

De minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van
Financiën

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
Inlichtingen bij R.G. Daniëls	IFLO99/U99321	Rfv/55820J-007	21 maart 2000
Onderwerp		Doorkiesnummer	
Advies toepassing artikel 12 Fvw: Winschoten (1999)		070-4267234	

Geachte heren,

1.

Inleiding en samenvatting

1.1

Inleiding

In uw brief van 9 december 1999 vraagt u het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen over het verzoek van de gemeenteraad van Winschoten om een aanvullende uitkering (a.u.) uit het gemeentefonds voor het jaar 1999.

Ter voorbereiding van zijn advies heeft de Raad kennis genomen van het provinciale artikel 12-verslag van januari/februari 1999, van het rapport van de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden (IFLO) van 1 december 1999, van het advies van gedeputeerde staten van de provincie Groningen van 1 februari 2000 en van de brief van de gemeente Winschoten van 28 januari 2000.

De Raad vat hierna eerst kort zijn advies samen, alvorens nader in te gaan op de financiële situatie van Winschoten en de artikel 12-aanvraag.

Samenvatting

In afwachting van het verkrijgen van een goed cijfermatig beeld acht de Raad het juist voor het oriënterende jaar 1999 de aanvullende steun te beperken tot f644.000, de lasten van de oude tekorten van het werkvoorzieningsschap Synergion. Het bijzondere voorschrift voor het opstellen van een meerjarensaneringsbegroting 2000-2004 (in 2004 reëel sluitende begroting zonder aanvullende steun) is in beginsel een goede zaak om de gemeente op termijn weer financieel zelfstandig te maken, maar hangt wel af van de analyse van tekorten (en de resultaten van enkele lopende onderzoeken).

De gemeente heeft nogal ambitieuze plannen voor de verbetering van de centrumfunctie, dit in nauwe samenhang met de ontwikkeling van de 'Blauwe Stad'. In het kader van artikel 12 dienen eventuele nieuwe uitgaven hiervoor (verhoging bestaande uitgaven) zeer zorgvuldig te worden getoetst aan de criteria 'onontkoombaar' en 'onuitstelbaar' (naast het voorzien in de dekking). De lasten van nieuw beleid moeten in ieder geval passen binnen de op termijn reëel sluitende begroting (de meerjarensaneringsbegroting 2000-2004). Van de provincie, die zelf ook deelneemt aan het project de 'Blauwe Stad', mag verwacht worden dat deze er scherp op toeziet dat Winschoten met zijn geringe draagkracht geen te zware financiële verplichtingen op zich neemt. Eventuele tekorten in het kader van de 'Blauwe Stad' mogen niet voor rekening van artikel 12 komen en zullen zonodig via een belastingvoorschrift worden aangepakt.

2.

Algemeen

Winschoten vraagt thans voor de eerste keer aanvullende steun aan. De gemeente ligt in Oost-Groningen en heeft onder meer de (ex)artikel 12-gemeenten Scheemda en Reiderland als burens. Een dalend inwonertal - vanaf 1980 met zo'n 10% - , vergrijzing en een relatief hoge werkloosheid zijn belangrijke kenmerken. De financiële afwikkeling van de sanering van de zeer grote tekorten van het werkvoorzieningsschap Synergon betekent voor de gemeente een forse last die het begrotingsbeeld al vanaf 1995 nadelig heeft beïnvloed.

In verband met de ontwikkeling van Oost-Groningen krijgt de totstandkoming van de 'Blauwe Stad' veel aandacht. Dit betreft een grootschalig woningbouw- en recreatieproject waaraan Winschoten en diverse andere gemeenten alsmede de provincie deelnemen. Gehoopt en verwacht wordt dat dit project (waarbij overigens nauwelijks woningen op het grondgebied van Winschoten zullen komen) een impuls zal geven aan de werkgelegenheid en de centrumfunctie.

Uit het provinciale verslag blijkt dat de gemeentelijke meerjarenbegroting over de jaren 1999 tot en met 2003 op grond van het *huidig perspectief* een resultaat heeft dat loopt van f 1,7 mln nadelig in 1999 tot f 0,5 mln positief in 2003.

Indien echter wordt uitgegaan van een *meerjarig perspectief* waarin rekening wordt gehouden met de inzet van vrijvallende kapitaallasten, met de lasten van (lopende) projecten en met de Visiediscussie, ontstaan er tekorten van gemiddeld ruim f 4 mln (van f 4 mln in 1999 tot f 4,7 mln in 2003). De projecten betreffen de financiële consequenties van het gemeentelijke beleid dat is gericht op een drietal speerpunten: revitalisering stadshart, evenwicht in woningaanbod en herinrichting stationsgebied. De lasten van de speerpunten lopen op van f 1,9 mln tot f 4,8 mln in 2003. Op grond van een Visiediscussie 2000+ moesten taakstellende bezuinigingen lucht verschaffen. Bij dit alles is een extern organisatiebureau ingeschakeld. De opgenomen bezuinigingen moeten oplopen van f 680.000 in 1999 naar f 2.255.000 in 2003.

De gemeente heeft aldus gekozen voor een beleid dat is gericht op duurzaam investeren en bezuinigen, met als doelstelling handhaving en versterking van de positie van Winschoten als centrumstad. De provincie heeft duidelijk vraagtekens bij de haalbaarheid van de bezuinigingen gezet en voerde reeds voor 1998 preventief toezicht in. Toen in het najaar van 1998 het de gemeente niet gelukt was op het geplande niveau tot concrete bezuinigingen te komen en de provincie aangaf dat nog niet met alle kosten rekening was gehouden, kwam de aanvraag voor aanvullende steun voor 1999 in beeld.

3.

Artikel 12

Op dit moment zijn - naast de lasten van Synergon - de oorzaken van de begrotingstekorten niet duidelijk. De inspecteurs wijzen in het IFLO-rapport ten aanzien van de inkomstenstructuur op het dalend aantal woonruimten en (de laatste jaren) een gelijkblijvend inwonertal, hetgeen tot minder inkomsten uit het gemeentefonds leidt. De Raad merkt op dat dit in beginsel ook tot lagere uitgaven zou moeten leiden.

In het provinciale verslag zijn de uitgaven van Winschoten vergeleken met die van de 'groep' waar Winschoten deel van uitmaakt. Bij de typering van gemeenten naar de kenmerken sociale structuur en centrumfunctie valt Winschoten onder de groep gemeenten met een sterke centrumfunctie en een zwakke sociale structuur. In deze groep van 21 gemeenten zitten bijna uitsluitend grote(re) gemeenten als Alkmaar, Arnhem, Maastricht en Vlissingen. De vergelijking met deze groep laat zien dat Winschoten relatief hoge uitgaven heeft op het terrein van de clusters onderwijs, zorg, groen en ontspanning, en relatief lage bij bijstand, kunst en wegen. Uit enkele (externe) onderzoeken moet voorts blijken of het vermoeden juist is dat een aantal cijfers niet volledig of niet realistisch is. De Raad komt tot de conclusie dat er nog onvoldoende inzicht in de oorzaak van de problemen bestaat.

In het voorstel van de inspecteurs voor 1999 wordt de aanvullende steun beperkt tot een bedrag van f 644.000. Dit is de jaarlast (op annuïteitsbasis in 10 jaar) van het (restant)aandeel van Winschoten in de sanering van het werkvoorzieningsschap Synergon. Het aandeel van Winschoten in de totale saneringskosten van f 45,5 mln bedroeg f 6,1 mln. Andere deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling Synergon waren onder andere Scheemda en Reiderland. Ook bij deze artikel 12-gemeenten zijn de saneringslasten van Synergon integraal meegenomen in de aanvullende steun. Het is daarom consequent dit ook nu bij Winschoten te doen, aangezien de gemeente aan de toelatingsvereisten tot artikel 12 voldoet. Aangezien sprake is van een oriënterend jaar omdat nog allerlei gegevens ontbreken (er is een extern onderzoek naar de onderhoudslasten van de wegen, het gemeentelijk apparaat wordt doorgelicht en de uitkomsten van een bestemmingsplan moeten nader worden onderbouwd) willen de inspecteurs vooralsnog bij de aanvullende steun voor 1999 volstaan met de saneringslasten van Synergon. Hierdoor moet de gemeente het verschil met het relevante tekort zelf opvangen (f 462.000).

Het is bij een oriënterend jaar tamelijk gebruikelijk in afwachting van meer inzicht in de werkelijke problemen en lasten te volstaan met een bescheiden steunbedrag. Indien later, aan de hand van vollediger gegevens, zou blijken dat de steun te laag is geweest kan dit alsnog in de steun van de latere a.u.-jaren worden verwerkt. De Raad acht daarom de aanpak van de inspecteurs voor 1999 juist.

Om de gemeente op termijn weer op het juiste spoor te krijgen is voorts het opstellen van een meerjarensaneringsbegroting (in 2004 weer reëel sluitend zonder aanvullende steun) een goede zaak. In volgende a.u.-jaren na 1999 kan dan aandacht worden besteed aan zaken als eventueel achterstallig (wegen)onderhoud, juiste reguliere onderhoudsuitgaven en eventueel noodzakelijke bezuinigingen (of belastingverhogingen) in verband met een relatief hoog uitgavenniveau.

4.

De centrumfunctie en de 'Blauwe Stad'

De nogal ambitieuze gemeentelijke plannen voor de verbetering van de centrumfunctie dienen in nauwe samenhang met de ontwikkeling van de 'Blauwe Stad' te worden beschouwd. Dit moet helpen de weinig florissante positie van de gemeente (werkgelegenheid, centrumfunctie) te verbeteren. Deze ambitie blijkt onder meer uit de reactie van Winschoten op het IFLO-rapport. De gemeentelijke plannen betreffen de eerder genoemde projecten herstructurering woningvoorraad, herinrichting stadscentrum en revitalisering stationsgebied (gedacht moet ook worden aan zaken als instandhouden muziekschool, versterken toeristisch-recreatieve ontwikkelingsmogelijkheden, *upgrading* en uitbouw van het Stadshart, verbeteren verkeersinfrastructuur). De lasten van deze projecten worden niet meegenomen bij de aanvullende steun. Het gaat hier in de meeste gevallen om nieuw beleid of intensivering van bestaand beleid. Hiervoor is in een artikel 12-situatie toestemming van de gemeentefondsbeheerders nodig. De uitgaven moeten 'onontkoombaar' en 'onuitstelbaar' zijn en door de gemeente van dekking zijn voorzien. Gezien het al ingezette bezuinigingsprogramma (waarvan het halen als lastig moet worden beschouwd) komt de dekking dan vooral ook neer op een extra-verhoging van de OZB.

De vraag kan gesteld worden in hoeverre het aanvaardbaar is dat de gemeente tijdens de artikel 12-rit via een extra belastingverhoging zijn plannen blijft uitvoeren, terwijl tegelijk voor het tekortschieten van de algemene middelen aanvullende steun wordt ontvangen die door de gezamenlijke gemeenten moet worden gedragen. Formeel gezien is dit toegestaan zolang dit binnen de huidige artikel 12-regels voor nieuwe uitgaven past. Naar de mening van de Raad is echter ten opzichte van de andere gemeenten een zeer zorgvuldige toepassing van de criteria 'onontkoombaar' en 'onuitstelbaar' gewenst, naast het voorzien in dekking hiervan. Hierbij dient te worden bedacht dat na invoering van de tweede tranche van de herziening van het verdeelstelsel, dat uitgaat van globale kostenoriëntatie, in beginsel geen structurele verstoringen meer kunnen voorkomen. Bij de tekorten gaat het

dan om tijdelijke verstoringen, waarvan alleen de duur kan verschillen. Indien wordt uitgegaan van een saneringsperiode 2000-2004 moet voor de lasten van nieuw beleid in ieder geval gelden dat dit moet passen binnen de op termijn (2004) reëel sluitende begroting.

In het kader van de ontwikkeling van de 'Blauwe Stad', waaraan de provincie, gemeenten en anderen deelnemen, is voorzien dat vanuit de publieke sector een totaalbedrag van f 60 mln beschikbaar moet komen, waarvan f 2,5 mln van Winschoten, te storten in een fonds. Dit bedrag zou dan te zijner tijd 'terugverdiend' moeten worden via meerinkomsten uit de OZB en uit enkele verdeelmaatstaven van het gemeentefonds, want de lasten dienen zeker niet voor rekening van artikel 12 te komen. Het bedrag van f 2,5 mln betreft een nieuwe uitgave waarvoor de eerder genoemde criteria 'onontkoombaar' en 'onuitstelbaar' alsmede het aangeven van dekking gelden. Een vraag is in hoeverre het hier een 'gouden kans' betreft het gebied (en dus ook de gemeente Winschoten) een zeer wenselijke stimulans te geven, met behulp van veel geld en subsidie van derden maar waaraan ook Winschoten zelf moet bijdragen. De dekking van de f 2,5 mln lijkt niet erg hard, ook omdat tegenover extra-inkomsten ook extra-uitgaven kunnen staan.

De Raad vindt dat de bijdrage van Winschoten aan de 'Blauwe Stad' alleen met een ruime interpretatie van de criteria door de beheerders kan worden toegestaan. Indien dit het geval is, zou duidelijk moeten worden aangegeven dat eventuele tekorten in het kader van de 'Blauwe Stad' niet voor rekening van artikel 12 mogen komen en zonodig via een belastingvoorschrift zullen worden aangepakt. Tevens dient vastgelegd te worden dat het bedrag van f 2,5 mln het maximum is dat de gemeente zal (kunnen) bijdragen. Ook in het advies van 18 maart 1999 van de Raad inzake de a.u.-1998 voor de gemeente Reiderland (Rfv 14.51/014.007) kwam het aangaan van financiële verplichtingen voor de Blauwe Stad aan de orde en werd gewezen op de rol van de provincie. Overigens was hier, anders dan bij Winschoten, sprake van een al jaren lopende artikel 12-situatie.

Van de provincie, die naast toezichthouder op de gemeente ook partij is inzake de Blauwe Stad, verwacht de Raad dat deze voldoende rekening zal houden met de geringe draagkracht van Winschoten indien eventuele financiële verplichtingen met betrekking tot de Blauwe Stad aan de orde komen.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

A. van den Berg, voorzitter

M.P.H. van Haften, secretaris