12-light opgetuigd zou kunnen worden, liggen vaak op beleidsterreinen waar vakdepartementen voor verantwoordelijk zijn. In eerste instantie zouden zij dan ook aan zet moeten zijn voor mogelijke oplossingen. Dit vanzelfsprekend ten laste laten komen van andere gemeenten via het gemeentefonds lijkt dan niet passend.
- 8) In de uitvoering zal dit een hoop extra werk met zich meebrengen. In geval van een artikel 12-light zullen (aanvullende) voorwaarden en toelatingseisen om een beroep te kunnen doen op artikel 12-light moeten worden geformuleerd en getoetst. Ook zal onderzocht moeten worden of (een deel van) de extra lasten niet door eigen schuld, eigen beleid en eigen handelen veroorzaakt zijn. Dat terwijl de huidige artikel 12-procedure hierin allemaal al voorziet.
- 9) Er bestaat een gevaar van precedentwerking en een veelheid aan aanvragen ook in die gevallen dat een gemeente op voorhand niet in aanmerking zou komen voor een artikel 12-light. Een verkort traject maakt het mogelijk aantrekkelijker om hiervan gebruik te maken. Dit zou een behoorlijke extra ambtelijke capaciteit kunnen gaan vergen.

Conclusie

Gezien bovenstaande kanttekeningen en alles overziend, wordt nu geen noodzaak gezien voor het apart opzetten van artikel 12-light. Het huidige (toezicht)instrumentarium (waaronder de huidige artikel 12 Fvw) is voldoende geschikt om uiteindelijk ook een vangnet te bieden in geval van bijvoorbeeld claims, schadevergoedingen en onvoorziene gebeurtenissen. Het huidige artikel 12 Fvw kan indien de situatie dit toelaat ook in versnelde vorm worden ingezet. Daarnaast biedt het huidige artikel 12 Fvw reeds de benodigde waarborgen, die zien op extra eigen inspanning van de gemeente bij (gedeeltelijke) eigen schuld en op het vlak van het leggen van de prikkels tot het zelf nemen van (preventieve) maatregelen bij de gemeente. De extra uitvoeringskosten voor een apart artikel 12-light zijn dan ook niet gerechtvaardigd.