

Het artikel 12-mysterie

In strijd met de economische literatuur hanteert Nederland openlijk een beleid waarbij gemeenten in financiële moeilijkheden worden gered. Dit leidt niet tot de door de literatuur voorspelde problemen met de lokale begrotingsdiscipline. Hoe kan dat?

MAARTEN ALLERS

Hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen en directeur van COELO

ERIK MERKUS

Ten tijde van onderzoek student-assistent aan de Rijksuniversiteit Groningen

Op 18 juli 2013 vroeg de stad Detroit faillissement aan. Schuldeisers bleven zitten met achttien miljard dollar aan vorderingen en de federale regering keek toe. Het is in de Verenigde Staten staand beleid om decentrale overheden nooit te hulp te schieten bij financiële moeilijkheden. Ook niet als deze het gevolg zijn van exogene omstandigheden. Dit beleid is volledig in overeenstemming met de economische literatuur (Rodden, 2006), die het belang van een strikte *no-bailout policy* benadrukt. Reddingsacties zouden namelijk een probleem van moreel risico oproepen. Wie weet dat hij toch wel wordt gered heeft een zachte budgetbeperking (Kornai, 1980), neemt meer risico's en gaat hogere schulden aan. Loopt dit goed af, dan wordt de winst geïncasseerd. Gaat het niet goed, dan zijn de kosten voor het collectief. Bovendien maken bailouts crediteuren lui. Ze verzuimen na te gaan of hun klanten wel kredietwaardig zijn, en lenen te gemakkelijk geld uit.

Veel papers behandelen de vraag hoe een *no-bailout*-beleid geloofwaardig kan zijn (Dewatripont en Maskin, 1995; Goodspeed, 2002; Kornai *et al.*, 2003). Immers, de druk om toch te hulp te schieten, en zo te voorkomen dat elementaire overheidsvoorzieningen op gebieden als onderwijs en gezondheidszorg wegvallen, is groot. De eurocrisis laat zien dat dit niet alleen voor decentrale overheden geldt, maar ook

voor nationale overheden. Daarom moeten volgens de standaardliteratuur geen uitzonderingen worden gemaakt: *no-bailout* is *no-bailout*. Zonder ijzeren reputatie gaat het beleid aan zijn eigen ongeloofwaardigheid ten onder. En hoewel maar in weinig landen decentrale overheden echt failliet gaan, is *no-bailout* vrijwel wereldwijd de officiële lijn.

Een uitzondering hierop is Nederland. Dat is extra opmerkelijk omdat de financiële verhoudingen in Nederland zo zijn ingericht dat het op theoretische gronden aannemelijk is dat gemeenten zich op begrotingsgebied onverantwoordelijk zullen gedragen en frequent een beroep zullen doen op artikel 12 (kader 1). In ons land wordt de rijksoverheid als hoofdverantwoordelijke gezien voor het aanbod van essentiële overheidsvoorzieningen. Het niet redden van een gemeente, met alle maatschappelijke gevolgen van dien, zou daarom politiek uiterst kostbaar zijn. Gemeenten zijn financieel volkomen afhankelijk van rijksuitkeringen die het hun mogelijk moeten maken de door de burger verwachte voorzieningen te bekostigen. Lokale belastingen spelen een marginale rol. In geval van ernstige problemen is een belastingverhoging daarom geen oplossing. Nederlandse gemeenten hoeven bovendien niet de obligatiemarkt op, waar bijvoorbeeld Amerikaanse steden met hogere rentepercentages worden geconfronteerd naarmate hun risicoprofiel verslechtert. Door de artikel 12-garantie lenen banken gemeenten zoveel ze maar willen tegen een AAA-rentevoet. Om een artikel 12-uitkering te krijgen, zijn weliswaar hoge belastingtarieven vereist, maar omdat lokale belastingen slechts weinig voorstellen, kost dit de gemeentelijke belastingbetaler gemiddeld maar twee tientjes per huishouden extra (Allers en Merkus, 2013).

Dit alles lijkt een recept voor problemen, maar de praktijk is heel anders. In de laatste vijftien jaar zijn slechts negen gemeenten gered en daarmee was een bescheiden bedrag gemoeid. Recidive komt vrijwel niet voor. Hoe is dit mogelijk?

Deze vraag is des te relevanter omdat een faillissement van overheden leidt tot grote maatschappelijke kosten. Bailouts kunnen daarom welvaartsverhogend zijn, zeker als de

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

Artikel 12-beleid**KADER 1**

Een beroep op artikel 12 is de laatste stap op een interventieladder, die begint met degressief toezicht van de provincie op de gemeentelijke financiën. Gemeenten sturen hun begroting in het najaar naar de provincie. Wanneer die er niet van is overtuigd dat de begroting structureel sluitend is of wanneer de begroting niet tijdig wordt ingediend, kan de provincie preventief toezicht instellen. Provincies voeren hierbij een eigen beleid. De een gaat sneller over tot preventief toezicht dan de ander. De provincie let ook op de meerjarenraming, de onderhoudsplannen en de kwaliteit van de financiële functie. Bij preventief toezicht moeten gemeenten de begrotingsbesluiten van tevoren ter goedkeuring aan de provincie voorleggen. De provincie zal geen besluiten accepteren die onvoldoende bijdragen aan financieel herstel. Maar de provincie kan de gemeente geen saneringsmaatregelen opleggen.

Het artikel 12-beleid is gebaseerd op het gelijknamige artikel van de Financiële-verhoudingswet. Een gemeente kan een aanvullende uitkering krijgen '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'. In aanvullende regelgeving is een en ander geconcretiseerd. De eis dat de inkomsten zich op een redelijk peil bevinden, wordt bijvoorbeeld vertaald in vereiste belastingtarieven die ten minste twintig procent boven het landelijk gemiddelde liggen. Bij wanbeleid als oorzaak van de financiële problemen kunnen hogere tarieven worden geëist. Een uitkering conform artikel 12 gaat ten laste van het gemeentefonds. Het zijn dus de overige gemeenten die hiervoor opdraaien, niet de staatskas. Gemeenten moeten een artikel 12-uitkering zelf aanvragen. De provincie, de Raad voor de financiële verhoudingen en specialisten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties adviseren over de wenselijkheid en de omvang van zo'n uitkering. Uiteindelijk beslissen de beheerders van het gemeentefonds: de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën.

In 1967, het eerste jaar waarin artikel 12-uitkeringen werden verstrekt, ontvingen 143 gemeenten (vijftien procent van het totaal) een dergelijke uitkering. Sinds 1998 zijn er in de meeste jaren nog maar drie artikel 12-gemeenten (minder dan één procent van het totaal) die elk drie of vier jaar onder deze regeling vielen. Door herindeling verdwenen veel kleine gemeenten met een zwakke financiële positie. Belangrijk is ook dat de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds (het 'zakgeld' van de gemeenten) sinds 1997 in sterke mate rekening houdt met de lokale kosten en belastingcapaciteit. Elke gemeente moet nu in principe bij een gelijke belastingdruk gelijke voorzieningen kunnen bekostigen (Allers, 2010). Problemen kunnen sinds 1997 niet meer zo gemakkelijk worden geweten aan een te lage rijksuitkering.

Een artikel 12-uitkering bedraagt ongeveer 100 tot 250 euro per inwoner per jaar. Over de gehele artikel 12-periode genomen kan dit oplopen tot 2.700 euro per inwoner (zoals in Boskoop), maar meestal is het aanzienlijk lager. Het gaat maar om een klein aandeel van het gemeentefonds waaruit de uitkeringen worden bekostigd (gemiddeld 0,14 procent).

financiële problemen niet aan de lokale bestuurders te wijten zijn. Bovendien kan een no-bailout policy tot risicomijdend gedrag leiden, of anderszins excessieve prikkels geven om financiële problemen te voorkomen (Besfamilie en Lockwood, 2008). Als er dus een effectief bailout-beleid bestaat dat niet leidt tot lokale financiële onverantwoordelijkheid, dan is het van belang om te weten hoe dit eruit ziet. Misschien kunnen andere landen of de Europese Unie nog wat van ons leren (Bordewijk, 2011). Op zoek naar een antwoord op de vraag waarom zo weinig gemeenten in Nederland een beroep doen op artikel 12, is het zinvol te bekijken welke beperkingen er dan wel op financieel onverantwoord gedrag zijn.

SCHULDEN BEPERKEN

Een eerste mogelijke rem is een beperking van de mogelijkheid voor gemeenten om geld te lenen, zoals gebruikelijk in landen waar decentrale overheden financieel sterk afhankelijk zijn van uitkeringen van de centrale overheid (Von Hagen en Eichengreen, 1996; Rodden, 2006). Nederlandse gemeenten

leningfinanciering en een sluitende begroting gaan bij gemeenten prima samen

moeten een sluitende begroting presenteren, en doen dat ook bijna altijd. Maar dat sluit leningfinanciering niet uit. Dat komt doordat veel gemeentelijke investeringen, net als in het bedrijfsleven, worden geactiveerd. Op de begroting staat dan niet het aankoopbedrag, zoals dat bij de rijksoverheid wel het geval is, maar alleen de jaarlijkse afschrijving en de rentebetaling. Decentrale overheden hanteren bij wet een baten-lastenstelsel. Daar komt bij dat de begroting nogal eens afwijkt van de realisatie (de rekening). Een gerealiseerd tekort is bepaald niet uitzonderlijk, en wordt eenvoudig opgelost door af te boeken op de reserves, die dat dan wel moeten toelaten. Het zal duidelijk zijn: leningfinanciering en een sluitende begroting gaan bij gemeenten prima samen.

Er bestaan wel twee wettelijke beperkingen aan geldleningen van gemeenten: de kasgeldlimiet en de renterisicocapaciteit. Die hebben echter geen betrekking op de hoogte van de leningen, maar op de samenstelling van de leningportefeuille. Korte leningen en leningen waarvan het rentepercentage op korte termijn kan wijzigen, zijn door de Wet Financiering decentrale overheden aan limieten gebonden. Allers *et al.* (2012) laten echter zien dat deze restricties in de praktijk zelden bindend zijn. In 2010 varieerde de gemeentelijke schuld van 4 procent (Leusden) tot maar liefst 252 procent (Bernisse) van de begroting. Gemiddeld bedraagt de gemeenteschuld 73 procent van de uitgaven.

POLITIEKE RISICO'S

Een tweede mogelijke rem op onverantwoordelijk financieel gedrag is dat politici hierop kunnen worden afgeremd. In

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

geval van problemen kan de verantwoordelijke wethouder tot aftreden worden gedwongen, en de collegepartijen kunnen de verkiezingen verliezen. In de praktijk trad in de periode 1998–2011 31 procent van de wethouders van gemeenten die een artikel 12-uitkering ontvingen af. Dat is meer dan in de gemiddelde gemeente (28 procent), maar het verschil is verre van significant (Allers en Merkus, 2013). Hier zal dus geen afschrikwekkende werking van uitgaan.

Opmerkelijk genoeg blijkt een artikel 12-status of preventief toezicht niet of nauwelijks van invloed te zijn op de verkiezingsuitslag

Ook is het mogelijk dat financieel wangedrag in het stemhokje wordt afgestraft, maar zeker is dit allerminst. Immers, voor de lokale kiezer zijn de kosten van financiële problemen beperkt. De gemeente wordt gered met geld van buiten, en de lokale lasten stijgen hooguit enkele tientjes. Toch zou een

beroep op artikel 12 de kiezers het signaal kunnen geven dat het lokale bestuur incompetent is. Hetzelfde geldt voor het instellen van preventief toezicht door de provincie, iets dat vaak de lokale pers haalt.

Om dit na te gaan zijn regressieanalyses uitgevoerd met als afhankelijke variabele de relatieve verandering van het stemmenaandeel van de collegepartijen. Verklarende variabelen zijn het verkrijgen van de artikel 12-status en het instellen van provinciaal toezicht. Als controlevariabelen worden gebruikt: het stemmenaandeel bij de voorgaande verkiezingen, de lokale belastingdruk, jaardummy's en interacties van jaardummy's met dummy's die aangeven of het CDA, de VVD of de PvdA in het college zaten (Allers en Merkus, 2013). Dit laatste om te controleren voor landelijke stemmentrends. Opmerkelijk genoeg blijkt een artikel 12-status of preventief toezicht niet of nauwelijks van invloed te zijn op de verkiezingsuitslag.

PROVINCIAAL TOEZICHT

Er zijn dus geen aanwijzingen voor een disciplinerende werking van aan financieel wanbeleid verbonden politieke risico's. Een derde mogelijke rem op onverantwoordelijk financieel gedrag kan gelegen zijn in effectief toezicht door de provincie. Of dit zo is kan moeilijk worden nagegaan. Het beleid verschilt wel tussen provincies, maar dit is slechts zeer ten dele formeel vastgelegd en dus te onderzoeken.

Twee provincies hebben in het afgelopen decennium geëxperimenteerd met een andere, lichtere, vorm van toezicht op de lokale financiën. Een van de redenen hiervoor was de perceptie dat het toezicht onnodig zwaar was. Noord-Brabant deed een proef in 2007–2010 (Vink en Karamat Ali, 2010). In deze periode werden bewust geen gemeenten onder preventief toezicht geplaatst. De provincie bleef de gemeentelijke financiën wel in de gaten houden, maar minder gedetailleerd dan anders. Bovendien werd geen oordeel gepubliceerd over de lokale financiën, zoals bij het instellen van preventief toezicht wel het geval is. Limburg deed in 2005–2010 een soortgelijk experiment (Provincie Limburg, 2010). Elke gemeente werd één keer goed doorgelicht. Wanneer geen problemen werden aangetroffen, werd in de vier jaren daarna een lichte vorm van toezicht achteraf ingesteld.

Tijdens geen van deze experimenten kwamen gemeenten in deze provincies in de problemen. De experimenten waren echter niet opgezet om na te gaan of financieel toezicht door provincies effectief is. Ook ging het om beperkte perioden. Wel is duidelijk dat er geen gemeente is die van de gelegenheid gebruik heeft gemaakt om de lokale financiën uit de hand te laten lopen.

VERLIES AAN AUTONOMIE

Een vierde en laatste mogelijke rem is dat preventief toezicht gepaard gaat met een verminderde lokale autonomie. Voor een artikel 12-procedure geldt dat nog veel sterker. De facto komt de gemeente dan enkele jaren onder curatele te staan. Er mogen alleen met voorafgaande toestemming besluiten worden genomen die leiden tot hogere lasten of lagere inkomsten. Er moet worden bezuinigd en gesaneerd, en belastingen moeten als zij te laag zijn worden verhoogd. Dit laat lokale bestuurders maar weinig ruimte om hun politieke programma uit te voeren.

Artikel 12-gemeenten, 1998–2010¹

TABEL 1

Gemeente	Periode	Aantal jaar preventief toezicht voorafgaand aan artikel 12	Totale artikel 12-uitkering (in 1,000 euro)	Gemiddelde uitkering per inwoner per jaar (euro)	Aantal inwoners
Boarnsterhim	2010-	2	3,580	185	19.357
Loppersum	2008-	1	4,026	127	10.702
Neder-Betuwe	2004-'06	0	7,834	117	22.289
Nieuwkoop	2004-'06	1	4,880	146	11.092
Simpelveld	2003-'07	1	15,648	275	11.448
Boskoop	2000-'10	0	40,621	243	15.106
Winschoten	1999-'03	1	9,142	98	18.695
Ouderkerk	1998 en '08	nb	678	42	8.214/8.156
Gouda ²	1998-'01	nb	112,366	391	71.544
Reiderland ²	1998-'00	nb	3,690	177	6.888
Schoonhoven ²	1998-'00	nb	9,026	255	11.804
Purmerend ²	1998-'99	nb	16,047	119	66.922
Scheemda ²	1998-'99	nb	3,081	108	14.337
Geldermalsen ²	1998	nb	4,722	200	23.610
Zaltbommel ²	1998	nb	9,974	900	11.086

¹ Bedragen zijn in euro's van 2010; nb = niet beschikbaar.

² Artikel 12-status dateert van voor 1998.

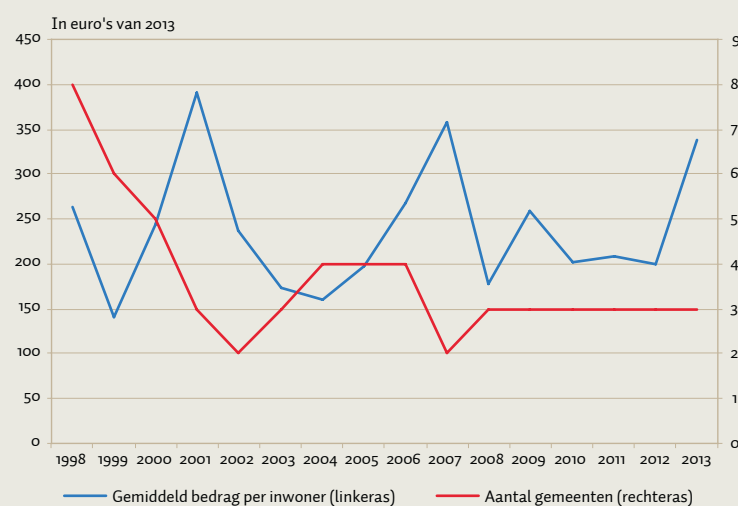
De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

In beginsel zouden bestuurders ervan uit kunnen gaan dat niet zij maar hun opvolger voor de gevolgen moet opdraaien. Er zit immers enige tijd tussen het nemen van onverantwoorde begrotingsbeslissingen en het uit de hand lopen van de gemeentelijke financiën. Nederlandse gemeenten worden echter, in tegenstelling tot die in veel andere landen, bestuurd door coalities. Collegepartijen maken een goede kans ook na de volgende verkiezingen weer in de plaatselijke coalitie te komen. In 2010 bijvoorbeeld kwam 64 procent van de voormalige coalitiepartijen na de verkiezingen opnieuw in het college. Dit geeft politici een tijdshorizon die lang genoeg is om rekening te houden met een toekomstige inperking van de bestuurlijke autonomie in geval van een reddingsactie. Meer dan andere beperkingen vormt deze bijzondere eigenschap van de Nederlandse gemeentepolitiek reden voor het succes van het Nederlandse artikel 12-model.

CONCLUSIE

Hoewel de economische literatuur daar met kracht tegen waarschuwt, kent Nederland een expliciete garantie dat gemeenten in financiële nood zullen worden gered. Tegelijkertijd kunnen gemeenten in ons land gemakkelijk leningen aangaan om uitgaven te bekostigen. Tegen alle theoretische verwachtingen in leidt dit niet tot een gebrekkige lokale begrotingsdiscipline en hoeven maar weinig gemeenten daadwerkelijk te worden gered. Er zijn geen aanwijzingen dat dit komt doordat de verantwoordelijke politici hierop electoraal worden afgerekend. Toezicht door de provincies, gecombineerd met het sterk beperken van de autonomie van gemeenten die toch financieel te hulp moeten worden geschoten, slaagt er kennelijk in om reddingsacties zeldzaam te houden. Doordat collegepartijen in ons land een goede kans maken om na de verkiezingen opnieuw aan de macht te komen, hebben lokale politici een voldoende lange tijdshorizon om hun handelingsvrijheid niet beperkt te willen zien door preventief toezicht of artikel 12. Het succes van het artikel 12-beleid hangt dus samen met de Nederlandse politieke bestel. Toepassing van het Nederlandse model in andere landen zal daarom niet eenvoudig zijn.

Aantal artikel 12-gemeenten en gemiddeld ontvangen bedrag per inwoner per jaar

FIGUUR 1


LITERATUUR

- Allers, M.A. (2010) Gemeentefonds verevent minder dan gedacht. *ESB*, 95(4599), 748–749.
- Allers, M.A., C. Hoeben en J. Veenstra (2012) *Toereikendheid huidige kasgeldlimiet en renterisiconorm*. Groningen: COELO.
- Allers, M.A. en E. Merkus (2013) Soft budget constraint but no moral hazard? The Dutch local government bailout puzzle. *SOM Research Paper*, 13(014-EEF).
- Besfamille, M. en B. Lockwood (2008) Bailouts in federations: is a hard budget constraint always best? *International Economic Review*, 49(2), 577–593.
- Bordewijk, P. (2011) Europa kent geen artikel 12. *B&G*, 2011 (maart-april), 10–14.
- Dewatripont, M. en E. Maskin (1995) Credit and efficiency in centralized and decentralized economies. *Review of Economic Studies*, 62(4), 541–555.
- Goodspeed, T.J. (2002) Bailouts in a federation. *International Tax and Public Finance*, 9(4), 409–421.
- Hagen, J. von en B. Eichengreen (1996) Federalism, fiscal restraints, and European Monetary Union. *The American Economic Review*, 86(2), 134–138.
- Kornai, J. (1980) *Economics of Shortage*. Amsterdam: North-Holland.
- Kornai, J., E. Maskin en G. Roland (2003) Understanding the soft budget constraint. *Journal of Economic Literature*, 41(4), 1095–1136.
- Milesi-Ferretti, G.M. (2003) Good, bad or ugly? On the effects of fiscal rules on creative accounting. *Journal of Public Economics*, 88(1-2), 377–394.
- Provincie Limburg (2010) *Evaluatie pilot modernisering toezicht*. Maastricht: Provincie Limburg.
- Rodden, J. (2006) *Hamilton's paradox. The promise and peril of fiscal federalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Singh, R. en A. Plekhanov (2005) How should subnational government borrowing be regulated? Some cross-country empirical evidence. *IMF Working Paper*, 05(54).
- Vink, W en R. Karamat Ali (2010) *Evaluatie proef financieel toezicht*. Den Bosch: Provincie Noord-Brabant.

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.