

De minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties,
de heer mr. K.G. de Vries.
De staatssecretaris van Financien,
de heer drs. W.J. Bos.

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--	IFLO2001/U60727	Rfv2001/U77058	5 juli 2001
Inlichtingen bij	Dossier/volnummer	Doorkiesnummer	
mr. G.A. van	55820K-010	070-4267232	
Nijendaal			
Onderwerp			
Advies toepassing artikel 12 Fvw: Gouda (2000)			

Geachte heren,

In uw brief van 20 februari 2001 verzoekt u de Raad voor de financiële verhoudingen te adviseren over het verzoek van de gemeenteraad van Gouda om een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds voor het jaar 2000. Met dit advies voldoet de Raad aan uw verzoek. Samen met uw brief is eveneens het desbetreffende rapport van de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden (IFLO) aan de Raad toegezonden. Ook zijn twee aanvullende brieven van minister De Vries van BZK in afschrift ontvangen. Verder heeft de Raad kennis genomen van het verslag van de provincie Zuid-Holland over de financiële positie van Gouda over het jaar 2000 alsmede het advies van de provincie en het verweerschrift van Gouda. Op 6 juni 2001 heeft een gemeentelijke delegatie dit ambtelijk toegelicht aan het secretariaat van de Raad.

1.

Samenvatting advies

Het centrale uitgangspunt van de Raad in dit advies is dat de gemeente Gouda in 2005 weer als een 'normale' gemeente binnen het gemeentefonds moet kunnen functioneren en niet langer een beroep hoeft te doen op artikel 12. Dit betekent dat vanaf dan de inkomsten voldoende moeten zijn om zonder aanvullende steun de uitgaven te dekken. De Raad acht een integrale benadering bij het artikel 12-onderzoek en de afhandeling absoluut

noodzakelijk om een duidelijk totaal financieel overzicht te verkrijgen. Dat is immers een basisvoorwaarde voor een structurele oplossing.

Het jaar 2005 is het jaar dat het invoeringstraject van de ijking van het verzamelcluster geheel is voltooid, zodat het verdeelstelsel volledig in werking is. Kostenoriëntatie en globaliteit in een dan volledig geïkt verdeelmodel betekenen dat er in principe voor geen enkele gemeente meer aanleiding is voor een structureel beroep op artikel 12.

In het geval van Gouda betekent dit dat dan ook dat de problematiek van de slechte bodem in grote lijnen door het gemeentefonds wordt gehonoreerd. Dat wil, gezien de globaliteit van het stelsel, niet zeggen dat er geen afwijkingen kunnen voorkomen, maar deze vallen dan binnen de marges. Uit het aanvullende Cebeon-onderzoek is geen aanleiding gebleken te veronderstellen dat de verdeling van de algemene uitkering voor het ijkpunt wegen onvoldoende aan de specifieke situatie van Gouda tegemoet zou komen. Daarom zal ook Gouda het vanaf 2005 voor het wegenonderhoud met de inkomsten uit het verdeelstelsel kunnen en moeten doen. Ten aanzien van het ijkpunt groen houdt de Raad rekening met de mogelijkheid dat deze verdeling herziening behoeft omdat de verdeling niet geheel lijkt aan te sluiten op de kostenindicatoren.

Tot 2005 sluit de verdeling (wegen en slechte bodem) echter nog niet goed aan op de behoeften en is er bij de onderhoudskosten aanleiding voor compensatie via artikel 12. Het ligt daarom voor de hand het artikel 12-traject te laten lopen van 2000 tot en met 2004 (zoals ook IFLO voorstelt) en in deze jaren een aantal voorliggende financiële probleempunten op te lossen, zodat de gemeente in 2005 met een schone lei (en zonder aanvullende steun) kan starten.

De Raad onderschrijft het standpunt van de IFLO om de artikel 12-regels strikt toe te passen met betrekking tot de onderhoudskosten van de wegen en het groen. Deze schrijven in beginsel een korting van 25% voor. Er is geen basis om in het geval van Gouda van deze regel af te wijken. Bovendien dient hier precedentwerking te worden voorkomen.

Om gedurende het overgangstraject 2000-2004 financiële problemen bij de onderhoudskosten en toename van achterstallig onderhoud te voorkomen, dient Gouda echter wel voldoende ruimte te krijgen. Deze kan worden gevonden door de opbrengst van de verkoop van de aandelen Energiebedrijf Midden-Holland (EMH) aan de gemeente te laten.

De Raad is het met de IFLO eens dat Gouda in het artikel 12-traject een aanzienlijke eigen bijdrage dient te leveren. In de periode 1991-1999 heeft de gemeente immers de naast de artikel 12-steun beschikbaar gekomen middelen vooral bestemd voor uitgaven bij het geïkte deel van het gemeentefonds, terwijl het toch zeer voor de hand had gelegen deze middelen met name ook te besteden aan de 'pijnpunten' wegen en groen. Mede door deze beleidsmatige keus van Gouda is bij de wegen en het groen een omvangrijk achterstallig onderhoud ontstaan.

De omvang van het achterstallig onderhoud op een aantal terreinen kan verrassend groot genoemd worden. Dit betreft naast het achterstallig onderhoud van de wegen vooral ook het openbaar groen. In de voorstellen van de IFLO is het achterstallig onderhoud van de wegen wel en van het groen niet meegenomen. De omvang van het laatste wordt geschat op f 41,1 mln. Het groen is een terrein waar de eigen gemeentelijke beleidsvrijheid een grote rol speelt en het is bij artikel 12 niet gebruikelijk dit te honoreren.

De Raad komt in zijn beoordeling tot de conclusie dat de artikel 12- handleiding voor de berekening van de reguliere artikel 12-steun niet onevenredig streng is toegepast. Ook stelt de Raad vast dat Gouda grosso-modo vanaf 2005 goed in het verdeelstelsel zit. Dit vormt de basis van de door alle betrokken partijen gewenste structurele oplossing. Daarvoor mag en kan ook van Gouda een flinke eigen inspanning worden verwacht. Wil Gouda echt met een schone lei kunnen starten (zonder in de toekomst opnieuw een beroep op aanvullende steun te moeten doen) dan moet de gemeente in de positie worden gebracht dat het naast de grote eigen inspanning niet ook te maken blijft krijgen met langdurige lasten die uit het verleden voortvloeien. De overgang van een zeer langdurige artikel 12-positie naar een structureel gezonde financiële positie rechtvaardigen in de optiek van de Raad een afweging die rekening houdt met deze bijzondere omstandigheid. De langdurige aanvullende steun heeft direct en indirect het weerstandsvermogen van de gemeente onder druk gezet. Waarbij bedacht moet worden dat de hoofdoorzaak daarvan is gelegen in de structurele kostenverhogende effecten van de bodemgesteldheid waar de verdeling tot voor kort onvoldoende rekening mee heeft gehouden. De Raad wil u daarom gelet op de bijzondere omstandigheden in overweging geven het achterstallig onderhoud van het groen als een oud tekort te beschouwen en deze mee te nemen in de hoogte van de aanvullende steun. Gelet op deze bijzondere omstandigheden is er geen sprake van een onevenredige bevoordeling ten opzichte van andere artikel 12-gemeenten of gevaar van precedentwerking.

Van de provincie Zuid-Holland mag een extra alert toezicht verwacht worden.

2.

Inleiding

De gemeente Gouda heeft na de langlopende artikel 12-periode 1991-1999 voor het jaar het jaar 2000 opnieuw aanvullende steun aangevraagd. De unieke situatie van Gouda laat zich kenmerken door de slechte bodemgesteldheid en het feit dat het de enige gemeente is die sinds het bestaan van artikel 12 zonder onderbreking daarvoor in aanmerking kwam.

Het uitgangspunt bij artikel 12 is dat het een tijdelijke zaak dient te zijn. Alle betrokken partijen zijn van mening dat dit ook voor Gouda zou moeten gelden. De gemeente heeft zich in die zin uitgesproken. Ook U heeft zich na uitspraken van de Tweede Kamer uitgesproken voor een structurele oplossing^[1]. Het IFLO-rapport doet een voorstel de gemeente voor de jaren 2000 tot en met 2004 aanvullende steun te geven, uit te keren in de vorm van een afkoopsom. Hierdoor zou Gouda na 2000 eindelijk uit artikel 12 kunnen komen.

Ook voor de Raad geldt als centrale doelstelling dat Gouda vanaf 2005 in principe weer als een 'normale' gemeente binnen het gemeentefonds moet kunnen functioneren zonder een beroep te doen op artikel 12-steun. Dit betekent dat vanaf 2005 de inkomsten voldoende moeten zijn om zonder aanvullende steun de uitgaven te dekken.

3.

De IFLO-voorstellen 2000

Bij het IFLO-onderzoek 2000 is de bij artikel 12 gebruikelijke integrale methode toegepast. Dit ondanks een pleidooi van Gouda om (net zoals in de periode 1991-1999) de normatieve methode te blijven gebruiken, waarbij alleen gekeken zou worden naar de problematiek van de slechte bodem. De inspecteurs noemen als argumenten hiervoor onder meer dat het laatste integrale onderzoek al van ruim 10 jaar geleden dateert en ingaande 1997 het verdeelstelsel is gewijzigd.

Voor de berekening van de aanvullende steun is uitgegaan van de begroting 1999 die zonder aanvullende steun van f 13,3 mln een tekort ter grootte van dat bedrag zou hebben gehad. Voor de extra-kosten van de slechte bodem heeft eerst Arcadis en later ook Grontmij (contra-expertise) onderzoek gedaan. Gezien ook de resultaten van de contra-expertise komen de inspecteurs tot een geaccepteerd regulier onderhoudsbudget voor wegen van f 21,4 mln: dit is conform het bestaande art.12-beleid het door een extern onderzoeksbureau op basis van de normkostensystematiek berekende wegebudget van f26,96 mln minus een aftrek van 25%. Voor het openbaar groen bedraagt het geaccepteerde (= minus 25%) onderhoudsbudget f 8,25 mln.

Van het achterstallige onderhoud van f 42,5 mln voor wegen, f 4,94 mln voor waterbouwkundige werken en f 41 mln voor openbaar groen worden door de inspecteurs de twee eerste bedragen meegenomen in de voorgestelde aanvullende steun. Het openbaar groen wordt niet meegenomen, dit betreft een terrein waarop de eigen beleidsvrijheid van de gemeente tot uiting komt: de art.12-handleiding zegt dat de lasten van het cluster Groen in de regel niet voor een algemene uitkering in aanmerking komen. Voorgesteld wordt de opbrengst van de verkoop van de aandelen van Energiebedrijf Midden-Holland (EMH) ad f 51 mln aan de gemeente te laten en niet zoals normaliter, bij de bepaling van de algemene uitkering te betrekken: zodat de gemeente de mogelijkheid heeft dit te gebruiken voor het achterstallig groenonderhoud.

De gemeente dient een eigen inspanning van f 10,5 mln te leveren. Dit is het verschil tussen de eigen wegeuitgaven van Gouda (exclusief het hieraan uitgegeven bedrag van de aanvullende steun) en het bedrag dat de referentiegemeenten (Vlaardingen, Schiedam en Capelle aan de IJssel) gemiddeld hieraan besteden. De inspecteurs zijn van mening dat Gouda tenminste hetzelfde aan wegen moet besteden.

Uit de ‘vergelijking met zichzelf’ was gebleken dat Gouda op het geijkte deel van het gemeentefonds *f* 14 mln meer uitgeeft dan het ontvangt. Om de eigen inspanning geleidelijk te kunnen realiseren is een periode van vijf jaar voorzien.

De inspecteurs concluderen dat Gouda op basis van voorgaande punten en een eigen inspanning van (uiteindelijk) *f* 10,5 mln ingaande 2005 een sluitende begroting zonder art.12-steun kan bereiken. Voor de jaren 2000 tot en met 2004 ontvangt de gemeente aanvullende steun.

IFLO stelt voor de gemeente Gouda de voor de jaren 2000 tot en met 2004 te verlenen artikel 12-steun in de vorm van een afkoopsom beschikbaar te stellen, berekend tegen de reële rente (marktrente minus inflatie). Dit om Gouda zo snel mogelijk uit art.12 te krijgen.

4.

Beoordeling

Bij de beoordeling van de artikel 12-aanvraag van de gemeente Gouda heeft de Raad zich laten leiden door de volgende overwegingen:

- de langdurige artikel 12-status;
- de juiste toepassing van de handleiding artikel 12 en of deze gelet op de bijzondere situatie van Gouda onevenredig bezwaarlijk is;
- de positie van Gouda in de geheel geijkte verdeling van de Algemene Uitkering uit het gemeentefonds;
- de gewenste structurele oplossing voor de artikel 12-problematiek van Gouda;

4.1

Is er thans nog een structurele noodzaak voor artikel 12?

Een zeer essentiële vraag die allereerst gesteld moet worden is of er thans in het nieuwe verdeelstelsel nog wel voldoende aanleiding is Gouda (structureel) een aparte (artikel 12) behandeling te geven. IFLO stelt dat er geen sprake is van een structureel financieel probleem dat Gouda na een overgangperiode niet zelf kan oplossen. De gemeente wordt voldoende bediend vanuit de verdeelsystematiek van het gemeentefonds.

In het kader van de mogelijke beëindiging van de langdurige art.12-status van Gouda hebben de gemeentefondsbeheerders onderzoeksbureau-Cebeon onderzoek laten verrichten naar de financiële positie van Gouda in relatie tot de werking van het nieuwe verdeelstelsel en met name naar de slechte bodemgesteldheid. Aan de hand van uitgavenanalyses voor 1997 komt Cebeon tot de conclusie dat er geen aanwijzingen zijn gevonden voor specifieke omstandigheden in Gouda die in de diverse ijkpunten onderbelicht zouden zijn gebleven. De feitelijke uitgaven sluiten aan bij de ijkpuntcores of vallen binnen de gebruikelijke bandbreedtes. Bij de taakgebieden Kunst en Ontspanning, Oudheid en Zorg is echter sprake van een hoger uitgavenniveau, dat voor het grootste deel wordt verklaard uit de eigen keuzes van de gemeente voor een relatief hoog voorzieningenniveau (c.q. uitgavenniveau). Het beperkt hogere uitgavenniveau op het taakgebied Groen wordt

verklaard uit het bewust niet honoreren van de factor bodemgesteldheid bij de constructie van het ijkpunt in verband met de grote mate van beleidsvrijheid van gemeenten bij het groen. Voorts wordt nog opgemerkt dat aanpassingen van het verdeelstelsel, door de maatstaf bodemgesteldheid anders in te richten ten faveure van Gouda, niet mogelijk zijn binnen de geldende spelregels voor de verdeling van de algemene uitkering.

Na de ijking van het voormalige verzamelcluster zijn de (aangepaste) verdeelmaatstaven ingaande 2001 van kracht. Via een overgangstraject heeft een geleidelijke invoering plaats en in 2005 is het verdeelstelsel voltooid. Dit levert Gouda uiteindelijk een structureel voordeel op van f 2,7 mln. Een belangrijk onderdeel van de herziening betreft het ijkpunt wegen en water. In dit ijkpunt zijn onder meer de aan structuurkenmerken gerelateerde verschillen in de kosten per eenheid, zoals die vanwege bodemgesteldheid en historische kern, gehonoreerd. In het advies van de Raad van 1 maart 1999 over het ijkpunt Wegen en Water (Rfv 14.30/001.006) wordt in de bijlage nader ingegaan op een aantal vragen en opmerkingen die zijn gemaakt tijdens door de Raad gehouden bijeenkomsten. Één vraag betreft de invloed van de grondwaterstand, hetgeen nauw aansluit bij de door Gouda in het verweerschrift gemaakte opmerkingen over drooglegging.

Hierover wordt in het advies het volgende opgemerkt:

‘In het algemeen is er een relatie tussen de hoogte van de grondwaterstand en de bodemgesteldheid. In het rapport van Cebeon is op die relatie gewezen en aangenomen mag worden dat kostenverschillen die voortvloeien uit de verschillen in grondwaterstand in voldoende mate in het ijkpunt zijn verwerkt. Het klinkt aannemelijk dat sterke wisselingen in de grondwaterstand tot extra kosten voor wegen of gebouwen kunnen leiden. Het ijkpunt aanpassen lijkt echter moeilijk. Overwegingen hiervoor zijn de waarneembaarheid van de gegevens, de mogelijke invloed van de uitvoering van beleid door andere overheden en de stabiliteit van de gegevens in relatie met de fluctuaties in de gemeentelijke kosten. Omdat ook hier wellicht een relatie ligt met de bodemgesteldheid, mag tevens worden aangenomen dat globaal genomen de eventuele extra kosten in het ijkpunt zijn betrokken’. Vervolgens is de conclusie van de Raad: geen aanpassing van het ijkpunt.

Hieruit kan logischerwijs tevens de conclusie worden getrokken dat dit verhaal ook geldt voor de ‘drooglegging’ die immers nauw samenhangt met de grondwaterstand. De ‘drooglegging’ (het verschil in centimeters tussen weg en polderpeil) betreft een onderhoudsstrategie voor de wegen die nodig wordt geacht om ‘Gouda boven water’ te houden, onder meer door ophogingen. De eventuele extra kosten hiervan worden geacht in voldoende mate in het ijkpunt te zitten.

Naar de mening van de Raad dient Gouda zich daarom binnen het huidige verdeelstelsel te voegen. Uitgaande van een gelijke behandeling van alle gemeenten is er onvoldoende aanleiding Gouda nog langer in een (blijvende) uitzonderingspositie ten opzichte van de andere gemeenten te plaatsen.

4.2

De beoordelingsmethode van artikel 12

Gouda is in het verleden bij artikel 12 via een normatieve aanpak anders behandeld dan de overige artikel 12-gemeenten en hiermee in feite in een uitzonderingspositie geplaatst. Dit kwam door de duidelijk aanwijsbare oorzaak van de verstoring, de zeer slechte bodem, die niet goed in het verdeelstelsel zat en langdurig problemen veroorzaakte. Dit spoort niet goed met artikel 12 dat in beginsel tijdelijke steun betreft. Voor de periode 1991 tot en met 1999 is bij de artikel 12-afhandeling uitgegaan van een normatieve aanpak waarbij de aandacht zich geheel richtte op de slechte bodem, omdat ervan werd uitgegaan dat Gouda verder een 'normale' gemeente was. De aanvullende steun (circa f 13 mln per jaar) besloeg een langere periode. Dit is bestuurlijk zo afgesproken.

Voor het huidige artikel 12-onderzoek gaat IFLO uit van een integrale aanpak, waarbij dus niet alleen de met de slechte bodem samenhangende zaken worden beoordeeld, maar de volledige financiële situatie. De laatste integrale beoordeling was van voor 1991 terwijl er bovendien vanaf 1997 een nieuw verdeelstelsel is. Gouda heeft zich hiertegen verzet maar u heeft beslist dat de bij artikel 12 gebruikelijke integrale aanpak dient te worden toegepast.

In de systematiek van artikel 12 heeft in beginsel altijd zoveel mogelijk een integrale beoordeling plaats, dus van alle middelen. De Raad ziet geen aanleiding een tijdelijke uitzondering hierop tot regel te verheffen. Zeker niet indien dit de basis moet vormen voor voorstellen om Gouda door middel van een (forse) afkoopsom uit artikel 12 te krijgen. Een gelijke behandeling van (artikel 12) gemeenten vereist daarom een integrale beoordeling. Daarbij geldt dat de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel noopt tot een integrale afweging, daar anders de nadruk te zeer valt op de afzonderlijke clusters.

4.3

De toegepaste vergelijking

Uit de cijfers waarbij Gouda per cluster wordt vergeleken met zichzelf (vergelijking tussen de werkelijke netto-uitgaven en de inkomsten uit het gemeentefonds) blijkt dat Gouda op het (voormalige) geijkte deel van het gemeentefonds circa f 14 mln meer uitgeeft dan het ontvangt. Dit heeft dan vooral betrekking op clusters zoals Onderwijs en Zorg, Oudheid en Kunst en Ontspanning. Deze hogere uitgaven worden bevestigd bij de vergelijking van Gouda met referentiegemeenten (Vlaardingen, Schiedam en Capelle aan de IJssel) en soortgenoten (86 gemeenten met een redelijke centrumfunctie en een redelijke sociale structuur). In zijn verweerschrift ontkent de gemeente dat hierbij sprake is van eigen beleid en wordt het eveneens aan de slechte bodem geweten, vooral bij de clusters Onderwijs en Zorg en Kunst en Ontspanning.

Naar de mening van de Raad spoort dit niet goed met de door de gemeente gevolgde normatieve lijn waarbij alleen sprake is van een zeer slechte bodem (tot uiting komende bij de wegen en het groen en waarvoor ook de artikel 12-steun over de afgelopen periode werd bestemd) en Gouda voor het overige een normale gemeente is. 'Voor het overige normaal' zou dan ook moeten inhouden dat Gouda op met name de geijkte clusters niet

duidelijk meer uitgeeft dan het ontvangt. Ook volgens eerdergenoemd Cebeon-onderzoek was sprake van eigen keuzes.

Keuze referentiegemeenten

De keuze van de referentiegemeenten (slechts drie, waarvan één onder het GSB valt) is niet zeer gelukkig, maar elke keuze heeft hier iets arbitrairs. De gemeenschappelijke slechte bodem heeft de doorslag gegeven. Voor de beoordeling hecht de Raad primair waarde aan de vergelijking van de gemeente met zich zelf. Immers Gouda stelt zelf dat het afgezien van de slechte bodemgesteldheid een normale gemeente betreft. Dit dient dan ook in het uitgavenniveau tot uitdrukking te komen. Het verweer dat de hogere uitgaven bij de clusters Onderwijs en Zorg en Kunst en Ontspanning tevens geweten kunnen worden aan de slechte bodem overtuigt de Raad niet. Voorzover de bodemgesteldheid de uitgaven op deze cluster al beïnvloedt acht de Raad deze marginaal en vallend binnen de normale marges van een globaal verdeelsysteem.

4.4

Samenstelling en omvang van de aanvullende steun

Ervan uitgaande dat Gouda binnen het normale verdeelstelsel moet gaan passen is er de vraag hoe het overgangstraject, waarin de gemeente tijdelijk artikel 12-steun kan verwachten, eruit moet gaan zien. De IFLO stelt een artikel 12-traject 2000-2004 voor (uit te keren via een eenmalige afkoopsom), waarbij de begroting 2005 reëel sluitend moet zijn zonder aanvullende steun.

Het is in het belang van de collectiviteit van de gemeenten dat Gouda zo spoedig mogelijk weer zonder aanvullende steun binnen het verdeelstelsel gaat passen. De aanvullende steun dient niet zodanig krap te zijn dat de gemeente binnen enkele jaren weer bij artikel 12 op de stoep staat. Dit laatste zeggen de gemeente en provincie te vrezen bij de door IFLO voorgestelde afkoopsom.

Gezien de breed gedragen wens tot een structurele oplossing te komen om Gouda snel van de artikel 12-status te verlossen, ligt de keuze voor een adequate afkoopsom voor de hand. Daarbij dient de financiële positie in 2005 van dien aard te zijn dat deze een voldoende financieel solide basis biedt om zelfstandig het hoofd te kunnen bieden aan mogelijke financiële tegenvallers.

4.5

Achterstallig onderhoud

Het achterstallig onderhoud betreft de wegen (f 42,5 mln), groen (f 41,1 mln) en waterbouwkundige werken (bijna f 5 mln). De zeer grote omvang van dit achterstallige onderhoud, dat in de periode 1991-1999 is ontstaan, is opmerkelijk. In deze periode ontving de gemeente immers jaarlijks ongeveer f 13 mln, met name voor de wegen en in

veel mindere mate voor het groen. In het IFLO-rapport wordt terecht gesteld dat dit deels een gevolg is van het eigen beleid van de gemeente omdat ondanks areaaluitbreiding het budget gelijk is gebleven. Ook zijn de voordelen uit herverdelingen van het gemeentefonds niet betrokken in een integrale afweging. In tegenstelling tot het achterstallig wegenonderhoud heeft IFLO in zijn voorstellen het achterstallig groenonderhoud niet meegenomen omdat het groen een terrein is waarop duidelijk de eigen beleidsvrijheid tot uiting komt. Het cluster groen komt volgens de artikel 12-regels in beginsel niet in aanmerking voor aanvullende steun. Deze regels zijn ook in andere gevallen zo toegepast.

Hoewel de Raad deze regels onderschrijft, constateert hij tevens dat er bij Gouda bijzondere omstandigheden zijn die het wenselijk maken hiervan af te wijken. Namelijk door de extreem lange artikel 12-periode is direct en indirect het weerstandsvermogen van Gouda onder druk gekomen. Dit als gevolg van een hoofdoorzaak (de slechte bodem) die buiten de schuld van de gemeente is gelegen en waarmee tot voor kort onvoldoende rekening in het verdeelstelsel is gehouden. Teneinde de gemeente bij de nieuwe start met een schone lei te laten beginnen en de structurele oplossing kansvol te laten zijn, dienen zoveel mogelijk de lasten van het verleden te worden weggenomen. De Raad geeft u daarom in overweging hier het achterstallige onderhoud van het groen als oud tekort (geactiveerd tekort) te beschouwen en mee te nemen in de hoogte van de aanvullende steun.

Desondanks zal van Gouda een forse eigen inspanning gevraagd worden. Gelet op de hiervoor aangegeven bijzondere omstandigheden is er geen sprake van bevoordeling van Gouda ten opzichte van andere artikel 12-gemeenten en bestaat er geen gevaar van precedentwerking.

4.6

De korting op het reguliere onderhoud

Het al dan niet toepassen van een korting van 25% bij het wegenonderhoud is een belangrijk vraagpunt bij Gouda. In de artikel 12-handleiding is de benadering inzake de onderhoudskosten van de wegen uiteengezet. Aangegeven wordt dat een adequaat onderhoud als een noodzakelijkheid wordt beschouwd, waarbij het echter niet de bedoeling is dat het onderhoudsniveau in aanvullende uitkeringsgemeenten uitsteekt boven het gemiddeld geconstateerde niveau. Hierbij wordt als beleidslijn gehanteerd dat 75% van het budget dat nodig is voor een optimaal technisch onderhoud van de wegen acceptabel is. Immers vrijwel geen enkele gemeente in Nederland heeft het onderhoud afgestemd op het optimale technische niveau. Het onderzoek is gebaseerd op een vergelijking aan de hand van de gebruikelijke normkostensystematiek.

Het onderzoeksbureau Arcadis heeft voor Gouda uitgebreid onderzoek gedaan naar de kosten van de openbare voorzieningen, met name de wegen en het openbaar groen. Hierbij ging het om de vaststelling van het reguliere onderhoud en het eventuele achterstallige onderhoud. Speciale aandacht was gevraagd voor het unieke karakter van Gouda in verband met de slechte bodem. In de rapportage van Arcadis zijn in verband met de situatie

van Gouda de normkosten bijgesteld voor een aantal onderdelen, waaronder extra ophogingen van de wegen door de zettingsgevoeligheid van de bodem. Over de achtergronden en uitkomsten van de cijfers ontstond onenigheid/onduidelijkheid met de IFLO, waarop deze laatste in overleg een contra-expertise door het onderzoeksbureau Grontmij heeft laten uitvoeren. Doel van deze *second opinion* van de Goudse normkosten was te beoordelen met welk berekend (al dan niet gecorrigeerd) bedrag de gemeente verantwoord onderhoud kan plegen opdat normaal gebruik van de wegen wordt gegarandeerd, zonder dat achterstallig onderhoud zou behoeven te ontstaan. De conclusie is dat door Arcadis op basis van de uniciteit van Gouda een aantal correcties op de normkostensystematiek is uitgevoerd, waardoor voor een aantal onderdelen de term normkosten niet langer op zijn plaats is. Het gaat om de kosten van een door Arcadis bepaalde onderhoudsstrategie om Gouda 'boven water te houden'. Hierbij is niet de gebruikelijke CROW-methodiek maar de drooglegging (= verschil tussen weg en polderpeil) van de verhardingen maatgevend voor het uit te voeren onderhoud. Grontmij geeft aan dat een korting met 25% van het budget ertoe zal leiden dat een deel van de ophogingen niet meer kan worden uitgevoerd waardoor de drooglegging op termijn verder zal afnemen. Gesuggereerd wordt om per stadsdeel van Gouda een specifieke onderhoudsstrategie toe te passen, gezien de verschillen in ophoogfrequentie. Voor sommige voorzieningen wordt voorts wel een korting van 25% reëel geacht. Op basis hiervan heeft IFLO de onderhoudskosten gesplitst in een deel (f 18,84 mln) dat onder de normkosten valt en waarop een korting van 25% wordt toegepast, en een deel (f 4,10) dat betrekking heeft op de extra ophogingen waarop geen korting wordt toegepast. Dit resulteert in een bedrag van f 21,40 mln aan geaccepteerde onderhoudskosten. Ook op het door Arcadis berekende onderhoudsbudget voor groen van f 11 mln is een korting van 25% toegepast zodat het gaat om f 8,25 mln.

Vervolgens hebben echter Arcadis en Grontmij samen overlegd en in een brief hun gezamenlijk standpunt verwoord (opgenomen als bijlage in het verweerschrift van Gouda). Dit houdt in dat voor het bepalen van de kortingsmogelijkheid van het groot onderhoud van de wegen wordt uitgegaan van verschillen in zettingsgedrag van de ondergrond per wijk. Er worden hierbij vier verschillende zettingssnelheden onderscheiden met ieder een andere bijbehorende zettingscyclus en een daarbij behorend gerechtvaardigd kortingspercentage. Het totale budget voor groot onderhoud mag op grond van deze strategie met 6,7% worden gekort. In totaliteit komen Grontmij en Arcadis voor het wegonderhoud (waarvan het groot onderhoud de voornaamste post is) inclusief genoemde korting van 6,7% op een bedrag van f 27,1 mln. Voor het groen wordt een budget van f 11 mln reëel genoemd.

De gemeente Gouda komt op basis hiervan tot een totaal onderhoudsbudget voor wegen, groen en waterbouwkundige werken van f 41,9 mln. Voor IFLO is dit in totaal f 33,15 mln. Dit geeft dan in totaal een verschil van f 8,75 mln, het voornaamste geschilpunt van Gouda met IFLO.

De achtergrond van de korting van 25 % bij artikel 12 op de normkosten is dat bij de normkosten nog de nodige ruimte bestaat en het niet de bedoeling is uit te gaan van optimaal onderhoud. Daarvan is in het overgrote deel van de gemeenten ook geen sprake en het mag niet zo zijn dat artikel 12-gemeenten in een betere positie worden gebracht dan de andere gemeenten. Het naar de letter volgen van de artikel 12-regels zou betekenen dat over alle door een extern bureau berekende bedragen in beginsel een korting van 25% wordt toegepast. Dit heeft de IFLO zeker niet gedaan bij Gouda. De bedragen voor extra-ophogingen zijn bijvoorbeeld niet gekort.

De Raad is in principe voorstander een strikte toepassing van de artikel 12-regels bij de berekening van de te accepteren (wegen)onderhoudskosten gedurende de uitkeringsjaren. Dit betekent in beginsel dat wordt vastgehouden aan de korting van 25 %. Hij stelt vast dat de inspecteurs niet blindelings de korting hebben toegepast op het totale wegenonderhoud. De onderbouwing daarvan komt de Raad redelijk voor.

Hij werpt wel de vraag op in hoeverre dit gevolgen kan hebben voor andere artikel 12-gemeenten. Hij dringt er daarom op aan de achtergrond van de 25%-korting nog eens kritisch te bezien en of in de toepassing daarvan geen differentiatie wenselijk is naar zettingsgevoeligheid en/of duur van de onderhoudscycli.

Bij het onderhoud van het groen heeft Gouda volgens Arcadis en Grontmij ten aanzien van het ‘maatschappelijk optimaal’ onderhoud (in plaats van ‘technisch optimaal’ zoals bij wegen) reeds een concessie gedaan in de assortimentskeuze (minder bomen en minder gebruiksgroen) zodat een extra korting van 25% niet reëel lijkt en f 11 mln reëel is. Hierbij wordt de term ‘maatschappelijk optimaal’ gebruikt gezien de beleidsvrijheid die gemeenten hebben bij het groenonderhoud.

De Raad merkt op dat de slechte bodem en het water inderdaad een belangrijke rol spelen bij het groenonderhoud. Deze bepalen (beperken) logischerwijs deels de keuze van het groen (bomen, planten), net zoals bij een gemeente met zandgrond de keuze gemakkelijker zal vallen op dennen dan op eiken. Dit zal voor elke gemeente anders zijn en het kan dan ook geen aanleiding zijn om af te zien van de gebruikelijke korting van 25% op de onderhoudskosten van het groen.

Wel constateert de Raad ten aanzien van het ijkpunt Groen dat er in Nederland op het gebied van de ruimtelijke ordening en stedelijke inrichting een aantal ontwikkelingen bij de leefomgeving gaande is, die mogelijk aanleiding kunnen zijn voor een herwaardering en waarbij ook de rol van de slechte bodem kan worden betrokken. Het verdient aanbeveling hieraan in het kader van het periodiek onderhoud van het gemeentefonds (POR) aandacht te schenken.

4.7

Opbrengst aandelen EHM

Door de IFLO wordt voorgesteld de opbrengst van de verkoop van de aandelen van Energiebedrijf Midden-Holland (EMH) ad f 51 mln aan de gemeente te laten en niet zoals normaliter, bij de bepaling van de aanvullende uitkering te betrekken: zodat de gemeente de mogelijkheid heeft dit te gebruiken voor het achterstallig groen. De gemeente Gouda heeft terecht opgemerkt dat volgens de artikel 12-regels het bedrag dat vrijkomt na verkoop van de aandelen van het energiebedrijf formeel niet hoeft te worden ingebracht. De Handleiding artikel 12 (blz. 59) geeft namelijk aan dat een afkoopsom van nutsbedrijven geheel of gedeeltelijk moet worden ingebracht naarmate de gemeente door eigen beleid in de financiële problemen is geraakt. Inzake de slechte bodem is dit bij Gouda in beginsel niet het geval. Daar staat echter tegenover dat een algemeen uitgangspunt bij artikel 12 is, dat alle bedragen die (vrij) beschikbaar zijn, in beginsel kunnen worden aangewend om de artikel 12-problematiek te verminderen.

De Raad stelt vast dat de inspectie ter onderbouwing van haar standpunt had kunnen volstaan met de formele constatering dat het groen in principe buiten de artikel-12 steun valt. Het verband met de opbrengst van de aandelen EMH wekt ten onrechte de indruk dat dit logisch volgt uit de toepassing van de handleiding. Bij het bepalen of de inbreng van de opbrengst van de aandelen passend is, speelt overigens niet alleen de beoordeling of de oorzaak in het eigen beleid van de gemeente is gelegen maar geldt ook dat bij artikel 12 in principe alle bedragen die (vrij) beschikbaar zijn, in beginsel kunnen worden aangewend om de artikel 12-problematiek te verminderen. In de afweging tussen beide uitgangspunten komt de Raad bij Gouda tot het oordeel dat gelet op de hoofdoorzaak van de financiële problematiek en de te leveren eigen inspanningen, een al te stringente toepassing van de artikel 12-regels ertoe leidt dat de financiële ruimte onredelijk wordt ingeperkt. De Raad acht het wenselijk dat de gemeente enige financiële ruimte krijgt. Het aan de gemeente laten van de opbrengst van de aandelen van het energiebedrijf is daarom passend.

4.8

De eigen gemeentelijke inspanning

De eigen gemeentelijke bijdrage van Gouda op het cluster wegen (de uitgaven na aftrek van de artikel 12-uitkering) is aanzienlijk minder dan het gemiddelde van de referentiegemeenten en de soortgenoten. De IFLO is van mening dat de eigen inspanning van Gouda in de wegenkosten tenminste op het niveau van de referentiegemeenten moet worden gebracht. Hiertoe dient het wegenbudget met f 10,5 mln te worden verhoogd. Deze eigen inspanning kan plaatsvinden door een re-allocatie omdat de gemeente op het geijkte deel f 14 mln meer uitgeeft.

De Raad erkent dat dit een forse eigen inspanning vergt, maar constateert dat dit grotendeels een gevolg is van het jarenlang gevolgde gemeentelijke beleid om uit te gaan van een normatieve benadering.

Hierbij is de artikel 12-steun weliswaar conform de aanwijzingen bestemd voor de wegen, maar heeft bij de gemeente Gouda geen integrale afweging plaatsgevonden van alle

beschikbare middelen. De extra beschikbaar gekomen middelen zijn elders besteed en hebben tot relatief hoge uitgaven bij het geijkte deel geleid. Het budget voor de wegen is niet in die afwegingen betrokken of heeft er althans geen positief effect van ondervonden. Dit had, gezien de ernst van de wegenproblematiek echter wel voor de hand gelegen. Anders gezegd: door de gemeentelijke uitgaven voor zaken als de bouw en exploitatie van een nieuwe schouwburg maar ook op het terrein van onderwijs en welzijn is er te weinig prioriteit geweest voor wegen en groen. Dit heeft tot te lage onderhoudsbedragen geleid en (mede) tot het ontstaan van achterstallig onderhoud. De Raad ziet daarom in eerste aanleg als oorzaak hiervan de door de gemeente zelf gemaakte keuzes. Niet ontkend kan echter worden dat dit deels verklaard kan worden uit de bijzondere omstandigheden, zoals de langdurige artikel 12-steun, de overigens begrijpelijk door het Rijk verleende toestemming tot bouw van de schouwburg en de basis van de toegekende steun in deze periode.

De Raad acht een flinke eigen inspanning voor Gouda op z'n plaats. Deze eigen inspanning moet vooral in het licht worden gezien van de extra uitgaven die de gemeente nu doet op het geijkte deel. Bij het rechtvaardigen van de eigen inspanning op grond van de lasten die voortvloeien uit het achterstallig onderhoud is de Raad enigszins terughoudend.

4.9

Provinciaal toezicht

Het is van het grootste belang dat Gouda vanaf 2005 een voldoende solide basis heeft. De te verlenen aanvullende steun dient erop gebaseerd te zijn dat dit mogelijk is. Dit vergt in meerdere opzichten een belangrijke inspanning van de gemeente. De Raad meent dat van de provincie Zuid-Holland, zeker gedurende de periode van de aanvullende steun, een extra alert toezicht verwacht mag worden. Hij verwijst naar zijn advies van 17 april 2001 over artikel 12-beleid, waarin onder andere gesteld wordt dat provincies een stimulerende rol dienen te vervullen door het toezicht vooral te richten op de kwaliteit en uitkomst van de meerjarenramingen.

5.

Conclusies en aanbevelingen

Aan de door betrokkenen (gemeente, provincie, Kamer, minister) breed gedragen wens om voor Gouda een structurele oplossing te vinden en de gemeente zo spoedig mogelijk van de artikel 12-status te verlossen kan worden voldaan door middel van het genoemde artikel 12-traject 2000-2004, waarbij de bedragen via een eenmalige afkoopsom in één keer beschikbaar komen. Hierbij is het van belang de aanvullende steun niet te krap te bemeten, omdat Gouda een redelijke startpositie dient te krijgen. Het is ook in het belang van de collectiviteit van de gemeenten dat Gouda zich na zoveel jaar weer voegt binnen de reguliere verdeling van het gemeentefonds.

Hoewel de Raad erkent dat Gouda vanaf 2005 goed in het verdeelstelsel zit en de gemeente niet onevenredig streng is behandeld bij de beoordeling door de inspecteurs, het wel van

belang is te erkennen dat de langdurige artikel 12-status zijn sporen heeft achtergelaten. De door alle betrokken partijen onderschreven wenselijkheid de gemeente na meer dan 30 jaar structureel uit artikel 12 te krijgen, vergt een afweging die rekening houdt met deze bijzondere omstandigheid. Waar andere gemeente na enkele jaren aanvullende steun weer geacht kunnen worden zelf enige financiële fricties op te vangen, heeft in het geval van Gouda de jarenlange artikel 12-status geleid tot een beperkte weerstand. De jarenlange betrokkenheid van het Rijk bij Gouda als artikel 12-gemeente weegt daarbij voor de Raad ook mee. Los van het feit dat gewezen kan worden op minder juiste afwegingen van Gouda moet ook worden erkend dat de hoofdoorzaak gelegen is in structurele kostenverhogende effecten van de bodemgesteldheid waar de verdeling lang onvoldoende rekening mee heeft gehouden. De bodemgesteldheid wordt straks eindelijk goed in het stelsel verdisconteerd. De eigen afwegingen maken echter dat van Gouda ook in de komende jaren een forse eigen inspanning mag worden verwacht.

Het is voor het bereiken van een goede startpositie van Gouda zonder (verdere) artikel 12-steun noodzakelijk dat de lasten van het verleden zoveel mogelijk worden weggenomen. Hierbij geldt ten aanzien van het achterstallig onderhoud van het groen dat het zeer langdurige artikel 12-verleden (en als gevolg hiervan het geringe weerstandsvermogen) een bijzondere omstandigheid vormt die een eigen afweging ten aanzien van Gouda rechtvaardigt. Daarom acht de Raad het wenselijk behalve het achterstallig onderhoud van de wegen en waterbouwkundige werken ook het oude tekort ten aanzien van het achterstallig onderhoud van het groen (f 40 mln) mee te nemen in de aanvullende steun. Er is hierbij in de ogen van de Raad geen sprake van onevenredige bevoordeling ten opzichte van andere artikel 12-gemeenten. Ook acht hij precedentwerking niet aan de orde.

Op grond van het voorgaande adviseert de Raad u Gouda voor de jaren 2000 tot en met 2004 aanvullende steun te verlenen die f 40 mln hoger is dan de door IFLO voorgestelde (herziene) bedragen. De aanvullende steun dient in de vorm van een afkoopsom op basis van de reële rente beschikbaar te komen.

[1] het laatst tijdens het Algemeen Overleg van 15 mei 2001